



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
15 novembre 2010
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2011

31 janvier-3 février 2011, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation de la contribution du PNUD
au renforcement des capacités nationales**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Constatations	5
III. Conclusions	8
IV. Recommandations	10



I. Introduction

1. Le renforcement des capacités est depuis toujours considéré comme un objectif central de la coopération pour le développement du système des Nations Unies. Dans ses résolutions faisant suite aux examens triennaux complets des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2004 et 2007, l'Assemblée générale a réaffirmé le rôle central des capacités nationales en vue d'éliminer la pauvreté et de parvenir à une croissance économique soutenue et équitable et à un développement durable. Elle a aussi souligné que le renforcement des capacités était un objectif central du système des Nations Unies. Le PNUD a déployé des efforts considérables pour appuyer le renforcement des capacités sur le long terme. Plus récemment, il a été reconnu, dans son plan stratégique pour 2008-2011, que le renforcement des capacités était au cœur de la contribution du PNUD. Alors que les évaluations antérieures attestent du travail accompli par le PNUD en matière de renforcement des capacités, aucune évaluation exhaustive n'a été faite des efforts qu'il consent dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'administration a décidé, en mai 2009, de procéder à une évaluation de la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales.

2. Les résolutions de l'Assemblée générale faisant suite aux examens triennaux complets des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2004 et 2007, la déclaration de politique générale faite par le Groupe des Nations Unies pour le développement en 2006 et les directives internes du PNUD lui-même considèrent que le renforcement des capacités permet aux partenaires nationaux de devenir plus autonomes ou de mieux travailler, sans que l'ONU ait à intervenir à nouveau. Telle est la définition employée dans la présente évaluation. Par conséquent, une distinction y est établie entre : i) le renforcement des capacités, qui concerne la capacité soutenue des institutions nationales de se doter des moyens nécessaires pour être autonomes, et ii) la notion plus large d'appui aux capacités nationales, qui englobe toute l'assistance fournie afin de permettre de répondre à la demande, interne et externe, et qui n'est pas nécessairement axée sur le renforcement des capacités soutenues.

3. La présente évaluation adopte également la perspective du plan stratégique, selon laquelle le renforcement des capacités est un moyen, ce qui met en avant la nécessité d'examiner cette question qui concerne un domaine de travail du PNUD. Les résultats obtenus par le PNUD dans le cadre de l'appui au processus de la stratégie nationale de développement ont donc été choisis en tant que critères pour évaluer son approche globale du renforcement des capacités. Cette tâche, qui vise à aider les pays à définir des politiques et à élaborer des stratégies, plans et systèmes de gestion nationaux, était censée représenter une grande partie des activités du PNUD. Ce domaine est également important pour les gouvernements, qui continuent de demander l'aide du PNUD. L'évaluation est donc importante en ce qu'elle permet de mieux comprendre le rôle du PNUD dans ce domaine et comment il peut aider au mieux les gouvernements et contribuer durablement aux efforts déployés à l'échelle nationale.

4. La lecture des documents pertinents n'a pas permis de dégager de définition commune ou de consensus en ce qui concerne la notion de stratégie nationale de développement. L'évaluation a donc utilisé la définition et le sens retenus par chaque pays dans les études de cas. Ainsi, pour définir la stratégie nationale de développement, il a tout d'abord fallu identifier les processus mis en œuvre par le

gouvernement pour arrêter des objectifs nationaux à long terme et les transposer dans un cadre de planification à moyen terme établi pour orienter les allocations de ressources.

5. L'évaluation est autant rétrospective que prospective : elle dresse le bilan du passé tout en se tournant vers l'avenir pour examiner comment le PNUD contribue aux capacités nationales ainsi que l'efficacité et la viabilité future de son appui au renforcement des capacités. Elle analyse l'importance du travail du PNUD en matière de renforcement des capacités à l'aune des priorités nationales et du mandat du PNUD, l'efficacité de sa contribution au renforcement des capacités et la pertinence de ses mécanismes institutionnels et programmatiques par rapport à son rôle de partenaire dans le domaine du renforcement des capacités. Les données d'expérience nationales et l'appui apporté par le PNUD entre 2000 et 2009 ont été examinés.

