



Aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités

Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD

capacité

l'aptitude des personnes, des organisations et des sociétés à gérer leurs affaires...





Aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités

Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD



L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 34 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis liés au vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences sur le plan de l'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser de bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2012

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

TABLE DES MATIÈRES

Preface	5
Introduction	7
Le cadre stratégique	9
Leçon 1: Proposer une vision stratégique claire	9
Leçon 2: Considérer à leur juste valeur l'appropriation et la prise en main du processus par les pays partenaires	11
Leçon 3: Prendre le contexte comme point de départ	13
Leçon 4: Faire meilleur usage de l'assistance technique	15
Leçon 5: Orienter les bourses internationales d'études en fonction de leur impact sur le développement	17
Fournir une aide efficace	19
Leçon 6: Donner corps aux visées stratégiques des pouvoirs publics	19
Leçon 7: Coordonner le soutien apporté au renforcement des capacités	21
Leçon 8: Mobiliser les acteurs locaux et non étatiques	23
Leçon 9: Éviter de nuire dans les situations de fragilité	27
L'apprentissage et la reddition de comptes	29
Leçon 10: Accorder la priorité aux résultats et aux effets à long terme	29
Leçon 11: Pratiquer la transparence et l'ouverture et veiller à optimiser les dépenses	31
Prendre des mesures concrètes	33
Leçon 12: Prendre des mesures concrètes : le Consensus du Caire sur le renforcement des capacités	33
Notes	39

*Le renforcement des capacités
est un processus à long terme,
qui ne peut être piloté de
l'extérieur : il doit être pris
en main et conduit par les
populations, les organisations et
les pays bénéficiaires, qui peuvent
néanmoins pour ce faire recevoir
une aide extérieure.*

PRÉFACE

Les examens par les pairs dont font l'objet les membres du CAD reposent sur le double principe de la pression exercée par les pairs et de l'apprentissage mutuel. Ils constituent le seul processus international permettant d'examiner les principaux systèmes nationaux de coopération pour le développement et contiennent des commentaires constructifs sur les réformes dont ceux-ci devraient faire l'objet. Ils offrent donc une vue d'ensemble à laquelle le CAD peut se référer pour mesurer l'influence – ou déceler l'absence d'influence – des principes de bonne pratique qui, selon lui, doivent guider le comportement des membres, tant sur le terrain qu'au sein des services centraux.

Les examens par les pairs conduits par le CAD ont en dernier ressort vocation à :

1. Concourir à améliorer la qualité et relever le volume de l'aide
2. Proposer des analyses fiables reposant sur des principes communs et pouvant être utilisées tant par les pays de l'OCDE que par la communauté internationale dans son ensemble
3. Permettre aux membres du CAD d'échanger sur leurs expériences respectives, de dégager de bonnes pratiques et de renforcer la coordination.

Sur la période allant de 2006 à 2010, le renforcement des capacités a été traité comme un thème particulier dans 19 examens par les pairs, compte tenu de son importance croissante dans le domaine de la coopération pour le développement. En outre, la manière dont les membres du CAD soutiennent le renforcement des capacités dans les pays partenaires a été étudiée dans de nombreux autres processus d'examen par les pairs dans le cadre de l'efficacité de l'aide. Cette brochure met en évidence les thèmes et enseignements communs de ces examens relatifs au renforcement des capacités, notamment la coopération technique, qui est l'une des principales formes de l'aide apportée par les membres du CAD aux pays partenaires. Les leçons concernent principalement la façon dont les membres du CAD peuvent adapter leurs pratiques, notamment dans le domaine de la coopération technique, afin d'aider plus efficacement les pays partenaires à développer leurs propres capacités. Cette brochure comprend des exemples de pratiques et d'expériences des membres du CAD et décrit les défis que les donateurs auront encore à relever pour améliorer leurs pratiques dans le domaine du soutien au renforcement des capacités. Si les leçons ciblent essentiellement les membres du CAD, elles peuvent également s'appliquer à d'autres. Ces leçons sont regroupées en plusieurs chapitres :

