ETAPES PRINCIPALES ET TENDANCES ÉMERGEANTES: LE CONSENSUS INTERNATIONAL SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

SANS UNE CAPACITÉ ROBUSTE — DES INSTITUTIONS, DES SYSTÈMES ET UNE EXPERTISE LOCALE QUI SONT SOLIDES — LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT NE POURRONT PAS ASSUMER PLEINEMENT LA PRISE EN MAIN ET LA GESTION DE LEURS PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT. PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA

I. Etapes principales

Le RC se situe au centre des préoccupations de la communauté du développement international et constitue une composante essentielle qui permet de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement. Les étapes importantes, qui ont contribué à l'émergence de l'actuel consensus international sur le RC, sont résumées ci-après.

- L'Assemblée générale des Nations Unies (2004). Dans sa résolution 59/250 de décembre 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies a reflété la détermination de la communauté internationale à améliorer les résultats dans ce domaine, dans le cadre des efforts des Nations Unies visant à réduire la pauvreté, à assurer la sécurité alimentaire au niveau mondial et à garantir un environnement durable. La résolution fait appel aux organismes des Nations Unies pour qu'elles « fournissent davantage de soutien aux efforts des pays en développement visant à créer et/ou à préserver des institutions nationales efficaces et à appuyer la mise en œuvre/la formulation de stratégies nationales en matière de renforcement des capacités »; et elle « encourage toutes les agences du système de développement des Nations Unies à intégrer le compte-rendu de leurs activités en matière de renforcement des capacités dans leurs rapports annuels à l'intention des autorités respectives. »
- > La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). Le RC joue un rôle primordial dans la Déclaration de Paris. Signée par plus de 100 pays et organisations, la Déclaration a recensé une liste d'engagements concrets et de domaines dans lesquels les bailleurs de fonds et les pays partenaires ont promis d'effectuer un suivi conjoint au cours de la période 2005-2008. Elle a redéfini, en tant que tel, les règles gouvernant le partenariat en matière de développement. Elle est fondée sur cinq principes qui se renforcent mutuellement: prise en main, alignement, harmonisation, gestion en vue de résultats et responsabilité mutuelle.
- L'Organisation de coopération et de développement économiques Comité d'aide au développement (OCDE-CAD) (2006). Sur la base des leçons tirées des initiatives de coopération en matière de développement au cours des deux dernières décennies, le document sur les Bonnes Pratiques intitulée: « Relever le défi posé par le renforcement des capacités: évoluer vers de bonnes pratiques » a présenté les fondements conceptuels qui ont changé l'idée qu'on avait du RC. L'OCDE-CAD a particulièrement relevé les lacunes au niveau de la coopération technique, qui a enregistré de nombreux micro-succès (à savoir un meilleur niveau d'infrastructure, de soins de santé, d'éducation, de l'habitat et de meilleurs moyens générant des revenus productifs dans le domaine de l'agriculture), mais qui ne s'est pas traduit en termes de renforcement durable en matière de capacités à même de permettre aux pays une gestion indépendante de leurs processus de développement.
- L'Examen triennal de l'ensemble des politiques des Nations Unies (TCPR) (2007). Le RC fut identifié comme une priorité dans le cadre de l'Examen, de par son rôle en tant que composante essentielle de la réforme au niveau des Nations Unies. Dans sa Résolution 62/208, l'Examen réaffirme que chaque pays doit assumer le rôle principal dans les efforts de son développement propre et que ces efforts doivent être complétés avec des programmes, mesures et politiques d'appui au niveau international dans le but d'élargir les opportunités de développement des pays en développement. Par ailleurs, la résolution souligne le fait que le RC constitue une fonction essentielle du système de développement des Nations Unies, et recommande que le système prenne les mesures nécessaires en vue d'assurer l'adoption d'une approche cohérente et coordonnée dans son appui des initiatives des programmes et des pays en matière de RC.
- > Le Programme d'Action d'Accra (AAA) (2008). Le Programme d'Action d'Accra a été adopté à Accra en septembre 2008 à la suite du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Le Programme témoigne de l'engagement international en faveur de l'appui aux réformes nécessaires pour accélérer une utilisation effective de l'aide au développement, axée sur les principaux défis techniques, institutionnelles et politiques afin de permettre la mise en œuvre intégrale des principes de Paris. Il met l'accent sur un nombre de domaines prioritaires pour l'action ayant trait, entre autres, à l'amélioration des systèmes pays en matière de capacités, l'intégration du RC dans les stratégies nationales et sectorielles, la participation accrue de la société civile et le secteur privé, et une pertinence et une qualité accrues de l'appui en matière de RC.

