



RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance
Document de référence technique n°2

RENFORCEMENT des CAPACITÉS

Document de référence technique n°2



Programme des Nations Unies pour le développement
Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance
Bureau de l'élaboration des politiques

© Copyright 1997

Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance

Bureau de l'élaboration des politiques

One United Nations Plaza

New York, NY 10017

États-Unis d'Amérique

PRÉFACE

Le renforcement des capacités est devenu l'objectif principal de la coopération technique dans les années 90. Les pratiques appliquées au cours des quatre décennies écoulées pour acheminer l'aide extérieure ont fait l'objet d'un réexamen critique en raison de la médiocrité de leurs résultats du point de vue de la durabilité des impacts, de l'appropriation nationale et des technologies appropriées. Par ailleurs, de nouveaux facteurs mondiaux, tels que la mondialisation, la révolution de l'information, l'extraordinaire croissance des marchés internationaux et l'accélération de la démocratisation et de la décentralisation du pouvoir au niveau national, ont amené le PNUD et toutes les autres organisations internationales de développement à revoir leur rôle et à réviser leurs compétences.

Les évaluations détaillées des programmes d'aide font apparaître les limitations des approches institutionnelles du développement qui sont trop étroites et leur inadéquation avec la création de l'environnement porteur général au sein duquel doivent fonctionner les institutions renforcées et les populations habilitées. Le renforcement des capacités, en mettant l'accent sur les «capacités de développer» pour appuyer une gestion autonome à long terme, opère un changement de perspective. Les pratiques traditionnelles imposées par les donateurs, axées sur les apports, déterminées par les analyses coûts-avantages et dirigées par les experts font place à des approches qui favorisent le contrôle autochtone, les connaissances et la participation locales, ainsi que la dynamique et les interactions des divers acteurs et des différents niveaux des programmes, organisations et groupes nationaux. L'ancien objectif de renforcement institutionnel est désormais perçu comme un élément important, mais distinct du renforcement des capacités.

Le présent document technique, intitulé *Renforcement des capacités*, expose les enseignements tirés de quatre décennies de coopération technique et les changements fondamentaux que le PNUD a instaurés afin de tirer parti au maximum des contributions potentielles de ce renforcement. À cette fin, la mission de développement humain durable du PNUD, avec sa stratégie sectorielle d'élimination de la pauvreté, de modes de subsistance viables, de régénération de l'environnement et d'intégration de l'égalité des sexes dans tous les domaines d'activités, est opérationnalisée par des processus reposant sur des partenariats établis avec le gouvernement comme avec la société civile. Ces processus sont conçus au moyen d'approches facilitatrices et participatives, dans le respect des

priorités et des objectifs nationaux et en engageant la responsabilité de leurs auteurs. Ces caractéristiques sont non seulement conformes aux principes fondamentaux de la bonne gouvernance dans la société, mais réaffirment également la validité des grands objectifs de la coopération pour le développement : la durabilité à long terme et l'instauration d'un environnement porteur favorable au développement humain.

G. Shabbir Cheema

Directeur

Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance

Bureau de l'élaboration des politiques

New York, juillet 1997

TABLE des MATIÈRES

PRÉFACE iii

Le RENFORCEMENT des CAPACITÉS et le PNUD vii

Un MONDE en ÉVOLUTION 1

Pays en développement 1

Le contexte mondial 2

Une NOUVELLE ORIENTATION 4

Renforcement des capacités 4

Incidences pour le PNUD 8

MISE en ŒUVRE du RENFORCEMENT des CAPACITÉS 18

Élaboration des politiques 18

Approches thématiques 18

Processus 19

Renforcement des capacités essentielles 21

Coordination des ressources intérieures et extérieures 23

INSTRUMENTS et CADRES 26

Approche-programme 26

Exécution nationale 27

Évaluation des capacités 28

Consultation participative 32

Révolution de l'information et renforcement des capacités 33

Suivi et évaluation 34

CHANGEMENT du RÔLE des BUREAUX EXTÉRIEURS du PNUD 36

CINQ EXPÉRIENCES NATIONALES 38

BIBLIOGRAPHIE 41

ENCADRÉS

1. Évolution de la pensée institutionnelle 6
2. Le VIH/sida et le PNUD — Implication des partenaires sociaux 10
3. Repenser la coopération technique 16
4. Renforcement des capacités et éradication de la pauvreté 19
5. Instauration d'un environnement porteur en Ouganda 22
6. Élaboration d'une stratégie de changement : points clés 30
7. Suivi et évaluation dans le programme Capacités 21 du PNUD 35

FIGURES

1. Environnement porteur 5
2. Renforcement des capacités et gouvernance 11
3. Domaines de concentration du PNUD 20
4. Hiérarchie des objectifs pour l'évaluation des capacités 32

Le RENFORCEMENT des CAPACITÉS et le PNUD

Dans les années 90, les donateurs internationaux, dont le PNUD, accordent une attention accrue aux questions institutionnelles et organisationnelles du développement. Le PNUD examine également de manière plus attentive le rôle qui lui revient en matière de promotion du renforcement des capacités.

Pendant une grande partie des 40 dernières années, l'accent a été mis sur l'élucidation des phénomènes et de leurs raisons, concernant le capital physique et financier, puis humain et naturel. Les modalités des interventions, au niveau de la conception, de l'exécution et de la gestion, étaient reléguées au second plan. Cette approche s'est traduite par l'élaboration de structures organisationnelles formelles, principalement dans le secteur public, et par un renforcement institutionnel.

Le rôle des institutions publiques dans le développement est en cours d'évolution. Aux idées classiques de l'ingénierie organisationnelle viennent s'ajouter des notions plus larges sur la promotion de l'apprentissage, l'habilitation, le développement du capital social et la création d'environnements porteurs, dans un cadre conceptuel où s'inscrivent la culture, les valeurs et les relations du pouvoir qui influent sur le comportement des individus et des organisations. Les donateurs situent leurs interventions en des points différents des systèmes de capacités. On comprend mieux aujourd'hui les modèles informels des comportements personnels et sociétaux, et l'on apprécie davantage la nécessité de compléter les us et les pratiques autochtones, que l'on visait jadis à remplacer. C'est cet ensemble de notions et d'approches en cours d'élaboration que l'on a dénommé le renforcement des capacités.

Comme tous les donateurs, le PNUD doit trouver des moyens de tirer parti de ressources limitées, de s'adapter à l'évolution des besoins de ses partenaires dans les pays en développement, de concentrer ses interventions sur les activités pour lesquelles il possède des compétences et une expérience particulières, et coordonner ses travaux avec ceux des autres organismes des Nations Unies et des autres donateurs. Le présent document examine le renforcement des capacités, son évolution, son contenu et ses orientations. Il souligne les éléments nouveaux de la pensée institutionnelle la plus récente et analyse le rôle que joue le PNUD dans le renforcement des capacités en tant qu'élément de son mandat général de promotion du développement international.

Un MONDE en ÉVOLUTION

L'un des grands principes sur lequel repose le renforcement des capacités est l'importance des comportements personnels et organisationnels. Cela vaut également pour tout le domaine de la coopération pour le développement au milieu des années 90. Les travaux des institutions internationales de développement, telles que le PNUD, subissent l'influence de divers facteurs nationaux et mondiaux.

Les pays en développement

- En cette époque de l'après-guerre froide, les questions de gouvernance et de démocratisation acquièrent une importance grandissante. Les pays évoluent dans le sens d'une responsabilisation politique, d'un élargissement de la liberté d'association, d'une amélioration des cadres juridiques, de la transparence de l'administration et de l'accroissement du respect des droits de l'homme. Parallèlement, la criminalité, les tensions ethniques, les troubles sociaux et un manque croissant de confiance envers les institutions sociales et de légitimité de ces institutions se font de plus en plus évidents. Les structures de certaines nations semblent se former et se déchirer simultanément sous l'effet de ces phénomènes antagoniques.
- La plupart des pays en développement repensent leur approche à l'égard de la gestion publique. Ils réduisent le rôle et l'importance des entités gouvernementales, modifient les méthodes de fourniture des services, privatisent, décentralisent, dérèglementent, améliorent les relations entre les populations et les autorités et forgent des partenariats entre l'État et la société civile.
- Les structures et la répartition des compétences et de l'influence dans les sociétés évoluent rapidement. Les pouvoirs et le contrôle passent progressivement des gouvernements aux institutions régionales et internationales, aux autorités infranationales, régionales et municipales, et aux groupes et institutions du secteur privé et de la société civile. La diversité des institutions (coopératives de crédit, instituts de politique, associations sportives, partis politiques, organisations communautaires) s'accroît dans tous les secteurs sociaux. Certains de ces changements sont l'effet d'impératifs financiers tandis que d'autres visent à pallier l'insuffisance des ressources en engageant de larges processus de réforme.

□ Les ordres du jour adoptés dans les domaines de l'environnement, de l'emploi, du sida, de la gestion de l'environnement et de l'énergie, des soins de santé, de la décentralisation et du développement urbain ont évolué pour prendre en compte des questions multidimensionnelles et multisectorielles qui exigent une attention soutenue, de nouvelles approches institutionnelles et l'appui et la participation du public. Les organisations qui agissent seules (qu'il s'agisse de services gouvernementaux, de grandes organisations non gouvernementales ou de donateurs) sont inefficaces du fait de la complexité croissante des problèmes, de leur manque de compréhension et des difficultés d'application des mesures arrêtées.

Le contexte mondial

□ Les pays en développement ne peuvent pas échapper aux effets de la mondialisation. Celle-ci se manifeste par l'apparition de blocs politiques et économiques, d'entités intergouvernementales plus puissantes, telle que l'Organisation mondiale du commerce, de mandats donnés à des institutions internationales dans les domaines de la pauvreté et des droits de l'homme, par l'influence croissante des entreprises, des échanges commerciaux et des investissements transnationaux, et par l'internationalisation des questions sociales, démographiques, culturelles et environnementales. Tous ces facteurs ont de graves implications pour la souveraineté des États; tous peuvent également avoir des incidences positives et négatives sur la société, notamment sur ses membres les plus vulnérables.

□ Les effets de la révolution de l'information et des communications commencent à se faire sentir dans les pays en développement. Dans les quelques années à venir, les deux tiers des dépenses mondiales de télécommunications seront effectuées dans ces pays. Les nouvelles technologies, notamment l'Internet, modifient les moyens dont disposent les particuliers et les institutions des pays en développement pour accéder à l'information, améliorer leurs choix et accroître leurs possibilités.

□ Les donateurs, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, disposent de ressources de plus en plus limitées mais se trouvent dans l'obligation d'intensifier leurs actions. Ils doivent à présent obtenir des résultats probants avec des moyens réduits pour convaincre un public et des gouvernements sceptiques par des interventions à moindre coût et à impact élevé. Les techniques formelles de gestion et de mesure des performances ont désormais leur place dans la conception de nombreux programmes.