- le cadre stratégique ;
- la fourniture d'un soutien efficace en faveur du renforcement des capacités ; et
- l'apprentissage et la reddition de comptes ;

Ces leçons tiennent également compte des recherches et des consultations que l'OCDE a conduites en lien avec le renforcement des capacités. Elles sont notamment conformes aux conclusions de l'atelier organisé en 2010 à Paris sur le thème « Capacity development in donors' business processes » (Renforcement des capacités dans les procédures internes des donateurs) et de l'atelier tenu en 2011 au Caire sur le thème « Capacity development: from concepts to implementation »¹ (Renforcement des

capacités : de la conception à la mise en œuvre). Par ailleurs, cette brochure s'appuie sur les travaux de l'OCDE sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide et sur le développement dans les États fragiles et les situations précaires².

Cette publication a été préparée par Penny Jackson, analyste de politique auprès de l'OCDE, qui s'est largement inspirée des travaux de ses prédécesseurs, Jim Hradsky et Silvia Guizzardi. Michael Ward et Rachel Scott lui ont fait part de commentaires et d'éléments de réflexion utiles. Les représentants de l'Australie, du Canada, du Danemark, du Japon, de la Norvège et de la Pologne ont assuré le travail de supervision, en leur qualité de membres du comité de rédaction.

La série des 12 leçons, qui couvre un large éventail de sujets d'actualité et s'adresse à des professionnels spécialistes du développement, a été rédigée sous la direction et la supervision de Karen Jorgensen, Chef de la Division Examen, Engagement et Évaluation de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE.

*... d'aider les pays partenaires à
renforcer leurs capacités de manière
à ce que ces derniers n'aient plus à
s'appuyer sur l'aide et l'assistance
extérieure pour développer leurs
économies et assurer une vie meilleure
à leurs populations ...*

INTRODUCTION

J. Brian Atwood, Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE

Les capacités, définies comme « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité à gérer leurs affaires »³, sont une condition préalable à des pays autonomes et performants. Tous les membres du CAD s'accordent à penser que la finalité première de leur action de coopération pour le développement est d'aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités de manière à ce que ces derniers n'aient plus à s'appuyer sur l'aide et l'assistance extérieure pour développer leurs économies et assurer une vie meilleure à leurs populations. Cet objectif est validé par la Déclaration de Paris, adoptée en 2005, et par le Programme d'action d'Accra de 2008. Dans le domaine du développement, l'objectif suprême des membres du CAD devrait être de ne plus avoir de raison d'être. Accorder la priorité au renforcement des capacités devrait nous aider à progresser plus avant vers la réalisation de cet objectif.

Le renforcement des capacités est un processus à long terme, qui ne peut être piloté de l'extérieur : il doit être pris en main et conduit par les populations, les organisations et les pays bénéficiaires, qui peuvent néanmoins pour ce faire recevoir une aide extérieure. Les membres du CAD peuvent et doivent jouer un rôle de soutien, ils peuvent également accompagner des acteurs du changement, capables de promouvoir le renforcement des capacités. Pour réussir, le processus doit développer les capacités jusqu'à un certain niveau, pour atteindre une masse critique durable, afin que le maintien de ces capacités ne repose ni sur une aide extérieure continue, ni sur un petit groupe d'individus. Ainsi, le rôle que les membres du CAD peuvent jouer dans ce processus est un rôle d'accompagnement qui n'a pas vocation à perdurer.

Le renforcement des capacités peut s'opérer à bien des niveaux, dont les trois plus importants sont le niveau individuel, le niveau organisationnel et le niveau sociétal (souvent appelé cadre d'action propice). Une approche efficace du renforcement des capacités concerne généralement ces trois niveaux. Les capacités des individus sont un élément crucial, mais ne conduiront pas nécessairement au renforcement des capacités d'une organisation ou d'une société dans son ensemble à remplir leurs fonctions. Aux niveaux individuel et organisationnel, les capacités dans les domaines techniques ou dans des domaines plus généraux comme la direction ou la gestion sont d'égale importance. En outre, il est primordial de s'assurer qu'il n'existe pas d'obstacles systémiques, politiques ou d'autres obstacles extérieurs de nature à freiner le renforcement et le développement des organisations, des institutions ou des individus qui travaillent en leur sein. Les capacités des différents groupes d'une société sont également fondamentales, et les membres du CAD peuvent jouer un rôle utile pour aider les agents des fonctions publiques nationales, les associations de femmes, et beaucoup d'autres, à développer leurs propres capacités.