II. Tendances émergentes en vue de la mise en pratique du RC

Bien qu'il y ait un consensus international sur le nouveau concept du RC, les approches, les cadres et les méthodes opérationnels pour mettre en pratique le RC sont en phase d'élaboration. Ce qui suit peut constituer certaines des tendances émergeantes:

A. D'un intérêt porté sur des aspects singuliers vers une perspective systémique La capacité émerge à la suite de l'interaction des aptitudes des individus, des organisations et de l'environnement au sens large. Des programmes et projets qui ne s'intéressent qu'à un élément de ce système complexe, sans égard au système plus large dans le cadre de leurs analyses et interventions, ne seront pas efficaces dans la promotion du RC. Une perspective systémique est indispensable pour pouvoir apprécier le niveau et l'état des composantes des capacités dans un pays donné et élaborer des interventions efficaces.

B. D'un schéma directeur vers une planification flexible et des solutions spécifiques aux situations

Un processus endogène et dynamique tel que le RC est par nature unique et ne peut être guidé par des schémas directeurs et des solutions rigides. Les agences travaillant sur de véritables processus de RC doivent prêter attention à la complexité et aux particularités des situations, et doivent être flexibles dans leurs efforts de mise en œuvre. Il est important d'entreprendre une analyse prudente des besoins en capacités en vue de l'identification d'interventions appropriées.

C. D'un transfert de connaissances vers le renforcement des processus endogènes de création de connaissances

Le RC ne s'agit plus d'un transfert de connaissances du Nord vers le Sud. Les processus nationaux de création de connaissances peuvent être appuyés par des agents externes, par exemple en assistant les partenaires à accéder aux connaissances requises et à les adapter (ex. par le biais de la collaboration Sud-Sud), ainsi qu'en facilitant les processus d'apprentissage continu et de réflexion.

D. D'une planification rigide vers des processus de gestion progressifs Le RC s'oppose aux pratiques de programmation traditionnelles qui reposent sur une planification linéaire, des relations de cause à effet et la prévisibilité des résultats. Les réalisations des interventions en matière de RC ne peuvent pas être prédéterminées ou planifiés de manière précise. Un cycle permanent d'action-réflexion associé à une vision claire est nécessaire pour répondre au caractère progressif du RC.

E. De la formation vers l'apprentissage

La pratique en vigueur dans de nombreuses organisations de développement est souvent dominée par l'apport de solutions toutes faites dispensées au moyen de l'assistance technique ou de la formation 15. Un véritable RC implique des processus de changement plus profonds et caractérisés par la réflexion et l'apprentissage continu. La formation peut constituer un élément pour appuyer l'apprentissage, mais la promotion du RC requiert d'autres instruments, tels que le mentorat, l'encadrement, et l'apprentissage intégré. Seule une gamme élargie d'instruments d'apprentissage est, dans un contexte approprié, à même d'appuyer l'apprentissage qui, en retour, stimule la réflexion, la création de connaissances et partant, le renforcement des capacités.

F. De l'exécution vers la facilitation Comprendre le RC comme un processus d'apprentissage ouvert, dynamique, multidimensionnel et de changement signifie que le RC ne peut pas être « exécuté » par des agents externes. Les agences externes peuvent seulement appuyer, faciliter et maintenir les processus de RC une fois engrangés. Le RC dépend en grande partie de l'existence de partenaires internes et motivés en mesure de prendre en main les changements pour avancer vers leur vision.

G. De la mesure quantitative des réalisations vers des approches plus holistiques Du fait du caractère « émergeant » ¹⁶ du RC, les méthodes traditionnelles, utilisées pour mesurer les réalisations sur la base essentiellement d'indicateurs prédéfinis et de mesures de l'efficience quantitative, peuvent s'avérer inadéquates. Des approches qualitatives ¹⁷ fondées sur la réflexion, la conscience de soi, et le dialogue rassemblant diverses prenantes, permettent de suivre les réalisations en termes de capacités qui sont fondées sur les faits. Ce genre de suivi réflexif constitue aussi un outil d'apprentissage appréciable et un moteur du processus de RC.