6. Depuis 26 ans, le PNUD s'emploie à déterminer les meilleurs moyens d'aborder le renforcement des capacités et, plus récemment, d'intégrer les enseignements tirés de son expérience dans ses directives, systèmes et procédures stratégiques. Ce travail soutenu est unique parmi les organismes des Nations Unies. L'importance du renforcement des capacités est de plus en plus soulignée dans les déclarations des hauts responsables et il est reconnu comme la contribution primordiale du PNUD au plan stratégique actuel.

7. En 2002, le PNUD a créé, au sein du Bureau des politiques de développement, une équipe consultative secondée par des conseillers régionaux en matière de renforcement des capacités, laquelle a permis de renforcer sensiblement les capacités internes et d'encourager de nouvelles approches qui, comme le montre l'expérience acquise, devraient se révéler plus efficaces. Les bureaux de pays ont de plus en plus besoin de l'aide de ces conseillers, au point que ceux-ci sont désormais dépassés par la demande. En conséquence, des solutions de remplacement sont maintenant mises au point aux niveaux national et régional pour répondre à cette demande. Des stages de formation ont été mis en place pour aider le personnel à appliquer les directives. Il existe désormais des directives relatives à la programmation et aux projets qui prennent en compte la nécessité de recenser les contraintes s'exerçant sur les capacités nationales et d'y remédier. Des outils d'analyse ont également été mis au point à cette double fin.

8. Le PNUD a publié, en 1994, 1998 et 2008, des directives stratégiques sur le renforcement des capacités internes. Ces directives montrent clairement la nécessité de réformer la gestion par le PNUD de ses relations avec ses partenaires nationaux. En effet, pour renforcer efficacement les capacités, il ne suffit pas d'améliorer l'analyse technique et l'utilisation des outils. Ce concept, qui est au cœur des directives stratégiques de 1998, a expressément été codifié dans la note pratique du PNUD de 2008 sur le renforcement des capacités, qui énonce les 11 principes devant régir les relations entre le PNUD et ses partenaires nationaux. Selon ces principes :

- Il importe de laisser aux pays l'initiative de leur action et d'utiliser des systèmes nationaux;
- Le renforcement des capacités est un processus à long terme et imprévisible exigeant de la constance, et qui évolue sur la base de résultats tant à court qu'à long termes;

- Il convient de maîtriser la situation et de concevoir des interventions tenant compte des raisons, tant positives que négatives, qui militent pour un changement;
- Il importe de dépasser les approches axées sur le renforcement des compétences individuelles et, partant, sur la formation.

Les directives publiées en 1998 et en 2008 comportent des outils et des cadres permettant d'analyser et de comprendre ces principes. La présente évaluation s'attache avant tout à déterminer dans quelle mesure le PNUD a progressé dans la mise en œuvre de ces principes.

9. L'évaluation est basée sur une approche multidimensionnelle. Des consultants nationaux et une équipe de base ont effectué quatre études de cas – au Botswana, au Paraguay, en Arabie saoudite et au Togo – portant sur l'appui du PNUD aux processus des stratégies nationales de développement. Ces études ont adopté une perspective nationale pour évaluer les résultats du PNUD. Pour commencer, les parties prenantes nationales se sont livrées à des exercices d'autoréflexion sur les changements survenus dans les processus « endogènes » d'élaboration et de gestion de stratégies nationales de développement dans les quatre pays visés. Elles ont ensuite déterminé dans quelle mesure les capacités nationales étaient responsables des succès enregistrés ou des difficultés constatées.

10. Le PNUD et les partenaires extérieurs n'ont été pris en compte que lorsque les parties prenantes nationales ont voulu mettre en évidence leur rôle. Les résultats n'ont pas été jugés à l'aune de critères de réussite prédéfinis. Cette approche a été adoptée parce que les politiques et les plans de ces pays – et, très certainement, d'autres pays – définissent les résultats en fonction des produits obtenus ou des incidences enregistrées, ce qui se traduit, dans les faits, par l'absence d'une « zone intermédiaire », à savoir celle des résultats escomptés des capacités nationales. Les résultats ont donc été jugés en fonction de la mesure dans laquelle le PNUD a contribué au processus endogène décrit par les parties prenantes nationales, c'est-à-dire selon des critères nationaux.