□ Les institutions de développement se restructurent également. Le secteur privé est devenu la principale source de financement du développement dans un grand nombre de pays et les institutions de développement forment de nouveaux partenariats avec des entités privées. L'expertise technique, précédemment apportée par les donateurs, devient librement accessible aux pays en développement par l'intermédiaire des réseaux d'information. La coopération pour le développement se concentrera donc davantage sur les domaines qui ne se prêtent pas aux approches fondées sur le jeu du marché, à savoir principalement sur le développement social et humain et la gouvernance. Les approches axées sur des projets ponctuels cèdent de plus en plus la place aux programmes sectoriels. Même les plus gros donateurs s'efforcent actuellement de trouver leur créneau ou le domaine dans lequel ils bénéficient d'un avantage comparatif.

Tel est le monde en évolution où doivent intervenir les donateurs et leurs partenaires, les pays en développement, caractérisé par un changement de rôles, une diminution de l'aide financière concessionnelle, des pressions accrues en faveur de l'efficacité par rapport au coût et des performances, une attention croissante apportée à la gestion et à la diffusion des connaissances, un développement des partenariats et des actions conjointes et, c'est peut-être là l'élément le plus important, la réalisation de plus en plus générale de la nécessité de s'attacher au renforcement des capacités nationales en tant que moyen du développement durable.

Une NOUVELLE ORIENTATION

Le renforcement des capacités est le processus par lequel les particuliers, les organisations, les institutions et les sociétés développent leurs aptitudes (individuellement et collectivement) à exercer des fonctions, résoudre des problèmes et fixer et atteindre des objectifs.

C'est un

processus

continu

d'apprentissage

et de

changement

Au fil des ans, la communauté du développement a élaboré une série de notions et de définitions applicables aux questions institutionnelles (encadré 1). La définition du renforcement des capacités tel que le conçoit le PNUD découle de cette évolution et repose sur trois piliers. C'est un processus continu d'apprentissage et de changement. Il souligne l'importance d'une meilleure utilisation et de l'habilitation des indi-

vidus et des organisations. Il exige l'application d'approches systématiques aux fins de la conception de stratégies et de programmes de renforcement des capacités.

Renforcement des capacités

Que signifie cette notion pour l'approche du PNUD à l'égard de la coopération technique? Le PNUD a élaboré un cadre de renforcement des capacités pour expliquer les divers rôles et relations et pour définir les activités interdépendantes destinées à améliorer l'utilisation et la durabilité des capacités individuelles, organisationnelles et sociétales (figure 1). Ce cadre permet de mieux appréhender les besoins, la problématique et les grandes questions contextuelles avant de lancer un programme. Il prend en considération quatre aspects du renforcement durable des capacités qui sont étroitement liés.

1. Au niveau des individus. L'éducation, la formation en cours d'emploi et le développement formel et informel des aptitudes à accomplir les tâches et à résoudre les problèmes sont des éléments essentiels. Les individus doivent être en mesure de participer aux décisions et bien comprendre leur rôle et leur fonction. Ils doivent également avoir des encouragements, des barèmes de rémunération et des responsabilités adéquats. Les valeurs, les attentes et les relations avec l'autorité doivent être reconnues. Mais cela ne saurait suffire à garantir la productivité ou l'efficacité de l'individu. D'autres mesures doivent être mises en œuvre à cette fin.

Figure 1

Environnement porteur

Contexte institutionnel

- Politiques et règlements
- Structures
- Rôle des institutions étatiques
- Capacités des ressources humaines
- Mesures d'incitation et rémunération
- Obligations redditionnelles/ouverture

Contexte socio-politique

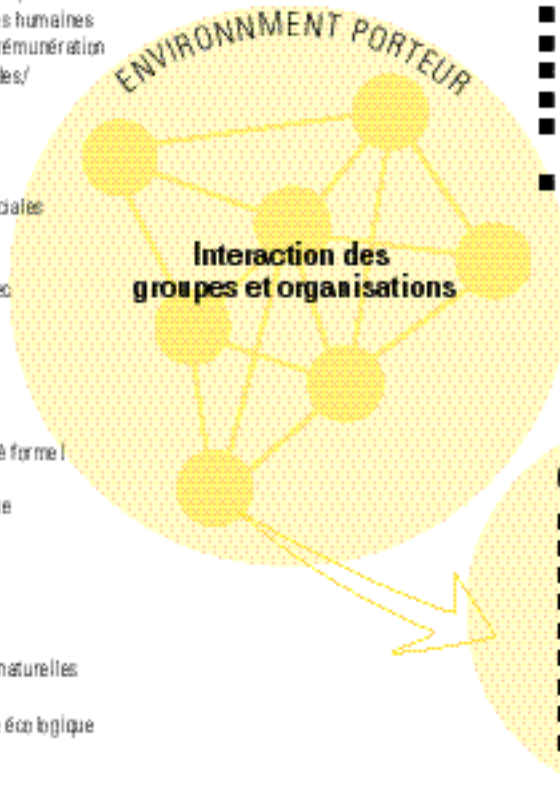
- Rôle de la société civile
- Structures et valeurs sociales
- Sources de conflits et de stabilité
- Relations équitables avec le pouvoir
- Rôle des deux sexes
- Engagement politique

Contexte économique

- Marchés et secteur privé formel et informel
- Cadre macro-économique
- Cadre réglementaire
- Relations mondiales
- Aide au développement

Contexte environnemental

- Gestion des ressources naturelles
- Énergie et eau
- Viabilité du point de vue écologique
- Diversité biologique



Apprentissage individuel

Exigences clés:

- Participation aux décisions et application des processus d'apprentissage
- Bonne compréhension des rôles
- Accès à l'information
- Formation en cours d'emploi
- Formation formelle/informelle
- Encouragements et rémunération adéquats
- Responsabilité et information en retour

Organisation

- Mission
- Vision
- Stratégie
- Politique et valeurs
- Compétences et structure
- Processus et systèmes
- Ressources humaines
- Ressources matérielles
- Ressources financières

2. Au niveau des entités. L'individu bien formé et productif doit avoir accès aux moyens financiers, à l'information, à la technologie, à l'infrastructure et à d'autres ressources. Cela exige souvent qu'il intervienne dans le cadre d'une entité ou en rapport avec une entité qui possède une structure institutionnelle comprenant une mission, des objectifs, des fonctions, des systèmes et des ressources clairement définis (tels qu'un organisme public, une entreprise privée, une ONG ou un groupe communautaire). Certaines de ces entités peuvent être des groupes informels opérant au niveau communautaire.

3. Interactions entre les entités. Les organisations et les groupes agissent de façon concertée en vue de réaliser des objectifs communs. Ils peu-

vent souvent être perçus comme un système. C'est ainsi qu'un système de microcrédit pour les femmes peut comprendre une institution de crédit, les ministères techniques concernés, des ONG coopératives, commerciales et de marketing, des petites entreprises et des groupements féminins communautaires. Les thèmes, les sections, les institutions et les divisions géographiques comprennent un ou plusieurs systèmes au sein desquels les entités entrent en interaction en vue d'atteindre des objectifs communs.

4. Environnement porteur. L'établissement de capacités durables au niveau des individus, des entités et des systèmes ne peut se faire que dans le cadre d'un environnement porteur qui permette de prendre en compte les questions intersectorielles intéressant tous les segments de la société, à savoir : l'État, la société civile et le secteur privé. Aux fins de la création d'un tel environnement, il convient de prendre en considération quatre questions interdépendantes :

- Questions institutionnelles** — Politiques et plans de développement, cadres juridiques et législatifs, aptitudes et

Encadré 1. Évolution de la pensée institutionnelle

En une évolution parallèle à celle de la pensée économique, la pensée institutionnelle reflète les modifications des demandes et des perceptions de la coopération pour le développement.

Dans les années 50 et au début des années 60, la mise en place d'institutions consistait à établir dans les pays en développement les organismes publics nécessaires à la gestion des fonctions de l'État. L'accent était mis sur la conception et le fonctionnement (la mise en place) d'organisations formelles du secteur public, telles que les commissions de services publics, les bureaux d'audit, les commissions de planification et autres entités analogues.

À la fin des années 60 et dans les années 70, le renforcement des institutions visait à améliorer les institutions en place, leurs services financiers par exemple, ou à former du personnel de contrepartie. La plupart des donateurs prévoyaient ce renforcement dans le cadre de leurs programmes en vue de favoriser une passation ordonnée des responsabilités aux autorités locales à l'achèvement du programme.

La gestion du développement des années 70 consistait à administrer et exécuter des programmes de développement, notamment aux fins du développement social et de la couverture des besoins humains de base. Elle faisait appel aux capacités des institutions publiques et des gouvernements pour atteindre les groupes cibles, notamment les pauvres des zones rurales, laissés pour compte par les administrations centralisées héritées de la période coloniale et des années 60.

dispositions à la réforme, répartition des responsabilités institutionnelles, politiques du secteur public et des ressources humaines, mesures d'incitation, etc.

□ **Questions socio-politiques** — Vision de la société; valeurs et normes formelles et informelles; processus démocratiques; rapports de force, notamment le rôle des femmes; sources de consensus et de conflit; sécurité humaine et cas spéciaux des pays en situation de crise ou en transition à prendre en considération.

□ **Questions économiques** — Politiques fiscales, budgétaires et monétaires stables et équitables; gestion et répartition des ressources et des biens; impact du secteur extérieur, notamment échanges commerciaux, investissements, aide publique au développement, technologie et gestion de la dette.

Dans les années 80, le développement institutionnel désignait le processus élargi par lequel la société instaure des organisations et assure leur entretien pour fournir des services de valeur à ses membres. Il concernait les organisations du secteur privé et les ONG autant que le gouvernement. Le développement institutionnel était perçu comme un processus de restructuration et de changement organisationnel s'inscrivant dans la durée et dépassant les limites des entités distinctes prises isolément. Pour faire face à l'urgence croissante de la réforme du secteur public, le renforcement des capacités vit le jour et une aide extérieure lui fut allouée aux fins de la création de nouvelles capacités et d'institutions.

Dans les années 90, les approches intégrées et intersectorielles à l'égard du changement, de l'économie institutionnelle et de la gouvernance sont venues apporter d'autres éléments d'information. Elles prennent en considération les relations dynamiques qui existent entre les différents acteurs et la conjoncture politique et gouvernementale générale dans l'optique d'un changement durable. Le renforcement des capacités visant tout particulièrement les ressources humaines est devenu un objectif central. L'économie institutionnelle souligne l'importance des mesures d'incitation et de la motivation des acteurs institutionnels, tout particulièrement quand les informations sur ces points sont rares ou de qualité médiocre. On examine également dans cette approche l'impact des règles du jeu sur les prestations des organisations. Dans la gouvernance, l'attention porte sur de multiples points tels que l'impact de l'économie politique sur les prestations des organisations et des individus, la démocratisation, les systèmes juridiques, la participation, la responsabilité et la légitimité.

