



**Relever le défi posé  
par le renforcement des  
capacités**

# ÉVOLUER VERS DE BONNES PRATIQUES





Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD  
Un document de référence du CAD

# Relever le défi posé par le renforcement des capacités

ÉVOLUER VERS DE BONNES PRATIQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres

*Publié en anglais sous le titre :*

**The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice**

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## Avant-propos

**L**a communauté internationale du développement a consacré beaucoup de temps, en 2005, à l'examen du volume et de l'efficacité de l'aide au développement, et de sa contribution à la réduction de la pauvreté. Les rapports de la Commission économique pour l'Afrique, la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, l'examen de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire et le Sommet du G8 à Gleneagles – temps forts de l'an dernier – ont abouti à une conclusion claire : le renforcement des capacités représente l'un des enjeux les plus importants aussi bien pour les donateurs que pour les pays partenaires.

Les travaux réalisés dans le cadre de cette publication par le Réseau du CAD sur la gouvernance (GOVNET) et le Réseau d'apprentissage sur le développement des capacités (LenCD) ont été dictés par cette même conviction, à savoir que le renforcement des capacités est une composante essentielle du développement et de l'efficacité de l'aide, et un élément clé pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Si les membres des deux réseaux qui ont participé à la réalisation de cette publication majeure sont trop nombreux pour pouvoir être cités ici, leur contribution n'en est pas moins vivement appréciée.

Cette publication fait le point sur 40 années d'expérience dans le domaine du développement et montre qu'aussi bien les donateurs que les pays partenaires ont eu tendance à considérer le renforcement des capacités comme un processus essentiellement technique ou comme un transfert de connaissances ou de modèles institutionnels du Nord vers le Sud. Elle explique comment les donateurs ont souvent négligé de reconnaître l'importance fondamentale que revêtent l'appropriation et la prise en main à l'échelon local, et comment ils ont sous-estimé l'intérêt du contexte politique plus large dans lequel s'inscrivent les efforts de renforcement des capacités.

Elle offre aussi des conseils très précieux sur la manière de prendre systématiquement en compte le défi posé par le renforcement des capacités. L'observation montre qu'il importe de modifier radicalement les pratiques en matière de développement, et notamment d'envisager le renforcement des capacités comme un processus endogène, de convenir à l'échelon local des objectifs à atteindre dans ce domaine et d'assurer un suivi des résultats en se plaçant dans l'optique des bénéficiaires. De tels changements pourraient avoir un impact considérable sur les résultats obtenus dans la voie du développement.

Je suis convaincu que cette publication aidera les donateurs et les pays partenaires à mettre en œuvre les enseignements tirés de l'expérience et à généraliser l'application des bonnes pratiques.



Richard Manning  
Président du Comité d'aide au développement



# Table des matières

Avant-propos .....	3
Résumé .....	7
I. Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ?.....	13
II. Les enseignements tirés de l'expérience .....	17
III. De l'émergence d'un consensus à l'amélioration des pratiques sur le terrain.....	23
IV. Renforcement des capacités dans les États fragiles .....	39
V. Aller de l'avant : de nouveaux efforts s'imposent.....	43
Notes .....	45
Annexe A. Les cercles vicieux et vertueux de l'autonomisation .....	47
Annexe B. Principes du PNUD concernant le renforcement des capacités.....	48
<b>Tableau</b>	
Tableau 1. Faire concorder les approches du renforcement des capacités avec les réalités des pays : Questions à examiner .....	24
<b>Encadrés</b>	
Encadré 1. Le renforcement des capacités dans la <i>Déclaration de Paris</i> de 2005 .....	18
Encadré 2. Conditions ayant rendu difficile le renforcement des capacités dans le secteur public.....	19
Encadré 3. Conditions favouring capacity development in organisations .....	20
Encadré 4. La façon d'aborder l'environnement propice au renforcement des capacités au Nigeria .....	26
Encadré 5. La réforme de l'environnement de l'entreprise en Afghanistan.....	27
Encadré 6. Le Parlement impose la création d'une fonction d'audit externe au Montenegro .....	29
Encadré 7. Du complément de salaire à des incitations durables pour les fonctionnaires de Tanzanie ....	31
Encadré 8. Modalités du soutien des donateurs au renforcement des capacités de fourniture de services d'éducation décentralisés en Ethiopie .....	32
Encadré 9. Des organisations locales renforcent les capacités en Croatie .....	33
Encadré 10. Sri Lanka : Renforcer des capacités nationales indépendantes pour l'analyse de la pauvreté .....	34
Encadré 11. Enseignements tirés dans le domaine du renforcement des capacités grâce aux formations de longue durée.....	35
Encadré 12. Evaluation organisationnelle participative pour fixer des objectifs et assurer le suivi.....	37
Encadré 13. Gestion de conflit en Indonésie : Un modèle pour les Etats fragiles ? .....	40
Encadré 14. Perception du problème des capacités dans le secteur de la santé en Papouasie-Nouvelle Guinée.....	40



# Résumé

## Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ?

L'absence de capacités nationales suffisantes est un des aspects essentiels à prendre en compte dans le cadre de l'action actuellement menée pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Même s'ils bénéficient de ressources financières sensiblement accrues, les efforts de développement déployés dans de nombreux pays comptant parmi les plus démunis ne pourront aboutir si le renforcement durable des capacités n'est pas l'objet d'une plus grande attention. Tant les organismes d'aide que les pays partenaires en sont maintenant largement convaincus, comme cela a été formulé dans la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 ».

Le renforcement des capacités constitue un défi majeur. La coopération technique et diverses formes d'aide à la mise en place de capacités absorbent des ressources considérables depuis de nombreuses décennies. Si quelques pays ont obtenu de bons résultats, les efforts déployés par les donateurs dans de nombreux pays n'ont guère donné de fruits sur le plan du renforcement durable des capacités nationales. C'est la difficulté rencontrée pour relever ce défi de la plus haute importance qui a motivé la rédaction de ce document. Celui-ci s'appuie sur une grande masse de données d'expérience fournies par des donateurs bilatéraux et multilatéraux et par des spécialistes de la sphère universitaire. Il porte essentiellement sur les capacités et la performance du secteur public, mais l'expérience dans le secteur privé est prise en compte si le cas le justifie.

Pour renforcer les capacités, il ne suffit pas d'améliorer les connaissances et les compétences des individus. Le renforcement des capacités est, en effet, très largement subordonné à la qualité des *organisations* au sein desquelles les individus travaillent. Qui plus est, les activités menées par des organisations données sont influencées par l'*environnement général* – les structures de l'autorité et du pouvoir et les institutions – dans lequel elles s'inscrivent. Les capacités ne sont pas seulement une question de compétences et de procédures. Elles sont aussi une question d'incitations et de gouvernance.

## Quels enseignements a-t-on tiré de l'expérience ?

Il y a peu de temps encore, le renforcement des capacités était essentiellement considéré comme un processus technique impliquant un simple transfert de connaissances ou de modèles organisationnels du Nord vers le Sud. Une attention insuffisante étant accordée au contexte politique et social plus vaste dans lequel sont menés les efforts à l'appui du renforcement des capacités, on a privilégié à l'excès ce qu'on jugeait être les « bonnes réponses », par rapport aux approches les mieux adaptées à la situation particulière d'un pays et aux besoins correspondants. Pour des raisons connexes, on a sous-estimé l'importance que revêt l'appropriation par les pays partenaires des initiatives en matière de renforcement des capacités.

Selon le nouveau consensus, qui est énoncé avec force dans la Déclaration de Paris de 2005, le renforcement des capacités est un processus nécessairement endogène, conduit vigoureusement par le pays concerné auquel les donateurs apportent un soutien. Le leadership politique et le système politique et de gouvernance existant sont ainsi considérés comme jouant un rôle décisif dans la création d'opportunités ou d'obstacles aux efforts de renforcement des capacités. L'appropriation des politiques

nationales n'est toutefois pas une simple question à laquelle on répond par oui ou par non, mais renvoie à des processus et à des évolutions. Elle n'est pas non plus monolithique. Les conditions peuvent se prêter à l'octroi par les donateurs d'un soutien à des processus appropriés localement d'amélioration dans certaines sphères organisationnelles même si les conditions prévalant dans l'ensemble du système ne sont pas optimales.

## De l'émergence d'un consensus à l'amélioration des pratiques sur le terrain

Les notions de capacités et de renforcement des capacités sont si générales que les praticiens ont souvent eu du mal à leur donner un sens opérationnel. Il importe que les praticiens commencent par aborder la question du type de capacités requises et centrent l'attention sur les capacités spécifiques nécessaires pour atteindre des objectifs clairement définis. L'approche « la mieux adaptée possible » du renforcement des capacités exige ensuite qu'on s'interroge systématiquement sur ce qui pourrait fonctionner en l'espèce. Pour ce faire, on peut veiller à ce qu'une attention suffisante soit accordée tant aux questions individuelles et organisationnelles qu'à l'environnement propice au renforcement des capacités, lors de chacune des quatre grandes phases ou tâches récurrentes du processus suivant :

### *Comprendre le contexte national et international*

Une bonne compréhension du contexte est fondamentale. L'« analyse institutionnelle », l'« analyse des pouvoirs » ou encore l'« analyse des moteurs du changement » sur lesquelles les organismes d'aide se fondent de plus en plus pour élaborer leurs plans d'aide par pays aident à comprendre l'environnement général. Ce type de travaux fait apparaître les systèmes d'incitations expliquant l'« absence de volonté politique », laquelle est souvent considérée comme étant à l'origine du succès limité des programmes de renforcement des capacités. Au niveau des organisations particulières, les méthodes d'évaluation types doivent être complétées par des analyses diagnostiques approfondies couvrant les aspects tant formels qu'informels. Les organisations étant des systèmes « ouverts », une réflexion sur les processus de changement possibles doit prendre en compte le rôle des acteurs tant externes qu'internes, y compris le secteur privé. L'impact négatif de l'exode des cerveaux au niveau international et le potentiel positif des diasporas comptent parmi les facteurs contextuels intéressant le niveau individuel de renforcement des capacités.

### *Recenser et soutenir les moteurs d'un changement approprié localement*

L'engagement énoncé dans la Déclaration de Paris selon lequel les pays partenaires doivent prendre la direction des opérations et les donateurs leur apporter un soutien est plus aisé à formuler qu'à appliquer. Il est toutefois clair que les interactions entre les donateurs et les acteurs nationaux peuvent générer soit des cercles vicieux, soit des cercles vertueux de changement s'agissant de l'appropriation des efforts déployés à l'appui du renforcement des capacités. Il importe au plus haut point de rompre tous les cercles vicieux qui réduisent peu à peu l'appropriation et les capacités, et de mettre à profit toutes les initiatives susceptibles de déboucher sur l'instauration d'une évolution plus positive, par exemple en encourageant dans le pays un accroissement de la « demande effective » concernant le renforcement des capacités dans le secteur public.

D'un point de vue plus strictement organisationnel, les donateurs devraient soutenir la mise en place de cadres d'action à l'appui du renforcement des capacités qui bénéficient d'un véritable engagement à haut niveau, et s'abstenir de lancer des initiatives parallèles qui fragmentent les efforts et détournent des ressources essentielles. En l'absence d'engagement, il faudrait qu'ils s'attachent à le générer en renforçant les demandes des clients et des citoyens. Les évaluations des besoins en matière de capacité devraient commencer par aborder la question du type de capacités nécessaires et éviter le piège consistant à offrir une formation générique sur des questions générales, sans rapport avec les capacités et les performances d'organisations spécifiques. Certaines organisations seront une meilleure cible que d'autres en ce sens que des améliorations de leurs capacités et de leurs performances auraient des retombées positives plus vastes sur le reste de l'administration et l'économie dans son ensemble.

Les professionnels indépendants opérant à l'intérieur ou à l'extérieur du secteur public sont des alliés potentiels pour les réformateurs désireux de promouvoir le renforcement des capacités et il convient d'examiner la possibilité d'exploiter ce potentiel. Les donneurs devraient aussi être attentifs à l'intérêt que pourraient porter les pouvoirs publics à une harmonisation des dispositifs de complément salarial en tant que mesure transitoire vers l'adoption d'une politique des rémunérations plus rationnelle dans la fonction publique, laquelle est une des conditions nécessaires pour le renforcement des capacités dans de nombreux pays.

### **Fournir un soutien**

En fournissant un soutien à l'appui d'une politique ou d'un programme de renforcement des capacités, les donneurs doivent garder présentes à l'esprit les contraintes institutionnelles existantes et veiller à ce que leur propre approche n'aggrave pas le problème. C'est ainsi qu'on a souvent reproché aux Unités de mise en œuvre des projets de détourner des ressources de fonctions gouvernementales essentielles et d'entraver un renforcement durable des capacités du secteur public. Lorsqu'on collabore avec des organisations, la recherche d'un accord sur les résultats concrets qui sont visés en matière de renforcement des capacités semble aller de soi mais cette tâche est souvent négligée. Les programmes doivent non seulement avoir des objectifs précis, mais aussi être dotés de ressources appropriées, sélectionnées sur la base du rapport coût-efficacité et non pas seulement en fonction de ce que les donneurs ont à offrir. Cela peut impliquer qu'on accorde la préférence à des fournisseurs locaux ou qu'on privilégie les liens Sud-Sud. Cela suppose, selon toute vraisemblance, qu'on mobilise les compétences et les énergies des ONG, des laboratoires d'idées et du secteur privé du pays partenaire. Il peut être utile d'opérer de nouveaux investissements importants dans les capacités de formation, comme le fait valoir, entre autres, la Commission économique pour l'Afrique. Toutefois, la reconstitution des capacités de formation doit tenir compte des évolutions technologiques récentes ainsi que des enseignements tirés de l'expérience acquise dans la conception de programmes. La création de compétences doit toujours être intégrée aux changements organisationnels et institutionnels nécessaires pour pouvoir exploiter efficacement les nouvelles compétences.

### **Tirer les enseignements de l'expérience et les partager**

Les futures initiatives en matière de renforcement des capacités devraient être conçues de manière à optimiser l'acquisition de connaissances à chacun des trois niveaux de renforcement des capacités : individuel, organisationnel et général. Il conviendrait de s'attacher tout particulièrement à dégager une perception commune de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas lorsqu'on veut améliorer l'environnement général. Un suivi – assuré de préférence par des évaluateurs indépendants – de l'application des engagements énoncés dans la *Déclaration de Paris* s'agissant de l'aide au renforcement des capacités est indispensable, de même qu'une meilleure surveillance de l'utilisation des ressources allouées aux initiatives en faveur du renforcement des capacités. Le suivi des programmes devrait être centré précisément sur les résultats attendus de sorte que les enseignements pertinents puissent être mis à profit dans le cadre de la gestion des programmes et de la conception des programmes futurs. Pour ce faire, on peut, par exemple, s'attacher à recueillir les points de vue des clients ou des utilisateurs finals des services concernés pour suppléer l'absence de mesures de l'amélioration des capacités. Le suivi des incidences de la formation ne doit pas se limiter aux avantages immédiats qui en découlent pour chacun de ses bénéficiaires, mais englober les effets produits sur les capacités organisationnelles.

## **Le renforcement des capacités dans les États fragiles**

Prêter attention aux questions liées au renforcement des capacités s'impose tout autant dans les « États fragiles » que dans d'autres pays en développement ou en transition, même si la situation peut requérir une approche plus sélective et plus limitée. Le ciblage sur le renforcement des capacités peut être un moyen possible d'associer différents secteurs de la collectivité aux nouveaux efforts de développement entrepris dans ce type de contexte. Les États fragiles sont confrontés à des situations nationales très diverses, allant de la reconstruction au sortir d'un conflit à la faiblesse chronique des pouvoirs publics.

Toutefois, l'expérience récente acquise dans ces pays peut être mise à profit dans un grand nombre de cas.

L'idée selon laquelle un renforcement réussi des capacités s'appuie sur une bonne compréhension à plusieurs niveaux du contexte national vaut tout particulièrement pour les environnements fragiles. C'est cette compréhension qui rend possible la conception de solutions répondant le mieux à une situation particulière.

D'autres enseignements concernent l'intérêt qu'il y a à centrer l'attention sur les fonctions essentielles de l'État, notamment celles dont l'exécution influe directement sur la probabilité d'un effondrement de l'État ou d'un autre conflit ; l'opportunité d'une planification conjointe avec les différents acteurs de la sécurité, de la diplomatie et du développement ; et l'importance qu'il y a à promouvoir le rôle pilote des pays partenaires même lorsque les conditions semblent peu prometteuses, à veiller très soigneusement à ne pas porter atteinte aux capacités existantes, y compris aux capacités dormantes, et à collaborer avec les acteurs non gouvernementaux d'une manière propre à renforcer la mise en place, à plus long terme, de capacités dans le secteur public.