11. L'évaluation s'est également fondée sur des méta-analyses de données factuelles tirées : i) des 45 évaluations des résultats obtenus en matière de développement et menées par le Bureau de l'évaluation du PNUD entre 2003 et 2010, et ii) des 15 évaluations axées expressément sur l'appui apporté par le PNUD aux stratégies nationales de développement. Pour compléter les études de cas et les méta-analyses, l'on a procédé à : i) des entretiens avec divers fonctionnaires du PNUD au siège et dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays; ii) un examen des documents élaborés pour recenser l'expérience acquise à un niveau plus large en matière d'élaboration de stratégies nationales de développement et de renforcement des capacités, et iii) une analyse du portefeuille pour déterminer comment le renforcement des capacités a été intégré dans la constitution d'un échantillon aléatoire de projets du PNUD exécutés entre 2004 et 2009. Cette approche multidimensionnelle a fourni une base solide pour valider les faits et corroborer les résultats.

II. Constatations

12. **Le PNUD a contribué sensiblement aux efforts consentis par les pays pour élaborer et gérer des stratégies nationales de développement. L'appui, spécifique aux projets, s'est révélé pertinent et efficace. Toutefois, le PNUD n'a pas associé les gouvernements à l'action engagée pour répondre aux besoins à plus long terme en matière de renforcement des capacités.** L'analyse du processus endogène montre que le PNUD a été prompt à réagir pour aider les gouvernements à répondre aux demandes urgentes et aux besoins quotidiens, y compris vis-à-vis des partenaires extérieurs. Ainsi, le PNUD a apporté un appui important par projet, que les partenaires nationaux ont jugé pertinent et satisfaisant. Les activités spécifiques ou les initiatives d'appui qui n'ont pas répondu aux attentes ont été très rares. L'appui aux projets a contribué à l'exécution de plans nationaux ou influé sur leur qualité, même s'il ne l'a pas toujours fait directement ou immédiatement. Les activités de plaidoyer exécutées par le PNUD par le biais de produits tels que les rapports nationaux sur le développement humain et les rapports sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ont également aidé à élargir la gamme des questions examinées à l'échelle nationale.

13. Toutefois, renforcer la capacité des partenaires nationaux à devenir plus autonomes ou à mieux travailler sans que l'ONU ait à intervenir à nouveau n'est pas une priorité du PNUD. Cette constatation se vérifie à double titre. Les données factuelles tirées du processus endogène révèlent que les gouvernements considèrent le renforcement des capacités comme important pour la réalisation d'objectifs nationaux. Ils sont conscients que les capacités sont indispensables pour améliorer la qualité des stratégies nationales de développement et connaissent les obstacles structurels à surmonter pour formuler et gérer ces stratégies. Les contraintes de la gestion au quotidien tendent à éclipser les impératifs à plus long terme liés au renforcement des capacités. Le PNUD n'a pas déterminé comment exploiter le lien étroit qui l'unit aux gouvernements pour s'efforcer avec eux de pallier aux conséquences à plus long terme qu'entraînerait l'omission de la question du renforcement des capacités et en tenir compte dans les types d'aide mis au point.

14. L'évaluation conclut que les circonstances nationales sont essentielles pour déterminer les possibilités dont dispose le PNUD pour associer les gouvernements au renforcement des capacités. Ces circonstances sont, notamment, l'engagement et le degré de coopération au sein du gouvernement; les liens entre le PNUD et les services gouvernementaux qui régissent les réformes au sein de l'État, et la mesure dans laquelle les partenaires nationaux du PNUD considèrent le renforcement des capacités comme faisant partie de leurs attributions. Il est tout aussi important de savoir dans quelle mesure les gouvernements sont prêts à s'engager avec le PNUD sur des questions sensibles, et s'ils estiment que le PNUD a une contribution à apporter dans ce domaine.