- **Gestion des ressources naturelles et environnement** — Impact et importance des ressources naturelles et de la gestion rationnelle de l'environnement.

L'analyse de la situation peut être entreprise à partir de divers points d'origine : individus, entités ou système dans son ensemble.

Incidences pour le PNUD

Quels sont les éléments nouveaux, si tant est qu'il y en ait, du renforcement des capacités ? Quelles incidences cette notion a-t-elle pour les programmes de coopération technique du PNUD dans les pays en développement ? Le PNUD aborde le renforcement des capacités selon six grands axes.

Le renforcement des capacités doit viser des objectifs précis. Des capacités à quelles fins ?

Avant de démarrer un programme de renforcement des capacités, il convient d'identifier clairement les objectifs et les priorités. Sinon, on risque de former des gens, d'instaurer des organisations et de développer des institutions sans but précis, ou de mettre en place des systèmes qui ne stimulent pas la croissance économique ou ne répondent pas aux besoins de la population.

Les responsables politiques doivent, en un premier temps, parvenir à un consensus en vue d'énoncer les visions et les buts. Qu'il s'agisse de petits projets de développement au niveau communautaire ou de vastes programmes de réformes du secteur public, leur appropriation par les parties prenantes et les bénéficiaires et l'appui que ces deux groupes leur apportent dépendent de la précision avec laquelle les objectifs sont énoncés dans les stratégies qu'ils ont formulées. Cela peut se faire de différentes façons, par exemple en recourant aux processus politiques ou de planification existants, à des élections, à des études ou ateliers spéciaux, et à des processus de règlement des conflits.

Le renforcement des capacités prend en considération le potentiel de tous les membres de la société. Des capacités pour qui ?

Pendant longtemps, les gouvernements ont été perçus comme la principale source de développement. Il n'en est plus ainsi. Le rôle de l'État fait l'objet d'un réexamen et celui du secteur privé et de la société civile dans le développement s'élargit et gagne en crédibilité. Dans certains pays en développement, ces derniers sont perçus comme les principaux moteurs de

la croissance et du changement. Par ailleurs, les gouvernements renforcent leurs capacités de définir les politiques, de créer un environnement stable et porteur et de décentraliser leurs services pour se rapprocher de ceux qu'ils servent et devenir plus responsables envers eux.

L'accent mis sur le renforcement des capacités dans l'ensemble de la société ne signifie pas que le PNUD développera les capacités de la société toute

**Le PNUD
applique une
approche
stratégique
en vue de
déterminer
les capacités
à renforcer**

entière. Le PNUD applique en effet une approche stratégique pour déterminer quelles sont les capacités qu'il serait avantageux de renforcer dans la société (encadré 2). C'est ainsi que, dans de nombreux pays, le gouvernement forge des partenariats entre le secteur public et le secteur privé afin de fournir des services par l'entremise d'organisations communautaires. Dans d'autres pays, le gouvernement se retire du secteur de la production et s'attache à instaurer un environnement porteur propice au secteur privé.

Les programmes de développement dirigés par les donateurs qui œuvrent essentiellement avec un seul partenaire de développement au niveau national se privent des multiples avantages et des capacités que pourraient leur apporter les autres partenaires au niveau du pays. L'approche du PNUD consiste à forger de nouveaux partenariats, aux fins du renforcement des capacités, entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé, et entre ces trois groupes et des partenaires de développement extérieurs. Dans le cadre de ces nouveaux partenariats, le PNUD est un partenaire neutre qui appuie le développement humain durable.

Le renforcement des capacités fait un meilleur usage des gens et des organisations

Le renforcement des capacités a produit pour de nombreuses approches du renforcement institutionnel un changement d'orientation de 180 degrés, l'accent étant mis maintenant sur des stratégies nationales en vue de renforcer, appuyer et utiliser de manière adéquate les capacités déjà disponibles dans la société. Sauf dans les situations de crise ou de changements radicaux, la mise en place de capacités à partir de zéro au sein des institutions gouvernementales est devenue l'option la moins souhaitable et la solution retenue consiste à renforcer d'autres secteurs de la société pour pallier l'insuffisance des capacités. Développer et tirer parti du potentiel des individus, des organisations

Encadré 2. Le VIH/sida et le PNUD — Implication des partenaires sociaux

Nombre de gouvernements ont confié aux fonctionnaires de la santé au niveau de l'État ou de la fédération la conception et l'exécution de programmes pour faire face au VIH/sida. Ils n'ont guère accordé d'attention à une approche plus large faite de mesures préventives, d'atténuation des impacts sociaux et économiques, d'élaboration de réponses communautaires et de protection juridique des personnes affectées. La bataille contre la pandémie de VIH/sida ne peut être gagnée par les administrations gouvernementales seules.

Plutôt que de s'attacher uniquement à améliorer les prestations des ministères de la santé, le PNUD a également appuyé les travaux des groupes communautaires, des organisations de défense des droits de la personne, des institutions économiques et juridiques, du secteur privé et des associations de personnes vivant avec le VIH ou le sida. Il vise par cet appui à permettre à ces groupes :

- D'établir des réseaux entre eux et de coopérer pour formuler une approche globale visant à comprendre la pandémie et à évaluer ses besoins et sa portée au plan du développement;
- D'entreprendre des études sur l'impact du VIH/sida du point de vue social, financier et économique;
- D'agir de façon concertée avec les autorités gouvernementales pour influencer sur les politiques et la législation, exiger de meilleurs services des organisations, et encourager les gouvernements à forger des partenariats avec les ONG et le secteur privé et à acheminer par leur entremise des ressources plus substantielles.
- D'établir des centres d'excellence régionaux et d'avoir accès au niveau mondial aux informations sur le VIH/sida.

Dans le cadre de ses initiatives ayant trait au VIH/sida, le PNUD a adopté la nouvelle approche du renforcement des capacités qui consiste à promouvoir les nouvelles connaissances et la formation de capital social, à encourager la coopération de tous les segments de la société, à intervenir du côté de la demande comme de l'offre, et à créer une masse critique de compétences pour intervenir sur des bases durables. Les nouveaux processus d'interaction et d'apprentissage ont eu pour effet de mobiliser de réelles capacités et de les utiliser de manière cohérente.

et des systèmes sont des principes fondamentaux de l'approche du PNUD en matière de développement humain durable (voir figure 1).

Même aux tout premiers stades du développement, tous les pays possèdent des capacités qui peuvent être activées ou appliquées. Ils ont tous des institutions informelles (droits de propriété, systèmes juridiques, systèmes de valeurs et de croyances, relations structurées entre les individus) qui ont des

incidences sur l'élaboration d'institutions ou d'organisations formelles. Leur efficacité en matière de renforcement des capacités, toutefois, dépend de processus dynamiques sociaux plus profonds tels que le degré de politisation, les systèmes économiques, la sécurité et la primauté du droit, l'héritage administratif, et la confiance et la coopération entre les membres de la société. Ces processus façonnent les modalités selon lesquelles la société s'adapte aux interventions de l'extérieur, gère le changement et les politiques, acquiert des compétences et des connaissances, et modifie les performances de ses organisations.

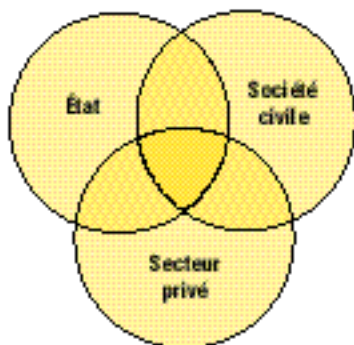
L'établissement d'un ensemble judicieux de politiques à long terme, de cadres juridiques et de mesures d'incitation ayant fait l'objet d'une appropriation nationale, en vue d'améliorer l'utilisation des capacités, est d'une importance primordiale en tant que facteur de durabilité des capacités développées.

Renforcement des capacités et bonne gouvernance

Les modalités mises en œuvre pour renforcer les capacités constituent un autre facteur essentiel de la durabilité de ces capacités. L'expérience du PNUD a démontré (figure 2) que les capacités renforcées sont le plus susceptibles de durer lorsque les programmes sont :

- Adaptés** aux besoins des populations et des parties prenantes.
- Participatifs**, en incluant les hommes et les femmes intéressés au premier chef dans les processus décisionnels dès les premiers stades des interventions.

Figure 2
Renforcement des capacités et gouvernance



La gouvernance concerne l'État mais elle le transcende en englobant le secteur privé et la société civile. Ces trois secteurs sont essentiels pour le développement humain. L'État crée l'environnement politique et juridique voulu. Le secteur privé génère des emplois et des revenus. La société civile facilite l'interaction politique et sociale et mobilise les groupes pour les faire participer aux activités économiques, sociales et politiques. L'interaction constructive des trois secteurs contribue à la bonne gouvernance caractérisée par la responsabilité, la transparence, l'efficacité, le consensus, l'équité et la sensibilité.

Transparents, grâce à une libre circulation de l'information.

Équitables, en accordant un accès égal sans distinction de sexe aux possibilités et aux biens.

Le changement exige l'exercice d'une forte volonté politique

Responsables, cette responsabilité étant celle des décideurs du gouvernement, du secteur privé et de la société civile envers le public et les parties prenantes institutionnelles.

Favorables au consensus, en procédant par voie de médiation pour déterminer en cas de divergences ce qui sert au mieux les intérêts du groupe dans son ensemble.

Efficaces et efficaces, en permettant aux individus, aux processus et aux institutions de produire des résultats qui répondent aux besoins en faisant une utilisation optimale des ressources.

Stratégiques, fondés sur une vision sociétale à long terme et reflétant l'analyse de toute la gamme des possibilités et des forces.

Tous ces attributs sont les caractéristiques fondamentales de la bonne gouvernance et le PNUD s'efforce de les intégrer dans tous ses programmes. Le renforcement des capacités de bonne gouvernance peut également être perçu comme une fin en soi. Des institutions démocratiques, judiciaires et administratives bien rodées, un marché efficace et une société civile dynamique ont tous leur importance pour assurer la stabilité, la prospérité, l'équité et la durabilité des sociétés.

Le renforcement des capacités est lié au changement.

Le renforcement des capacités a également pour effet d'obliger les gens (qui travaillent souvent au sein de groupes, d'organisations et de systèmes) à modifier leurs façons de procéder et d'agir les uns avec les autres.

Le changement passe par l'institutionnalisation de la participation et de l'apprentissage. Au niveau individuel, le changement doit, pour bien faire, être introduit au moyen de la pleine participation à la conception, à

l'exécution et à la responsabilité des interventions. L'apprentissage en cours d'emploi, la formation professionnelle, l'accès amélioré à l'information et à la formation formelle et informelle ont pour effet graduel d'accroître les capacités. Il faut par ailleurs veiller à ce que le contexte politique, culturel et organisationnel et un système d'incitation pérennise ce processus une fois que l'intervention de coopération technique est achevée.

