



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement**

Distr.
GENERALE

DP/1993/23
27 janvier 1993
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarantième session
1er-22 juin 1993, New York
Point 4 d) de l'ordre du jour provisoire

PLANIFICATION ET EXECUTION DES PROGRAMMES

Renforcement des capacités nationales

Rapport de l'Administrateur

RESUME

Le développement des ressources humaines, la mise en place d'organisations, et un contexte politique général favorable au développement sont essentiels au renforcement des capacités. Dans le passé, les donateurs ont permis la mise en place de précieuses capacités. Toutefois, la communauté du développement a aujourd'hui plusieurs raisons de vouloir chercher des moyens et des stratégies plus cohérents pour renforcer les capacités. Ses principales préoccupations sont, en effet : l'adéquation des activités aux objectifs nationaux de base, les politiques dans lesquelles s'inscrivent ces activités, le degré du renforcement de capacité dans les institutions tant gouvernementales que non gouvernementales, les mécanismes de coordination des activités de renforcement de capacités et la durabilité de la capacité. Le renforcement des capacités s'inscrit dans des politiques et des programmes issus de systèmes nationaux de planification et de gestion. Les principes fondamentaux du PNUD dans ces domaines sont l'approche-programme, l'exécution nationale et la coordination de l'aide. Le nouveau régime de remboursement des dépenses d'appui facilitera le rôle en amont des institutions des Nations Unies, en leur permettant de soutenir la mise en place de programmes sectoriels et sous-sectoriels. Le PNUD peut apporter son aide aux stratégies de renforcement des capacités dans les domaines suivants : capacité de définir et de gérer une vision à long terme du développement, de formuler les politiques et les programmes, d'exécuter les programmes nationaux, et la capacité de suivi et d'évaluation de ces programmes nationaux.

260593

I. INTRODUCTION

1. Dans sa décision 91/27 du 21 juin 1991, le Conseil d'administration priait l'Administrateur de mettre au point des directives pour l'assistance à fournir aux gouvernements dans la formulation et l'application de stratégies de renforcement des capacités nationales, à toutes les étapes du cycle des programmes et des projets. Dans d'autres décisions, en 1992, le Conseil priait l'Administrateur de rendre compte annuellement du renforcement des capacités nationales (92/2), d'aider à mettre en place ou à renforcer les capacités nationales nécessaires pour formuler et appliquer des politiques et des programmes de développement durable (92/16), de mettre au point des directives concernant l'assistance aux gouvernements pour l'établissement et la mise en oeuvre de stratégies de renforcement des capacités nationales aux fins de l'exécution nationale (92/22) et de poursuivre ses travaux visant à formuler des principes directeurs pour l'approche-programme, et en particulier d'aider à évaluer et à renforcer les capacités - cadres et personnel technique au niveau des programmes (92/23).

2. Un certain nombre de mesures ont été prises à la suite de ces décisions. Des directives pour le renforcement des capacités en vue de l'exécution nationale sont en préparation. Le manuel des programmes et des projets est en cours de révision, de façon à incorporer ces directives. Le Service central d'évaluation a mis au point des directives pour évaluer les activités du PNUD en matière de renforcement des capacités au cours du cinquième cycle. En outre, et pour faire suite à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, le Groupe de gestion de l'environnement et des ressources naturelles a élaboré un projet de document intitulé "Capacity 21: Outline of programme criteria and guidelines".

3. Un document de séance sur le renforcement des capacités (DP/1992/CRP.1) a été diffusé pendant la trente-neuvième session du Conseil d'administration, en 1992. Diverses instances, dont le CCQF (OPER) [Comité consultatif pour les questions de fond (activités opérationnelles)] l'ont examiné. Le présent document est en partie le fruit de ces examens. Il constitue une réponse à la décision 92/2, dans laquelle le Conseil prie l'Administrateur de rendre compte annuellement des activités de renforcement des capacités.