## Aller de l'avant : de nouveaux efforts s'imposent

Relever le défi posé par le renforcement des capacités ne sera pas chose aisée. Des efforts soutenus particuliers devront être déployés pour faire avancer le programme d'action ci-dessus. En particulier, les points suivants doivent être examinés de toute urgence par le CAD et constitueront les axes des travaux futurs du Réseau du CAD sur la gouvernance (GOVNET) :

- Consolider le nouveau consensus sur le renforcement des capacités en tant que processus endogène en veillant à ce qu'il touche tous les secteurs du système d'aide et devienne un thème central du dialogue mené à l'échelon local. GOVNET apportera son concours en offrant des avis concrets aux praticiens qui conduisent la réflexion sur le renforcement des capacités au sein des organismes d'aide ou participent au dialogue en la matière à l'échelon local.
- S'attaquer aux facteurs systémiques qui font actuellement obstacle à un renforcement des capacités induit par les pays partenaires, tel qu'il est envisagé dans la Déclaration de Paris. Les donateurs et les pays partenaires devraient ensemble s'attacher davantage à rechercher les raisons pour lesquelles l'environnement général est si souvent peu favorable et à trouver les moyens de remédier à cette situation. GOVNET diffusera plus largement des informations sur la mesure dans laquelle les analyses des pouvoirs et des moteurs du changement peuvent aider à mieux comprendre l'environnement général qui est propice au renforcement des capacités.
- Veiller à ce que la communauté internationale joue son rôle s'agissant de l'exécution des engagements énoncés dans la Déclaration de Paris. GOVNET mettra à disposition des études de cas sur les bonnes et les mauvaises pratiques concernant le soutien aux initiatives en matière de renforcement des capacités pilotées par les pays partenaires. Cela aidera les donateurs à progresser dans la mise en œuvre de l'engagement qu'ils ont pris d'apporter un soutien par le biais de programmes coordonnés se rattachant aux stratégies pilotées par les gouvernements des pays partenaires, conformément à l'indicateur 4 de la Déclaration de Paris.
- Intégrer pleinement la formation et la valorisation du capital humain aux réformes organisationnelles et aux changements institutionnels nécessaires pour pouvoir exploiter efficacement les compétences. La conception des futurs programmes devrait tenir dûment compte des aspects informels du mode de fonctionnement des organisations et de la mesure dans laquelle elles sont influencées par leur environnement social et politique. Les orientations futures du GOVNET refléteront pleinement les enseignements tirés à cet égard.
- Travailler à l'élaboration de statistiques de la coopération technique pertinentes pour l'action des pouvoirs publics. Afin de déterminer si les ressources allouées par les donateurs contribuent davantage à l'obtention de résultats en matière de renforcement des capacités, il faut disposer de

---

données plus détaillées. GOVNET s'associera aux efforts déjà entrepris dans ce sens par le GT STAT du CAD, pour dégager les enseignements de l'expérience acquise à ce jour et aider à garantir un résultat optimal.

- Faire fond sur les connaissances acquises récemment en ce qui concerne les problèmes posés par le renforcement des capacités dans les États fragiles. Un renforcement des capacités bien ciblé et dûment mis en œuvre peut être une solution pour réduire la fragilité des États, qui est l'un des problèmes majeurs de notre époque. GOVNET diffusera de nouvelles orientations opérationnelles en la matière par le biais des liens avec les équipes par pays appliquant les « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles » et par l'intermédiaire des services centraux des organismes donneurs.



# I. Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ?

## Contexte et objet du présent document

### *Le consensus grandissant sur l'efficacité de l'aide et les capacités*

Dans les examens de l'efficacité de l'aide, le renforcement des capacités est invariablement considéré comme l'un des aspects les plus importants tant pour les donateurs que pour les pays partenaires. La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » de 2005 souligne la nécessité d'accroître sensiblement le soutien apporté aux efforts conduits par les pays partenaires pour renforcer la gouvernance et améliorer la performance au regard du développement. Dans ce contexte, la Déclaration préconise de faire du renforcement des capacités un objectif explicite des stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté. Les rapports établis au titre du Projet du millénaire des Nations Unies et ceux de la Commission économique pour l'Afrique, entre autres, en appellent à la communauté internationale pour qu'elle traite le dossier du renforcement des capacités avec une plus grande célérité.<sup>1</sup> En Afrique, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a recensé les contraintes en matière de capacités comme un obstacle majeur à un développement durable. Toutes les parties conviennent que faute de capacités nationales suffisantes, les efforts de développement déployés dans de nombreux pays comptant parmi les plus démunis ont peu de chances d'aboutir même s'ils bénéficient de ressources financières sensiblement accrues.

On reconnaît aussi que le renforcement des capacités pose un défi majeur.<sup>2</sup> Ces dernières années, un quart environ de l'aide des donateurs, soit plus de 15 milliards de dollars par an,<sup>3</sup> est allé à la « coopération technique » qui est censée viser essentiellement le renforcement des capacités. Malgré l'ampleur des ressources mises en œuvre, les résultats des évaluations confirment que le renforcement durable des capacités demeure l'un des défis les plus difficiles à relever pour la communauté internationale du développement. Le renforcement des capacités est l'un des objectifs des donateurs pour lesquels les progrès réalisés sont les plus faibles, ces derniers venant loin derrière les progrès accomplis dans le domaine du renforcement des infrastructures ou de l'amélioration de la santé et de la réduction de la mortalité infantile. C'est ainsi qu'en 2004, le *Global Monitoring Report* qui fait le point sur les avancées vers la réalisation des OMD, a relevé que les améliorations intervenues au niveau de la gestion et des institutions du secteur public – principaux indicateurs des capacités du secteur public – sont restées en deçà de tous les autres critères de référence concernant les OMD.<sup>4</sup>

**C'est le contraste existant entre l'importance de plus en plus largement reconnue des capacités et la difficulté de les renforcer qui a motivé la rédaction de ce document.** Le bilan est toutefois mitigé. Certains pays en développement ont réalisé des progrès notables en matière de renforcement des capacités et les donateurs ont joué à cet égard un rôle de soutien important. Nous disposons donc d'une base pour tirer des enseignements aussi bien de nos échecs que de nos réussites.

## Objectifs du document

Ce document offre un cadre de réflexion sur le renforcement des capacités, établi à partir des principaux enseignements tirés de l'expérience, qu'elle soit positive ou négative. Il s'appuie sur le très grand nombre d'évaluations et d'analyses conduites par des donneurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que sur les travaux d'universitaires.<sup>5</sup> Il porte essentiellement sur les problèmes de capacité dans le secteur public sans toutefois traiter de l'ensemble des problèmes se posant dans ce secteur et sans pouvoir aborder les défis auxquels doivent faire face des secteurs spécifiques, comme les échanges ou l'éducation. Il ne donne pas de recettes ou d'instructions précises concernant la marche à suivre pour renforcer les capacités. Au lieu de cela, il rassemble les enseignements généraux de l'expérience les plus importants et décrit leurs conséquences pour les pratiques actuelles en matière de développement.

**L'un des enseignements de l'expérience les plus importants est qu'il n'existe pas de solutions miracles ni de formules simples applicables dans toutes les situations.** Par ailleurs, l'expérience met en lumière une série de questions essentielles dont le traitement approprié permettra d'améliorer les résultats obtenus dans de nombreux contextes particuliers.

Le document vise un large éventail de décideurs et de praticiens. Mais il s'adresse tout particulièrement aux personnels de terrain oeuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement. De fait, on s'accorde de plus en plus largement à reconnaître que c'est sur le terrain que les décisions relatives à la conception des activités de coopération pour le développement sont prises de la manière la plus efficace et que c'est aussi là où l'apprentissage et l'innovation ont le plus de chances de se produire. **Ce document est censé servir de cadre pour orienter et stimuler les discussions en cours.** Il pourrait aussi alimenter un dialogue entre les pays partenaires et les donneurs.

## Concepts de base

### Qu'entend-on par renforcement des capacités et pourquoi est-ce important ?

Dans le présent document, les « capacités » renvoient à l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès. La définition retenue est délibérément simple. Aucune appréciation n'est portée sur les objectifs que les individus choisissent de poursuivre ou sur ce qui devrait être considéré comme un succès dans la gestion de leurs efforts collectifs.

Or, les capacités sont importantes en raison de leur lien avec la *performance* des systèmes nationaux, eu égard notamment à la fourniture de biens et de services de base et à l'instauration d'un environnement réglementaire et d'un cadre d'action propices au développement. Le lien existant dans nos sociétés entre les capacités et la performance peut être illustré par une analogie avec l'automobile. Si nous prenons soin d'entretenir son moteur, le châssis, les freins, les pneus, etc. – ses capacités – c'est parce que nous attachons du prix aux conditions de transport sûres et fiables – la performance – qu'elle nous offre.<sup>6</sup> Les agences de coopération pour le développement s'intéressent en fin de compte aux facteurs qui permettent de réaliser une bonne performance eu égard aux objectifs de développement et aux OMD. Cela requiert une connaissance précise des différents déterminants de cette performance.

Le « renforcement des capacités » a trait aux processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans. Après mûre considération, l'expression « renforcement des capacités » est utilisée de préférence à l'expression classique de « mise en place de capacités », laquelle laisse supposer un processus démarrant de zéro et donnant lieu à l'instauration progressive d'une nouvelle structure à partir d'un schéma préconçu. L'expérience donne à penser que les capacités ne sauraient être améliorées avec succès de cette manière.

La « promotion du renforcement des capacités » renvoie à ce que les partenaires extérieurs – nationaux ou étrangers – peuvent faire pour soutenir, faciliter ou déclencher le renforcement des capacités et des processus de changement connexes. Elle ne saurait aucunement être assimilée à la fourniture d'une

assistance technique. Tout ce qui relève de la rubrique de la coopération technique ou de l'assistance technique dans les statistiques des donateurs ne contribue pas à renforcer les capacités. A l'inverse, les programmes d'assistance financière comportent des éléments qui, lorsqu'on y regarde de plus près, apparaissent constituer un soutien au renforcement des capacités. Les donateurs peuvent, par exemple, jouer les rôles suivants : faciliter l'accès aux connaissances ; s'entremettre en vue de la conclusion d'accords entre plusieurs parties prenantes ayant pour effet de supprimer les obstacles au renforcement des capacités ; participer au dialogue ou aux activités de sensibilisation en la matière ; mettre à disposition des ressources supplémentaires qui aident à venir à bout des goulets d'étranglement dans les processus de changement ; et créer des espaces pour l'apprentissage par la pratique.

Le consensus international grandissant sur l'importance que revêt le renforcement des capacités repose sur deux observations étroitement liées :

- Les capacités nationales sont la clé de la performance au regard du développement et partant, des efforts visant à accélérer la croissance économique, à réduire la pauvreté et à réaliser les OMD. Cela vaut tant pour les capacités génériques (comme l'aptitude à planifier et à gérer les changements organisationnels et les améliorations des services) que pour des capacités spécifiques dans des domaines essentiels (comme la gestion des finances publiques ou les négociations commerciales). L'insuffisance des capacités dans le secteur public constitue un goulet d'étranglement majeur, notamment en raison de ses effets sur l'environnement propice à l'entreprise privée et au renforcement des capacités du secteur privé.
- L'élément central de la réflexion contemporaine sur l'aide et l'efficacité au regard du développement est l'appropriation locale. Or l'appropriation locale des politiques et des programmes suppose l'existence de capacités correspondantes. L'appropriation ne saurait voir le jour en l'absence de capacités locales suffisantes.<sup>7</sup> Parmi les capacités requises figurent celles permettant de concilier les intérêts très divers existant dans le pays afin de dégager des compromis et des engagements communs.

### Niveaux d'analyse

Comprises comme l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité à gérer leurs affaires avec succès, les capacités requièrent manifestement davantage que l'expérience, les connaissances et les compétences techniques des individus. S'il est important, le renforcement des capacités au niveau individuel est fortement tributaire des organisations au sein desquelles opèrent les individus. Qui plus est, le fonctionnement des différentes organisations est influencé par l'environnement général – notamment le cadre institutionnel et les structures de l'autorité et du pouvoir – dans lequel elles s'inscrivent. Les structures du pouvoir et les institutions (les modes de comportement habituels régis par les normes sociales ou « les règles du jeu formelles et informelles au sein d'une collectivité ») façonnent et limitent le fonctionnement des organisations particulières (« groupes d'individus liés par un objectif commun »).<sup>8</sup> Comme le fait valoir le Groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique, le défi posé par les capacités est au fond un défi de gouvernance.<sup>9</sup>

**Il existe donc trois niveaux d'analyse auxquels des objectifs en matière de renforcement des capacités peuvent devoir être poursuivis : 1) individuel, 2) organisationnel et 3) général.** Ces termes sont utilisés tout au long du document. Le terme « systémique » a trait aux interactions entre les différents niveaux.

**L'environnement général influe sur le comportement des organisations et des individus, en grande partie par le biais des incitations qu'il crée.** Ainsi, le fait qu'une organisation soit ou non à même de réaliser ses objectifs ne dépend pas seulement des ressources dont elle dispose, mais aussi des incitations générées par la manière dont elle est dotée en ressources dans le cadre des règles en vigueur. Les organisations ou les réseaux d'organisations peuvent être considérés comme des « systèmes ouverts », en constante interaction avec les éléments de leur environnement. « L'environnement offre des incitations aux organisations en les incitant à agir de certaines façons. Certaines incitations favorisent la productivité,

la croissance et le renforcement des capacités, et d'autres la passivité, le déclin, voire la cessation d'activité ». <sup>10</sup> De même, les règles organisationnelles et institutionnelles influent sur les capacités des individus en créant des systèmes d'incitation qui leur offrent la possibilité, ou les en privent, de faire bon usage de leurs aptitudes et compétences.

Si l'on veut que les efforts déployés pour promouvoir le renforcement des capacités soient couronnés de succès, il faut donc prêter attention non seulement aux compétences et aux procédures organisationnelles, mais aussi aux questions d'incitations et de gouvernance. Les initiatives en faveur du renforcement des capacités interviennent presque toujours dans un contexte organisationnel particulier où un système d'incitations donné mérite de retenir l'attention. Toutefois, le processus plus vaste de transformation ou d'affaiblissement des institutions en cours dans un pays peut être une source tout aussi importante d'incitations et de contre incitations en matière de comportement qui affectent les capacités.

### *L'ampleur et les limites du défi posé par les capacités*

Le renforcement des capacités ainsi conçu ne saurait être assimilé à l'instauration d'un État performant ou à la promotion de la bonne gouvernance. Ce sont deux processus plus vastes, même s'ils sont étroitement liés. Une autre expression largement utilisée, le « renforcement des institutions », recoupe le renforcement des capacités mais ne peut s'y substituer.

Le renforcement des capacités du secteur public est une composante importante de la formation de l'État et un moyen d'améliorer la gouvernance. Les données d'expérience qui sont reprises dans la section suivante donnent à penser que le renforcement des capacités et les améliorations générales apportées à la gouvernance et à la performance de l'État sont en général liés et ont tendance à se renforcer mutuellement. Mais le renforcement des capacités peut aussi être un point de départ dans des pays où la gouvernance est déficiente et où les administrations sont peu performantes.

Le renforcement des capacités est fondamental, non seulement pour le secteur public, mais aussi pour les entreprises privées et pour les organisations et associations privées sans but lucratif. Le présent document est centré sur les capacités du secteur public, et notamment sur la manière dont ces dernières influent sur le contexte politique, économique et social général et sont influencées par celui-ci. Toutefois, les enseignements tirés de l'expérience dans le secteur privé sont pris en compte si le cas le justifie.

## II. Les enseignements tirés de l'expérience

### Les expérimentations successives

Il y a peu de temps encore, le renforcement des capacités était considéré essentiellement comme un processus technique selon lequel des connaissances ou des modèles organisationnels étaient transférés du Nord vers le Sud. Une attention insuffisante était accordée au contexte politique et social général dans lequel des efforts étaient déployés pour renforcer les capacités. On s'est ainsi excessivement attaché à trouver les « bonnes réponses » et non à élaborer les approches convenant le mieux à la situation particulière d'un pays et aux besoins correspondants.

Les questions concernant les capacités et le renforcement des capacités font partie depuis plusieurs décennies du programme d'action à l'appui du développement. Dès les années 50 et 60, les donateurs et les universitaires ont consacré des travaux considérables au renforcement des institutions du secteur public, une très large place étant faite à la valorisation des ressources humaines (éducation, formation et bourses d'étude). Les notions de transfert des connaissances du Nord vers le Sud étaient alors très répandues. La coopération technique s'est révélée être un instrument permettant de remédier à ce qu'on considérait comme des déficits institutionnels ou de qualifications. Dans de nombreux pays pauvres, une grande partie de cette aide a donné de très maigres résultats et on s'est ainsi efforcé d'apporter des améliorations, mais le plus souvent dans le cadre du même paradigme général.

Les donateurs n'ont reconnu que tardivement l'importance essentielle que revêtent l'appropriation et la maîtrise des stratégies de développement par les pays pour le renforcement des capacités. Pendant de nombreuses années, ils ont gravement surestimé les possibilités de renforcement des capacités offertes par la coopération pour le développement en l'absence de véritable engagement de la part des pays partenaires. Dans les années 80, on a pris conscience de façon plus aiguë de l'importance des capacités des pays pour la gestion des processus de réforme économique. Toutefois, là où – par exemple, dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne – la demande endogène concernant le renforcement des capacités était faible, l'approche suivie alors pour « mettre en place » des capacités laissait encore une large place à l'implantation de modèles inspirés de l'extérieur qu'on ne cherchait guère à adapter aux cultures et conditions locales.