Le changement d'orientation exige une volonté de changer. Lorsqu'il concerne les grandes orientations et institutions, le changement exige l'exercice d'une forte volonté politique. Il faut généralement des chefs de file et des responsables disposés à prendre des risques et capables d'identifier les processus et les nouvelles possibilités qui peuvent servir de points de départ du changement (tels que processus de planification, élections nationales et locales, examen des budgets annuels, programmes de restructuration en cas de crise). Dans certains cas, ces responsables contribuent à dégager un consensus, à préciser les objectifs et à élaborer les cadres nationaux du changement. Il est important que ces champions du changement aient une légitimité nationale établie, indépendante des programmes appuyés par les donateurs. Une fois identifiés, ils ont besoin de ressources, de formations et d'appuis techniques stratégiques pour lancer et entretenir le processus de changement.

Le changement exige une compréhension des relations. Bien qu'il puisse être pratique de focaliser les efforts sur une organisation, une institution ou un secteur, le renforcement durable des capacités exige des variations de champ dans le sens d'une réduction, pour comprendre la dynamique interne des organisations et des individus au sein de chaque programme, et dans le sens d'un élargissement, pour déterminer si le contexte global favorise le renforcement des capacités ou s'y oppose.

Cette approche est fort différente de celle adoptée dans le cadre des efforts institutionnels antérieurs qui étaient axés sur les opérations intérieures des organisations, ignorant ainsi le fait que ces opérations peuvent être liées à des processus et à des systèmes extérieurs (tels que l'information, les ressources humaines ou la budgétisation). Ces systèmes présentent des aspects variés et fonctionnent de manière interdépendante. Les diverses organisations (tels que les ministères de la santé, les services financiers, les hôpitaux de district, les associations de médecins, les ONG communautaires, les écoles de soins infirmiers) ont des rôles distincts : médiation, exécution des programmes, réglementation, décisions stratégiques. Les approches

essentiellement technocratiques du renforcement des capacités n'aboutissent pas aux résultats escomptés en raison de la complexité de la dynamique politique, culturelle, sociale et physique du système.

La nouvelle approche est conçue pour aider les participants à répondre à certaines questions essentielles :

Le renforcement des capacités dépend de processus sociaux plus profonds

- Quels sont les processus de la dynamique systémique qui influenceront sur les efforts (intérieurs ou extérieurs) de renforcement des capacités ?
- Quel est le point d'entrée qui donnera à l'intervention extérieure un impact et un effet de levier maximaux ?
- Quelle doit être l'enchaînement des activités et pourquoi ?
- Quels résultats peut-on escompter, à quel niveau et dans quelles conditions ?

Le changement est lourd d'incertitudes. Le processus du changement est souvent complexe et imprévisible. Au niveau des individus comme des organisations, il est soumis à de multiples facteurs économiques, sociaux, politiques, culturels et psychologiques qui influent sur son orientation et son déroulement. L'impact du secteur extérieur, notamment les relations commerciales et le comportement des donateurs, peut en accroître l'imprévisibilité. Le changement comporte de ce fait des risques à des degrés divers et des incertitudes au niveau des résultats, dont il convient de tenir compte dans tous les programmes de renforcement des capacités. Il importe, au stade de la conception, de procéder de manière souple, en un processus continu de rétro-information et d'apprentissage, selon un calendrier opportun et en gérant les attentes.

Le changement exige des ressources. Le renforcement des capacités sans les ressources financières et l'infrastructure physique adéquates produit des individus et des organisations dotés de compétences mais incapables de les utiliser faute de budgets et de moyens matériels. Il est essentiel de disposer de ressources coordonnées pour gérer le changement, renforcer les capacités, et couvrir les dépenses d'investissement et les dépenses courantes.

Le renforcement des capacités exige de nouvelles approches de la part des donateurs

Les exigences du renforcement des capacités modifient le rôle des donateurs. L'appropriation et l'exécution nationales réduisent la nécessité d'une participation directe des donateurs à la réalisation des programmes et des projets. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a énoncé une

Les donateurs

doivent agir

en tant que

sources

d'informations

et d'idées

série de principes favorables à l'efficacité de l'aide selon lesquels les donateurs peuvent structurer leurs efforts. L'accent porte de plus en plus sur leur rôle de facilitateurs, par le plaidoyer, les réseaux, la formation, l'assistance technique et le suivi, et beaucoup moins sur la gestion (voir encadré 3). Les donateurs doivent à présent fournir aux pays en développement un accès plus large à l'information et à l'expérience en utilisant leurs propres ressources ou d'autres réseaux et corpus de connaissances mondiaux. Ils doivent agir

en tant qu'organisations qui acquièrent et détiennent des connaissances et en tant que sources d'informations et d'idées. Ce rôle des donateurs est appelé à prendre de l'importance du fait de la réduction progressive de leurs capacités de financement de multiples activités de développement.

Les donateurs doivent concevoir des programmes de renforcement des capacités cohérents, appuyés par des consortiums de donateurs dirigés par les autorités nationales selon les principes du CAD. Le financement des projets au coup par coup et les différentes approches de l'utilisation à long terme des experts, de la rémunération nationale, de la passation de contrats et des obligations redditionnelles font que les pays en développement éprouvent des difficultés à formuler et à appliquer des stratégies globales.

La transition en vue de l'adoption de nouvelles approches sera difficile. Elle entraînera pour les donateurs un sentiment de perte de contrôle et de responsabilité. Les pays en développement seront lents à se doter de capacités de gestion et de systèmes de responsabilité. Toutefois, sur le long terme, l'inaction risquerait d'être encore plus coûteuse que les approches à haute visibilité et à courte vue.

La pleine utilisation des capacités existantes exige la mise en œuvre d'une approche globale intégrée.

Le renforcement des capacités est à la fois un moyen et une fin du développement humain durable. Il donne aux populations les moyens de

Encadré 3. Repenser la coopération technique

Les programmes de coopération technique, qui ont souvent fourni de manière efficace des appuis opérationnels directs, peuvent contribuer à la réalisation des projets. En revanche, ils n'ont donné que des résultats médiocres en matière de formation, de transfert de savoir-faire et de mise en place de capacités durables en matière de gestion du développement. Les critiques visent pour la plupart l'emploi des expatriés résidents dans la coopération technique, qui semble s'opposer à l'apprentissage sur le tas. Le modèle des homologues experts n'est utilisé que dans la coopération technique et n'est généralement pas efficace pour développer les compétences professionnelles ni pour relever la productivité et le niveau de qualification du personnel.

Les ressources employées dans le cadre de la coopération technique sont substantielles, souvent de montants comparables à la somme des salaires du secteur privé ou au total des recettes d'exportation. Il est nécessaire de renforcer la gestion de ces ressources au moyen d'un système rationnel d'allocation dans le cadre de la programmation.

Nombreuses sont les parties prenantes de la coopération technique, tant bénéficiaires que donateurs, qui sont troublées par certains de ses aspects. En particulier, le recours aux experts résidents à long terme peut être perçu comme un frein à l'habilitation et à l'appropriation. Il est souvent appréhendé comme imposé par les donateurs et motivé par des soucis de responsabilité financière. L'écart grandissant entre les niveaux de rémunération et la situation des expatriés et ceux des fonctionnaires peut être source de ressentiment et de frustrations et contribuer à démoraliser la fonction publique. La demande de coopération technique provient souvent moins d'un besoin de transfert de technologie que d'un souhait d'activités opérationnelles, ce qui instaure une situation de dépendance à long terme à l'égard des ressources extérieures.

L'impact limité de la coopération technique est dû pour une large part à l'environnement global. Lorsque le fonctionnement des institutions nationales laisse à désirer, les donateurs sont incités à procéder à une injection de coopération technique. Mais la fonction publique est en crise dans de nombreux pays, où de graves restrictions budgétaires se traduisent par des réductions des salaires, des effectifs et des budgets de fonctionnement. La fluidité des politiques en période de transition tend à accroître la politisation de la fonction publique et à affaiblir celle-ci. Les crises politiques, la faiblesse des administrations et les difficultés conjoncturelles ont porté atteinte à la qualité de la gouvernance. Les pays où la coopération technique a généralement donné des résultats positifs sont ceux où l'environnement global ne s'est pas détérioré et ces résultats risquent de ne pas être reproductibles sans un minimum de bonne gouvernance.

Source : Beyond Rethinking Technical Cooperation; New International Cooperation for Capacity Building in Africa. PNUD/Bureau régional pour l'Afrique, juin 1994.

réaliser leur potentiel et de faire un meilleur usage de leurs capacités et assure l'appropriation et la durabilité des programmes de développement.

C'est donc là une conception plus large et plus complexe du renforcement des capacités qui se fait jour. Elle dépasse de beaucoup la formation ou les améliorations systémiques et structurelles des organisations formelles. Elle procède selon une approche à base sociétale pour dégager un consensus sur les buts et programmes nationaux, utiliser les capacités existantes, placer les gens au centre du développement et intégrer les caractéristiques de la bonne gouvernance, tout en tenant compte de la conjoncture politique générale et en assignant un rôle d'appui à la coopération technique et à l'aide publique au développement. Ces divers éléments sous-tendent les interventions du PNUD visant à renforcer les capacités et à améliorer l'utilisation des capacités existantes.

Le renforcement durable des capacités s'est heurté dans de nombreux pays à des obstacles liés au contexte défavorable de l'action des pouvoirs publics. Les défis à relever sont de taille mais certaines voies à suivre se dessinent clairement. La bonne gouvernance aide les organisations à fonctionner sans politisation indue. La démocratisation et la participation permettent aux citoyens et aux consommateurs d'exiger de meilleures prestations et une responsabilité accrue des organisations qui sont censées les servir. Le renforcement des capacités doit compléter et améliorer les pratiques nationales plutôt que de s'y substituer. Les organisations de développement doivent axer leurs efforts sur les partenariats, la facilitation et l'amélioration des prestations; les individus, parallèlement, doivent disposer des incitations, des informations, des ressources et des connaissances requises pour s'acquitter de leurs tâches.

MISE en ŒUVRE du RENFORCEMENT des CAPACITÉS

Comment le PNUD appuie-t-il le renforcement des capacités ? Quelle contribution particulière peut-il apporter, compte tenu de son histoire, de ses forces et de ses avoirs, de sa structure et de son impartialité reconnue ? Comment peut-il établir des relations entre les interventions mondiales et nationales pour gagner en efficacité ?

Élaboration des politiques

Au début des années 90, le PNUD a étudié six pays (Bolivie, Ghana, Maroc, République centrafricaine, Sri Lanka et Tanzanie) et mené des recherches sur les modalités du renforcement durable des capacités. En 1993, le Bureau régional pour l'Afrique a effectué une étude sur les évaluations et les programmes nationaux de coopération technique. Les bureaux extérieurs du PNUD s'appuient sur les résultats de ces études pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités.