H. Des solutions provisoires vers un engagement sur le long terme Le RC n'est pas un processus technique qui est résolu aux moyens de transfert des connaissances, des compétences ou des modèles d'organisation. Il exige un engagement sur le long terme fondé sur des relations basées sur la confiance et la volonté de créer des processus de manière conjointe. Cette reconnaissance permet de passer de projets de petite taille vers des programmes, qui prévoient un « espace » en vue d'un engagement sur le long terme orientée clairement vers l'atteinte des résultats et impacts escomptés.

¹⁵A. Kaplan (1999). « The development of capacity », Development Dossier, NGLS, New York, disponible sur le site http://www.un-ngls.org/developmentdossier.htm

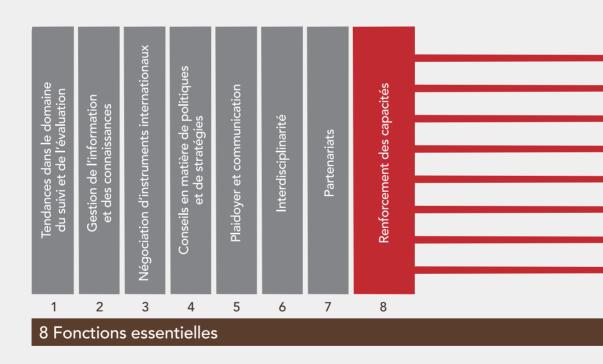
¹⁶L'émergence est un concept-clé de la théorie sur la réflexion systémique, selon laquelle la capacité émerge à la suite d'interactions complexes entre tous les acteurs d'un système et génère des caractéristiques qui n'existent pas chez aucun des éléments du système. Réf le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), Capacity, Change and Performance, avril 2008.

¹⁷Par exemple: Outcome Mapping, Most Significant Change, Story Telling

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DANS LE CADRE STRATÉGIQUE DE LA FAO

Le nouveau cadre stratégique de la FAO présente une description détaillée des résultats attendus de la FAO à différents niveaux ainsi que les fonctions essentielles nécessaires pour parvenir à ces résultats. La chaîne des résultats définit trois objectifs globaux au plus haut niveau, représentant l'impact de long terme sur le développement dans le domaine du mandat de la FAO. Le niveau en-dessous comporte 11 objectifs stratégiques¹⁸ décrivant les impacts essentiels que les membres de la FAO et les régions doivent réaliser sur un délai d'une dizaine d'années (**Figure 9**).

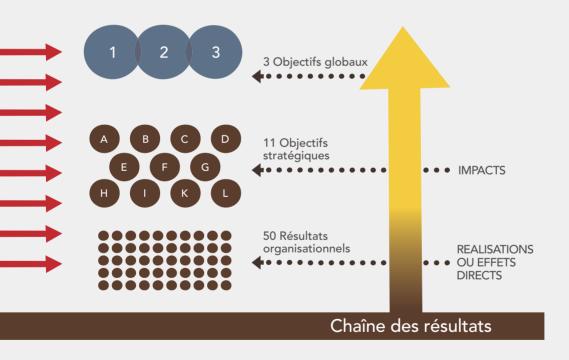
Les résultats organisationnels sont déterminés au niveau des réalisations ou effets directs qui sont prévues d'être accomplies sur un horizon de temps de 4 ans. La FAO a identifié 50 résultats organisationnels. Pour contribuer à ces résultats, elle a relié chacun des effets directs aux divers extrants pour lesquels un bureau sous-régional, un bureau régional ou une Division du siège est tenu responsable de leur réalisation au moyen de la prestation d'un ensemble de produits et de services particuliers.