L'expérience acquise au cours des deux décennies suivantes a fait apparaître de plus en plus clairement qu'il importait de prendre beaucoup plus au sérieux l'appropriation par le pays concerné. **Le renforcement des capacités resterait inefficace aussi longtemps qu'il ne s'inscrirait pas dans le cadre d'un processus endogène de changement qui lui imprimerait une véritable impulsion.**

### Le nouveau consensus

En 1992, lorsque le CAD a adopté les Principes pour une aide efficace, les donateurs avaient quelque peu amélioré leur approche du renforcement des capacités. La publication du CAD/OCDE de 1996 sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle* a joué un rôle décisif en définissant les grands éléments d'un nouveau paradigme de la coopération pour le développement reposant sur

l'appropriation et le partenariat pour le renforcement des capacités.<sup>11</sup> Des initiatives plus récentes, comme le Cadre de développement intégré (1998), l'Initiative en faveur des CSLP (1999), et les Déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005) sur l'alignement et l'harmonisation de l'aide ont renforcé l'accent mis sur la promotion de l'appropriation et de la prise en main à l'échelon local.

**L'un des principaux éléments du nouveau consensus entre les donateurs et les pays en développement est la responsabilité qui incombe au premier chef aux pays partenaires s'agissant du renforcement des capacités, les donateurs jouant un rôle de soutien.** Selon la Déclaration de Paris (encadré 1), les pays en développement sont censés conduire le processus de renforcement des capacités en fixant des objectifs spécifiques dans les plans nationaux de développement. Les donateurs s'engagent à apporter un soutien financier et analytique en faveur des objectifs, des plans et des stratégies des pays partenaires. Ils doivent tirer pleinement parti des capacités existantes et harmoniser leur soutien au renforcement des capacités.

#### **Encadré 1. Le renforcement des capacités dans la Déclaration de Paris de 2005**

La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit non seulement s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

Les pays partenaires s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

Les donateurs s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités.

Source : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005.

La large place qui est maintenant faite à l'appropriation locale atteste du rôle essentiel que jouent le leadership politique et le système politique et de gouvernance existant en créant des opportunités et des obstacles pour le renforcement des capacités. Elle témoigne aussi de l'influence limitée que peuvent exercer les organismes de coopération pour le développement lorsque la situation du pays est défavorable. Cela implique que les personnels de terrain des organismes d'aide aient pour tâche essentielle de déterminer précisément quels sont les domaines où il est possible d'apporter un soutien dans la mesure où des politiques appropriées localement existent ou pourraient être mises en place pour répondre à de nouvelles demandes internes, et quels sont ceux où cela n'est pas possible car les conditions préalables essentielles ne sont pas réunies.<sup>12</sup>

Selon toute vraisemblance, cela ne sera jamais une question à laquelle on peut répondre simplement par oui ou par non. L'appropriation renvoie à des processus et à des évolutions, et non à la présence ou à l'absence d'une qualité particulière. L'appropriation n'est pas non plus quelque chose de monolithique, qui serait exercé par un pays tout entier ou par son gouvernement. Les obstacles systémiques risquent d'être importants et il convient de rechercher, dans tous les cas, l'adhésion des dirigeants au niveau le plus élevé. Mais les possibilités de réelle appropriation des politiques peuvent varier selon les secteurs ou les organisations (ministères, organismes publics). Les conditions peuvent se prêter à l'octroi par les donateurs d'un soutien à des processus d'amélioration appropriés localement dans certaines sphères organisationnelles même lorsque les conditions prévalant dans le système en général et l'environnement structurel/institutionnel d'ensemble sont peu favorables.

## Principales conditions propices au renforcement des capacités

Les facteurs propres à favoriser ou à bloquer le renforcement des capacités sont souvent d'ordre systémique – ce qui implique qu'on centre l'attention sur les liens existant entre l'environnement général et les autres niveaux. Dans tout contexte systémique donné, il faut aussi prendre en considération les facteurs à l'œuvre dans des organisations particulières ou dans certains types d'organisations. Des pays comme la Chine, le Chili et le Botswana qui ont élaboré eux-mêmes leurs programmes de réforme et défini les grandes orientations à suivre pour faire face aux contraintes en matière de capacités, ont pu améliorer leurs performances et conserver les talents locaux. Ailleurs, on a réussi dans une certaine mesure à renforcer les capacités dans des sphères organisationnelles bien délimitées malgré un environnement général peu favorable. Dans l'un et l'autre cas, les donateurs ont pu apporter une aide. A la lumière de ces succès, et parfois d'échecs, la communauté du développement est peu à peu parvenue à une conception commune des conditions essentielles propres à favoriser le renforcement des capacités.<sup>13</sup>

Les encadrés 2 et 3 font la synthèse des principaux enseignements tirés de l'expérience internationale. L'encadré 2 reprend les principales conclusions concernant les conditions systémiques qui ont tendance à entraver le renforcement des capacités.

Positivement parlant, l'encadré 2 donne à penser qu'un renforcement réussi des capacités est lié à deux séries de facteurs. Premièrement, il existe un ensemble de conditions générales propres à accroître les chances de succès. On peut citer à cet égard la paix et la croissance économique, et les évolutions dans la vie politique et sociale débouchant sur l'institutionnalisation d'une amélioration de la gouvernance et un renforcement de la légitimité et de l'influence des règles formelles par rapport à un système de favoritisme. Deuxièmement, une série de facteurs influe plus directement sur les capacités de l'administration et partant, sur la possibilité d'améliorer rapidement les capacités du secteur public.

### Encadré 2. Conditions ayant rendu difficile le renforcement des capacités dans le secteur public<sup>14</sup>

#### Absence d'environnement généralement favorable :

- Absence de sécurité humaine et existence d'un conflit armé.
- Mauvaise politique économique décourageant une croissance favorable aux pauvres.
- Faible contrôle parlementaire de l'exécutif.
- Pas de possibilité véritable de s'exprimer, notamment pour les bénéficiaires visés. Cela va généralement de pair avec un faible capital social (confiance) et des systèmes politiques se caractérisant par un faible taux de participation, des « règles du jeu » mal définies et appliquées de manière arbitraire et/ou le non respect des droits de l'homme.
- Corruption généralisée (politique et administrative) dans les administrations centrales.
- Clientélisme ou patrimonialisme généralisé, compromettant la réalisation des tâches officielles de l'organisation.

#### Aspects de l'inefficacité des pouvoirs publics :

- Administration compartimentée, dotée d'une faible capacité générale de gestion économique et des finances publiques, manque de transparence et reddition de comptes insuffisante.
- Politiques gouvernementales absentes, manquant de crédibilité et/ou changeant rapidement, et pléthore d'initiatives pour la réforme et le changement.
- Dotations financières et en personnel imprévisibles, non équilibrées ou rigides.
- Mauvaises conditions dans la fonction publique : niveaux de rémunération incompatibles avec des attentes raisonnables concernant le niveau de vie ; exodes répétés de personnel qualifié vers d'autres pays ; dépendance excessive à l'égard de postes financés par les donateurs.
- Organisations cloisonnées et compartimentées ayant des modes de gestion centralisés, strictement hiérarchiques et autoritaires.
- Engagement simplement formel à l'égard d'une culture orientée vers la performance, comme il ressort de l'absence de récompense en cas de bonne performance et de sanction en cas de mauvaise performance.

Il s'agit non seulement d'aspects hérités de la structure de l'administration et de schémas solidement ancrés dans la fonction publique, mais aussi de caractéristiques sur lesquelles les donneurs exercent une forte influence – le phénomène de pléthore des réformes et la prévisibilité souvent faible des apports de ressources des donneurs.

Les obstacles recensés dans l'**encadré 2** ont peu de chances de disparaître en l'absence de transformations profondes imposées au niveau politique le plus élevé et opérées sur une longue période. Si les donneurs peuvent exercer une influence positive ou négative sur certains aspects, la possibilité pour leurs initiatives ou leurs programmes de générer des changements dans le secteur public est extrêmement limitée lorsque ceux-ci ne sont pas activés par des forces internes. Il en est de même pour le niveau organisationnel, mais le degré de leadership local qui est nécessaire au succès dans une organisation ou une sphère organisationnelle donnée peut être moindre. L'**encadré 3** concerne plus précisément le niveau organisationnel du renforcement des capacités.

Le renforcement des capacités dans certaines organisations – voir l'**encadré 3** – sera toujours entravé par les grands paramètres de l'environnement institutionnel qui ont été mis en évidence ci-dessus, mais la mesure dans laquelle il s'agit d'obstacles majeurs semble variable. L'encadré fait la synthèse des conclusions tirées d'un large éventail d'évaluations et d'études sur les facteurs généralement considérés comme étant propices au succès à ce niveau.

Au niveau organisationnel, un leadership ferme et efficace se révèle être un important facteur de réussite, de même que les fortes pressions exercées en faveur du changement par des forces extérieures à l'organisation. De la même manière, une gestion active du processus permet de cumuler les avantages et de recueillir peu à peu le soutien des différents groupes de parties prenantes qui pourraient sinon compromettre le processus.

### Encadré 3. Conditions favouring capacity development in organisations

- De fortes pressions en faveur d'améliorations sont exercées de l'extérieur, du côté de la demande (par les clients, les responsables politiques, etc.).
- Les hauts responsables prennent des initiatives visibles en faveur du changement, favorisent l'émergence d'un sentiment clair de la mission à accomplir, encouragent la participation, définissent précisément les attentes concernant les performances et récompensent les agents dont les performances sont satisfaisantes (reconnaissance des compétences, rémunération et promotions au mérite).
- La gestion du changement est abordée d'une manière intégrée.
- Une masse critique d'agents, y compris d'agents en première ligne, est associée à terme au processus.
- Les innovations organisationnelles sont expérimentées et adaptées.
- Des résultats rapides qui renforcent l'engagement à l'égard du changement apparaissent au début du processus.
- Les hauts responsables et les agents du changement gèrent le processus de manière stratégique et proactive, en tenant compte de ses aspects tant internes qu'externes (communication, ordonnancement dans le temps, calendrier, boucles rétroactives, célébration des succès et prise en considération des problèmes).

## Récapitulation des enseignements tirés de l'expérience

Les discussions menées à ce jour donnent à penser que les enseignements les plus importants tirés au sujet du renforcement des capacités sont les suivants :

- Les capacités – c'est-à-dire l'aptitude des individus et des organisations à définir et à réaliser leurs objectifs – **concernent trois niveaux : le niveau individuel, le niveau organisationnel et le niveau de l'environnement général**. Ces niveaux sont interdépendants. Cela suppose qu'on se préoccupe de l'économie politique du changement en général, mais qu'on continue à considérer le renforcement

des capacités comme un défi particulier et un angle d'attaque distinct des efforts plus vastes visant à renforcer l'État ou à promouvoir la bonne gouvernance.

- Le renforcement des capacités – c'est-à-dire le processus par lequel les capacités sont libérées, renforcées et préservées – va bien au-delà des approches de la coopération technique et de la formation qui ont été associées par le passé à la « mise en place de capacités ». Le stock de capital humain et l'offre de compétences générales et techniques sont importants. Toutefois, **la capacité d'un pays d'utiliser à bon escient du personnel qualifié est fonction des incitations générées par les organisations et l'environnement général.**
- **Le renforcement des capacités est nécessairement un processus de changement endogène.** Le renforcement des capacités supposant bien plus que la connaissance de questions techniques et de principes organisationnels généraux, il ne saurait être importé. On ne saurait trop insister sur ce point. Les organismes d'aide ayant pour mission de soutenir le renforcement des capacités devraient être à la pointe du mouvement en faveur de l'appropriation locale des initiatives en matière de changement.
- La prise en compte des interactions entre les trois niveaux du processus de renforcement des capacités – général, organisationnel et individuel – suppose que l'on reconnaisse le rôle important que jouent les facteurs systémiques en promouvant ou en entravant le changement. Toutefois, **les obstacles survenant dans l'environnement général ne sont pas des obstacles majeurs dans tous les cas et il est possible de recenser au niveau organisationnel des facteurs propres à favoriser le succès.** Un renforcement des capacités ciblé sur des organisations particulières peut aussi se justifier dans des situations de gouvernance dans l'ensemble peu prometteuses (comme on le verra plus avant dans la section IV).



## III. De l'émergence d'un consensus à l'amélioration des pratiques sur le terrain

### Mettre en pratique les enseignements de l'expérience

Les enseignements qui ont été tirés au cours des 40 dernières années en ce qui concerne le renforcement des capacités ne livrent pas de messages simples sur la manière de procéder. L'adoption de meilleures pratiques sur le terrain requiert qu'on centre l'attention sur des objectifs spécifiques, puis qu'on réfléchisse de manière souple et imaginative aux méthodes convenant le mieux à la situation. Les notions de capacités et de renforcement des capacités sont si générales que les praticiens ont souvent eu du mal à leur donner un sens opérationnel. Il importe donc que les praticiens commencent par aborder la question du type de capacités requises et qu'ils centrent l'attention sur les capacités spécifiques nécessaires pour atteindre des objectifs clairement définis. Comme cela a été souligné dans la section II, il faut alors rechercher activement des approches qui soient le *mieux adaptées possible* à la situation particulière du pays, du secteur ou de l'organisation concerné. Cela suppose une très grande souplesse dans la définition des modalités appropriées du soutien au renforcement des capacités.

**Tout en conservant cette souplesse, il devrait être possible de conduire la recherche d'une manière systématique.** Pour ce faire, on peut s'attacher à prendre en considération les questions pertinentes à chacune des phases du processus en prêtant attention à chaque niveau d'analyse – général, organisationnel et individuel.

Le **tableau 1** décrit une approche systématique devant permettre d'envisager de manière souple les modalités les mieux appropriées pour élaborer un programme de renforcement des capacités. Il suggère, de manière schématique, des questions à examiner à chaque *niveau* de renforcement des capacités (général, organisationnel et individuel) pour les différentes *étapes*. Ces dernières ne forment pas une séquence unique, exceptionnelle. Elles représentent des tâches à réaliser dans le cadre de ce qui semble devoir être un processus continu, itératif. Quatre « étapes », ainsi comprises, sont prises en considération :

- Comprendre le contexte national et international.
- Recenser et soutenir les moteurs d'un changement approprié localement.
- Fournir un soutien.
- Tirer les enseignements de l'expérience et les partager.

La suite de cette section s'articule autour des deux dimensions (niveaux et étapes) de ce diagramme. Si toutes les questions ne peuvent pas être abordées dans les différentes sous sections correspondantes, la section dans son ensemble fournit d'utiles informations sur les questions essentielles à examiner avant de prendre les mesures requises.

**Tableau 1. Faire concorder les approches du renforcement des capacités avec les réalités des pays :  
Questions à examiner**

Comprendre le contexte national et international	Recenser et soutenir les moteurs d'un changement approprié localement	Fournir un soutien	Tirer les enseignements de l'expérience et les partager	Environnement général
<p>Quels sont les facteurs hérités du passé et contemporains à l'origine de la « faible volonté politique » observée s'agissant du renforcement des capacités ?</p> <p>Comment les structures du pouvoir, les institutions officielles et les structures informelles évoluent-elles et quels sont les effets de cette évolution sur les motivations des hommes politiques ?</p>	<p>L'interaction entre les donateurs et les acteurs du pays partenaire forme-t-elle un « cercle vertueux » ou un « cercle vicieux » du point de vue de l'appropriation des initiatives en matière de renforcement des capacités ?</p> <p>Existe-t-il des moyens par lesquels les donateurs peuvent stimuler, dans le pays, la demande effective d'un renforcement accru des capacités ?</p>	<p>Les donateurs font-ils tout ce qu'ils peuvent pour promouvoir des changements dans l'environnement institutionnel propices au renforcement des capacités, par exemple en soutenant les demandes des acteurs nationaux ?</p> <p>Le soutien est-il apporté d'une manière propre à renforcer ou à compromettre la possibilité pour les organisations d'un apprentissage par la pratique ?</p>	<p>Un suivi est-il assuré pour déterminer si les règles institutionnelles évoluent sensiblement et comment cette évolution est intervenue ?</p> <p>Existe-t-il un suivi objectif, indépendant, du mode de fourniture du soutien ?</p>	<p><b>Environnement général</b></p>
<p>Comment les capacités sont-elles actuellement façonnées par les aspects informels et « politiques » des organisations ?</p> <p>Ces caractéristiques se retrouvent-elles partout ou varient-elles selon les organisations ou les sphères organisationnelles ?</p> <p>Le secteur privé dispose-t-il de moyens de pression et de ressources susceptibles d'être mobilisées pour renforcer les capacités dans le secteur public ?</p>	<p>Le renforcement des capacités fait-il partie des objectifs explicites d'un plan ou d'une politique bénéficiant d'une véritable appropriation locale ?</p> <p>Existe-t-il une véritable appropriation des initiatives dans des organisations ou des sphères organisationnelles déterminées, notamment dans des organisations où des retombées positives importantes sont escomptées ?</p>	<p>Les objectifs de l'initiative bénéficiant d'un soutien ont-ils été clairement définis eu égard aux résultats souhaités en matière de renforcement des capacités ?</p> <p>Les ressources et leurs apporteurs ont-ils été sélectionnés en fonction de l'efficacité par rapport au coût ou les décisions ont-elles été dictées par l'offre ?</p>	<p>L'obtention des résultats convenus en matière de renforcement des capacités est-elle l'objet d'un suivi et les enseignements tirés sont-ils mis à profit dans le processus ?</p> <p>Les modalités de suivi sont-elles des mesures indirectes acceptables et font-elles dûment intervenir les clients ou les utilisateurs de services ?</p>	<p><b>Niveau organisationnel</b></p>
<p>L'offre de personnel qualifié et motivé est-elle façonnée par des facteurs mondiaux et locaux de rejet et d'attraction ?</p> <p>Dans quelles conditions les diasporas pourraient-elles contribuer plus fortement au renforcement des capacités dans leur pays ?</p>	<p>Des professionnels indépendants peuvent-ils être mobilisés pour aider à mettre en œuvre des mesures visant à combattre l'érosion des capacités dans le secteur public ?</p> <p>Les donateurs réagissent-ils suffisamment aux initiatives prises par les gouvernements des pays partenaires en vue de relever les niveaux de rémunération pour les postes de responsabilité ?</p>	<p>La composante formation met-elle pleinement à profit les potentialités créées par les technologies modernes de l'information ?</p> <p>La composante formation est-elle en rapport avec le renforcement de l'efficacité organisationnelle et la mobilisation de nouvelles compétences ?</p>	<p>Le suivi de l'amélioration des capacités individuelles va-t-il au-delà des retombées en matière de connaissances et de sources de revenu ?</p> <p>Un suivi des effets sur les capacités et les performances organisationnelles est-il assuré ?</p>	<p><b>Niveau individuel</b></p>

## Comprendre le contexte national et international

**Une bonne compréhension du contexte est fondamentale.** Les donateurs et leurs partenaires tendent de plus en plus à aborder le renforcement des capacités en se posant non pas la question de « comment faire », mais plutôt de « qu'est-ce qui pourrait fonctionner ? » Evidemment, une telle approche présuppose une bonne connaissance du contexte, car il influe sur l'environnement général et sur les niveaux organisationnel et individuel d'analyse. Normalement, il faut prendre en compte aussi bien les facteurs internationaux (mondiaux, régionaux) que les facteurs spécifiquement nationaux.