En 1995, un atelier mondial a validé la nouvelle définition du renforcement des capacités et a recommandé que le PNUD axe ses efforts sur trois fonctions en vue de réaliser un développement humain durable : plaidoyer, renforcement des capacités et coordination des interventions, et que de nouveaux instruments et méthodes soient élaborés. La direction du PNUD a fait siennes ces recommandations. Une nouvelle méthode d'évaluation des capacités a été formulée et un logiciel applicable aux projets liés au renforcement des capacités, CAPBUILD, fait actuellement l'objet d'essais sur le terrain.

Approches thématiques

Au cours des quelques dernières années, le PNUD s'était fixé pour objectif une forme de développement qui promeut les choix, le bien-être et les capacités des populations. (Voir les différentes parutions du *Rapport mondial sur le développement humain* depuis 1990.) En 1993, il a regroupé ces divers éléments sous la large définition du développement humain durable, son aide consistant alors à renforcer les capacités des gens, des groupes, des organisations et des pays à faire des choix et à améliorer l'existence des

populations. Le but du développement humain durable est l'éradication de la pauvreté au moyen du renforcement des capacités (encadré 4).

Cette approche vise tout particulièrement à créer un environnement porteur, dans lequel les politiques nationales de développement visent simultanément à l'équité et à la croissance, en mettant en place un dispositif institutionnel approprié capable de concevoir et de formuler des politiques de développement humain durable et en renforçant les capacités aux fins de la bonne gouvernance et de la participation de toutes les parties prenantes. Le PNUD apporte son appui au développement humain durable dans quatre grands domaines multisectoriels qui sont : l'éradication de la pauvreté, la promotion de la femme, l'emploi et les modes de subsistance viables, et la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (figure 3).

Processus

Compte tenu de ses domaines de concentration, le PNUD programme et emploie ses ressources à trois niveaux : plaidoyer et concertation, appui au renforcement des capacités essentielles, et coordination des ressources pour maximiser les impacts.

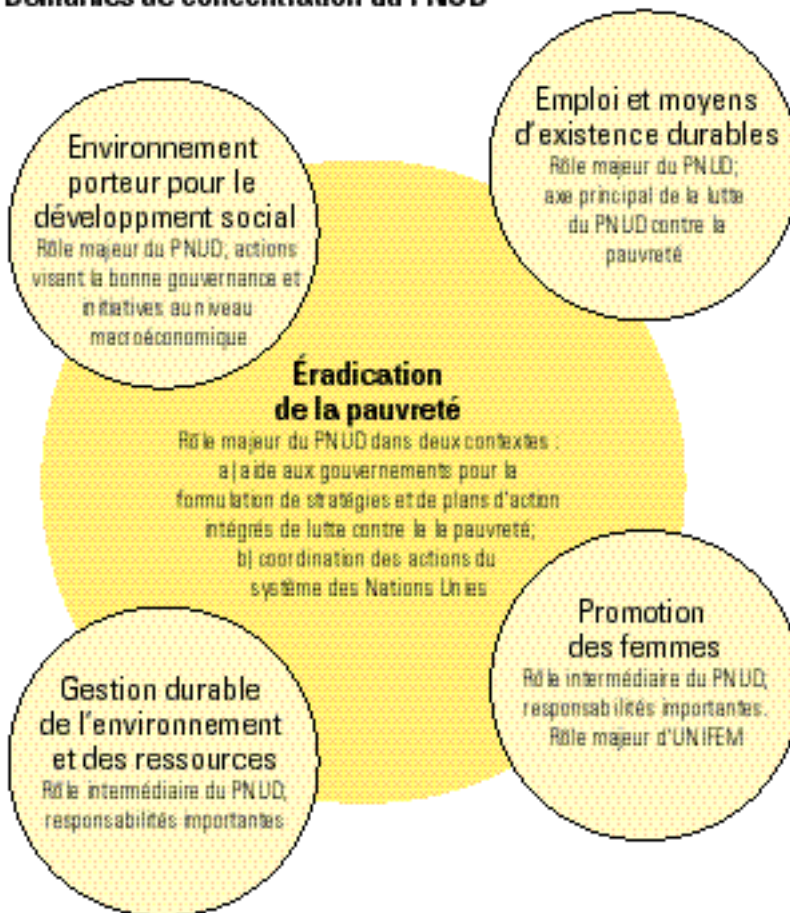
Plaidoyer et concertation

Il s'agit ici de coopérer avec les pays en développement afin de répondre à trois questions relatives au renforcement des capacités : Dans quel but ?

Encadré 4. Renforcement des capacités et éradication de la pauvreté

La pauvreté et le sous-développement sont attribuables à des capacités insuffisantes au niveau des individus, des groupes et des organisations qui ne disposent pas des ressources ou des aptitudes requises pour leur propre bien-être, insuffisances dues en partie à l'absence d'environnement porteur. Une attention croissante est accordée aux modalités auxquelles peuvent recourir les participants nationaux et les donateurs afin de créer un tel environnement. Des ressources supplémentaires peuvent être octroyées à certains groupes particuliers. Le cadre institutionnel peut faire l'objet d'améliorations aux niveaux central et local au moyen d'une décentralisation, de réformes du secteur public, et de stratégies de responsabilisation et de démocratisation. Les groupes peuvent avoir des possibilités accrues de constitution de réseaux et être mieux à même d'exiger des résultats des organismes gouvernementaux. Les limites, notamment celles qu'imposent les autorités gouvernementales, peuvent être réduites. Les gens peuvent, en fait, se voir accorder davantage de possibilités d'acquérir des connaissances, des ressources, du pouvoir et des informations pour mener une vie plus productive.

Figure 3
Domaines de concentration du PNUD



Pour qui ? À quelle fin ? Au niveau mondial, le PNUD aide à forger un consensus sur les questions essentielles du développement humain au moyen de forums internationaux tels que la Conférence mondiale sur le développement social (1995), et ensuite à en tirer les conséquences concrètes au niveau des politiques et des plans d'action nationaux. Il influence aussi sur les débats internationaux en produisant chaque année le *Rapport mondial sur le développement humain* et, dans les pays où sont exécutés ses programmes, en organisant des débats et en publiant des versions nationales de ce rapport ainsi que d'autres instruments, tels que des études prospectives à long terme. Le PNUD appuie également les efforts visant à dégager un consensus national sur le développement humain durable. Ses interventions dans ce sens comportent des activités de soutien à la formulation de visions et de plans à long terme, à l'élaboration de stratégies et de plans d'actions pour le changement et le développement (pauvreté, gouvernance, égalité des sexes,

ressources naturelles), et à l'évaluation des besoins nationaux en matière de capacités. Le PNUD agit en tant qu'intermédiaire impartial pour qu'un large consensus se dégage entre les multiples parties prenantes. Il intervient également dans le cadre de la coopération technique par le partage de ses connaissances et de ses expériences en matière de développement humain durable au niveau mondial.

Renforcement des capacités essentielles

Le PNUD fournit un appui en vue du renforcement des capacités à deux niveaux étroitement liés :

Le PNUD

agit en

intermédiaire

impartial en

vue d'établir

un consensus

Environnement porteur. L'appui du PNUD vise à créer un environnement favorable à l'apport de politiques, de cadres juridiques, de possibilités, d'incitations, de ressources, d'espace et porteur d'espoir pour les gens. Cet appui concerne des questions multisectorielles, notamment la gouvernance et le cadre macro-économique. Il vise généralement à faire face à des problèmes complexes de la société, dont le règlement exige des processus à long terme et la capacité de réagir avec souplesse à l'évolution des circonstances. Comme l'indique l'encadré 5, la coopération technique en vue du renforcement des capacités est d'une importance critique pour appuyer :

Les visions, politiques, stratégies, programmes-cadres et législation nationaux favorables au développement humain durable.

Les cadres macro-économiques durables axés sur les gens.

Les institutions et systèmes gouvernementaux (pouvoir judiciaire, parlement, droits de l'homme) et la décentralisation.

Les institutions intersectorielles du secteur public chargées des systèmes de coordination des politiques, de planification, de gestion économique, financière et fiscale, et de responsabilité.

- Les processus qui encouragent l'interaction sociale et la réalisation d'un consensus.

- Les institutions de la société civile telles que les ONG, les médias et les syndicats.

- Les pays en situation de crise en vue d'atténuer les effets des situations d'urgence et d'y répondre afin de régler les conflits et de mettre en place les institutions de gouvernance fondamentales et d'instaurer un développement axé sur les gens.

Encadré 5. Instauration d'un environnement porteur en Ouganda

Le plan de renforcement des capacités de l'Ouganda (établi par le Secrétariat au renforcement des capacités du Département de la planification économique du ministère des Finances et de la Planification économique) prévoit la mise en place d'un cadre institutionnel qui guidera les contributions des organisations ougandaises et de la communauté des donateurs en matière de renforcement des capacités. Le plan accorde la priorité aux interventions suivantes :

- Renforcement des capacités d'élaboration des politiques, notamment des politiques économiques, au sein du gouvernement.
- Renforcement de la fonction de planification des ressources humaines et harmonisation de cette fonction avec la fonction de formation.
- Renforcement du système juridique et judiciaire.
- Développement de la contribution des femmes à l'élaboration des politiques et à la gestion.
- Renforcement des institutions locales de formation à la gestion.
- Renforcement des capacités d'analyse des politiques hors du secteur public.
- Renforcement de la profession comptable.
- Renforcement de la profession de consultant au niveau local.
- Renforcement de la formation technique et professionnelle et des capacités de formation de l'industrie.
- Renforcement des ONG.
- Incitations au retour au pays des Ougandais qualifiés expatriés.

□ **Domaines de concentration.** Le PNUD aide à renforcer les capacités de parties prenantes nationales essentielles (ministères techniques, ONG nationales, secteur privé, groupes communautaires) pour seconder les initiatives nationales à fort effet de levier. L'intégration des quatre domaines thématiques est l'un des principaux objectifs, le renforcement des capacités dans un domaine donné constituant un point d'entrée dans d'autres domaines. Ainsi, les initiatives dans le domaine de la pauvreté peuvent-elles comporter un renforcement des capacités des femmes et des groupes marginalisés opéré en décentralisant les services publics et en donnant accès aux biens de production, à la formation, au crédit, à la terre et aux informations commerciales, et en assurant la protection juridique des groupes concernés.

Des programmes intégrés prennent en compte les grandes questions en amont (telles que les politiques, les cadres réglementaires et la gestion du changement) et fournissent un appui en aval comprenant des projets de démonstration ayant un effet de catalyseur et des initiatives de renforcement des capacités dans des domaines à fort effet de levier qui amplifient les effets des systèmes globaux. Ces programmes peuvent aussi être reliés entre eux pour améliorer l'environnement porteur général.

Coordination des ressources intérieures et extérieures

Le PNUD veille également à ce que les ressources du développement soient employées de manière coordonnée afin d'accroître leur efficacité et leur impact. Il appuie à cette fin plusieurs initiatives :

□ Au cours des années 90, les fonctions de coordination et de gestion de l'aide extérieure passent des donateurs aux gouvernements. Le PNUD accorde donc une place prioritaire au renforcement des capacités des autorités nationales de gérer les ressources extérieures et nationales de manière responsable. Afin d'accroître la transparence et la responsabilité, le PNUD appuie un programme mondial destiné à améliorer les systèmes financiers et comptables (Programme pour la responsabilité et la transparence).