15. Ces constatations sont étayées par l'expérience contrastée que le PNUD a acquise au Botswana, au Paraguay, en Arabie saoudite et au Togo. Au Paraguay et au Togo, le PNUD et les gouvernements ont récemment conçu des projets pour éliminer les principales causes entravant l'efficacité de l'action du Gouvernement. Au Botswana et en Arabie saoudite, les Gouvernements ont considéré le PNUD comme un prestataire de services et, par conséquent, ne l'ont pas jugé pertinent aux fins de l'examen interne de ces questions. Au bout de cinq années de pourparlers, le

PNUD a réussi à changer son image au Botswana et à gagner progressivement un appui au sein du gouvernement – ce qui n’a pas été le cas en Arabie saoudite.

16. La conception des projets du PNUD ne reflète guère les efforts qu’il déploie pour appliquer les principes d’une capacité efficace. En règle générale, il n’existait aucune stratégie de sortie bien définie ou appropriée. Les programmes et projets du PNUD sont encore trop limités compte tenu des types de capacité qu’ils cherchent à renforcer. L’appui consiste essentiellement en une assistance technique à long terme ou, plus généralement, en une combinaison de services de consultants à court terme, de formation et d’appui pour des consultations. Les fonctions exercées dans le cadre de l’assistance technique à long terme sont rarement reprises, au terme des affectations, par les ressortissants du pays assisté. Le renouvellement rapide du personnel recruté sur le plan national était une raison communément invoquée pour expliquer l’absence de résultats en matière de formation, bien que l’équipe n’ait pas trouvé de traces d’évaluations, que des évaluations de l’efficacité de la formation. De même, les projets étaient rarement conçus pour identifier des connaissances ou compétences nationales autres qu’au niveau gouvernemental et pour améliorer l’accès à ces dernières. S’agissant des consultants à court terme, leur mandat consistait généralement à assurer la fourniture d’un produit. Structurer le travail de manière à en accroître l’impact à plus long terme sur le renforcement des capacités n’était pas une priorité.

17. Le PNUD a identifié tous ces problèmes dans les années 1990, et ce sont eux qui l’ont essentiellement incité à élaborer de nouvelles directives en 1998. Cependant, leur persistance indique en premier lieu que les enseignements identifiés dans les deux directives internes de 1998 et de 2008 ne sont pas encore systématiquement appliqués dans l’organisation. Il y a lieu de reconnaître, toutefois, que c’est au cours de ces quatre dernières années que le PNUD a le plus investi dans le renforcement de ses propres capacités.

18. Il existe des exemples montrant que le PNUD a apporté un appui novateur et efficace au renforcement des capacités. Au Bénin, au Bhoutan et au Monténégro, l’assistance était clairement axée sur la demande. En Afghanistan et au Yémen, on constate manifestement un renforcement des capacités aux niveaux individuel et institutionnel, et l’existence d’un environnement porteur. En Afghanistan, des modalités novatrices d’assistance technique Sud-Sud sous forme d’encadrement ont permis de mettre en œuvre un important programme de réforme et de développement de la fonction publique. Ces exemples sont toutefois l’exception, et non la norme.

19. Le PNUD n’a pas suffisamment analysé d’exemples de bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités aux niveaux régional et national, ni leurs incidences en vue de les transposer ailleurs. Au niveau des pays, les partenaires ne se sont pas véritablement efforcés de tirer des enseignements de l’expérience acquise. Les parties prenantes pourraient donc procéder à une réflexion conjointe sur les résultats, les facteurs de réussite et leurs causes, et examiner comment ces succès se traduisent dans les faits.