¹⁸Les 11 objectifs stratégiques définis par la FAO sont comme suit: A –Intensification durable de la production agricole; B – Production accrue et durable de l'élevage; C – Gestion et utilisation durable des ressources de la pêche et de l'aquaculture; D – Amélioration de la qualité et de la sécurité alimentaire à toutes les étapes de la chaine alimentaire; E- Gestion durable des forêts et des arbres; F- Gestion durable de la terre, de l'eau et des ressources génétiques, et amélioration des réponses aux défis mondiaux en matière de l'environnement ayant des répercussions sur l'alimentation et l'agriculture; G – Environnement favorable permettant aux marchés d'améliorer les niveaux de vie et le développement rural; H – Amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition; I – Une meilleure vigilance et une réponse efficace en cas de menaces et d'urgences dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture; K – Equité en matière du genre en termes d'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décision dans les milieux ruraux; et, L- Investissements publics et privés accrus et plus efficaces dans le secteur de l'agriculture et du développement rural.

Le cadre stratégique décrit le renforcement des capacités comme l'une des huit fonctions essentielles, ¹⁹ qui constituent des moyens transversaux pour parvenir à des résultats de développement. 50% des résultats organisationnels de la FAO enregistrés au niveau des secteurs techniques renvoient de manière explicite à un ou divers aspects de RC. Ce pourcentage augmente lorsque l'on prend en compte les résultats organisationnels faisant référence au RC de manière implicite.

Ceci confirme la centralité de la question du RC dans le cadre du mandat de la FAO en tant qu'agence spécialisée des NU.



[Figure 9] Renforcement des capacités — une fonction essentielle du cadre stratégique de la FAO

¹⁹ Les huit fonctions essentielles sont les suivantes: (i) tendances en matière de suivi et d'évaluation; (ii) gestion de l'information et des connaissances; (iii) négociation d'instruments internationaux; (iv) conseils en matière de politiques et de stratégies; (v) renforcement des capacités; (vi) plaidoyer et communication; (vii) interdisciplinarité; et (viii) partenariats.

CONSTATATIONS PRINCIPALES DE L'EVALUATION INDÉPENDANTE EXTERNE ET DE L'EVALUATION DES ACTIVITÉS DE LA FAO EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

Dans le contexte de la réforme de la FAO, le RC est considéré comme étant un « domaine » important « qui requiert un intérêt et une stratégie ». L'Evaluation indépendante externe (IEE), menée en 2007, a mis en évidence ce qui suit:

- > Les activités de développement de la FAO comportent des interventions de petite taille et dans des domaines non stratégiques avec peu de chance d'être répliquées autre part ou de générer des avantages durables.
- > L'approche de la FAO consiste d'une liste de projets au lieu d'une approche systématique qui cherche à identifier les domaines de convergence des avantages comparatifs de la FAO et des besoins des pays.
- > L'adoption des nouvelles technologies de production ne peut être que limitée à moins de garantir un environnement favorable pour les politiques, les institutions, les lois et l'infrastructure.
- > L'appui direct de la FAO en vue de l'application des technologies de production comme étant différent des politiques et des capacités appropriées sera de moins en moins valable.
- > Une plus grande importance doit être accordée au développement de compétences plus générales du fait que le RC peut s'avérer excessivement spécifique dans le cadre de la coopération technique.
- > La durabilité des activités de renforcement institutionnel s'avère inadéquate, plus particulièrement dans le cas des pays les moins avancés.

Plus récemment, l'Evaluation des activités de la FAO en matière de RC en Afrique de 2010 a mis en exergue le fait que « le RC doit être au centre de la plupart des activités, voire même de toutes les activités, de la FAO à savoir la collecte et l'apport d'informations, l'appui aux instruments, aux normes et aux standards internationaux, les services de conseil en matière de politiques, le plaidoyer, la formation et la diffusion des produits de connaissances, la conception et le transfert de technologies, et le réseautage. Cela ne signifie pas que toutes les activités doivent comporter une composante spécifique en matière de formation, mais plutôt que les activités et les produits doivent tenir compte de l'engagement qui vise à mieux renforcer les capacités des clients. » L'Evaluation a aussi mis l'accent sur le fait que « le personnel de la FAO doit reconnaître l'importance des processus au lieu d'attacher de l'intérêt aux extrants ... et de se préparer à investir une large proportion des ressources dans ces processus. »

Le **Tableau 3** présente une brève présentation des constatations de l'Evaluation des activités de la FAO en matière de RC en Afrique et fait ressortir les domaines que FAO se doit d'améliorer.