Une attention accrue est accordée aux capacités des autorités nationales en matière de tables rondes et de groupes consultatifs afin de coordonner l'aide, de débattre des politiques et de mobiliser les ressources. Dans certains cas, le PNUD appuie les ONG et le secteur privé dans ces processus.

**La coordination
passe des
donateurs aux
gouvernements
nationaux**

L'approche-programme du PNUD aide les autorités nationales à coordonner toutes les ressources mobilisées pour un thème, un secteur ou une région, ce qui permet d'accroître l'impact des ressources du PNUD par effet de levier. Le PNUD fournit également des services de gestion qui contribuent à accélérer la mise en œuvre des programmes nationaux de développement humain durable.

Par le biais du système des coordonnateurs résidents, le PNUD aide le système de développement des Nations Unies à coordonner les priorités nationales en matière de développement humain durable. Dans la plupart des pays, une note stratégique de pays sert de cadre général des activités de développement des Nations Unies. Le coordonnateur résident fournit des informations sur le développement, fait fonction d'intermédiaire entre les donateurs et les parties nationales, mobilise les ressources pour les programmes de développement et les crises, et contribue à la coordination des mandats et des initiatives mondiales des Nations Unies au niveau national en aidant les pays à intégrer les mandats dans le cadre des politiques et des programmes nationaux.

Intégration du plaidoyer, du renforcement des capacités et de la coordination

Le PNUD adopte une approche globale et intègre les activités relevant de ces trois thèmes pour prendre en compte les priorités nationales dans chacun de ses programmes :

Il milite en faveur d'approches axées sur les personnes afin de définir clairement des objectifs, des politiques et des stratégies.

Il renforce les capacités essentielles de manière stratégique pour atteindre les objectifs nationaux du développement durable.

- Il fournit des services de développement critiques, notamment en matière de coordination de l'aide, de manière à éviter la dispersion des ressources et à les concentrer en vue de la réalisation des objectifs nationaux prioritaires.

De cette manière, le PNUD s'assure que les questions relatives au contexte général de l'action des pouvoirs publics et aux besoins spécifiques en matière de capacités soient prises en compte de manière cohérente et coordonnées.

INSTRUMENTS et CADRES

Le PNUD a introduit des modalités visant à assurer la durabilité du renforcement des capacités et de la coopération technique. Certaines ont été affinées au cours des ans et d'autres en sont encore à leurs tout premiers stades, mais toutes doivent constamment évoluer pour s'adapter à la situation nationale et mondiale.

Approche-programme

Les programmes de renforcement des capacités du PNUD reposent sur un principe crucial pour garantir leur efficacité, celui de l'intégration de l'appui du PNUD au sein des plans et programmes nationaux de développement. La méthode du PNUD consiste à définir un document juridique qui est également un instrument d'exécution et qui est en passe de remplacer le descriptif de projet classique. Ce document définit un programme-cadre national cohérent par lequel l'aide extérieure est fournie. Il aide les gouvernements à formuler les priorités nationales et à assurer la réalisation des objectifs du développement humain durable au moyen de programmes nationaux participatifs. Il élabore également une approche logique qui intègre la planification et la gestion du développement national aux niveaux macro-économique et micro-économique.

L'approche-programme offre plusieurs avantages, sous réserve toutefois que les conditions et les engagements voulus soient en place :

- Élaboration des politiques et plaidoyer.** Avant de lancer un programme, le PNUD appuie les autorités nationales de manière à assurer la mise en place du cadre national, ensemble d'objectifs, de politiques, de stratégies et d'engagements d'investissement dans les différents domaines du programme. Il apporte son expérience en matière de développement humain durable et renforce les capacités de gestion requises pour la mise en œuvre du programme.
- Renforcement des capacités.** Les objectifs de renforcement des capacités sont intégrés dans le cadre du programme, au niveau des différents thèmes, domaines sectoriels et intersectoriels, institutions ou zones

géographiques. L'approche-programme, parce qu'elle fait fond sur les priorités, les conditions et les capacités existantes au niveau national, peut contribuer à l'engagement et à l'appropriation.

Coordination. Les capacités sont renforcées de manière à ce que toutes les ressources (intérieures et extérieures) soient coordonnées en vue de la réalisation des objectifs nationaux avec une efficacité optimale.

L'approche-programme, principale modalité d'acheminement des ressources, est toujours mise en œuvre par les autorités nationales. Définie à la fin des années 80, elle fait actuellement l'objet d'une remise à jour pour tenir compte des expériences acquises et assouplir son application. Lorsqu'il n'est pas possible de recourir à l'approche-programme, le PNUD continue d'utiliser la formule du projet. Un logiciel spécial, CAPBUILD for Institutions, a été conçu pour mieux tenir compte des exigences touchant au renforcement des capacités dans le cadre des projets.

Exécution nationale

Pour être efficace, le renforcement des capacités dépend de la responsabilité, de l'appropriation, de l'apprentissage en cours de projet et de l'expérience des participants nationaux. Au cours des 20 dernières années, le

**Il convient de
veiller à ce que
les capacités
d'exécution
requis soient
en place**

PNUD est passé progressivement de l'exécution institutionnelle (exécution et gestion des projets par les organisations techniques des Nations Unies) à l'exécution nationale afin d'encourager la réalisation de ces conditions. Plus de 75 % de toutes les activités des projets et programmes appuyés par le PNUD relèvent actuellement de l'exécution nationale.

Les avantages de l'exécution nationale varient d'un pays à l'autre, une constante étant toutefois le sentiment de propriété nationale. L'exécution nationale favorise la continuité technique après le départ du personnel expatrié et apporte aux populations locales la possibilité d'acquérir de l'expérience. Son approche décentralisée en matière de gestion s'adapte mieux aux circonstances locales. Toutefois, elle ne garantit pas d'elle-même le développement durable des capacités. Des facteurs plus généraux influent sur l'efficacité organisationnelle : le

niveau de rémunération, les traditions administratives, la disponibilité de ressources financières et la situation politique. Il convient en tout état de cause de concevoir soigneusement les interventions et, avant de confier l'exécution aux autorités nationales, de veiller à ce que les capacités requises soient en place ou à ce qu'une stratégie prévoie leur acquisition progressive. L'expérience a démontré qu'en l'absence de capacités de gestion adéquates, les interventions font largement appel à l'appui du PNUD au stade de l'exécution.

Évaluation des capacités

Une étape essentielle de la planification des programmes est celle du diagnostic qui consiste à déterminer les besoins en matière de capacités ainsi

Un ensemble

qu'à établir une stratégie de changement adaptée qui tienne compte de l'environnement porteur.

hiérarchisé

d'objectifs et

de stratégies

pour les

atteindre

Les techniques d'évaluation des organisations sont appliquées depuis de longues années et le PNUD a conçu un instrument pour évaluer les capacités nécessaires aux fins de la mise en œuvre de l'approche-programme. Dans cette approche, le processus est important : l'évaluation doit être effectuée en partenariat avec les parties prenantes et les bénéficiaires. Parmi

les parties prenantes figurent notamment les cadres supérieurs, les bailleurs de ressources et les autres parties directement intéressées par les résultats de l'initiative. La démarche adoptée tout au long des phases de planification et d'exécution doit être continue et souple afin de tenir compte des réalités locales et de gérer les attentes et les risques associés au changement. Le rôle du partenaire extérieur est de faciliter le processus d'analyse et de renforcer les capacités de gérer le changement au cours de l'exécution.

Avant de procéder à l'évaluation, il est important de définir les paramètres du programme, qui doivent être fondés sur l'aptitude à gérer et à intégrer le changement, ainsi que sur la volonté politique et les ressources. Les dimensions, la portée et la durée des programmes doivent être établies en tenant compte de la situation et des capacités du pays. Cette approche de l'évaluation des capacités, brièvement résumée, comporte les quatre étapes suivantes :

Étape 1. Définition de la base de départ

Étape 2. Définition du point d'arrivée et détermination des objectifs

Étape 3. Formulation d'une stratégie de changement pour parvenir au point d'arrivée (voir encadré 6 pour les questions à examiner pour établir la stratégie)

Étape 4. Détermination des capacités requises pour parvenir au point d'arrivée

Le résultat des trois premières étapes doit être un ensemble hiérarchisé d'objectifs interdépendants ayant trait au contexte politique global (questions liées à la gestion générale et à l'environnement porteur représentées à la figure 1), aux entités et aux individus, et de stratégies visant à atteindre ces objectifs. Une fois cet ensemble d'objectifs identifié, la quatrième étape consiste à déterminer les capacités nécessaires pour chaque niveau d'objectifs :

1. Contexte des politiques (besoins en matière de renforcement des capacités aux plus hauts niveaux visant à répondre aux exigences des grands systèmes), thèmes, secteurs, institutions et ensembles géographiques. Ces besoins concernent les politiques, les stratégies, les dispositions législatives et les aptitudes à coordonner, à gérer les changements et à exécuter les programmes.

2. Il existe des entités telles que des organisations et des groupes formels et informels dont l'efficacité et l'efficacités peuvent être améliorées. Au niveau des organisations, les principaux besoins en matière de renforcement des capacités à évaluer concernent : la vision et la mission, la stratégie, les politiques et les valeurs, les compétences et les fonctions, les processus (intérieurs et extérieurs), les ressources humaines, les informations financières et les ressources matérielles.

Aux niveaux des groupes formels et informels (tels que les groupements communautaires), les besoins à évaluer concernent les aptitudes à organiser, dégager des consensus, planifier, établir les budgets, exécuter, apprendre et évaluer de manière participative.

3. Les capacités doivent également être renforcées de manière fondamentale au niveau individuel. L'accent est mis sur un apprentissage continu et progressif, la formation

Encadré 6. Élaboration d'une stratégie de changement : points clés

1. Pensée stratégique — L'analyse est-elle orientée vers l'avenir et tient-elle compte du contexte local, national et mondial ? Étudie-t-elle les besoins, la mission, les politiques et les stratégies pour les cinq à dix ans à venir en examinant le plus grand nombre possible de solutions réalisables et en choisissant les interventions les plus efficaces ? S'agit-il d'un changement progressif ou radical ? Quelles sont les nouvelles politiques, lois, incitations et ressources nécessaires ? Ces dernières peuvent-elles être absorbées ? De quelle façon ? Quelles sont les forces et les faiblesses des entités en place ? Quelles sont les possibilités et les menaces ?

2. Orientation vers les bénéficiaires ou les clients — Les fonctions et les services sont-ils déterminés par la demande ? Les bénéficiaires ont-ils participé à la définition des fonctions nécessaires ?