II. HISTORIQUE ET CADRE CONCEPTUEL

4. L'Assemblée générale et le Conseil d'administration ont récemment mis au point un cadre pour le renforcement des capacités, conformément aux principes de la résolution 44/211 du 22 décembre 1989 de l'Assemblée générale. Les éléments essentiels de ce cadre sont : le nouvel arrangement concernant les dépenses d'appui, l'exécution nationale et l'approche-programme. Il est explicitement indiqué que tous les programmes de développement appartiennent au pays concerné, et que c'est lui qui les dirige et les contrôle. Le choix des priorités, les résultats en matière de développement et leur durabilité sont la responsabilité du gouvernement.

5. Le renforcement des capacités n'est pas une activité nouvelle pour le PNUD. Depuis bien des années, il a pour mission de promouvoir l'autosuffisance dans les pays en développement, et particulièrement les capacités de gestion et de recherche ainsi que les capacités techniques et administratives nécessaires à la formulation et à l'exécution de plans et de politiques de développement. Ainsi, bien que l'expression "renforcement des capacités" ne soit apparue que récemment dans le langage officiel, la coopération technique financée par le PNUD a depuis toujours pour but de renforcer les capacités nécessaires à l'autosuffisance.

6. Dans le passé, on a employé plusieurs termes pour décrire les activités de renforcement de capacités. Ainsi, "renforcement des institutions" a longtemps été l'expression des activités identiques, ils se chevauchent souvent. Le renforcement des institutions suppose la valorisation d'institutions données, de leurs ressources humaines, de leur équipement, de leur organisation, de leur gestion et de leur administration. Le renforcement des capacités couvre une gamme d'activités plus étendue, dont la valorisation des ressources humaines, le renforcement des capacités d'organisation, et la mise en place de politiques générales favorables au développement.

7. Cette définition du renforcement des capacités fait apparaître les trois composantes de la capacité pour le développement : l'éducation et la formation des dirigeants, des cadres, des administrateurs, des techniciens, l'emploi de ces personnels dans des organismes publics et privés en vue de susciter le développement, et la "culture de développement", c'est-à-dire les règles, les normes et les aspirations qui régissent les rapports entre les personnes et entre les organisations.

8. Un des aspects du renforcement des capacités dont l'importance est reconnue partout est la durabilité du développement. Pour obtenir un développement durable, il faut envisager le renforcement des capacités de manière globale, ce qui implique obligatoirement un développement participatif. Il faut dépasser les limites de la formation spécialisée et permettre au grand public de comprendre la notion de développement durable, et de se consacrer à sa réalisation. Des institutions et mécanismes de décision et de participation des diverses forces sociales doivent être mis en place ou renforcés.

9. De précieuses capacités ont été constituées et soutenues par le PNUD et d'autres donateurs dans des domaines tels l'infrastructure (y compris la recherche), la formation professionnelle, la santé, les statistiques, l'aviation civile et la météorologie. Dans certains autres domaines, l'effort n'a pas été couronné de succès. La communauté du développement a aujourd'hui plusieurs raisons de vouloir clarifier ce qu'on entend par renforcement des capacités, et de chercher les moyens de l'assurer. Les quatre premières raisons concernent directement le renforcement des capacités en tant que tel. Les deux dernières concernent uniquement la coopération technique en tant qu'instrument de soutien du renforcement des capacités.

10. Premièrement, malgré le soutien apporté par le PNUD aux gouvernements pour le renforcement des capacités, beaucoup d'activités n'ont pas eu un effet majeur sur le développement. Dans certains cas, les activités ont porté sur des domaines qui étaient en marge du processus de développement économique et social. Dans d'autres cas, par exemple dans la planification du développement, les activités sont restées lettre morte car les exigences immédiates dominaient de plus en plus les décisions économiques, dans de nombreux pays en développement. Dans d'autres cas encore, les activités ont été concentrées en aval, leur portée était réduite, et il leur était impossible d'influencer les décisions politiques qui touchent tout le pays.

11. Deuxièmement, les capacités qui ont été mises en place ne se sont pas toujours maintenues. Depuis 10 ans, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA), beaucoup de capacités ont été perdues à cause de l'émigration du personnel qualifié déjà rare, de l'effondrement général des institutions publiques, ou de l'absence de nécessaires réformes de la fonction publique. Dans le passé, on a souvent négligé le maintien des capacités existantes, qui est un élément essentiel du renforcement des capacités.