20. Les entretiens permettent d’identifier deux facteurs qui sont pertinents pour identifier le renforcement des capacités et l’intégrer dans l’appui apporté par le PNUD. Premièrement, les bureaux de pays qui ont l’occasion de discuter ouvertement et de manière approfondie avec le gouvernement et qui peuvent ensuite accéder aux compétences spécialisées pertinentes – soit celles du PNUD, soit celles

de consultants – sont ceux qui réussissent le mieux à intégrer le renforcement des capacités dans la conception de projets et de programmes. Deuxièmement, le succès est garanti lorsque les cadres supérieurs du PNUD s'investissent au niveau des pays pour y promouvoir le travail de l'organisation. Au niveau institutionnel toutefois, le PNUD ne s'est pas préoccupé de faire vérifier ces observations – ce qui d'autant plus étonnant, notamment lorsque l'organisation a recensé des exemples de bonnes pratiques mais ne s'est pas penchée sérieusement sur la question de savoir pourquoi il avait été dérogé à la norme dans ces cas, et s'il était possible d'en tirer des enseignements susceptibles d'être transposés ailleurs, soit par le PNUD, soit par les gouvernements.

21. Il existe de bonnes directives internes qui définissent la notion de renforcement efficace des capacités, et l'action du PNUD est reconnue à l'échelle internationale. Toutefois, les directives ne sont pas suffisantes pour permettre d'aider efficacement les gouvernements. L'action du PNUD dans le domaine du renforcement des capacités est favorablement jugée par les partenaires de développement au niveau international. Les directives élaborées tiennent compte des enseignements tirés à l'échelle mondiale et du consensus international sur les bonnes pratiques en vue d'améliorer la durabilité. Elles sont devenues progressivement plus complètes. Toutefois, leur utilité est compromise par deux facteurs principaux. Premièrement, elles sont trop complexes, ce qui les rend difficiles à appliquer pour le personnel. Des exemples de bon usage des directives ont certes été identifiés, mais des entretiens avec le personnel de bureaux régionaux ou de bureaux de pays ont révélé que, pour beaucoup de personnes, le langage utilisé était trop technique et, donc, difficile à comprendre. (Le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants a résolu le problème en élaborant un nouveau document employant un langage simplifié.) Le délai requis pour traduire les directives dans les différentes langues a également retardé leur utilisation.

22. Deuxièmement, de leur présentation, les directives du PNUD sur le renforcement des capacités ne sont pas faciles à utiliser dans le cadre de la collaboration avec les gouvernements. Les directives sont axées sur l'offre plutôt que sur la demande et, par conséquent, sont en contradiction avec les processus gouvernementaux. Elles abordent le renforcement des capacités comme une question unifiée et globale. Or, ce n'est pas ainsi que les gouvernements traitent la question : divers organismes gouvernementaux abordent différents aspects du renforcement des capacités, soit dans le cadre de leurs fonctions essentielles, soit dans celui d'un processus de réforme. Ce décalage restreint l'utilité de cet outil.

23. Le renforcement des capacités n'est pas l'objectif final recherché, mais un moyen d'atténuer la pauvreté et de réaliser une croissance économique soutenue et équitable et un développement durable. Cette réalité va à l'encontre de la structure d'appui et des orientations du PNUD en matière de conseils internes. Son mécanisme d'établissement de rapports sur les résultats pose également problème. Le renforcement des capacités s'explique par les « modalités » de l'approche du PNUD. C'est ainsi qu'il est considéré comme un moyen dans les documents de stratégie du PNUD, y compris dans le présent plan stratégique. Cette conceptualisation n'est pas prise en compte dans les structures établies. Si le renforcement des capacités est considéré comme un moyen, le travail consultatif devrait logiquement être intégré dans les domaines d'intervention, et des compétences spécialisées sur le renforcement des capacités développées dans ces domaines. Or, rien de tel ne s'est produit, puisque des équipes consultatives sur le

renforcement des capacités ont été mises en place au niveau régional et au Siège. Ce faisant, le PNUD a organisé sa réponse institutionnelle de la même manière que pour le travail thématique qu'il effectue dans les divers domaines d'intervention. Des progrès ont été accomplis au niveau de l'intégration du renforcement des capacités dans les activités du personnel consultatif au sens large dans ces domaines d'intervention, mais à la discrétion de chacun des différents cadres supérieurs et non dans le cadre d'une action systématique entreprise pour donner suite à un programme de travail institutionnel.