### *L'environnement général*

Reconnaissant l'importance de la compréhension du contexte pour concevoir un programme efficace, beaucoup d'organismes donateurs consacrent davantage d'attention aux études d'économie politique par pays (et/ou sectorielles). Celles-ci reçoivent des dénominations variées telles que « analyse institutionnelle », « analyse des pouvoirs » et « analyse des moteurs du changement ». L'analyse des conflits ou les évaluations de conflit peuvent jouer un rôle similaire. Le point commun de ces exercices est qu'ils représentent un effort pour mieux faire comprendre les systèmes politiques et sociaux, les structures incitatives et les sources de leadership dans les pays en développement et les pays en transition, et pour intégrer cette compréhension dans le travail sur le terrain. Ils fournissent un moyen de réfléchir de manière plus systématique à la façon dont le changement se produit, aux relations de pouvoir qui sont en jeu, et aux facteurs structurels et institutionnels sous-jacents au « manque de volonté politique » souvent observé en arrière-plan du processus de réforme.

**Les études d'économie politique par pays sont utiles comme première approche du renforcement des capacités.** En principe, les résultats de ces études peuvent être largement partagés entre les parties prenantes qui souhaitent promouvoir le renforcement des capacités dans un pays. Jusqu'ici, cela ne s'est généralement pas produit. Les donateurs ont estimé qu'ils avaient suffisamment à faire en intégrant l'analyse d'économie politique dans leur propre réflexion opérationnelle et n'y ont pas vu matière à discussion sur une base large avec les parties prenantes du pays concerné. Il a été reconnu que c'est une question qui mérite qu'on y revienne.<sup>15</sup>

**L'encadré 4** explique comment une approche des « moteurs du changement » a suggéré une nouvelle façon d'aborder l'environnement propice au renforcement des capacités à un bureau local du DFID (Ministère du développement international - RU).

Une bonne analyse de l'économie politique d'un pays se doit d'inclure à la fois l'héritage de l'histoire et de la tradition et les influences du moment sur les motivations des dirigeants. En Afrique subsaharienne, notamment, il est probable qu'on mettra l'accent sur la façon dont les institutions officielles, n'étant pas enracinées dans la culture locale, ont généralement du mal à contrôler la loyauté dans la société ou à déclencher l'appropriation locale.<sup>16</sup> Une autre question centrale sera de savoir dans quelle mesure des principes peu stricts de responsabilité reposant sur le clientélisme ont commencé à céder la place à des pratiques fondées sur les droits de citoyenneté. Le niveau de la *demande* effective ou potentielle de renforcement des capacités dans le pays s'en ressentira. Il est probable également que les incitations provenant du système étatique international ainsi que de l'architecture et des pratiques d'aide figureront dans l'analyse. Tous ces types de facteurs seront pertinents lorsqu'on commencera à réfléchir sur « ce qui pourrait fonctionner ici », à supposer que quelque chose puisse fonctionner, par rapport au renforcement des capacités.

Il est fort possible que ce qu'il s'agit de *faire* différemment au niveau du pays ne découlera pas immédiatement d'une meilleure compréhension du contexte institutionnel. L'exemple du Nigeria illustre une approche possible, mais son efficacité n'a pas encore été démontrée. Il se peut que l'appréciation du contexte institutionnel ait seulement l'effet limité, mais néanmoins salutaire, de nous rappeler pourquoi des solutions simples ou des injections massives de ressources externes peuvent avoir des effets négligeables sur les capacités. Quant aux facteurs internationaux impliqués dans la situation, ils appellent des remèdes internationaux coordonnés, pas seulement une meilleure programmation au niveau national.

**Encadré 4. La façon d'aborder l'environnement propice au renforcement des capacités au Nigeria**

Les examens d'un certain nombre de programmes entrepris par le DFID au Nigeria entre 2000 et 2003 suggèrent que l'impact de la mise en place des capacités techniques basée sur le transfert a été moins important que prévu. Le DFID a entrepris de découvrir quels sont les facteurs qui diluent l'impact de l'aide au développement. Une analyse des moteurs du changement a révélé que des changements apparemment importants de l'environnement institutionnel officiel – tel le passage d'un régime militaire à un régime civil – ont eu moins d'impact que prévu sur des problèmes clés qui bloquent le développement du Nigeria : la mauvaise gestion des recettes pétrolières, la faiblesse des mécanismes de responsabilité officiels et la lenteur de la croissance économique du secteur non pétrolier. Tout en mettant en évidence le manque de volonté politique en faveur d'une réforme profitable aux pauvres, l'analyse a permis de mieux apprécier le rôle de contraintes quasi-structurelles puissantes sur le comportement d'agents individuels opérant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Des arrangements institutionnels informels – aussi bien pour les transactions privées (y compris celles des entreprises) que publiques – ont été plus puissants et pénétrants que les accords officiels. Ces facteurs se sont combinés pour faire obstacle à la réforme.

Le DFID en a conclu qu'au Nigeria, comme dans beaucoup de pays en développement, le changement favorable aux pauvres nécessite de modifier des éléments du statu quo et de l'appareil gouvernemental qui le défend. C'est pourquoi un engagement avec les pouvoirs publics coupé du contexte politique plus large ne serait pas productif. Le changement a tendance à se produire lorsque de larges alliances s'appuyant sur l'ensemble de la société civile, souvent relayées par les médias et le secteur privé, et associées à des éléments de réforme au sein de l'Etat, se rassemblent autour d'un thème d'importance politique et font pression en faveur d'un changement effectif. Reconnaisant cette réalité, le DFID applique maintenant une « approche thématique » au Nigeria, dans le but de contribuer aux changements organisationnels nécessaires pour que le renforcement des capacités puisse réussir à plus long terme. Cette démarche est axée sur les problèmes qui se posent, plutôt que sur les organisations. Elle est non-prescriptive, tant pour les problèmes que pour les organisations avec lesquelles elle travaille.

Source : DFID (2004).

**Le niveau organisationnel**

La compréhension de l'environnement général fait nécessairement partie de l'analyse. Une autre partie consiste à apprécier les points forts et les points faibles des organisations. Il existe plusieurs outils bien connus d'évaluation organisationnelle (analyse FPPM<sup>17</sup>, analyse des parties prenantes, etc.). Ils peuvent être utilement appliqués aux organisations qui sont tout indiquées pour devenir des lieux de renforcement des capacités. Mais ils ne donnent qu'un point de départ. **Il importe d'aller chercher en dessous de la surface d'une organisation les aspects cachés, aussi bien formels qu'informels, qui peuvent avoir un impact décisif sur les performances.** Un diagnostic de faibles capacités, axé seulement sur la dimension « fonctionnelle-rationnelle » de l'organisation, sera normalement trompeur et inefficace. Il importe aussi de comprendre les dimensions politiques (ou d'économie politique), y compris celles qui peuvent avoir effectivement ou potentiellement un effet positif sur les performances.<sup>18</sup>

Lorsqu'on pense au changement, il est probable qu'il faille procéder à une analyse approfondie, non seulement pour identifier les différentes parties prenantes, mais aussi pour voir qui seront les gagnants et les perdants, voulus ou non voulus, et comment ils sont susceptibles de bloquer ou de soutenir tout processus de changement. Les parties prenantes qui nous intéressent ici sont les citoyens et les utilisateurs des services et produits de l'organisation, les syndicats, les fonctionnaires responsables et les dirigeants au niveau des collectivités locales, ainsi que les responsables politiques nationaux, les ONG et d'autres donneurs. La colonne de droite de l'encadré 2 et l'ensemble de l'encadré 3 fournissent une liste de contrôle précieuse pour réfléchir à ces questions.

**Les parties prenantes intéressantes incluent le secteur privé.** Dans beaucoup de pays où l'on a obtenu des améliorations notables des capacités du secteur public, la demande exprimée par le secteur privé en faveur de services publics compétents et d'une meilleure gouvernance a été un stimulant majeur du changement. Les donneurs devraient rechercher des moyens d'exploiter plus efficacement les demandes du secteur privé concernant une amélioration du climat d'investissement pour stimuler

le renforcement des capacités du secteur public au niveau national. Les investissements du secteur privé ont aussi été la principale source de fonds pour créer des capacités dans des secteurs tels que la finance, la comptabilité et les technologies de l'information. Dans les deux cas, il importe de veiller à ce que la réflexion initiale sur les conditions organisationnelles du renforcement des capacités inclue l'effort de repenser la structure et le potentiel de la contribution du secteur privé. L'encadré 5 illustre ce point.

#### **Encadré 5. La réforme de l'environnement de l'entreprise en Afghanistan**

Après 23 ans de guerre, le gouvernement afghan s'est lancé dans un programme ambitieux de réforme de l'environnement d'entreprise pour développer le secteur privé, mais il manque de capacités pour concevoir et mettre en œuvre les réformes. Dans une première étape, et avec le soutien de l'agence de coopération allemande GTZ, l'Agence afghane de soutien à l'investissement (AISA) a été créée. En l'absence d'un cadre réglementaire clair, cet engagement était assez risqué, mais il apparaît maintenant comme une réussite. Le délai d'enregistrement pour les nouvelles entreprises a été ramené à moins d'une semaine. Après bientôt deux ans de fonctionnement, l'AISA a enregistré plus de 3300 entreprises, 1.3 milliards de dollars d'investissements prévus, et plus de 130 000 emplois directs envisagés. Selon le rapport de la Banque Mondiale publié récemment « Doing Business in 2006 : Creating Jobs », l'Afghanistan vient en tête des pays ayant réformé la création d'entreprises en 2004.

Par rapport à la portée, la qualité et la rapidité de ses propres services, mais aussi dans sa défense des préoccupations du secteur privé, l'AISA est motivée et mise au défi par des représentants des milieux d'affaires qui ont leur franc parler. Compte tenu de cette demande, l'AISA s'est mise aussi à analyser et à promouvoir les possibilités d'affaires dans le pays et à l'étranger. L'Agence en vient à accompagner des investisseurs avant et après la procédure d'enregistrement pour les aider dans un environnement difficile. L'AISA elle-même est devenue un interlocuteur important dans la réforme de l'environnement d'entreprise en Afghanistan.

Source : GTZ (2005).

#### **Le niveau individuel**

**Il faut songer en même temps aux influences sociales et aux aptitudes et compétences personnelles.**

Les influences sociales peuvent avoir une incidence sur l'individu au travers de la culture informelle de l'organisation, par exemple en générant des pressions mutuelles qui ne récompensent pas, voire qui pénalisent d'excellentes performances du point de vue de leurs objectifs officiels. Elles peuvent aussi agir plus directement, lorsque la loyauté à l'égard de la famille ou de la ville d'origine interfère avec la capacité d'un fonctionnaire à se conformer aux normes juridiques ou administratives. S'ils ne sont pas pris en compte, ces facteurs risquent d'affaiblir les effets de tout effort de formation sur le renforcement des capacités, même si c'est une réussite en termes pédagogiques.

**Les donneurs doivent se demander si les politiques de leur propre gouvernement font partie du problème.** En matière de renforcement des capacités, la cohérence des politiques entre les différents secteurs de l'administration des pays de l'OCDE pose de sérieux problèmes. Par exemple, 70 000 spécialistes africains quittent le continent chaque année.<sup>19</sup> Si l'on considère le flux en retour des transferts d'argent, cela correspond pour partie à une authentique circulation des cerveaux dont tout le monde peut profiter, mais il y a des domaines où les politiques des pays de l'OCDE (auxquelles s'ajoutent d'importants facteurs qui incitent les émigrants à quitter leur pays d'origine) risquent de dépouiller les pays en développement de compétences essentielles. La politique de développement mondial de la Suède offre un modèle permettant de mettre en évidence les incohérences des politiques dans le domaine des migrations par une démarche englobant l'ensemble des administrations publiques.

**Cela devrait inclure le rôle des diasporas.** Dans de nombreux pays en développement, les diasporas créées par d'anciennes fuites de capital humain ont un rôle à jouer dans la reconstitution ou le renforcement des capacités dans leurs pays et communautés d'origine. Dans toutes les régions du monde, on peut constater que les membres des diasporas ont apporté des compétences précieuses en management aux États, aux ONG et au secteur privé, tout en assurant également un apport de ressources financières,

de contacts externes et une exigence ou norme de performance globalement plus élevée.<sup>20</sup> La recherche de nouvelles façons de mettre à profit l'expérience et les réseaux des diasporas a bien évidemment sa place dans toute stratégie nationale relative aux capacités.

La première étape, toutefois, est de mieux comprendre les contraintes que devra surmonter toute initiative orientée vers la diaspora. Parmi les facteurs importants à prendre en compte, citons bien sûr les questions de marché du travail et de rémunération, mais aussi la disponibilité des services d'éducation et de santé et le climat général de sécurité. Il convient également d'examiner la façon dont les cultures organisationnelles et les contradictions qui peuvent surgir entre les attentes institutionnelles formelles et informelles risquent d'empêcher des spécialistes de la diaspora d'être réintégrés effectivement à des postes de responsabilité dans leur pays d'origine.

## Recenser et soutenir les moteurs d'un changement approprié localement

De l'avis général, le renforcement des capacités est la responsabilité première des pays partenaires, les donateurs jouant un rôle de soutien. Bien que le principe soit suffisamment clair, sa mise en œuvre au niveau national pose néanmoins des problèmes à ceux qui en sont responsables. Encore une fois des questions se posent aux niveaux de l'environnement général, organisationnel et individuel de l'analyse.

### *L'environnement général*

**L'appropriation par le pays concerné doit être traitée comme un processus.** Comme cela a été souligné dans la dernière section, l'appropriation par un pays des processus de renforcement des capacités n'est pas le genre de phénomène qui soit existe pleinement, soit n'existe pas du tout. Au niveau du cadre institutionnel global, il est assez clair que les forces de changement ne surgiront que du système politique et social en vigueur dans le pays. Bien que les politiques nationales puissent être influencées par des pressions internationales et régionales, les améliorations apportées aux institutions ne peuvent pas être initiées par les donateurs (même si la communauté des donateurs a l'oreille du président, ou estime s'engager dans un dialogue sur les objectifs stratégiques au plus haut niveau). En revanche, la façon dont se comportent les donateurs avec le pays peut avoir son importance, renforçant les schémas qui émergent d'une façon positive ou négative.

Les interactions entre donateurs et acteurs du pays peuvent générer des cercles vicieux ou vertueux de changement par rapport à l'appropriation des efforts de renforcement des capacités. **L'Annexe A** illustre cette proposition. Dans le cas type du cercle vicieux, les donateurs considèrent que les mauvais résultats confirment la faiblesse des capacités et de l'engagement du bénéficiaire, et réagissent en prenant eux-mêmes la direction des opérations. Cela augmente progressivement le sentiment de désengagement et le manque d'intérêt pour les normes de performance chez les organisations et les personnes bénéficiaires, d'où une détérioration supplémentaire des capacités. Un cercle vertueux peut se mettre en place lorsque le donneur a l'impression que le bénéficiaire envisage de plus en plus sérieusement de prendre les rênes. On voit alors les donateurs se mettre en retrait, autoriser et encourager le pays à s'affirmer, puis à s'engager dans un processus de renforcement de son autonomie allant de pair avec une amélioration des capacités et, le moment venu, de meilleurs résultats. **L'encadré 6** en donne un exemple.

**L'observation selon laquelle il y a à la fois des cercles vicieux et des cercles vertueux dans les relations d'aide est au centre du débat sur les approches fondées sur des programmes (AFP).**<sup>21</sup> Ni des programmes à l'échelle d'un secteur tout entier, ni un soutien budgétaire général ne peuvent être lancés si certaines conditions préalables ne sont pas remplies dans le pays concerné. Cependant, au fur et à mesure que ces conditions commencent à être remplies, les AFP peuvent contribuer à un processus dans lequel l'appropriation des politiques par le pays s'établit ou se reconstruit progressivement, tandis que le leadership du pays se renforce et favorise l'alignement de l'aide. En revanche, la poursuite d'approches fragmentaires ou sans cohérence de la part des donateurs peut aboutir à l'essoufflement du processus.