La FAO est bien placée pour...

- > Apporter un appui technique de haute qualité
- > Elaborer des documents normatifs pertinents et de qualité
- Faciliter les initiatives en matière de politiques (formulation et adoption de politiques)
- > Dispenser des formations

La FAO risque de perdre sa position de meneur si une attention n'est pas accordée au...

Partenariat

> Avec l'apparition d'individus et d'organisations plus compétents au niveau des membres de la FAO, le rôle de la FAO doit évoluer de l'exécution directe et de façon autonome des initiatives en matière de RC vers un appui au RC en partenariat avec d'autres organismes. Par exemple, la FAO doit s'allier davantage avec des organisations régionales et des partenaires locaux chargés de l'exécution, tels que les associations d'agriculteurs et de négociants ou d'agents impliqués dans l'export au niveau national, qui ont une large portée ainsi que le potentiel et le désir de forger des partenariats avec la FAO.

La FAO doit améliorer...

La compréhension du RC au sein de la FAO

> Une vision et une définition communes du RC, ainsi qu'une compréhension de ce que constitue une bonne pratique en matière de RC, de la façon d'améliorer les compétences non techniques et le renforcement organisationnel, et de la manière d'influer sur l'environnement favorable.

La conception et l'exécution des projets de RC

- > Une plus grande attention à porter sur les processus
- > Suivi et évaluation du RC
- Conception des initiatives en matière de RC à la lumière d'une évaluation précise des besoins sur les trois dimensions

La durabilité des interventions en matière de RC

> Adapter le délai des projets pour tenir compte du caractère itératif du RC; formuler des stratégies de sortie au cours de la conception/formulation de projets; accroître l'utilisation de l'expertise nationale; ancrer les interventions en matière de RC dans les institutions existantes; entreprendre des activités indispensables et complémentaires aux interventions de RC, telles que le renforcement des compétences non techniques (marketing, gestion, appui commercial, etc.)

L'appui aux acteurs locaux/nationaux en vue de leur propre développement

Accent mis sur les initiatives de RC visant à mettre en place des processus et des modalités d'engagement qui permettent de travailler avec les acteurs nationaux et locaux dans l'objectif de renforcer leurs capacités à être indépendants

La diffusion et l'adoption des connaissances/ des produits normatifs

 Un plus grand intérêt à porter aux efforts visant à assurer l'accès aux produits normatifs de la FAO ainsi que leur utilisation en Afrique

Les capacités propres de la FAO en matière de RC

Les capacités des bureaux décentralisés à entreprendre des activités de RC doivent être renforcées, et en particulier les capacités à prendre part aux dialogues de politiques et à assumer des rôles de leadership dans le cadre d'initiatives communes et des sous-groupes rassemblant divers bailleurs de fonds

RÉFÉRENCES

- > Le Programme d'Action d'Accra. 2008.
- > Capacity Development: A UNDP Primer. 2010.
- > OECD/CAD/GOVNET. 2005. « Relever le défi posé par le renforcement des capacités: évoluer vers de bonnes pratiques ». Réseau CAD sur la gouvernance, 14 février 2006.
- INTRAC. 2006. Investigating the mystery of capacity building, learning from the Praxis Programme. Conference Paper, James and Wrigley, Oxford, 2005
- Lopes, C. et T. Theison. 2003. Ownership, Leadership and Transformation, Earthscan.
- Lopes, C. et K. Malik. 2002. Capacity for Development – New Solutions to Old Problems. Ed. Sakiko Fukuda-Parr, Earthscan.

- > Morgan, P. 2006. ECDPM study on capacity change and performance. Document de référence présenté à l'atelier final, ECDPM, Maastricht.
- > Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. 2005.
- > Senge, P. 1990. The Fifth Discipline, Random House.
- > PNUD. 2006. Capacity Development Practice Note. UNDP, New York.
- Institut de la Banque Mondiale. 2010. Capacity Development and Results Framework, October. http://wbi.worldbank.org/wbi/document/wbicapacity-development-and-results-framework