24. Les systèmes de suivi des programmes et des projets des partenaires nationaux et du PNUD mettent l'accent sur le suivi des résultats, tout comme les évaluations des résultats des bureaux de pays et des prestations du personnel. Ceci se révèle problématique, dès lors que le renforcement des capacités n'est pas un résultat mais un processus. Le manque de visibilité de cette question dans les systèmes de suivi et d'établissement de rapports empêche donc d'identifier correctement les cas de bonnes pratiques ou d'en récompenser les utilisateurs. L'absence d'une vision homogène du renforcement des capacités commune à toute l'organisation empêche de déterminer correctement ce qui devrait faire l'objet d'un suivi et d'un rapport. Actuellement, nombreux sont ceux, au sein de l'organisation, qui estiment que toutes les contributions du PNUD dans les pays viennent aussi renforcer les capacités nationales, contrairement à ce qu'il ressort des propres directives de l'organisation.

III. Conclusions

Conclusion n° 1 : le PNUD n'a pas opéré la transition vers le processus de renforcement des capacités mis en œuvre à l'initiative des pays, identifié dans le plan stratégique

25. Le PNUD doit relever un double défi, à savoir satisfaire la demande des gouvernements et leur laisser l'initiative du processus et du programme de développement, et répondre aux demandes institutionnelles et aux besoins du programme normatif au niveau mondial, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités pour le développement durable. S'il a relevé le premier défi – il est très efficace lorsqu'il s'agit d'aider les partenaires gouvernementaux à répondre aux besoins quotidiens et aux priorités immédiates –, il n'a toutefois pas pleinement réussi à relever le second ou cherché à répondre d'une manière équilibrée à ces deux exigences. À ce stade, le PNUD centre ses efforts sur le processus mécanique qui consiste à mettre au fruit des outils et des instruments en fonction de l'offre et à les intégrer dans les systèmes et procédures internes du PNUD, mais ne cherche pas, avant tout, à transformer la manière dont le PNUD gère ses relations avec les partenaires nationaux – ce qui devrait être le cas si les enseignements pris en compte dans les directives du PNUD étaient mis en pratique.

26. L'efficacité du PNUD dans l'appui au renforcement des capacités dépend de la mesure dans laquelle ses partenaires demandent un appui dans ce domaine et ont pris connaissance des enseignements tirés en ce qui concerne les contraintes s'exerçant sur les capacités nationales et la meilleure manière de les éliminer. Or, ces conditions ne sont pas remplies. Les partenaires jugent les avantages comparatifs du PNUD à l'aune de son impartialité, de la relation à long terme, de son accès à des compétences internationales spécialisées dans les domaines

d'activités, de sa volonté d'offrir un appui et de la possibilité de l'utiliser pour contourner les contraintes administratives existant au sein des gouvernements nationaux. Le PNUD n'a déployé que des efforts modestes (par le truchement de cadres consultatifs institutionnels) pour s'assurer que les partenaires nationaux connaissent les principes qui devraient sous-tendre la gestion par le PNUD de ses relations avec les gouvernements, qu'ils savent comment ces principes pourraient influencer sur les liens de ces derniers avec le PNUD ou s'ils acceptent ce changement d'approche.

Conclusion n° 2 : le PNUD ne saisit pas toutes les occasions de comprendre les complexités du processus endogène et d'aider les gouvernements à faire progresser la mise en œuvre plus large et globale du programme de renforcement des capacités nationales

27. Il est essentiel que le PNUD comprenne les complexités du processus de renforcement des capacités et la diversité et l'évolution rapide des conditions prévalant dans les pays s'il entend mieux se positionner et s'acquitter stratégiquement de son mandat dans le domaine du renforcement des capacités. L'expérience internationale atteste des limites que présentent les approches « planifiées » du renforcement des capacités, qui ont été la norme en matière de coopération pour le développement international, et de la dépendance du PNUD vis-à-vis d'une série d'outils qui ne permettent pas nécessairement d'appréhender le point de vue national et les contraintes systémiques. Le PNUD ne saisit pas toutes les occasions, aux niveaux des programmes et des projets, de recenser et de mettre en lumière les possibilités offertes au niveau des gouvernements pour répondre aux besoins, tant immédiats qu'à moyen et à long terme, en matière de renforcement des capacités.