Une question importante à prendre en compte lorsqu'on envisage un renforcement des capacités dans un pays particulier est de savoir si l'interaction entre donneurs et acteurs du pays est de type cercle vertueux ou cercle vicieux. Dans le dernier cas, où serait-il possible de briser le cercle de façon à inverser la direction du changement ? **Une possibilité consiste, pour les donneurs, à user de leur influence pour encourager la « demande effective » de capacités dans le secteur public du pays.** Cela peut se faire, par exemple, en soulignant l'importance de la surveillance parlementaire dans la préparation et l'exécution du budget, ou en soutenant des demandes légitimes portant sur des aspects particuliers des performances gouvernementales.

#### **Encadré 6. Le Parlement impose la création d'une fonction d'audit externe au Montenegro**

S'inspirant d'un rapport de Transparency International, le gouvernement de la République du Montenegro a demandé le soutien de l'Allemagne pour instituer une autorité de contrôle externe. Le travail de conseil de la GTZ a commencé au Cabinet du Premier Ministre, mais rapidement la Commission parlementaire des finances, de l'économie et de la protection de l'environnement est apparue comme la partie prenante vraiment motivée. La Commission s'est approprié avec énergie la rédaction de la loi portant création de l'Institution de contrôle de l'Etat au Montenegro, présentant fièrement le premier projet de loi jamais déposé par le Parlement. Ce dernier a adopté la loi en avril 2004 et a élu le conseil de l'Institution en septembre de la même année.

Motivée par le mandat que lui avait confié le Parlement, l'Institution de contrôle de l'Etat a développé d'elle même une forte appropriation. Ses dirigeants et son personnel se sont pressés de suivre les formations proposées, telle celle du cabinet privé d'experts comptables du Montenegro qui avait vérifié les comptes précédemment. L'institution de contrôle de l'Etat a donc pu présenter au Parlement son premier rapport d'audit sur les comptes de l'Etat du Montenegro en juillet 2005, faisant ressortir plusieurs omissions et carences dans l'exécution du budget et dans l'utilisation des ressources publiques en général. Le Parlement a repris à son compte la totalité de ses conclusions qui ont été transmises au gouvernement en tant que demandes de changements. La GTZ concentre maintenant son travail de conseil, à la fois avec la Commission parlementaire et l'Institution de contrôle, sur des audits organisationnels particuliers.

Source : GTZ (2005).

L'**Annexe B** énonce les principes fondamentaux que le PNUD suggère de prendre comme points de départ pour réussir entre donneurs et pays en développement des partenariats renforçant les capacités.

#### **Le niveau organisationnel**

Porter un jugement sur la question de savoir si l'appropriation par le pays est renforcée ou affaiblie par le mode actuel d'interaction entre les donneurs et les pouvoirs publics nécessite la plus grande prudence. La simple existence d'une stratégie de renforcement des capacités ou d'un document officiel sur lequel de hauts fonctionnaires ont apposé la signature du gouvernement n'est pas nécessairement le signe d'un réel engagement. Normalement, cela devrait être utile si le renforcement des capacités était porté au rang d'objectif explicite dans le CSLP ou dans d'autres stratégies de développement du pays, avec des points de repère définis et des indicateurs de progrès. Cependant, cela n'implique pas forcément un haut niveau d'appropriation par le pays.

Le Cadre de développement intégré de la Banque Mondiale de 2005, *Enabling Capacity to Achieve Results*, suggère des améliorations globales de la capacité à formuler des stratégies de développement. Plus précisément, les pays qui ont adopté des stratégies de lutte contre la pauvreté ciblent davantage le renforcement des capacités au niveau stratégique, ce qui facilite la définition d'objectifs et aide les donneurs à harmoniser leurs approches. Le rapport met en évidence beaucoup de défis à venir, mais souligne le cas de l'Ethiopie qui a mis au point une stratégie globale de renforcement des capacités soutenue par des partenaires externes. Elle a ainsi fourni le cadre des progrès à réaliser dans des domaines techniques tels que la gestion des finances publiques, la passation des marchés, l'exécution, le reporting et le contrôle du budget. En revanche, l'expérience de plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne montre que les réformes administratives globales sont particulièrement sensibles aux changements de contexte politique. C'est la raison pour laquelle la démarche du « gradualisme stratégique » qui a eu la préférence en Tanzanie peut être une meilleure solution dans la plupart des pays.<sup>22</sup>

Que les donateurs préfèrent les approches fondées sur des programmes ou sur des projets, les modalités de soutien devraient fonctionner de manière à encourager et à renforcer les initiatives qui bénéficient d'un réel engagement du pays. Cela n'a pas de sens que les donateurs se fassent concurrence sur le cadre du renforcement des capacités ; ils dispersent leurs efforts et détournent des ressources humaines essentielles de leurs tâches principales. Lorsque la tentation de lancer des initiatives parallèles vient d'un manque d'engagement perçu du côté du gouvernement, les donateurs évalueront la possibilité de renforcer les pressions du côté de la demande en préconisant des systèmes tels que des enquêtes sur la fourniture de services ou des cartes d'évaluation par les citoyens, ou en développant les capacités de la société civile et du secteur privé d'agir dans ce sens.

**Evaluer les besoins de capacités peut être utile pour entamer un dialogue ouvert entre donateurs et partenaires des pays en développement.** Les évaluations réussies, décrites dans de récentes études, tendent à ne pas être des interrogatoires sans fin à l'échelle du pays tout entier, mais des tentatives ciblées de lier les besoins de capacités aux objectifs globaux de développement. De telles évaluations commencent habituellement par une question : « Des capacités pour quoi faire ? » Par exemple, les stratégies de renforcement des capacités destinées à la gestion des finances publiques ou au système de santé peuvent définir les fonctions que le personnel doit remplir, examiner l'ensemble du système pour voir si le cadre de réglementation et le système d'incitations vont dans le sens des changements nécessaires, et définir les interventions qui peuvent être nécessaires.

**Le bon choix de la sphère organisationnelle est aussi important que le bon choix des organisations pour le ciblage du renforcement des capacités.** Les approches qui ont tenté de développer des capacités organisationnelles au moyen de formations génériques sur des sujets tels que « l'établissement de partenariats » ou « la mise en œuvre de projets » ont eu des effets limités. Ces capacités génériques sont manquantes. Cependant, la façon de les mettre en place semble être de s'assurer de changements clés dans l'environnement général – règles institutionnelles insistant davantage sur la responsabilité et l'exigence de résultats – et de créer ou de renforcer des organisations axées sur l'obtention de produits et de résultats spécifiques.<sup>23</sup> Ce choix entre diverses approches en matière de formation pour renforcer des capacités organisationnelles est distinct de la question examinée plus loin concernant la reconstruction d'institutions de formation professionnelle.

**Certaines organisations sont plus essentielles que d'autres.** Se centrer sur le renforcement des capacités dans une seule organisation recèle le risque de créer des « îlots d'excellence » qui contribuent très peu à l'amélioration globale du système. De ce point de vue, il est utile de cibler des organisations dont les performances accrues auront des retombées importantes sur les capacités ou les performances d'un grand nombre d'autres organisations ou de l'économie nationale tout entière. Le cas de la *Revenue Authority* du Rwanda illustre ce point. En 6 ans à peine, elle est devenue une organisation hautement performante et respectée, ayant contribué à faire passer la production de recettes de 9.5 % à 13 % du PIB.<sup>24</sup> Dans un autre exemple récent, l'accroissement des capacités du *Accountant General's Department* a contribué de façon importante à l'efficacité globale de la gestion des finances publiques en Tanzanie.<sup>25</sup>

### **Le niveau individuel**

Beaucoup de pays en développement continuent de se débattre avec des services publics qui sont truffés d'incitations négatives ou perverses pour leurs personnels, notamment une faible rémunération, un recrutement et des critères de promotion biaisés, des niveaux aléatoires de dotation en personnel et des outils ou des installations inadéquats. Tous ces facteurs ont été cités comme responsables de l'érosion des capacités. Les donateurs et les ONG ajoutent souvent à ces facteurs de démotivation en recrutant dans la même réserve de compétences limitée du personnel local à des niveaux de salaire nettement plus élevés et des conditions de travail nettement meilleures. **Les professionnels indépendants** – à la fois ceux qui, dévoués, restent en poste malgré de piètres conditions de travail, et ceux qui ont quitté le service public mais préféreraient y revenir – **sont des alliés potentiels pour les réformateurs souhaitant promouvoir le renforcement des capacités.** Est-il possible d'exploiter ce potentiel ? Cela constitue une partie importante de la question relative à la portée du changement approprié localement.

Les politiques de rémunération visant à retenir des talents dans le service public ont un rôle à jouer, de même qu'une meilleure gestion des ressources humaines. Les donneurs peuvent aussi jouer un rôle en évitant des structures de rémunération telles qu'il devient plus attrayant de travailler pour les programmes d'aide que pour les institutions locales. Ils devraient aussi être prêts à reconnaître et à réagir à toute manifestation d'intérêt des pouvoirs publics en abordant le problème d'une façon plus positive. **A titre provisoire, pour soutenir les rémunérations dans des postes clés du secteur public, les donneurs peuvent peut-être s'entendre avec les pouvoirs publics autour de suppléments de rémunération et de règles du jeu harmonisés.** L'exemple de la Tanzanie dans l'encadré 7 illustre à la fois la possibilité d'une initiative de ce type pilotée par les pouvoirs publics et quelques unes des pressions qui sont susceptibles d'affaiblir l'engagement s'il n'est pas très solide.

#### **Encadré 7. Du complément de salaire à des incitations durables pour les fonctionnaires de Tanzanie**

La Tanzanie a institutionnalisé un système d'incitations au sein de la fonction publique qui est propre à cet État. Le Système sélectif de revalorisation accélérée des salaires est un exemple de solution possible aux problèmes d'incitation salariale dans le contexte plus vaste de la réforme des rémunérations. Il fait partie du Programme gouvernemental de réforme de la fonction publique en général. Ce système a été mis en place pour quatre ministères ; il est sélectif de deux manières : a) en ciblant les personnes qui occupent des postes ayant le plus fort impact sur la fourniture de services, l'effort de réforme et les objectifs stratégiques des pouvoirs publics ; et b) en étant introduit de façon progressive et sélective, à commencer par les ministères/services/agences de service public qui ont un rôle pilote dans la gestion du changement ou sont bien avancés dans la mise en oeuvre de plans stratégiques. Dans certains cas (notamment pour le premier niveau d'encadrement), ce système a doublé la paie.

Ce système s'est toutefois heurté à de nombreux obstacles, notamment au ressentiment des fonctionnaires et des ministères qui n'en bénéficient pas, surtout au niveau local. Il a aussi engendré une opposition politique en raison de son caractère sélectif dans une société qui véhicule de fortes valeurs égalitaires. Les donneurs n'ont pas été convaincus de l'engagement du gouvernement par rapport à ce système, étant donné que des allocations qui devaient disparaître progressivement ont continué d'être versées. Ils ont donc refusé de participer au financement d'un système que le gouvernement n'avait pas les moyens de financer s'il devait l'étendre aux autres ministères.

Bien que le Système sélectif de revalorisation accélérée des salaires ait rencontré des difficultés, il représente une des rares expériences de compromis entre les suppléments de rémunération inégaux et désordonnés du passé et une refonte complète du système de rémunération dans la fonction publique. Les raisons pour lesquelles il n'a pu être mis en oeuvre comme prévu devraient être étudiées plus avant de façon à ce que les difficultés puissent être surmontées lors de futures expériences.

Source : Sida (2005).

## **Assurer un soutien**

Une fois qu'on s'est mis d'accord sur une approche conjointe réaliste du renforcement des capacités, soit pour une organisation particulière, soit pour une série de fonctions clés de l'État, se posent d'autres questions plus spécifiques en matière de conception et de fourniture. C'est alors qu'il faut examiner clairement à la fois ce que le gouvernement propose de faire et les moyens que les donneurs envisagent d'employer pour le soutenir. Là encore, la démarche exige de garder à l'esprit les trois niveaux de renforcement des capacités – environnement général, niveaux organisationnel et individuel – même lorsque du point de vue opérationnel l'accent est mis sur une organisation concrète ou sur un ensemble de fonctions.

### ***L'environnement général***

**L'environnement général ne cesse pas d'être pertinent lorsque les questions de conception particulière sont au centre des préoccupations.** La transformation des règles institutionnelles générales n'est prometteuse que si l'engagement politique est fort et qu'il vient du plus haut niveau. Une demande plus affirmée des parlementaires, du système judiciaire et des citoyens en général est probablement

une source d'engagement accru, mais il lui faudra du temps pour évoluer. Cependant, tant qu'il y a des processus endogènes qui progressent dans la bonne direction, les donateurs doivent être prêts à soutenir des mesures permettant d'améliorer le respect des conventions internationales, la responsabilité dans la gestion des finances publiques, la liberté de la presse et d'autres réformes qui devraient renforcer une demande intérieure de performances et de capacités.

Le renforcement des capacités dans une organisation particulière peut être l'objectif opérationnel le plus facile à gérer pour les donateurs. Cependant, dans ce cas, le travail opérationnel devra conserver un point de vue réaliste sur la façon dont le contexte institutionnel affectera les améliorations organisationnelles qui peuvent être réalisées, ainsi que le degré auquel le système au sens large bénéficiera de retombées positives. **Le travail opérationnel devra aussi être effectué d'une manière qui ne risque pas de compromettre les perspectives à plus long terme d'un changement plus vaste et plus institutionnel.**

La façon dont le soutien est apporté est un facteur majeur à cet égard. **Par exemple, la coopération technique peut être particulièrement efficace lorsqu'elle est mise en commun et coordonnée, plutôt qu'apportée séparément par des donateurs distincts.** L'étude de l'ECDPM sur les services d'éducation décentralisés en Ethiopie donne une idée de l'éventail des pratiques actuelles des donateurs (Encadré 8).

#### **Encadré 8. Modalités du soutien des donateurs au renforcement des capacités de fourniture de services d'éducation décentralisés en Ethiopie**

Le « bilan » concernant l'engagement des donateurs a des aspects positifs (renforcement des capacités) et des aspects négatifs (drainage de capacités). Du côté positif, l'USAID a soutenu deux actions systématiques et à long terme qui ont commencé à produire des effets positifs sur la fourniture de services d'éducation. Un consortium de donateurs conduit par la Banque mondiale a aidé à établir un programme national de renforcement des capacités induit par la demande, et le DFID a parrainé une étude d'approches comparatives de la mise en place de capacités d'administration locale en Ethiopie et ailleurs. De plus en plus, les donateurs fournissent une aide sous forme de soutien budgétaire et encouragent l'évaluation par des examens de programmes et par la production d'outils d'aide à la mise en oeuvre. Par ailleurs, malgré l'existence de mécanismes formels de coordination (dont un dédié à l'éducation) et un certain soutien budgétaire, les donateurs ont maintenu des « projets » bilatéraux parallèlement au Programme de développement du secteur de l'éducation et gardé un contrôle sur des fonds importants pour la coopération technique dans le cadre de dispositifs de financement censés être « mis en commun » pour le nouveau programme.

Source : David Watson et Lissane Yohannes, "Capacity Building for Decentralised Education Services in Ethiopia," Maastricht: ECDPM, Discussion Paper 57H, juillet 2005, Résumé.

**On évitera autant que possible de recourir à des unités de mise en œuvre de projets à l'instigation des donateurs.** Il est établi que tout en veillant à ce que "le travail soit fait", ces unités ont aussi tendance à miner la capacité des organisations à « apprendre par la pratique ». <sup>26</sup> Œuvrer par l'intermédiaire des systèmes et processus nationaux, aussi lourd et difficile que cela puisse être parfois, reste le principe fondamental du renforcement des capacités. La démarche que préfèrent maintenant de nombreux organismes donateurs est d'éviter les structures parallèles et de concevoir des interventions ou des projets de manière à renforcer les capacités d'unités opérationnelles responsables de projets, considérées comme faisant partie du projet lui-même. Si la conception reste simple et adaptée à la capacité d'absorption de l'agence, les unités de mise en œuvre sont moins nécessaires. La Déclaration de Paris fixe un objectif-cible pour réduire le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets dans les pays partenaires.

#### **Le niveau organisationnel**

Au niveau organisationnel, il y a deux choses importantes à ne pas oublier : les objectifs sont-ils clairs et orientés vers les performances, et les méthodes choisies sont-elles les plus appropriées ?

Le souci de définir des objectifs peut sembler évident. Cependant, les évaluations de programmes de renforcement des capacités qui ont été effectuées dans le passé regorgent d'exemples où les résultats recherchés n'étaient jamais exprimés clairement. Au lieu de cela, le programme était défini en grande partie par les apports fournis ou les résultats facilement quantifiables (nombre de personnes formées, etc.). La capacité à conceptualiser, en termes d'aptitude à œuvrer efficacement pour parvenir à des objectifs convenus, tels les OMD, devrait aider à définir des objectifs.