12. Troisièmement, dans le processus de renforcement des capacités, on a souvent favorisé la qualification professionnelle et la constitution ou le

renforcement des institutions, au détriment de la capacité de formuler et d'analyser les options politiques, ou de la création d'un contexte favorable à l'existence de capacités financièrement accessibles et efficacement utilisées.

13. Quatrièmement, dans le processus de renforcement des capacités, on a choisi de favoriser les gouvernements, plutôt que les institutions non gouvernementales, le secteur privé, ou la société civile dans sa totalité. Même dans le domaine crucial qu'est la capacité politique, le gouvernement central a été le principal bénéficiaire, au détriment des nombreuses institutions nécessaires à un bon fonctionnement des politiques.

14. Cinquièmement, le renforcement des capacités n'a pas permis aux pays bénéficiaires de se doter d'un cadre pour la coopération technique. En effet, pour l'essentiel, la coopération technique n'a pas été gérée comme un tout. En outre, chaque donateur a extrapolé sa propre expérience du renforcement des capacités au pays bénéficiaire, sans qu'il y ait ni coordination entre donateurs, ni intégration entre la coopération technique et les autres apports de ressources.

15. Sixièmement, la coopération technique a mal fonctionné comme instrument de renforcement des capacités. Il est de plus en plus admis que cette faillite n'est pas due à l'échec de projets particuliers, mais aux vastes sommes d'argent dépensées sans égard pour les objectifs prioritaires de développement, ou les programmes pertinents. D'où la nécessité de repenser la coopération comme moyen d'appuyer le renforcement des capacités. Il faut adapter les pratiques de la coopération technique à l'évolution des besoins en ressources humaines et à la capacité institutionnelle des pays en développement.

16. L'expérience montre ainsi qu'il existe certains problèmes essentiels, étroitement liés entre eux, qu'il faudra explicitement aborder dans la formulation de toutes les activités de renforcement des capacités :

- a) La pertinence des activités pour les grands objectifs nationaux en matière de développement;
- b) Le contexte politique national dans lequel sont entreprises les activités du programme;
- c) Le degré de renforcement des capacités dans les institutions tant gouvernementales que non gouvernementales;
- d) Les méthodes de coordination des activités de renforcement des capacités;
- e) La durabilité de la capacité;
- f) L'intégration de l'expérience acquise dans les méthodes d'exécution de la coopération technique pour le renforcement des capacités.

17. Ces problèmes sont liés de plusieurs façons. Les stratégies nationales de renforcement des capacités doivent d'abord clairement refléter les priorités choisies pour le développement et tendre vers un cadre institutionnel adéquat que la société puisse maintenir durablement. La sélection des priorités doit tenir compte des contraintes économiques et budgétaires existantes ou prévisibles à moyen terme. Ainsi, la sélection des priorités et la durabilité sont étroitement liées. En outre, la durabilité doit être écologique, culturelle et politique.

18. La grande facilité de déplacement du personnel qualifié d'un pays à un autre, dans un monde de plus en plus interdépendant complique encore la mise en place et le renforcement des capacités nationales.

19. Il faut aussi tenir compte de ceux qui participent à l'établissement des priorités. Bien que le gouvernement joue un rôle essentiel dans le renforcement des capacités nationales, la participation d'institutions non gouvernementales et de la société civile est vitale pour que le plan d'action soit socialement acceptable et politiquement durable. Dans bien des pays, le rôle du gouvernement est remis en question, et la gamme de ses activités s'est considérablement réduite. Il faut donc renforcer dans les mêmes proportions la capacité d'élaborer des politiques et l'aptitude de divers types d'institutions non gouvernementales à entreprendre des activités nouvelles. Ainsi, le renforcement des capacités nationales nécessite, dès le début, des capacités gouvernementales et non gouvernementales.

20. Le contexte politique est un autre élément essentiel de la durabilité, en particulier, les capacités d'adapter sans cesse les politiques à des circonstances changeantes, de réformer et restructurer, de bien utiliser les compétences et de les valoriser. Les compétences locales sont sous-utilisées dans de nombreux pays parce que le gouvernement est incapable d'élaborer et d'exécuter une politique durable de gestion des effectifs, de la rémunération, des motivations et des fonctions du secteur public, et d'équilibrer le budget-ressources.