3. Délégation — Les fonctions ou services actuels sont-ils proches des bénéficiaires au niveau national/central ? Au niveau régional/provincial ? Au niveau local/ communautaire ?

4. Redondance — Y a-t-il plusieurs entités qui remplissent les mêmes fonctions ou fournissent les mêmes services ?

5. Partenariats — Les fonctions et les services devraient-ils relever de la responsabilité du gouvernement ? Si oui, à quel niveau et quelle est l'entité responsable ? Si non, les prestations peuvent-elles être fournies par le secteur privé ? Par des organisations de la société civile ? Par des partenariats des secteurs public et privé ? Selon d'autres formules ?

6. Structures — Les structures en place sont-elles favorables aux nouvelles fonctions et missions ? Les missions et les voies hiérarchiques sont-elles clairement établies ? Les entités responsables sont-elles exemptes de pressions politiques ? Quels sont les facteurs extérieurs économiques, sociaux, politiques et géographiques qui influent sur le changement ? Quel est l'impact de la culture des entités sur le changement ? Y a-t-il des systèmes de gestion, de fonctionnement et d'information bien définis ? Quelles sont l'intensité et la qualité des relations interorganisations ? Qui gère ces relations et avec quelle efficacité ?

formelle et informelle, la formation professionnelle, l'amélioration des politiques de ressources humaines, des mesures d'incitation, et des systèmes d'information et de responsabilité. La formation d'équipes, les arrangements d'appariement et les partenariats aident également les individus à renforcer leurs capacités.

Ces trois niveaux interreliés sont illustrés à la figure 4.

L'évaluation des capacités nécessaires à chaque niveau permet de définir des ensembles hiérarchisés d'objectifs de programmes interdépendants,

7. Efficacité par rapport au coût — Les stratégies et les partenariats sont-ils efficaces par rapport au coût ? Les rôles ont-ils été attribués aux entités et aux individus en tenant compte de leurs compétences ? Les ressources et les budgets de fonctionnement sont-ils suffisants ? Quelle est la source des fonds ?

8. Gestion par objectifs — Le programme réunit-il, de par sa conception, les valeurs, politiques, aptitudes et ressources (techniques, financières, opérationnelles) requises pour obtenir des résultats mesurables en temps voulu ?

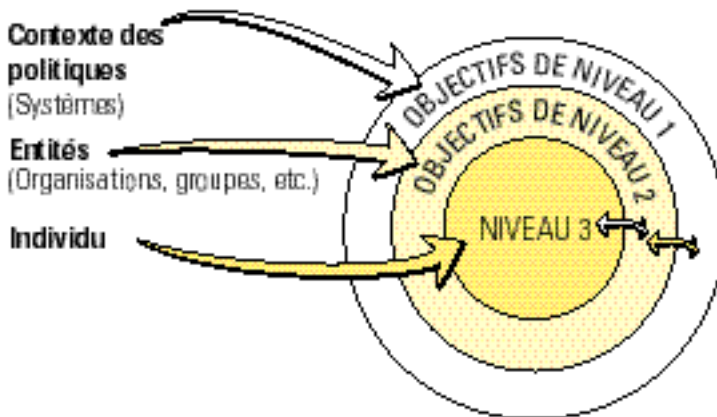
9. Utilisation des capacités existantes — Le programme, de par sa conception, tire-t-il le maximum des capacités existantes dans le pays, notamment dans les secteurs privé et informel ? Prévoit-il des politiques et des mesures d'incitation visant à assurer l'utilisation de ces capacités à long terme ? Le contexte général est-il favorable à la durabilité des capacités ?

10. Transparence et responsabilité — Les voies hiérarchiques des organisations et des entités sont-elles clairement définies et les résultats escomptés précisés ? Les responsabilités de gestion sont-elles bien établies ? Les opérations sont-elles indépendantes, vérifiables et ouvertes au public ?

11. Ressources humaines — Y-a-t-il adéquation entre les compétences administratives, professionnelles et techniques et les tâches à accomplir ? La dotation en personnel est-elle suffisante ? Y a-t-il une organisation du personnel avec des politiques clairement établies ? Les valeurs, principes, coutumes, besoins et expériences des personnes concernées (directement ou indirectement) sont-ils pris en considération ? Les principes d'intégration, d'équité et de transparence sont-ils respectés ?

12. Apprentissage continu — Les entités et les réseaux opérationnels ont-ils une stratégie pour s'informer (auprès de sources intérieures et extérieures) et pour acquérir des données d'expérience et des connaissances par la formation afin de renforcer continûment leurs aptitudes et leurs capacités ? Les nouvelles capacités reconnaissent-elles la valeur de l'amélioration, de l'expérimentation et de l'innovation constantes et les encouragent-elles ?

Figure 4
Hierarchie des objectifs pour l'évaluation des capacités



d'abord au plan des politiques et de la gestion, puis des organisations et des groupes, et enfin des individus. Les objectifs de chaque niveau seront assortis de produits, d'activités et d'apports complémentaires. Les produits refléteront les capacités acquises; les activités recommandées définiront le processus d'acquisition et de renforcement des connaissances proprement dit et les changements requis au niveau des politiques, des structures, des systèmes et des compétences.

Consultation participative

Comment peut-on axer le renforcement des capacités sur les gens ? Comment peut-on assurer la participation des parties prenantes et des bénéficiaires, l'innovation sociale, l'apprentissage organisationnel, et l'évolution des idées et des modèles de comportement collectifs ? Le PNUD a adopté à ces fins diverses méthodes participatives, certaines pour les organisations communautaires et d'autres conçues pour les changements organisationnels et les situations complexes d'urgence et de fracture sociale.

Une méthode prometteuse, notamment pour les programmes ayant trait à la gouvernance, est la consultation sur les processus par laquelle le PNUD aide les parties prenantes nationales à instaurer et à maintenir le changement et à assurer un apprentissage continu au niveau organisationnel en vue d'améliorations systémiques. L'aide extérieure ne donne plus de directives ni d'orientations ni ne prescrit plus d'interventions détaillées; elle vise à renforcer les capacités requises pour gérer le changement. La propriété et la responsabilité nationales restent au cœur de la consultation sur les processus. Cette méthode est particulièrement

utile pour renforcer les capacités nationales à évaluer, définir et gérer les programmes de renforcement des capacités.

Révolution de l'information et renforcement des capacités

La coopération technique classique avait recours à la formation et à l'assistance d'experts pour transmettre les informations techniques. La révolution mondiale de l'information et des communications est venue modifier tout

La révolution

de

l'information

a

d'importantes

implications

pour la

gouvernance

cela, la structure organisationnelle de l'âge de l'information, au niveau local, national, régional et mondial, devenant le réseau.

Cette tendance est appelée à modifier profondément les approches traditionnelles de la coopération technique et du renforcement des capacités. Les petites ONG et autres groupements ne relevant pas de l'État peuvent désormais accéder à l'information à un niveau qui concurrence celui des gouvernements. Les réseaux mondiaux peuvent fournir des conseils (systèmes experts et meilleures pratiques) à une fraction du coût de la coopération technique classique et avec moins de conditionnalités. Les pays les plus pauvres peuvent

se doter de capacités «virtuelles» et court-circuiter les administrations inopérantes. Les organisations des pays en développement constituent progressivement de grands systèmes transnationaux par le biais des relations électroniques. Les institutions de la société civile et le secteur privé de nombreux pays en développement peuvent accéder à des sources d'information qui offrent diverses options et approches. Ce mode d'accès à l'information est non seulement plus rapide mais également moins coûteux et il permet aux bénéficiaires de mieux contrôler l'accès à l'information et l'utilisation qui en est faite. Il autorise également un renforcement des capacités continu et plus souple.

La révolution de l'information a également d'importantes implications pour la gouvernance. Étant mieux informés, les citoyens et les institutions peuvent mieux participer à la gestion et à l'administration des affaires publiques. Les institutions du secteur public non seulement doivent se faire plus efficaces, mais elles subissent aussi des pressions croissantes dans le sens de l'ouverture et de la responsabilité envers la population. Du fait que les citoyens mieux informés disposent d'options plus nombreuses, le secteur privé s'efforce lui aussi

d'améliorer la qualité de ses produits et devient plus sensible à l'impact de ceux-ci sur la vie des gens et sur l'environnement.

Le PNUD tire parti de ce phénomène mondial et des nouvelles possibilités offertes. Il établit des réseaux de particuliers et d'institutions qui s'intéressent au développement humain durable aux niveaux national, régional et mondial. Grâce à ces réseaux, les programmes de pays tirent des enseignements de leurs expériences respectives, partagent des ressources et agissent de façon concertée au niveau local et mondial. Le Programme du Réseau du développement durable du PNUD renforce les capacités des pays d'accéder à l'Internet et offre des connections aux organisations de la société civile. Dans toutes les régions, diverses initiatives appuient les réseaux spécialisés. C'est ainsi, par exemple, que le Réseau du management et de la gouvernance (le MAGNET) regroupe au niveau mondial les réseaux nationaux et régionaux qui s'intéressent à la gouvernance.

Suivi et évaluation

L'approche adoptée par le PNUD en matière de suivi et d'évaluation garantit l'objectivité de l'évaluation des performances au stade de la planification et de la conception. Plus spécifiquement, elle fait en sorte :

- Que les programmes et les projets aient des objectifs clairs et sans ambiguïté;
- Que dans les programmes et projets à objectifs multiples, les relations de cause à effet entre les objectifs soient clairement énoncées;
- Que soient établis des indicateurs de performances qui fournissent une base valable, fiable et pratique pour déterminer si chaque objectif a été atteint.
- Que des cibles précises soient fixées pour définir les attentes en matière de quantité, de qualité et d'opportunité pour chaque indicateur;
- Que des plans réalistes soient arrêtés pour recueillir les données de base et les données relatives aux performances pour chaque indicateur de performance.

Encadré 7. Suivi et évaluation dans le programme Capacités 21 du PNUD

Le programme Capacités 21 du PNUD a pour principale fonction d'appuyer les initiatives de développement durable. Deux leçons se dégagent de son expérience. En premier lieu, le renforcement des capacités consiste à inculquer aux individus, aux groupes et aux organisations des attitudes, des valeurs et des techniques nouvelles qui mènent à de nouveaux comportements et à de meilleures prestations. Le suivi et l'évaluation doivent être conçus pour contribuer à ces résultats. Pour être efficace, le renforcement des capacités ne peut pas être un dispositif de contrôle et de communication de l'information conçu principalement pour répondre aux exigences de responsabilisation des donateurs. Il doit être une fonction endogène par laquelle les parties prenantes et les participants nationaux visent à améliorer leurs performances, à tirer des leçons de l'expérience et à modifier leurs comportements. C'est pourquoi Capacités 21 fournit une formation et une assistance technique ainsi que des informations en retour et des conseils sur les points qui se dégagent des rapports de suivi des programmes.