Se mettre d'accord sur les résultats souhaités en matière de renforcement des capacités est fondamental, à la fois pour cibler les interventions et pour fixer des repères permettant d'évaluer les progrès tout au long du chemin. Il existe un grand nombre de techniques qui peuvent être utilisées dans un processus d'élaboration conjoint pour obliger les participants à formuler leurs objectifs en termes de réalisations. Les points de vue diffèrent pour savoir si les méthodes formelles (LFA, ZOPP)<sup>27</sup> et la facilitation de professionnels sont le meilleur moyen de s'assurer le type d'accord qui importe dans un processus à plusieurs parties prenantes. Cependant, quelle que soit l'approche adoptée, un effort est nécessaire pour identifier des objectifs spécifiques et réfléchir à « ce qui pourrait fonctionner ici » pour y parvenir.

Le choix des méthodes pour atteindre les objectifs ne doit pas être dicté par l'offre. C'est-à-dire qu'il ne devrait pas être influencé par ce que le donneur a à offrir. Il devrait s'appuyer sur un jugement réfléchi au sujet de l'efficacité probable et des coûts comparatifs des options disponibles.

**Cela peut impliquer d'envisager des fournisseurs non traditionnels pour certaines catégories d'apports.** A la Conférence de Shanghai sur la pauvreté en 2004 et pendant les consultations préalables à l'établissement de ce document, des représentants de pays en développement ont exprimé une nette préférence pour les organisations locales plutôt que pour des prestataires du monde développé. On a des exemples qui montrent que cela fonctionne, tel celui de la Croatie dans l'encadré 9. La démarche patiente et prévisible suivie par les donateurs sur une décennie à l'égard de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique a permis de créer une institution régionale forte, capable de mettre en œuvre des programmes sur les capacités humaines et organisationnelles.

#### **Encadré 9. Des organisations locales renforcent les capacités en Croatie**

En Croatie, l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) a travaillé avec le secteur de la société civile sur un programme de dons de petits montants qui a été réalisé avec succès par trois organismes croates qui accordent un soutien et des dons à des ONG. Cet effort a débouché sur l'octroi de 221 dons de faible montant à des ONG s'employant sur le terrain à mobiliser des ressources locales. Au total, on a fait appel à 62 000 citoyens qui ont réalisé des projets de développement communautaire ayant bénéficié à plus de 37 000 citoyens croates parmi les plus vulnérables.

Par exemple, un organisme du nom d'Odras a promu le développement local en créant ou en renforçant les capacités de leaders locaux. Odras est une organisation sans but lucratif dont la mission est de susciter et de renforcer des initiatives au niveau des collectivités locales par des partenariats, afin de développer des moyens concrets et appropriés d'améliorer l'économie locale et l'environnement. Grâce à ses efforts, trente cinq leaders locaux ont été formés en collaboration avec l'institut de formation Smart, et ont reçu un soutien après la formation pour concevoir et mettre en œuvre des projets au niveau local. Depuis la formation, les participants ont organisé plus de 20 ateliers et actions locales auxquels ont participé plus de 1500 personnes venant de huit collectivités différentes. Odras a aussi créé un Réseau de coordination des actions de développement local et publié un manuel de formation sur la mobilisation des collectivités locales

Source : USAID 2005.

La Conférence de Shanghai a aussi révélé que les pays en développement préfèrent tirer les leçons de l'expérience des pays du Sud. Soutenant cette approche, les donateurs sont en train d'étudier le rôle important que de grands marchés émergents, tels que l'Inde ou la Chine, ou des pays à revenu moyen tels que le Brésil et l'Afrique du Sud, jouent dans le soutien des pays les plus pauvres, fournissant de nouveaux modèles institutionnels ainsi qu'un accès à l'expertise et au savoir. Les donateurs de l'OCDE

peuvent faciliter ce processus, comme plusieurs donateurs l'ont fait en reliant des expériences de renforcement des capacités au Brésil et dans des pays pauvres d'Afrique dans le domaine du VIH/sida.

Des acteurs non gouvernementaux, dans le secteur privé et dans la société civile, sont des sources essentielles de capacités qui peuvent être mobilisées pour compléter et améliorer l'efficacité du secteur public. Des ONG, y compris des laboratoires d'idées et des organismes de formation, peuvent être utiles à la fois pour mettre en œuvre les plans de renforcement des capacités et pour suivre les résultats de leur mise en œuvre par le gouvernement. Des organisations du secteur privé peuvent jouer un rôle important en soutenant le gouvernement dans sa tâche de renforcement des capacités pour la fourniture de services. Le secteur privé et la société civile peuvent aussi fixer, pour leur propre fourniture de services, des repères servant de référence pour évaluer les performances du secteur public. L'encadré 10 en donne un exemple provenant du Sri Lanka.

#### **Encadré 10. Sri Lanka : Renforcer des capacités nationales indépendantes pour l'analyse de la pauvreté**

Reconnaissant la nécessité de mieux appréhender l'impact sur la pauvreté des interventions en matière de développement, le ministère des finances du Sri Lanka a lancé conjointement avec l'Allemagne un processus visant à renforcer les capacités du pays pour analyser la pauvreté. La première étape, dans le cadre d'une initiative pilote étalée sur deux ans, a été la création de l'Unité de surveillance de l'impact sur la pauvreté, soutenue par l'agence allemande GTZ, afin de mettre au point des méthodes appropriées de surveillance de cet impact et d'offrir son expertise sous la forme de services à la clientèle orientés vers la demande.

Après des résultats prometteurs au cours de la phase pilote, on a demandé à l'Unité d'institutionnaliser le service professionnel, ce qui a mené à l'établissement du Centre pour l'analyse de la pauvreté (CEPA), société sri-lankaise sans but lucratif. Le CEPA fonctionne dans des conditions commerciales, offrant des études sur la base d'honoraires et des services de conseil sur les questions de pauvreté. En outre, le CEPA propose une formation technique sur l'évaluation de la pauvreté et un suivi pour des spécialistes locaux

Le CEPA s'est largement fait accepter pour la qualité de ses services. Il reçoit un grand nombre de commandes de la part des ministères et travaille non seulement pour plusieurs grands donateurs internationaux, mais aussi pour des ONG nationales. Actuellement, le CEPA effectue un certain nombre d'évaluations d'impact sur la pauvreté et la société eu égard à des questions délicates et controversées concernant le processus CSLP. Le Centre a contribué à sensibiliser aux problèmes liés à la pauvreté ainsi qu'à renforcer des savoir-faire et capacités pertinents parmi les initiatives de développement prises par des Sri lankais et soutenues par des donateurs

Dans sa cinquième année de fonctionnement, le CEPA s'est consolidé du point de vue des programmes ainsi que financièrement et institutionnellement. On s'attend à ce qu'il joue un rôle important en tant qu'organisation professionnelle indépendante dans le domaine de l'analyse de la pauvreté et des stratégies de réduction de la pauvreté

Source : GTZ (2005).

#### **Le niveau individuel**

Le renforcement des capacités suppose évidemment l'existence de personnes instruites et compétentes. L'expérience nous a appris que la diffusion de l'instruction et l'acquisition de compétences professionnelles et de connaissances ne sont pas *suffisantes* pour renforcer les capacités, à cause de l'importance des contraintes organisationnelles et institutionnelles. Cependant, elles demeurent nécessaires.

**Dans ce contexte, de gros investissements nouveaux dans des capacités de formation pourraient se justifier.** Dans certains pays, le moment pourrait être venu de s'intéresser moins exclusivement aux écoles primaires et secondaires et d'accorder plus d'attention à la reconstruction d'organismes de formation nationaux – publics et privés - et aux conditions institutionnelles leur permettant de bien fonctionner. La Commission économique pour l'Afrique a plaidé récemment en faveur d'efforts renouvelés pour soutenir l'enseignement supérieur et la science et la technologie.

Les donateurs devraient toutefois définir clairement le rôle attendu de telles initiatives dans le vaste domaine du renforcement des capacités, et ne pas se contenter de revenir aux types de programmes soutenus dans le passé. La reconstruction des capacités de formation a besoin d'être ajustée aux possibilités des technologies modernes et de tenir compte des leçons du passé (succès et échecs).

Sur le premier aspect, l'Internet permet de se connecter plus facilement au savoir mondial et le rend de plus en plus abordable. Il soutient l'acquisition multidirectionnelle de connaissances et le partage de savoirs, plutôt que le transfert de connaissances. Ce changement essentiel doit se retrouver dans la conception des programmes. Un apprentissage interactif informatisé peut éviter des infrastructures matérielles à grande échelle, tout en exigeant un plus gros investissement dans les technologies de l'information.

Deuxièmement, le développement des compétences doit être intégré aux moyens de les déployer. Les outils traditionnels de la coopération technique et de la formation visant le renforcement des capacités se sont souvent révélés inefficaces pour aider à améliorer les performances, parce qu'ils n'ont pas été associés aux évolutions organisationnelles et institutionnelles nécessaires. L'expérience donne à penser que la plupart des retombées positives viennent d'approches élaborées à la demande et réalisées sur mesure, qui prennent en compte le contexte et relient le thème central et la conception de la formation aux stratégies de renforcement des capacités des organisations. Cela implique d'aborder le renforcement des capacités d'une manière intégrée, de façon à ce que les compétences individuelles et les cadres organisationnels dans lesquels elles peuvent effectivement être mises en œuvre soient créés simultanément. Certains des enseignements tirés de programmes à long terme financés par les États-Unis pour l'enseignement supérieur en Afrique sont intéressants à cet égard (Encadré 11).

#### **Encadré 11. Enseignements tirés dans le domaine du renforcement des capacités grâce aux formations de longue durée**

Les programmes de l'African Graduate Fellowship (AFGRAD) et de l'African Training for Leadership and Advanced Skills (ATLAS) de l'USAID ont été évalués sur la période 1962 à 2003. Quelques unes des leçons qui en ont été tirées figurent ci-après :

- Il vaut mieux rechercher des changements institutionnels dans des organisations clés que de s'attacher à améliorer des capacités individuelles. Non seulement cela permet d'améliorer les performances organisationnelles, mais l'effet sur les individus est plus bénéfique.
- Les gains pour les individus de formations de longue durée à l'étranger (aux États-Unis) incluent des changements dans les attitudes au travail, une pensée critique et d'autres attributs « non techniques » (tels que la confiance en soi). Ces qualités sont plus difficiles à faire passer dans des formations de courte durée, et pourtant ce sont peut-être les plus importantes pour faire la différence dans le pays d'origine des personnes ayant suivi la formation.
- Le fait d'avoir dans une organisation une masse critique de personnes formées à l'étranger dans le même pays peut être un facteur susceptible de rendre le changement plus réalisable, plus durable et plus efficace. Si c'est le cas, c'est un facteur supplémentaire en faveur d'une approche à long terme et sélective, ciblée sur des organisations clés.
- Les coûts des différentes options de formation devraient être évalués en fonction de l'impact souhaité. C'est le coût d'obtention de l'impact souhaité qui a une importance capitale, et non le coût de la formation.
- Un soutien suivi dans les organisations où sont employées les personnes ayant suivi la formation devrait être intégré dans les programmes. Le fait de maintenir le contact après le retour peut aider ceux qui ont des difficultés pour introduire des changements sur leur lieu de travail, situation rapportée notamment par les femmes. Cela aussi exige un engagement à long terme du donneur.

Source : Repris de USAID *Generations of Quiet Progress : The Development Impact of U.S. Long-Term University Training on Africa from 1963 to 2003*.

## Tirer les enseignements de l'expérience et les partager

Il faudrait que les futures initiatives en matière de renforcement des capacités visent à optimiser l'apprentissage. Ce que l'on sait des efforts de renforcement des capacités du passé vient d'une série d'études d'évaluation. Mais l'apprentissage et la diffusion des enseignements, tant positifs que négatifs, ont été inutilement lents. Il faudrait plus d'expériences de suivi et d'évaluation du renforcement des capacités, et une diffusion plus efficace des résultats dans les pays et les agences. Cela s'applique aux trois niveaux.

### *L'environnement général*

Il faudrait prioritairement tirer d'autres leçons de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas en termes de changement de l'environnement général. Les expériences acquises dans la transformation des « règles du jeu » institutionnelles seront particulièrement instructives. Lorsqu'il existe la possibilité d'un apprentissage important à ce niveau, il faudrait le reconnaître non seulement dans la conception du programme – avec un ensemble d'objectifs à atteindre clairement définis – mais aussi dans les modalités de suivi. Cela permettra à la fois un apprentissage interne dans le cadre du programme, de façon à ce que les ajustements nécessaires puissent être effectués, et la diffusion d'enseignements éventuels plus larges auprès des autres pays intéressés (ceux où les facteurs institutionnels sont assez semblables).

Le suivi devrait aller jusqu'à se demander si le soutien du donneur est apporté de manière à faciliter l'appropriation nationale des efforts de renforcement des capacités. Cela peut être couvert par le suivi général des objectifs-cibles de Paris concernant l'harmonisation et l'alignement. Cependant, il est presque certain qu'une surveillance plus spécifique et approfondie de la relation d'aide sera justifiée, car elle est en rapport avec les efforts de renforcement des capacités.

Une forme indépendante de suivi, capable de générer des jugements objectifs, sera habituellement la plus souhaitable. Des missions effectuées par d'éminentes personnalités qui ne sont liées ni au donneur, ni au partenaire, peuvent contribuer à établir des repères objectifs et à suivre les progrès réalisés par les deux parties sur un certain nombre d'années. L'expérience d'un suivi indépendant en Tanzanie et au Mozambique donne à penser que cette forme de suivi génère une forte valeur ajoutée. Cela aide à surmonter le déséquilibre de pouvoir inhérent à la relation entre donateurs et bénéficiaires et convient bien à la nature « sensible » des questions qu'il faut aborder. Bien que cette forme de suivi ait été appliquée jusqu'ici à des questions générales dans la relation d'aide, elle serait indiquée pour une application plus spécialisée dans le domaine du renforcement des capacités.

### *Le niveau organisationnel*

En supposant que les objectifs de renforcement des capacités ont été bien définis, il faut réfléchir au choix et à l'application des mesures correspondantes au niveau de la réalisation. C'est un défi. Il n'y a pas beaucoup d'exemples détaillés du suivi des capacités. La plupart des programmes officiels utilisent les performances pour mesurer les capacités, tandis que les ONG ont eu tendance à employer des approches « systémiques » qui évitent de préciser les objectifs détaillés au départ.<sup>28</sup> On peut avoir besoin d'indicateurs quantitatifs, mais une forme d'évaluation qualitative peut être plus appropriée, selon la façon dont les résultats souhaités ont été définis. L'encadré 12 en donne un exemple. Il est évidemment préférable que le suivi des résultats du renforcement des capacités soit intégré dans un système de suivi national, même si cela suppose quelques pertes en termes de qualité ou de délais.

Un bon moyen d'évaluer les résultats d'initiatives visant à renforcer les capacités dans les secteurs de services consiste à réunir les opinions des clients ou des utilisateurs finals. Bien qu'elle s'inscrive dans la tradition qui consiste à utiliser des mesures indirectes, cette information en retour est un bon moyen de vérifier si les capacités s'améliorent du fait des initiatives. Comme l'a exprimé un analyste, « Quelles que soient les imperfections dans ce que disent et approuvent les clients concernant la mesure des résultats finals, ces personnes nous donnent des indications fiables sur ce qui est important pour les bénéficiaires. Au bout du compte, il vaut mieux avoir des informations approximatives sur des

questions importantes que des données précises sur des questions qui risquent d'être non pertinentes pour le développement ».<sup>29</sup>

#### **Encadré 12. Evaluation organisationnelle participative pour fixer des objectifs et assurer le suivi**

Le *Capable Partner Program* (CAP) de l'USAID cherche à renforcer les capacités organisationnelles et techniques d'ONG, de réseaux et d'autres organisations de la société civile. Les objectifs sont définis au moyen d'un cadre d'évaluation organisationnelle participative qui génère des données quantitatives et qualitatives de base sur six aspects de la force organisationnelle. Sur la base de cette évaluation, le CAP fournit une assistance technique de renforcement des capacités destinée à répondre aux besoins de développement les plus urgents d'une organisation. Les données sont collectées sur les mêmes aspects après l'apport de l'assistance technique, et les scores sont comparés pour évaluer jusqu'à quel point les résultats souhaités ont été obtenus. Cette méthode a été utilisée pour des projets au Ghana et au Liban.

Source : Repris de USAID (2005).

#### **Le niveau individuel**

Le suivi du succès au niveau individuel ne concerne pas seulement la valorisation des compétences. Dans le domaine de la formation, il est courant de chercher à obtenir de l'information en retour sur l'efficacité de la formation en tant qu'expérience d'apprentissage. Cependant, une des limites principales de l'assistance technique traditionnelle et de la démarche de formation est la suivante : même lorsque l'apprentissage a été très efficace, la capacité n'a pas été valorisée parce que les individus n'ont pas l'occasion d'appliquer ces compétences dans leur emploi ou ne sont pas incités à le faire. Supposant que le programme a été conçu en ayant cette déconnexion probable à l'esprit, les modalités de suivi devraient normalement intégrer l'expérience de l'individu dans son environnement de travail et, si nécessaire, dans sa vie professionnelle ultérieure (car d'importants bénéfices en termes de capacité organisationnelle pourraient se porter ailleurs).

### **Résumé de la mise en œuvre du nouveau consensus**

Dans le domaine du renforcement des capacités, les formules et modèles généraux ne produisent pas d'avantages durables ; il faut rechercher activement les approches qui *conviennent le mieux* aux circonstances particulières du pays, du secteur ou de l'organisation à l'étude. Dans cette section, le débat a été centré sur les implications pratiques de cette démarche. Les sous-sections comportaient les questions que doit se poser le personnel de terrain au cours des quatre étapes de la conception d'un programme de renforcement des capacités.