21. Le renforcement des capacités doit être envisagé dans le contexte le plus large, c'est-à-dire en tenant compte de la totalité des ressources disponibles pour le développement, y compris les investissements intérieurs et étrangers, de l'évolution des structures des échanges internationaux et du transfert des technologies, et des apports d'aide. Il faut programmer la coopération technique fournie sous forme de dons de façon à optimiser l'impact de tous les flux de ressources. Ainsi, en investissant dans les ressources humaines, les pays en développement peuvent bénéficier des emplois et des revenus que produisent les investissements étrangers et la mutation technologique en transformant les structures de la production industrielle.

III. EVALUATION DE LA CAPACITE

22. Il faut évaluer la capacité de deux manières : ex post et ex ante. En ce qui concerne le renforcement des capacités, il faut pouvoir évaluer les résultats et l'impact ex post; les critères doivent être la durabilité, le coût accessible, l'utilité, la pertinence, et, à terme, le progrès économique et social induit, reflété par une amélioration des conditions de vie. L'évaluation ex ante doit elle aussi déterminer la probabilité que l'aide apporte une contribution positive et durable au développement.

23. Une première étude des indicateurs du renforcement des capacités nationales est contenue dans le document DP/1990/18. Pour les besoins du calcul, on a défini trois niveaux de capacité : les structures et les normes sociales, du pays considéré, l'ensemble des institutions vouées au développement et la capacité individuelle de chaque organisation. D'après ce document, il serait possible d'évaluer l'efficacité de chaque institution séparément. Or, on ne calcule pas la capacité globale d'un pays en "additionnant" les capacités d'institutions distinctes; il faut aussi calculer dans quelle mesure les produits des diverses institutions sont utilisés à de réelles fins économiques et sociales, dans quelle mesure ces produits sont réalisés de façon efficace et financièrement accessible, et les interactions entre institutions gouvernementales et non gouvernementales dans des domaines tels l'analyse des politiques et la recherche sur les politiques.

24. Certains thèmes ont été retenus pour des recherches ultérieures, par exemple une comparaison de l'expérience de divers pays dans la fourniture de biens publics par diverses combinaisons de moyens publics, de moyens commerciaux privés, et d'apports non commerciaux du secteur privé et des ONG. Ces recherches permettraient d'examiner la nature et le fonctionnement de divers arrangements institutionnels, leur effet sur la qualité des biens publics et la mesure dans laquelle ces biens sont accessibles.

25. Un examen plus approfondi de ces questions est prévu au programme de recherches du cinquième cycle, financé par les ressources spéciales du Programme (RSP). En application de ce programme, une étude du renforcement des capacités a été entreprise dans six pays, en collaboration avec la Banque mondiale. D'autres études devront être réalisées au niveau des pays. Comme l'indique le document DP/1990/18, l'évaluation du renforcement des capacités comporte des dimensions sociales, institutionnelles, politiques, technologiques, écologiques et humaines. On utilisera donc tantôt des indicateurs qualitatifs, tantôt des critères qualitatifs.

26. On s'emploie à mettre en place des systèmes de suivi, pour lesquels il faudra disposer de données de référence et de repères quantitatifs et qualitatifs. Dans les premiers stades du cinquième cycle, on aura recours à des indicateurs de processus c'est-à-dire que les critères utilisés pour mesurer le progrès accompli seront l'engagement du gouvernement, la désignation d'un groupe ou d'une unité responsable de la gestion du renforcement des capacités et la création d'un système d'informations. Des indicateurs d'impact seront utilisés plus tard, à mesure que les plans d'action pour des secteurs spécifiques sont formulés plus précisément et exécutés.