En second lieu, les techniques de suivi et d'évaluation doivent être adaptées pour tenir compte des exigences particulières du renforcement des capacités. Il faut non seulement évaluer les résultats mais aussi suivre les progrès; pour ce faire, il est essentiel de disposer de données de base qui indiquent à quel niveau se trouve l'organisation ou le système au début de l'apport de l'aide extérieure. Il faut aussi que les participants sélectionnent et utilisent quelques indicateurs des performances. Il faut procéder à des évaluations quantitatives et qualitatives, en raison de la complexité et des ambiguïtés des questions ayant trait aux capacités. Il faut suivre les changements aux niveaux des politiques, de la société ou de l'environnement. Il faut enfin généralement accorder plus de temps à l'évaluation de manière à porter un jugement bien fondé sur le changement organisationnel dû aux interventions extérieures.

Dans l'approche participative consultative aux fins de la conception des programmes, les parties prenantes essentielles doivent également participer au suivi et à l'évaluation pour que ces activités constituent des exercices d'apprentissage et de renforcement des capacités (voir encadré 7). L'évaluation ajoute de la valeur au programme lorsqu'elle porte sur les questions stratégiques et vise à dégager les raisons de l'obtention des résultats plutôt qu'à se limiter à un simple énoncé des résultats obtenus. De plus, l'évaluation doit s'inscrire dans le cadre d'une visée prospective fondée sur les acquis de l'expérience.

CHANGEMENT du RÔLE des BUREAUX EXTÉRIEURS du PNUD

Pour mettre en œuvre, appuyer et utiliser ces approches et ces instruments de renforcement des capacités, les bureaux extérieurs du PNUD évoluent et s'améliorent. La plupart d'entre eux :

- Se réorganisent pour constituer des équipes de travail thématiques capables de promouvoir et d'appuyer les programmes, d'être responsables de la qualité, de l'impact et de l'apprentissage, et de fournir des informations en retour;

Le PNUD est aujourd'hui un partenaire dynamique du développement

- Aident à traduire les mandats mondiaux en politiques et programmes nationaux;
- Soutiennent et développent dans les pays des réseaux de connaissances susceptibles d'accroître les capacités de fond du PNUD et l'utilisation des informations, des connaissances et des données d'expérience autochtones;
- Établissent des centres de connaissances au sein du bureau où les praticiens peuvent accéder aux informations nationales les plus récentes en matière de développement et aux sources et aux réseaux mondiaux d'information par l'Internet et le courrier électronique;
- Fournissent des services souples, tels que des forums pour favoriser le dialogue entre le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les donateurs;
- Fournissent des sources d'information sur le développement pour tous les partenaires et des sources de services de gestion;
- Coopèrent avec les institutions de développement locales et les groupes communautaires pour étudier les questions liées au développement humain durable et pour appliquer les résultats des études dans des débats d'orientation organisés entre divers groupes de la société.

Les bureaux extérieurs du PNUD sont connus en tant que sources de coopération technique au service des priorités nationales. Le PNUD est aujourd'hui aussi un partenaire dynamique du développement qui intervient de concert avec une large gamme de partenaires pour appuyer le processus d'apprentissage, promouvoir les politiques axées sur les gens, renforcer les capacités critiques requises pour le développement durable et établir des relations entre les processus nationaux et les sources de connaissances et les données d'expérience mondiales.

CINQ EXPÉRIENCES NATIONALES

Bolivie Quelque 180 organisations et des dizaines de milliers d'utilisateurs ont bénéficié du renforcement des capacités aux fins de la constitution de réseaux pour le développement durable. Ce programme a été appuyé par le Programme du Réseau du développement durable (PRDD) qui permet actuellement aux populations de 24 pays en développement d'effectuer un saut technologique spectaculaire en accroissant leur aptitude à échanger des informations aux niveaux national et mondial. On estime à 5 000 le nombre d'institutions qui utilisent le Réseau du développement durable grâce auquel elles ont accès à des informations concernant le développement durable et l'amélioration de la gouvernance.

Costa Rica Le Plan national de développement a été révisé de manière à refléter l'engagement résolu du pays en faveur des objectifs du développement durable tels que les énonce le programme Action 21 issu de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Les capacités nationales ont également été appuyées en vue de l'adoption de dispositions législatives sur la réduction de la demande et l'amélioration de la conservation de l'énergie, l'amélioration de systèmes de protection de la diversité biologique et l'introduction des notions du développement durable dans les programmes d'études. Ces activités ont été appuyées par le programme Capacités 21 du PNUD, lancé à la CNUED et le développement, qui vise à développer, améliorer et utiliser les aptitudes des particuliers et des institutions pour le développement durable.

Mongolie Le Programme national de développement de la gestion, financé par le PNUD, a fait beaucoup pour renforcer les capacités fondamentales. Des réformes ont été entreprises aux plus hauts niveaux du gouvernement et du Parlement et les capacités du secteur public ont été renforcées dans les domaines de la privatisation, du développement du secteur privé, de la décentralisation, de la responsabilisation et des systèmes de gestion de l'information. En un second temps, le renforcement des capacités a été étendu au Parlement et à d'autres entités gouvernementales.

Soudan Le Plan de développement régional, appuyé par le PNUD, intervient directement auprès de plus de 500 000 habitants les plus pauvres dans 2 000 villages pour renforcer les capacités des organisations communautaires de gérer des programmes de développement, notamment des activités de génération de revenus et des caisses de crédit villageoises, à résoudre les conflits par le consensus et à gérer les fragiles ressources naturelles. Il offre un excellent exemple d'approche intégrée, décentralisée et participative.

Tanzanie Les organisations de la société civile et les ONG des centres urbains bénéficient d'un appui en vue du renforcement de leurs capacités de forger des partenariats, dialoguer avec les autorités gouvernementales, influencer sur les politiques et l'affectation des ressources et exécuter 17 projets de démonstration pour partager les données d'expérience et appliquer de nouvelles approches au développement participatif et durable en milieu urbain. Le Programme des initiatives locales pour l'environnement urbain (LIFE) du PNUD a établi dans le pays un laboratoire visant à améliorer les capacités locales en milieu urbain.

Site Web du PNUD

Pour de plus amples informations sur les documents de politiques, programmes et expériences du PNUD en matière de renforcement des capacités, consultez le site Web du PNUD à :

[HTTP://WWW.UNDP.ORG](http://www.undp.org)

Pour les documents concernant la gouvernance et le renforcement des capacités, consultez le site Web de la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance, par lien hypertexte à partir de l'adresse ci-dessus ou accédez directement au Réseau de la gestion et de la gouvernance (MAGNET) du PNUD à :

[HTTP://MAGNET.UNDP.ORG](http://magnet.undp.org)

BIBLIOGRAPHIE

- Gouvernement ougandais. 1994. *Capacity Building Plan*. Ministère des Finances et de la Planification économique.
- Hildebrand, M.E., et M.S. Grindle. 1994. *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. Harvard Institute for International Development.
- Institut international du génie hydraulique et écologique et PNUD. 1991. *A Strategy for Water Sector Capacity Building*. G.J. Alaerts, T.L. Blair, F.J.A. Hartvelt, eds. IHE Report Series 24.
- Morgan, Peter. 1992. *A Framework for Capacity Building—What, Why and How*.
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques). 1992. *Manuel de l'aide au développement : principes du CAD pour une aide efficace*. Paris
- PNUD. 1993a. *Guidelines for Programme Support Document (PSD)*.
- . 1993b. *Repenser la coopération technique : réformes pour renforcer les capacités en Afrique*. Éditions Economica, Elliot J. Berg.
- . 1994a. *Beyond Rethinking Technical Cooperation—New International Cooperation for Capacity Building in Africa*. BRA.
- . 1994b. *Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles*.
- . 1995a. *Capacity 21: Monitoring and Reporting Strategy*. Groupe de Capacités 21.
- . 1995b. *Improving Programme Performance Assessment in UNDP—A Concept Paper*. OESP
- . 1995c. *Pilot-case on Capacity Assessment for Public Sector Management and Decentralization, Report on a Programming Mission to Sierra Leone*. Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance.
- . 1995d. *Public Sector Management, Governance and Sustainable Development*.
- . 1995e. *Sustainable Human Development, From Concept to Operation: A Guide for the Practitioner*. Tariq Banuri, Goran Hyden, Calestous Juma, Marcia Rivera, eds.
- . 1995f. *Systemic Improvement of Public Sector Management: Process Consultation*. Programme de renforcement de la gestion.
- . 1995g. *UNDP Capacity Development Retreat Report*. B. Kia.
- . 1997a. *Capacity Development Assessment Guidelines, MDGD/BPPS*. Avant-projet
- . 1997b. *La gouvernance en faveur du développement humain durable. Document de politique générale du PNUD*.
- . *Capacity Building—National Approaches to Bringing About Change*. Philip Dobie. Polycopié.
- PNUD, PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) et Banque mondiale. 1995. *Capacity Building Requirements for Global Environment Protection*. John Ohiorhenuan et Stephen Wunker. Document de travail du FEM n(12).
- PNUD et UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). 1996. *Catching Up: Capacity Development for Poverty Elimination in Vietnam*.
- Westcott, C. 1995. «Professional development: UNDP's activities in management development and governance.» *Public Administration and Development*.

Les idées classiques de l'ingénierie des organisations sont complétées par des notions plus larges sur la promotion de l'apprentissage, l'habilitation, le capital social et l'environnement porteur. Les donateurs interviennent en différents points des systèmes de capacités. Les modèles informels de comportements personnels et sociaux, les règles du jeu, sont aujourd'hui mieux compris et l'on apprécie davantage la nécessité de compléter les habitudes et les pratiques autochtones au lieu de les remplacer. Tous ces concepts convergent en un ensemble notionnel dénommé renforcement des capacités.

Le présent document de référence technique du PNUD définit le renforcement des capacités et expose en détails la démarche du PNUD dans ce domaine, qui repose sur trois piliers. C'est un processus continu d'apprentissage et de changement. Il met l'accent sur une utilisation optimisée et sur l'habilitation des individus et des organisations. Il exige l'application de méthodes systématiques pour concevoir les stratégies et les programmes de développement.

Le PNUD, à la demande des gouvernements et dans ses domaines de concentration, soutient le renforcement des capacités en vue de promouvoir la bonne gouvernance, la participation populaire, le développement des secteurs public et privé, et une croissance équitable. Il souligne le fait que les priorités et les plans nationaux constituent le seul cadre de référence viable de la programmation nationale des activités opérationnelles de développement entreprises avec l'appui du système des Nations Unies.

Le PNUD joue un rôle de premier plan au niveau de la coordination des efforts de développement humain du système des Nations Unies et forme des alliances avec la population et les autorités gouvernementales des pays en développement, la communauté des donateurs, les organismes des Nations Unies, et les institutions privés et les organisations non gouvernementales.

Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance
Bureau de l'élaboration des politiques
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
www.undp.org
fax 212-906-6471

ISBN 92-1-126074-4 F Numéro de vente : F97.III.B.14