Des suggestions ont été faites sur :

- Des outils et des thèmes permettant de comprendre le contexte national et international d'initiatives en faveur du renforcement des capacités.
- Des façons de procéder pour recenser et soutenir les facteurs d'appropriation par le pays.
- Des questions qu'il faudra probablement soumettre à un examen minutieux au moment de soutenir des initiatives en faveur du renforcement des capacités.
- Comment promouvoir les conditions permettant de tirer les leçons de l'expérience et de les partager avec d'autres.



## IV. Renforcement des capacités dans les États fragiles

Le présent document a reconnu l'existence d'un consensus international croissant au sujet de l'importance de l'objectif de renforcement des capacités et de la façon dont il a des chances d'être réalisé. L'accent a été mis sur la reconnaissance du fait que le renforcement des capacités est un processus endogène, sur l'importance de l'appropriation des politiques nationales qui en résulte, et sur la nécessité pour les donateurs de se limiter à encourager et à soutenir les efforts du pays. Ceci implique que le renforcement des capacités a d'autant plus de chances de réussir que les politiques nationales sont fortes et stables, et qu'il faudra s'attendre à des difficultés particulières lorsque ce n'est pas le cas. Cela ne veut cependant pas dire que les préoccupations concernant le renforcement des capacités ne sont pas pertinentes dans le groupe de pays que l'on qualifie actuellement d'États fragiles. **Au contraire, le renforcement des capacités s'impose tout autant dans les États fragiles que dans d'autres pays en développement et en transition.**

L'approche du renforcement des capacités dépend toujours des circonstances nationales, et cela s'applique de manière évidente dans la présente section de ce document. Le regain d'attention porté aux "États fragiles" a une utilité : il permet de centrer la réflexion sur les moyens de soutenir les efforts de reconstruction et de développement dans un certain nombre d'environnements d'aide plus difficiles et qui risquent d'être négligés par la communauté internationale. Cependant, cette catégorie inclut des pays très différents. On y trouve à la fois des pays qui se reconstruisent après un conflit, et des régimes qui sont chroniquement faibles ou en déclin pour des raisons indépendantes de tout conflit. Les contextes sociaux et politiques varient énormément. Ainsi, le degré de volonté politique nécessaire pour renforcer efficacement les capacités est très différent selon les pays. De même, les capacités résiduelles existantes sont très variables. **Une règle simple consiste à appréhender le contexte national et à suivre la démarche qui semble avoir des chances d'aboutir dans les circonstances spécifiques.**

Se concentrer sur le renforcement des capacités peut être un bon moyen d'engager différentes parties d'une société dans de nouveaux efforts orientés vers la réalisation d'objectifs de développement. **L'encadré 13** illustre ce point. L'urgence d'un renforcement des capacités, du moins dans certains domaines clés, peut être particulièrement grande – et être considérée comme telle – après un conflit et dans d'autres situations instables. Des capacités sont nécessaires pour rétablir rapidement des services de base, pour permettre dialogue et réconciliation au plan national, et plus largement pour s'attaquer aux causes potentielles de nouveaux conflits ou crises sociales ou politiques. **Les capacités à renforcer en priorité devraient être celles qui contribuent directement à réduire la fragilité.**

**L'expérience de travail acquise à ce jour dans des environnements fragiles inspire quelques principes généraux.** Dans les environnements fragiles, les partenaires pour le développement doivent être très sélectifs dans le choix des instruments qu'ils déploient pour soutenir le renforcement des capacités, et réalistes quant à leurs attentes. Comme d'habitude, il faut d'abord repérer les principaux manques de capacités par rapport aux fonctions essentielles, mais en plus il faut mettre en évidence les aspects des performances étatiques qui importent le plus pour éviter un nouveau conflit ou un effondrement. Dans une première évaluation, il sera particulièrement important de comprendre ce que sont devenues

les capacités qui existaient auparavant : ont-elles disparu, ou sont-elles en sommeil et simplement invisibles ? Les défis et points d'entrée pour renforcer les capacités varieront en fonction des réponses à ces questions.

### **Encadré 13. Gestion de conflit en Indonésie : un modèle pour les Etats fragiles ?**

Entre avril 2000 et avril 2002, *Mercy Corps*, organisation non gouvernementale basée aux Etats-Unis, a mis en oeuvre un programme financé par l'Agence des Etats Unis pour le développement international (USAID) à Maluku, en Indonésie. Le programme avait pour but d'atténuer la crise humanitaire dans la région en fournissant une aide d'urgence aux ménages déplacés et aux communautés touchées par le conflit. La particularité de cette action était que *Mercy Corps* n'exécutait pas un programme, mais encourageait les partenaires locaux à assurer la viabilité de l'initiative et à créer des capacités locales pour la paix et le développement.

*Mercy Corps* travaillait avec des partenaires locaux en leur accordant des dons pour leurs activités et en offrant des formations ainsi que d'autres mesures d'assistance au renforcement des capacités. *Mercy Corps* a adopté cette approche en considérant que les organisations locales sont les mieux placées pour répondre aux besoins de la population locale. Au niveau pratique, le programme a cherché à créer des capacités locales et à promouvoir des opportunités de paix en renforçant la confiance dans les communautés musulmane et chrétienne. Pour cela, les partenaires locaux recevant le soutien de *Mercy Corps* ont recruté du personnel dans les deux communautés et ont constitué des équipes mixtes de musulmans et de chrétiens. Cette approche a contribué à favoriser la compréhension entre les communautés et a donc influencé l'opinion publique.

Source : USAID (2005).

Comme dans d'autres environnements, les donneurs ont besoin d'identifier les partenaires probables et de travailler systématiquement avec eux à court, moyen et long termes. Les donneurs doivent être prêts à examiner en détail les enjeux concernant l'environnement général, ainsi que les niveaux individuel et organisationnel de renforcement des capacités avec ces partenaires. Il se peut que cela ne vienne pas naturellement, d'un côté comme de l'autre. Comme l'illustre le cas de la Papouasie-Nouvelle Guinée (Encadré 14), des parties prenantes au niveau local peuvent avoir une vue plus traditionnelle de la constitution de capacités que celle qui est exposée dans ce document.

### **Encadré 14. Perception du problème des capacités dans le secteur de la santé en Papouasie-Nouvelle Guinée**

L'étude des réformes de la santé en Papouasie-Nouvelle Guinée, qui a été effectuée par l'ECDPM pour AusAID, a révélé une série de facteurs contextuels qui minaient les performances du secteur et les efforts déployés pour renforcer les capacités. Ils risquaient de drainer des ressources et de saper la confiance dans d'importantes phases de changement. Certains succès remportés dans le secteur soulignaient l'importance de facteurs spécifiques, tels que des attitudes et compétences du personnel d'encadrement pour gérer d'importantes variables contextuelles, ou la capacité d'organisations ou d'unités particulières de s'isoler de « dysfonctionnements » survenus dans le système plus large. Cependant, le rapport conclut en soulignant combien il est précieux de pouvoir s'appuyer sur une perspective systémique et de penser en termes « d'écosystème complexe de capacités ».

L'équipe qui a réalisé cette étude a aussi réfléchi à la façon dont les parties prenantes de Papouasie-Nouvelle Guinée envisagent la question des capacités. Il apparaît que la plupart d'entre elles considèrent essentiellement (mais pas exclusivement) les capacités soit comme une question de qualifications ou compétences, soit comme un problème d'organisation. Les problèmes « de niveau supérieur » sont souvent décrits comme des risques « à gérer » plutôt que comme des problèmes de capacités.

Source : Joe Bolger, Angela Mandie-Filer et Volker Hauck, "Papua New Guinea's Health Sector: A Review of Capacity, Change and Performance Issues", Maastricht: ECDPM, Discussion Paper 57F, Jan 2005, Résumé.

Parmi les leçons que les donneurs ont tirées jusqu'ici de l'expérience du travail sur le renforcement des capacités dans les États fragiles, retenons notamment les suivantes :

- Lorsque la capacité étatique est faible mais la volonté politique bien présente, les efforts de renforcement des capacités devront se concentrer sélectivement sur les fonctions essentielles de l'État afin de lui assurer au moins un minimum d'efficacité dans son rôle à l'égard des citoyens. Les fonctions essentielles peuvent comprendre la gestion macro-économique et la gestion des finances publiques qui créent les conditions de la restauration de toute la gamme des services publics à moyen terme, ainsi que les priorités immédiates et évidentes de restauration de services essentiels et de la sécurité.
- Les outils de planification mis au point pour être utilisés après des conflits, comme la matrice de résultats pour la transition, peuvent être utiles pour intégrer le soutien en faveur du renforcement des capacités. Bien qu'il ne soit pas en tant que tel un instrument de renforcement des capacités, cet outil vise à regrouper les efforts déployés en faveur d'un pays dans les domaines de la sécurité, de la diplomatie et du développement. Il a été utilisé avec profit dans des endroits aussi divers que le Timor-Leste (importantes ressources anticipées et aspirations élevées) et la République centrafricaine (peu d'argent et un passé marqué par le manque de confiance).
- Le soutien extérieur au renforcement des capacités devrait respecter le principe du changement endogène et de l'encouragement du pays à prendre la direction des opérations, même lorsque les conditions matérielles semblent s'y opposer. Même dans les contextes les plus difficiles, les institutions locales existantes et le capital humain qui y est associé sont des points de départ essentiels. En définissant des objectifs réalistes, en étant sélectif et en subordonnant les mesures immédiates à une vision à long terme, des progrès peuvent être réalisés sans implanter des modèles venant de l'extérieur qui ne correspondent pas à la situation locale.
- Il importe que les nouvelles initiatives en matière de renforcement des capacités n'érodent pas ou ne fassent pas double emploi avec les capacités existantes, en termes individuel, organisationnel ou d'environnement général. Cela peut arriver lorsque les donateurs établissent des systèmes parallèles de fourniture et de responsabilité. C'est particulièrement difficile à éviter lorsque les donateurs ont des objections morales ou politiques à une collaboration avec les autorités du pays. Cependant, même s'il n'est pas possible de soutenir le gouvernement, il peut être possible de « s'aligner virtuellement » sur les systèmes étatiques, tels que les processus budgétaires et de planification, en s'assurant que, bien qu'ils soient séparés, les mécanismes d'acheminement suivent les mêmes règles et catégories que celles qui s'appliquent dans le secteur public du pays.
- Dans d'autres cas, la sélectivité sectorielle, ou "alignement partiel", peut produire des retombées stratégiques. En Afghanistan, par exemple, certains investissements destinés au renforcement des capacités dans le secteur de la santé sous le régime des Talibans n'ont produit tout d'abord que des rendements modestes. A la fin du régime, toutefois, la fourniture de services progressait rapidement sur les bases qui avaient été établies auparavant. Cela s'est aussi vérifié au Nigeria où un solide réseau de fourniture de services par des ONG dans le secteur de la santé a permis de maintenir et de consolider les progrès réalisés dans ce domaine après le passage à la démocratie.
- Même dans les États qui ont de sérieux problèmes de gouvernance, un renforcement modeste des capacités demeure possible. Il semble que des capacités puissent subsister dans les circonstances les plus défavorables. Lorsque les gouvernements nationaux ne répondent pas aux besoins de la population, l'accent peut être mis sur les acteurs autres que l'État. L'exemple du soutien d'un donateur à la lutte contre le VIH/sida au Myanmar – État doté de certaines capacités, mais sans volonté politique – illustre comment une assistance directe apportée à des acteurs autres que l'État peut se concilier avec l'engagement et la communication nécessaires avec les institutions étatiques.



## V. Aller de l'avant : de nouveaux efforts s'imposent

L'expérience des cinq dernières décennies a montré qu'il est nécessaire que les donateurs s'alignent sur les approches et systèmes conduits par les pays pour renforcer les capacités, et qu'ils les soutiennent. Le nouveau consensus sur ce point donne de nouvelles occasions d'améliorer les résultats des efforts déployés pour renforcer les capacités. Ces opportunités sont même en train de devenir plus visibles au moment où nous entrons dans une ère d'accroissement des apports d'aide aux pays les plus pauvres, avec le potentiel correspondant d'augmentation des ressources disponibles pour des initiatives bien conçues.

Mais il est clair qu'il ne sera pas facile de répondre à ce défi. **Des efforts importants seront nécessaires.** Aussi bien les donateurs que leurs partenaires des pays en développement devront tenir les engagements qu'ils ont pris. En même temps, il faudra réfléchir de façon concrète, plus créative, à tous les domaines évoqués dans ce document.

Passer des « bonnes réponses » à l'approche « qui convient le mieux » en matière de renforcement des capacités implique que les donateurs redoublent d'efforts pour comprendre les contextes nationaux, identifier les sources de changement propres à chaque pays, concevoir des formes de soutien appropriées et partager les leçons de l'expérience. Cette dernière nous enseigne qu'il n'y a pas de solutions toutes faites ni de formules rapides applicables en toutes circonstances. Néanmoins, ce document a permis de rappeler quelques bons conseils sur de nombreux points particuliers que l'on évoque dès que l'on envisage d'un point de vue systémique le renforcement des capacités dans un contexte particulier.

Si l'argumentation développée dans ce document est juste, voici les points clés qui restent à régler pour renforcer les capacités. C'est sur ces points que se concentreront les travaux futurs de GOVNET :

- **Consolider le nouveau consensus sur le renforcement des capacités comme processus nécessairement endogène de mobilisation, renforcement, création et maintien des capacités dans la durée.** Ce message doit atteindre toutes les parties du système d'aide international et tous les niveaux de chaque organisme. Il doit devenir un thème central du dialogue et du débat sur les politiques au niveau national. Cela implique des changements dans les organismes donateurs en termes de priorités, d'incitations internes, de profils de compétences et de procédures opérationnelles. **GOVNET apportera son aide** en centrant ses travaux futurs sur l'élaboration d'avis concrets à l'intention des praticiens qui sont à la pointe de la réflexion sur le renforcement des capacités dans les organismes ou qui participent au dialogue sur les politiques relatives aux questions de capacités au niveau national.
- **Identifier les facteurs systémiques qui découragent actuellement le type d'efforts spécifiquement nationaux visant à renforcer les capacités, tels que décrits dans la Déclaration de Paris, et s'y attaquer.** Nous avons appris que le renforcement des capacités ne peut réussir s'il est traité comme un simple problème de formation, ou comme un problème que des organisations traitent de manière isolée. Ensemble, les donateurs et les partenaires vont devoir consacrer plus d'attention à la compréhension des raisons pour lesquelles l'environnement propice au renforcement des

capacités est souvent faible et à la façon dont ce problème peut être résolu. **GOVNET apportera son aide** en partageant plus largement les *Enseignements tirés de l'utilisation des analyses des capacités et vecteurs de changement* (étude d'octobre 2005), en s'attachant plus particulièrement à la façon dont ces approches peuvent aider à comprendre l'environnement propice au renforcement des capacités.

- **S'assurer que la communauté internationale joue son rôle en apportant un soutien selon des modalités qui renforcent, sans les supplanter, les initiatives lancées par des dirigeants de pays partenaires. GOVNET apportera son aide** en mettant à disposition des études de cas et des exemples de bonnes et mauvaises pratiques à l'appui des stratégies de renforcement des capacités définies par des gouvernements partenaires au niveau national ou dans des secteurs ou des organisations spécifiques. Ces orientations opérationnelles aideront les donateurs à progresser en particulier au regard de l'indicateur 4 des engagements liés aux capacités pris dans la Déclaration de Paris : la fourniture de crédits d'aide par le biais de programmes coordonnés à l'appui des stratégies pilotées par les gouvernements. Les orientations seront diffusées par les réseaux mis en place par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide pour suivre et soutenir la mise en œuvre des engagements de Paris.
- **Rendre opérationnelle la nouvelle « vision » de manière à intégrer pleinement la formation de capital humain et la coopération technique aux changements institutionnels et aux réformes organisationnelles nécessaires pour que les compétences et les conseils puissent être utilisés efficacement.** Les programmes qui seront conçus à l'avenir devraient prendre pleinement en compte l'enseignement qui est résumé dans ce document, notamment le rôle important que jouent les incitations et les facteurs informels « d'économie politique » en reliant entre eux les niveaux individuel, organisationnel et d'environnement général à prendre en considération pour renforcer les capacités. **GOVNET apportera son aide** en s'assurant que ses orientations opérationnelles reflètent pleinement les leçons apprises sur ces points.
- **Œuvrer à l'élaboration de statistiques détaillées de la coopération technique, pertinentes pour l'action des pouvoirs publics.** Sans préjuger du nouvel accent qui sera mis sur les résultats, nous avons besoin de meilleures données sur l'ensemble des contributions des donateurs qui soient pertinentes pour le renforcement des capacités. Le Groupe de travail du CAD sur les statistiques (GT-STAT) a déjà entrepris des travaux pour présenter des statistiques détaillées en ce qui concerne la coopération technique. **GOVNET collaborera** avec le GT-STAT, premièrement pour évaluer les données recueillies jusqu'ici dans le cadre des recommandations contenues dans le présent document, et deuxièmement pour étudier si de nouvelles sous-catégories pourraient être définies et introduites dans la notification de l'aide afin d'évaluer avec précision si la coopération technique contribue effectivement au renforcement des capacités.
- **Appliquer de manière constructive les orientations contenues dans ce document à toutes les situations nationales, en faisant fond sur l'expérience récente du renforcement des capacités dans les États fragiles.** Un renforcement des capacités bien ciblé et convenablement mis en œuvre peut être l'une des clés permettant de réduire la fragilité étatique qui est reconnue comme l'un des principaux défis de notre temps. **GOVNET apportera son aide** en fournissant d'autres orientations opérationnelles sur la façon de répondre aux défis et aux dilemmes rencontrés dans les actions de renforcement des capacités dans les États fragiles. Ces travaux seront menés en collaboration avec le Groupe sur les États fragiles dans les domaines de la fourniture de services et du renforcement de l'État. Les orientations seront diffusées grâce aux liens avec les équipes par pays chargées de mettre en œuvre les « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles » et par l'intermédiaire des services centraux des organismes donateurs.