27. L'évaluation du renforcement des capacités est une opération complexe sur le plan méthodologique. Elle est également complexe en raison du grand nombre de facteurs externes ou imprévisibles qui peuvent affecter les résultats : catastrophes naturelles, chocs externes que peut provoquer l'interdépendance économique (afflux soudain de réfugiés, retour de travailleurs émigrés, causant l'arrêt du rapatriement des salaires et une augmentation du chômage), pandémie de sida qui menace de miner la base productive de l'économie et représente une charge intolérable pour les services sociaux dans de nombreux pays, effondrement des institutions économiques et sociales dans les pays en transition d'Europe de l'Est dans la CEI. Devant ces situations, il faut envisager le renforcement des capacités de manière à permettre aux autorités de satisfaire les besoins immédiats, tout en construisant les bases d'une meilleure gestion des ressources à moyen et long terme.

28. Certains résultats ne peuvent être évalués qu'à terme, par exemple les effets de certaines activités de soutien à des programmes de développement durable.

29. Il faut aussi évaluer la capacité ex ante. Il existe un lien direct entre l'utilisation des capacités nationales et le processus d'exécution nationale, à la fois des programmes et projets de développement national et de la coopération technique financée par le PNUD. La désignation d'un agent d'exécution pour les projets appuyés par le PNUD doit d'abord être étudiée dans le contexte des entités nationales qui ont la possibilité de les réaliser.

30. Pour évaluer la capacité d'une organisation, et s'assurer qu'elle est bien placée pour mettre en oeuvre et exécuter un programme ou un projet, il faut examiner son statut juridique et financier, sa mission et sa structure, l'expérience et les qualifications de son personnel technique et de gestion, et son aptitude à planifier, à gérer, suivre et évaluer les projets.

31. L'évaluation ex ante doit être intégrée dans la formulation des stratégies de renforcement des capacités. Elle devra comprendre une étude poussée des ressources humaines disponibles, des capacités des organisations gouvernementales et non gouvernementales, et des obstacles à une utilisation efficace de la capacité existante.

IV. CADRE POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES NATIONALES

32. Le renforcement des capacités nationales doit s'inscrire dans les systèmes nationaux de planification et de gestion, et les politiques et les programmes qui en émanent. En ce qui concerne par exemple l'environnement et le développement durable, les stratégies nationales issues de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement fourniront un cadre important.

33. Il est possible d'isoler certaines capacités essentielles dont tout pays a besoin pour accélérer son développement économique et social : la capacité de définir et de gérer à la fois une perspective à long terme et la participation de diverses forces sociales et non gouvernementales, la capacité de formuler des politiques et des programmes de développement durables, la capacité de gérer les politiques macro-économiques et les ressources destinées au développement, et la capacité d'exécuter et d'évaluer des activités de développement durables.

34. Les principes de base adoptés par le PNUD pour appuyer le renforcement des capacités sont l'approche-programme, l'exécution nationale et la coordination de l'aide. Grâce à sa neutralité et son optique multilatérale, la contribution du système des Nations Unies devrait de plus en plus s'exercer en amont, dans les domaines du dialogue politique et du soutien aux gouvernements pour la formulation de stratégies et programmes de nature sectorielle ou multisectorielle. Ce déplacement en amont est nécessaire pour permettre d'utiliser au mieux les ressources limitées du PNUD et de veiller à l'utilité et à la pertinence des capacités.

35. Le nouvel arrangement concernant les dépenses d'appui facilite aussi l'intervention en amont des institutions des Nations Unies dans l'élaboration des grandes lignes des programmes sectoriels et sous-sectoriels. Les SAT-1 (Services d'appui technique au niveau des programmes) peuvent en particulier apporter leur contribution au dialogue politique, et prodiguer des conseils aux gouvernements.

36. L'identification des capacités essentielles et l'évaluation des contraintes auxquelles elles sont assujetties permettront de déterminer les cibles pour la coopération du PNUD et du système des Nations Unies : dialogues au sujet des objectifs et politiques d'ensemble, programmes et stratégies sectoriels, renforcement de l'aptitude à définir et élaborer programmes et politiques au niveau du pays et intégration de priorités et d'initiatives globales, telles la déclaration de Jomtien sur l'éducation pour tous et Action 21, dans les programmes et politiques des pays.