Conclusion n° 3 : le PNUD ne dispose pas de mécanismes d'apprentissage pour comprendre les nouvelles découvertes et tirer les enseignements pertinents sur le terrain et pour les mettre en valeur, les diffuser et les appliquer à grande échelle

28. Le PNUD ne cherche pas systématiquement à tirer des enseignements des exemples de réussite et à les transposer ailleurs. On constate un certain nombre de bonnes pratiques et de méthodes qui ont fait leurs preuves dans des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Du fait de sa présence universelle sur le terrain et de sa collaboration avec les partenaires nationaux, le PNUD est très bien placé pour coopérer avec ceux-ci, notamment les universités, élaborer des systèmes analytiques et compiler des connaissances sur les méthodes qui font leurs preuves, les raisons de leur succès et la manière dont elles sont mises en œuvre. La promotion par le PNUD de la coopération Sud-Sud permet également à tous les partenaires d'apprendre les uns des autres.

Conclusion n° 4 : grâce à son travail théorique, internationalement reconnu, et à ses directives sur le renforcement des capacités, le PNUD est bien placé pour jouer un rôle de chef de file dans la promotion du renforcement des capacités aux niveaux national et mondial

29. Le rôle du PNUD dans le renforcement des capacités doit désormais évoluer vers un modèle plus axé sur la demande et mettre davantage l'accent sur la

collaboration avec les partenaires nationaux, conformément aux principes de ses propres directives. Cette manière de procéder, en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies et avec les partenaires du développement, présente plusieurs avantages qui méritent d'être étudiés.

IV. Recommandations

Recommandation n° 1 : le PNUD devrait s'attacher en priorité à mettre en œuvre dans tous les pays les principes consacrés dans le plan stratégique

30. Le PNUD devrait faire fond sur son travail d'analyse et sur l'expérience tirée des exemples de programmation réussie pour évoluer vers une approche laissée entièrement à l'initiative des gouvernements nationaux, qui réponde aux besoins immédiats des gouvernements tout en maximisant la contribution au renforcement des capacités. Sur le plan opérationnel, il est absolument prioritaire de mettre en œuvre les principes applicables à la gestion des relations entre le PNUD et ses partenaires nationaux, et non d'affiner davantage les outils et les orientations existants. Pour ce faire, il faudra veiller à ce que les gouvernements et les autres partenaires nationaux connaissent et adoptent les réformes proposées dans leurs relations avec le PNUD. Il faudra aussi veiller à ce que les partenaires sachent quelles sont les compétences spécialisées sur le renforcement des capacités auxquelles ils peuvent accéder par l'intermédiaire du PNUD. Sur le plan interne, cette approche requiert du PNUD qu'il insiste sur l'importance de mettre en œuvre lesdits principes et d'identifier la manière de mieux aider les pays à les appliquer.

Recommandation n° 2 : les directives sur le renforcement des capacités devraient être rédigées de manière à maximiser la cohérence avec les processus gouvernementaux

31. Les directives ne seront efficaces que si le personnel comprend en quoi elles sont importantes pour le travail qu'il accomplit et pour répondre aux besoins des gouvernements et d'autres partenaires. Elles doivent par conséquent être rédigées compte tenu de cette réalité et du rôle qu'elles jouent dans les processus gouvernementaux, où le renforcement des capacités est rarement abordé comme une question distincte. Le PNUD devrait également s'assurer que les directives futures aideront le personnel à faire clairement la distinction entre le renforcement des capacités et l'appui qui contribue à l'exécution des activités nationales en cours. De cette manière, on toucherait un grand nombre de fonctionnaires au sein de l'organisation, qui sont persuadés de répondre déjà aux besoins en matière de renforcement des capacités et qui, par conséquent, estiment ne pas avoir besoin de revoir leur manière de travailler dans ce domaine.