RESSOURCES RECOMMANDÉES

Sites Internet

- La Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), http://www.acbf-pact.org
- > Capacity.org, http://www.capacity.org
- Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), http://www.ecdpm.org
- > OECD-CAD, http://www.oecd.org, sous la rubrique « Gouvernance et développement »
- > PNUD, http://www.undp.org/capacity
- Centre de ressources en matière de renforcement des capacités de la Banque mondialehttp:// go.worldbank.org/tfipt5boro et http://wbi. worldbank.org/wbi/about/capacity-and-results

Communautés et réseaux en matière de RC

- CapacityDevelopment, http:// capacitydevelopment.ning.com/groups/group/list
- Réseau sur le renforcement des capacités (Capacity-Net PNUD), http://www.undp. org/capacity-net/2010/issue-30.htm
- La Fondation Development Gateway (dgCommunities), http://topics. developmentgateway.org/capacitydevelopment
- > Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD), http://sites. google.com/site/lencdorg/

Ressources et apprentissage en matière de RC

- Le portail de la FAO sur le renforcement des capacités contient un éventail de ressources d'apprentissage thématiques, http://www. fao.org/capacitydevelopment/en/
- > Le cours en ligne de l'UNDG sur le concept et les principes du renforcement des capacités, http://unkampus.unssc.org/home/ course/search.php?search=Learn4Free
- > Les ressources sur les connaissances en matière de RC du Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD) comportent un ensemble de ressources d'apprentissage sur le RC, http://sites.google.com/site/lencdorg/
- La page du PNUD sur le renforcement des capacités contient des documents de référence sur divers domaines du RC, http://www.undp.org/capacity/

GLOSSAIRE

> Capacité

Aptitude des individus, des organisations, et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès (OECD-CAD)

> Capacité fonctionnelle

Capacités dont les membres de la FAO doivent se doter pour adopter et poursuivre le changement dans le secteur de l'ARD, à savoir: la capacité à formuler et à mettre en œuvre des politiques; la capacité à créer, à accéder à, et à échanger des informations et des connaissances; la capacité à former et à entretenir des réseaux, des alliances et des partenariats; et la capacité à gérer des projets et programmes de façon efficiente et efficace.

> Capacité individuelle

Connaissances, qualités, motivation, valeurs et attitudes d'une grande diversité d'acteurs opérant dans le secteur de l'ARD, à savoir les agriculteurs, les producteurs, les négociants, les agents chargés de l'inspection alimentaire, les décideurs politiques, le personnel des organisations et des administrations.

> Capacité organisationnelle

Potentiel collectif des membres pour parvenir aux objectifs de l'organisation. Il s'agit de la capacité des agences publiques et des ministères au niveau central et décentralisé, des bureaux d'inspection, des laboratoires, des systèmes nationaux en matière de recherche agricole, des entreprises, des coopératives, des chambres de commerce, des groupes de consommateurs, des associations de producteurs, des organisations communautaires, des ONG, et des instituts d'éducation et de formation.

Capacité technique

Capacités requises par les membres de la FAO pour atteindre les Objectifs du Millénaire dans les domaines de l'agriculture et du développement rural à savoir, la forêt, la pêche et la gestion des ressources naturelles.

> Compétences

Connaissances, qualités, aptitudes et comportements qui sont essentiels pour une performance de travail réussie.

> Environnement favorable

Le contexte dans lequel les individus et les organisations transforment leur potentiel en action et où s'effectuent les processus de renforcement des capacités. Il comprend le montage institutionnel d'un pays, ses règles implicites et explicites, ses structures de pouvoir, et le milieu politique et juridique dans lequel les individus et les organisations opèrent.

> Evaluation des capacités

Processus structuré permettant d'identifier les capacités existantes et les besoins en capacités dans un contexte donné

> Prise en main

Exercice de contrôle et de commande sur les activités de développement. Un pays ou une organisation au sein d'un pays est considéré comme ayant pris en main son programme de développement lorsqu'il ou elle est engagé au programme et est en mesure de transformer son engagement en actions efficaces. (SIDA)

> Réflexion systémique

Manière d'appréhender la réalité qui met l'accent sur les relations entre les différentes parties d'un même système plutôt que sur les parties elles-mêmes.

> Renforcement des capacités

Processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil du temps (OECD-CAD)

> Responsabilité/obligation de rendre compte

Processus par lequel les acteurs rendent compte des actions prises à leurs citoyens (Page de couverture arrière)