## NOTES

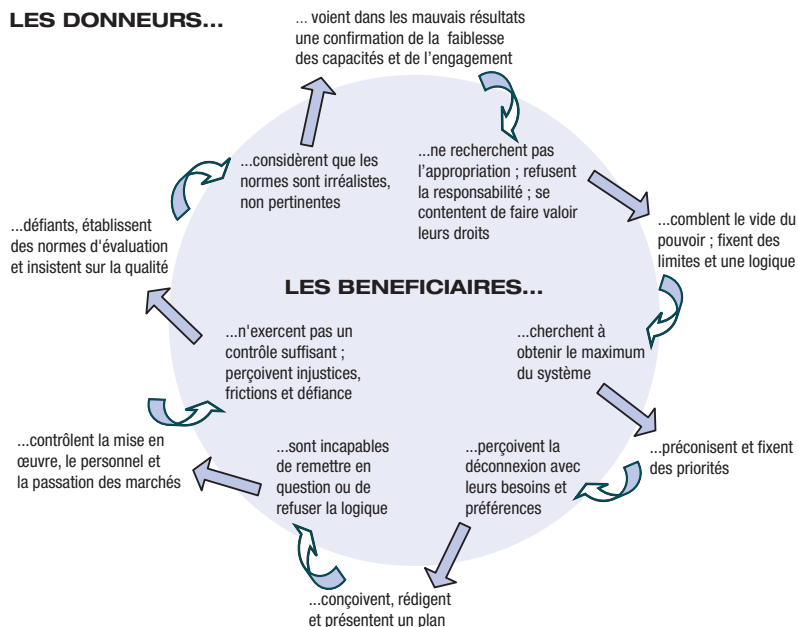
1. *Investir dans le développement : plan pratique de réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement*, London et Sterling, VA : Earthscan/UN Millennium Project, 2005, p. 99 ; *Notre intérêt commun*, Londres : Commission économique pour l'Afrique, 2005, pp. 135-40.
2. Le renforcement des capacités est, bien entendu, une affaire délicate partout dans le monde, et pas seulement dans les pays en développement. Dans certains pays très industrialisés, des volumes importants de financements publics supplémentaires peuvent être consacrés à des services particuliers sans générer d'améliorations notables des capacités.
3. Des estimations des efforts déployés en matière de renforcement des capacités avec l'aide des donateurs donnent à penser que plus d'un quart de l'APD totale nette est consacré à la coopération technique. Les dépenses des membres du CAD au titre de la coopération technique avec des pays en développement et des organisations multilatérales se sont élevées à 20.8 milliards de dollars en 2004 (27 pour cent de l'APD totale nette) contre 18.4 milliards en 2003 (27 pour cent de l'APD totale nette). Source : OCDE, CAD, *Rapport sur la coopération pour le développement 2003*, Paris, annexe statistique.
4. *Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes*, Washington, DC, Comité du développement, Banque mondiale et Fonds monétaire international.
5. Parmi les examens approfondis réalisés récemment, on peut citer : "Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support" (avril 2005), Département de la Banque mondiale pour l'évaluation des opérations ; "Capacity Development in CIDA's Bilateral Programming: A Stocktaking" (janvier 2004), ACDI ; "Screening of Danish Sector, Programme Support and Mifresta Interventions" (2003), DANIDA ; Appui de l'UNFPA au développement des capacités nationales – réalisations et défis : Rapport d'évaluation n° 20 (2003) ; "Development Effectiveness Report" (2003) et "Reforming Technical Co-operation for Capacity Development Research" (2001-2003), PNUD. Les principales autres sources utilisées sont les suivantes : Boesen, N. "Enhancing Public Sector Capacity: A Literature Review," Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale (2003) ; SIDA, "Methods for CD" (2002) ; Williams et al. "A Vision for the Future of Technical Co Operation in the International Development System," Londres : Oxford Policy Management (2003).
6. L'analogie avec l'automobile étaye aussi l'observation formulée dans la section suivante – à savoir que les capacités d'une organisation sont tributaires de facteurs existant dans son « environnement général ». Le manque de carburant, le mauvais état des routes et un entretien insuffisant altèrent rapidement la performance d'une automobile et peuvent à terme détruire sa capacité d'assurer un transport (EuropeAid, *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How?* Bruxelles : Commission européenne, 2005, p. 8).
7. Francis Fukuyama fait valoir qu'en conséquence, les donateurs doivent faire du renforcement des capacités proprement dites l'objectif premier de tous leurs efforts d'aide au développement, au lieu de centrer l'attention sur les services, les infrastructures ou d'autres résultats que les donateurs considèrent en règle générale comme les cibles de leur soutien. Voir Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, NY: Cornell UP, 2004, pp. 82-91. Voir également pp. 99-104.
8. Cette distinction entre trois niveaux d'analyse est purement conventionnelle. Il s'agit d'une convention parmi plusieurs autres prévalant dans le domaine du renforcement des capacités. Ces conventions partent toutes du niveau individuel, puis elles utilisent des terminologies légèrement différentes pour désigner les niveaux organisationnels intermédiaires et cerner les principales caractéristiques de l'environnement général. L'élément important qu'elles ont en commun tient au fait qu'elles décrivent un système dont les composantes sont interdépendantes. Les expressions entre guillemets sont tirées de Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 3, 5.
9. *Bâtir des Etats performants: créer des sociétés engagées*, Washington, DC : Banque mondiale, septembre 2005, chapitre 2.
10. EuropeAid, *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How?* Bruxelles : Commission européenne, 2005, p. 7.
11. OCDE-CAD, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, Paris, 1996, p. 13. Le document *Les Critères d'auto évaluation des agences d'aide en matière de développement des capacités* qui ont été établis par le CAD en 1999, avaient aussi pour objet de doter les organismes d'aide d'outils leur permettant d'évaluer dans quelle mesure leurs politiques contribuent à promouvoir le renforcement des capacités.
12. L'exercice de cette responsabilité requiert un degré élevé de sensibilité au contexte national. Cela peut aussi impliquer pour les organismes d'aide qu'ils s'attachent tout particulièrement à doter le personnel de terrain de compétences méthodologiques et analytiques.

13. On peut citer à cet égard les conférences internationales de Manille en 2003 et de Tokyo en 2004 ainsi que divers documents de l'OCDE/CAD et travaux de recherche du PNUD et d'autres instances.
14. Ces encadrés sont adaptés de Boesen *et al.*, 2002 ; Grindle, 1997 ; Horton, 2002 ; Nunberg et Nellis, 1995 ; Tendler, 1989 ; Kanter, 1983 ; Senge, 1990 ; et Robbins et Finley, 1997, cités dans la DANIDA's *Capacity Development Evaluation, Between Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public-Sector Capacity Development*; Nils Boesen, Process & Change Consultancy, Ole Therkildsen, Danish Institute for International Studies.
15. OECD-DAC GOVNET, Document de séance 5 : « Lessons Learned on the Use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Co-operation », 7ème réunion du Réseau du CAD sur la gouvernance, Paris, 20-21 octobre 2005, paragraphe 69.
16. Mamadou Dia, La gestion et l'administration en Afrique dans les années 90 et au-delà : Réconciliation entre les institutions indigènes et transplantées, Série Le développement à l'oeuvre, Banque Mondiale, 1996, p. 1.
17. C'est-à-dire l'examen systématique des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces.
18. EuropeAid, *Institutionnal Assessment and Capacity Development : Why, What and How ?* Bruxelles : Commission européenne, 2005, ch.5.
19. World Bank OED (2005), *Capacity Building in Africa. An OED Evaluation of World Bank Support*.
20. PNUD (2003), *Appropriation, leadership et transformation*, Chap. 2.
21. Réal Lavergne, « Program-Based Approaches : The Concept and its Implications », contribution présentée au Forum de Tokyo sur les AFP en Asie, 1-3 juin 2004.
22. Brian Levy, "Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building" in Brian Levy and Sahr Kpundeh (eds.) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, DC: The World Bank, 2004, p. 13.
23. Nils Boesen & Ole Therkildsen, *A Results-Oriented Approach to Capacity Change*, Ministère danois des affaires étrangères, 2005.
24. Anthony Land, *Developing Capacity for Tax Administration: The Rwanda Revenue Authority*, Maastricht: ECDPM, Discussion Paper 57D, novembre 2004
25. Daima Associates and ODI, "Joint Evaluation of General Budget Support: Tanzania 1995-2004", Dar es Salaam, avril 2005.
26. C'est la conclusion d'un grand nombre d'évaluations et d'études. Voir, par exemple, la section sur les Unités de mise en œuvre de projets (PIUs) dans FNUAP, Evaluation 20.
27. L'analyse du cadre logique (Logical Framework Analysis – LFA) est une technique de planification de projet qui implique, à partir des objectifs convenus, de revenir à la définition des résultats et des apports qui seront nécessaires pour les réaliser, ainsi qu'aux indicateurs et données requis pour suivre les progrès à chaque niveau. ZOPP est l'acronyme allemand pour la planification de projets orientés vers les objectifs, qui est fondamentalement la même technique.
28. Watson, A. "Monitoring and Evaluation Aspects of Capacity and Capacity Development", Working Paper, ECDPM Study on Capacity Change and Performance, Sept 2005.
29. Hauge, A. (2002), "Accountability – To What End?" *Development Policy Journal*, Vol. 2, UNDP.

## ANNEXE A

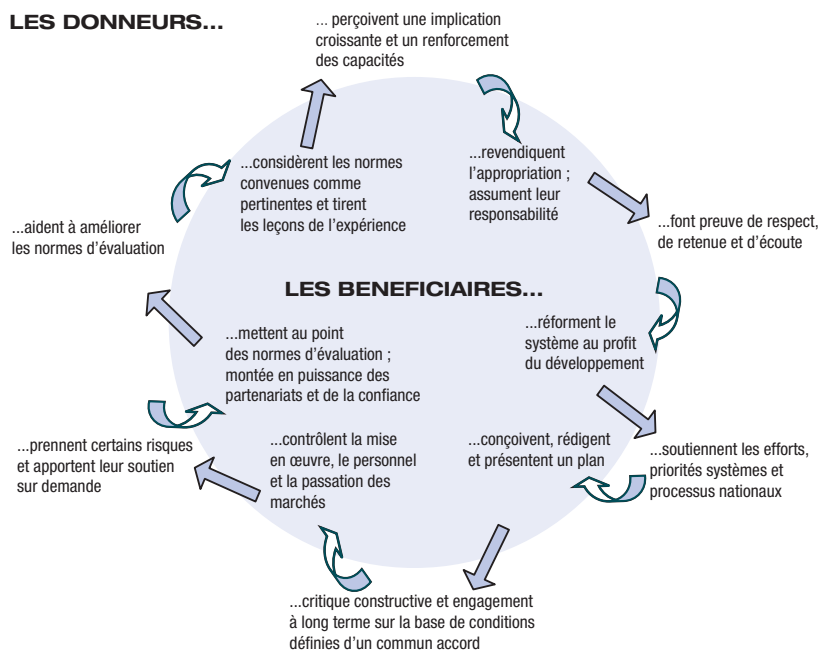
## LES CERCLES VICIEUX ET VERTUEUX DE L'AUTONOMISATION

Figure 1.4.1. Le cercle vicieux de l'autonomisation



Source : Sur une idée de Rani Parker.

Figure 1.4.2. Le cercle vertueux de l'autonomisation



Source : PNUD, *Appropriation, leadership et transformation*, NY (2003).

## ANNEXE B

## PRINCIPES DU PNUD CONCERNANT LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Compte tenu de la grande diversité des contextes nationaux et de l'absence de solution toute faite, ces principes offrent un point de départ relativement concret que les parties prenantes peuvent adapter au niveau national. Il ne s'agit pas de principes normatifs, mais plutôt de propositions initiales relativement claires, censées permettre un véritable échange sur les options possibles. Au lieu de s'en tenir à la routine, les partenaires au niveau national peuvent adapter les règles par lesquelles ils s'engagent en faveur du renforcement des capacités.

1. **Ne pas se précipiter. Le renforcement des capacités est un processus à long terme.** Il s'accommode mal de pressions visant à obtenir des résultats immédiats, de la recherche de tels résultats et de solutions instantanées. L'engagement en faveur du renforcement des capacités a besoin d'un horizon à long terme et de fiabilité.
2. **Respecter le système de valeurs et encourager l'estime de soi.** Imposer des valeurs étrangères peut miner la confiance. Le renforcement des capacités exige le respect. L'estime de soi est à la racine des capacités et de l'autonomie.
3. **Explorer localement et mondialement ; réinventer localement.** Il n'y a pas de modèle préétabli à appliquer. Le renforcement des capacités procède d'un apprentissage. L'apprentissage est un processus volontaire qui exige un engagement et un intérêt soutenus. Le transfert de connaissances n'est plus la bonne marche à suivre. Les connaissances doivent s'acquérir.
4. **Remettre en cause les idées reçues et les disparités de pouvoir.** Le renforcement des capacités n'est pas neutre par rapport au pouvoir, et il est difficile de remettre en question des intérêts établis. Un franc dialogue et une culture collective de la transparence et de l'ouverture sont essentiels pour promouvoir une dynamique positive permettant de les surmonter.
5. **Penser et agir en termes de développement durable des capacités.** Les capacités sont au cœur du développement. Toute intervention visant au développement doit les promouvoir. Des dirigeants responsables peuvent amener les institutions et la société à agir en ce sens.
6. **Établir des incitations positives.** Les distorsions affectant l'emploi dans le secteur public sont des obstacles majeurs au renforcement des capacités. Les arrière-pensées et les incitations perverses doivent être alignées sur l'objectif de renforcement des capacités. Les systèmes de gouvernance respectueux des droits fondamentaux sont une incitation puissante.
7. **Incorporer les apports extérieurs aux priorités, processus et systèmes nationaux.** Les apports extérieurs doivent correspondre à une demande réelle et être assez souples pour répondre aux besoins nationaux et aux possibilités. Lorsque les systèmes nationaux ne sont pas suffisamment solides, il faut les réformer et les renforcer, non pas les contourner.
8. **Faire fond sur les capacités existantes au lieu d'en créer de nouvelles.** Il s'agit de faire usage de l'expertise nationale en priorité, de ressusciter et de renforcer les institutions nationales, et d'assurer la protection du capital social et culturel.
9. **Persévérer dans les circonstances difficiles.** Plus les capacités sont faibles, plus il faut les développer. La faiblesse des capacités ne doit pas être invoquée pour justifier un retrait ou un ajout d'activité à entreprendre. Les citoyens ne doivent pas être les otages d'une gouvernance irresponsable.
10. **Rester comptable vis-à-vis des bénéficiaires finals.** Même lorsque les gouvernements nationaux ne répondent pas aux besoins de leurs ressortissants, les partenaires extérieurs doivent être comptables vis à vis des bénéficiaires et contribuer à la responsabilisation des autorités nationales. Des mesures sages dans des situations concrètes doivent faire l'objet de discussions ouvertes et être négociées avec des parties prenantes nationales.

Source : PNUD, *Appropriation, leadership et transformation*, NY (2003).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(00 2006 4N 2) – No. 83942 2006

## **Lignes directrices et ouvrages référence du CAD**

# **Relever le défi posé par le renforcement des capacités ÉVOLUER VERS DE BONNES PRATIQUES**

L'engagement pris par la communauté internationale de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement d'ici à 2015 ne saurait être satisfait en l'absence de capacités nationales suffisantes. Quels que soient le volume des ressources financières mises à disposition et l'ampleur du soutien extérieur, les efforts de développement déployés dans de nombreux pays comptant parmi les plus démunis ne pourront aboutir si leurs capacités ne sont pas renforcées au niveau national ainsi qu'au niveau local. La plupart des donateurs reconnaissent aujourd'hui qu'un renforcement durable des capacités nationales doit être un processus endogène, ce consensus étant clairement énoncé dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. En d'autres termes, le processus doit être conduit par les pays partenaires auxquels les donateurs apportent un soutien. Mais quels sont les meilleurs moyens d'y parvenir ?

« Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques » s'appuie sur les données d'expérience accumulées pendant quatre décennies tant par des donateurs bilatéraux et multilatéraux que par des spécialistes de la sphère universitaire pour aider les décideurs et les praticiens à concevoir des approches efficaces du renforcement des capacités et à déterminer ce qui freine encore les efforts déployés pour développer les capacités nationales. L'analyse s'articule autour d'un cadre conceptuel permettant aux praticiens d'envisager le renforcement des capacités à trois niveaux étroitement liés : individuel, organisationnel et général. Elle aide à mieux comprendre ce en quoi consiste le renforcement de capacités, pourquoi il est important et, surtout, ce qu'on peut faire pour le soutenir.