Recommandation n° 3 : le PNUD devrait systématiquement évaluer les bonnes pratiques et mieux faire connaître les raisons de leur succès

32. Les gouvernements ont des défis de plus en plus complexes à relever dans le domaine des capacités nationales, alors que les limites des approches « planifiées » traditionnelles du renforcement des capacités sont de plus en plus manifestes. Ce phénomène exige un apprentissage continu. Il offre des possibilités évidentes pour

les gouvernements et le PNUD d'identifier les causes du succès du renforcement des capacités et les incidences en termes de transposition. Cette approche devrait devenir une priorité pour le PNUD dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités. Elle nécessitera des ressources spécialement consacrées à cette fin. Elle exige également la mise au point de nouvelles approches qui permettent de tirer des enseignements au-delà de ceux qui ressortent des systèmes traditionnels de suivi et d'évaluation, qui se concentrent sur les résultats finals. Elle nécessite, enfin, d'améliorer la gestion des connaissances dans tous les services, régions et bureaux de pays afin d'assurer la diffusion des bonnes pratiques et des enseignements tirés.

Recommandation n° 4 : Le PNUD devrait renforcer les capacités et les compétences de son personnel et de ses cadres supérieurs dans les bureaux de pays pour identifier les possibilités d'intégrer le renforcement des capacités dans leurs programmes et projets.

33. Le renforcement des capacités ne peut se réduire à un plan de travail ou à une liste de mesures à prendre. Il convient de reconnaître que le PNUD travaille dans des environnements où les résultats et les objectifs sont souvent mal définis, les conséquences imprévisibles, les options limitées et l'échec parfois inévitable. Pour renforcer les capacités, il faut donc privilégier un jugement éclairé, ce qui est difficile à faire dans le cadre des systèmes institutionnels de gestion de l'information. Il faut également, dans ce contexte, de la souplesse, une orientation dans la manière de tirer parti des situations, ainsi que la volonté et la persévérance requises pour inciter les gouvernements à agir. Il faut, enfin, renoncer à un processus prescriptif afin d'éviter de perpétuer des approches rigides et stéréotypées.

34. Par conséquent, le PNUD doit veiller à ce que ses systèmes internes de gestion et d'établissement de rapports prennent en compte ce changement de cap. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux ont commencé à mettre au point des approches diverses permettant d'obtenir les compétences spécialisées nécessaires pour tirer parti de l'expérience acquise ailleurs et pour élaborer des plans d'action spécifiques avec des partenaires nationaux sur la base des enseignements tirés. Il faudrait évaluer cette expérience afin de recenser des approches à mettre plus largement en œuvre dans l'ensemble de l'organisation.

Recommandation n° 5 : Le PNUD devrait veiller à ce que le renforcement des capacités au niveau régional et au Siège ne soit pas considéré comme un domaine d'intervention.

35. Le PNUD devrait retenir ses compétences spécialisées en matière de renforcement des capacités, tant au niveau régional qu'au Siège. Ces compétences représentent un avantage comparatif et sont essentielles à l'organisation si elle entend accroître son efficacité en tant que partenaire mondial dans le domaine du renforcement des capacités et tirer des enseignements des exemples de bonnes pratiques. Pour opérer les réformes requises par les directives, il faudra intégrer systématiquement le renforcement des capacités dans les activités menées dans les domaines d'intervention et dans le cadre consultatif élargi, au niveau régional. Cette approche permettra également de limiter la prolifération de directives élaborées d'une manière centralisée, qui utilisent des terminologies et des cadres différents pour aborder des questions de base identiques, et devrait ainsi simplifier l'utilisation de ces directives. Cette approche permettra également de veiller à ce que la question

du renforcement des capacités soit dûment prise en compte dans l'action du PNUD vis-à-vis des gouvernements. Elle permettra au PNUD de capitaliser sur ses atouts et sur le travail qu'il a accompli pour renforcer plus efficacement les capacités nationales en vue de réaliser l'objectif du développement humain.