37. La tâche de soutenir l'élaboration et l'exécution de stratégies de renforcement des capacités nationales est trop lourde pour le seul PNUD, même s'il se cantonne aux activités en amont. Une coordination doit être assurée entre tous les partenaires : système des Nations Unies, autres institutions multilatérales, dont les institutions Bretton-Woods, donateurs bilatéraux. Beaucoup d'organismes donateurs, notamment la Banque mondiale, révisent leur approche au renforcement des capacités. Le moment est donc bien choisi pour une démarche plus cohérente et coordonnée. Grâce à sa neutralité et son expérience des activités de renforcement des capacités à travers le monde, le PNUD est bien placé pour diriger ce processus. Beaucoup des instruments dont il s'est doté pour gérer ses activités de coopération technique - tables rondes, NATCAP (Analyse et programmation nationales de la coopération technique) et le Programme

de gestion du développement - sont de plus en plus utiles à une démarche coordonnée.

38. Les divers moyens par lesquels le PNUD peut aider les gouvernements à élaborer et exécuter des plans d'action pour le renforcement des capacités peuvent être rapportés aux diverses phases du cycle des programmes :

a) Perspectives de développement à long terme : La capacité de définir et de gérer une vision à long terme du développement économique et social, et d'harmoniser les objectifs à court et à long terme peut être appuyée par des initiatives telles que des études prospectives à long terme pour lesquelles il faudra aider les entités gouvernementales et non gouvernementales à participer au débat national. Le soutien au processus démocratique et pluraliste est un autre moyen de renforcer cette capacité.

b) Stratégies et politiques de développement : Le dialogue politique (tables rondes, groupes consultatifs, plans d'action pour un développement durable en application d'Action 21) permettra de soutenir la capacité de formuler des politiques et des orientations de fond à court et moyen terme. Les NATCAP, les consultations sectorielles, l'élaboration de structures de programmes nationaux et des activités spécifiques telles l'ICCA (Initiative pour la création de capacités en Afrique) permettront d'intégrer le renforcement nécessaire des capacités dans la formulation des politiques macro-économiques et dans l'appui de la coopération technique au renforcement des capacités prioritaires. Les SAT-1 offrent des ressources aux institutions spécialisées des Nations Unies pour leur soutien à ce processus. Les institutions des Nations Unies possèdent leurs propres programmes d'analyses sectorielles pour appuyer le renforcement des capacités d'élaboration des politiques et stratégies.

c) Exécution de programmes nationaux par les institutions publiques et non gouvernementales : La capacité de gestion et d'exécution de programmes nationaux s'appuie sur des évaluations des capacités des institutions publiques et non gouvernementales aux niveaux national ou local, macro ou sectoriel qui aident à dégager les besoins prioritaires et indiquent les tâches spécifiques à entreprendre. La capacité d'exécution est également soutenue par le Programme de gestion du développement dans les domaines de la gestion et de la coordination économique, la réforme de la fonction publique et la décentralisation. Pour que la responsabilité de la gestion des programmes puisse être effectivement transférée aux pays bénéficiaires, il faut que la coopération technique passe par les structures existantes, et donne la priorité aux capacités nationales existantes. Trop souvent, le soutien institutionnel se substitue à la responsabilité nationale, et crée une dépendance toujours croissante. Encourager systématiquement l'exécution nationale, dans laquelle le pays bénéficiaire assume entièrement la gestion et la responsabilité financière, c'est à la fois favoriser un certain apprentissage et assurer un bon rapport coût efficacité des activités opérationnelles.

d) Suivi et évaluation : La capacité de suivre et de mesurer l'impact des programmes nationaux peut être appuyée par l'élaboration d'indicateurs et par le ciblage de la coopération technique sur les capacités nationales de suivi et d'évaluation. Ce processus doit se répercuter sur les processus de formulation des stratégies et d'examen des politiques.

39. Les instruments énumérés ci-dessus, qui permettent d'aborder le renforcement des capacités de manière stratégique et coordonnée, sont les principaux éléments de la coopération du PNUD au niveau des pays. Le document du PNUD sur la stratégie de pays (dans le programme de pays) pourrait traiter des aspects essentiels du renforcement des capacités (priorités, durabilité, capacité de direction, utilisation de la capacité, capacités des institutions non

gouvernementales), et définir les instruments spécifiques qu'utilisera le PNUD pour soutenir la stratégie nationale de renforcement des capacités du pays considéré.