Les leçons présentées ici portent essentiellement sur la manière dont les membres du CAD peuvent aider plus efficacement les pays partenaires à développer leurs propres capacités. Il est communément admis que le renforcement des capacités est important, et nous nous efforcerons constamment de le soutenir avec efficacité. C'est la raison d'être de cette brochure, qui met en évidence les leçons les plus significatives tirées des pratiques des membres du CAD, telles qu'elles ressortent des examens par les pairs et des travaux que nous consacrons plus généralement au renforcement des capacités. Les leçons sont regroupées en trois chapitres : le cadre stratégique, la fourniture d'un soutien efficace, et

l'apprentissage et la reddition de comptes, qui sont autant de thèmes interdépendants. Certaines leçons ne constituent pas des idées nouvelles, nombre d'entre elles relèvent simplement de la bonne gestion de projet, la plupart appuient les principes de l'Alliance pour le renforcement des capacités mise en place par des pays du Sud, toutes ont vocation à être appliquées sur le terrain.

Ces leçons, fondées sur des données probantes et sur l'expérience sont destinées en priorité aux membres du CAD, mais elles sont également applicables aux organisations de la société civile (OSC) ou aux autres organismes qui contribuent de façon significative à la création ou au renforcement de capacités. Ces leçons peuvent également être mises à profit par les pays partenaires dans leurs discussions avec les donateurs sur le soutien au renforcement des capacités. Elles sont notamment conçues pour éclairer et faire évoluer les pratiques des membres du CAD, afin d'améliorer notre soutien collectif aux efforts que déploient les pays partenaires pour développer leurs propres capacités et de précipiter le moment où l'aide extérieure ne sera plus nécessaire.



J. Brian Atwood

Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE

Les membres du CAD qui ont fait de la création de capacités durables ou de l'autosuffisance un objectif fondamental de leur action de coopération pour le développement ont défini sans ambiguïté leurs objectifs auprès du personnel des organismes d'aide et auprès des pays partenaires.

LE CADRE STRATÉGIQUE

Leçon 1 : Proposer une vision stratégique claire

CONTENU : Pour tout membre du CAD souhaitant s'assurer que le soutien qu'il apporte aux pays partenaires les aide à renforcer leurs capacités, une première étape décisive consiste à mettre en place un cadre d'action stratégique approprié et accorder au renforcement des capacités la priorité qui doit être la sienne. Cela suppose de préciser, dans des documents d'orientation notamment, le concept général, les bénéficiaires concernés, ce que le renforcement de capacités implique et pourquoi il est nécessaire, ainsi que les grands principes qui détermineront la nature du soutien apporté par le membre du CAD.

MOTIF : Les membres du CAD qui ont fait de la création de capacités durables ou de l'autosuffisance un objectif fondamental de leur action de coopération pour le développement ont défini sans ambiguïté leurs objectifs auprès du personnel des organismes d'aide et auprès des pays partenaires. Des orientations sont ainsi fournies au personnel et les pays partenaires ont une vision plus claire de la façon dont les membres du CAD comptent les aider à atteindre leurs objectifs de renforcement des capacités.

MOYENS : Les membres du CAD devraient mettre en place un cadre stratégique global pour contribuer à la mise en place de capacités durables dans les pays partenaires, qui bénéficie d'une adhésion au plus haut niveau au sein de l'organisme d'aide, comprenne des objectifs clairs, propose une approche cohérente s'appliquant à toutes les composantes des activités du membre du CAD, et guide la planification, la mise en œuvre et l'évaluation. Les modalités d'application varieront évidemment d'un pays à l'autre. L'approche retenue est susceptible de différer entre les pays dotés d'un gouvernement fort et ceux qui se trouvent en situation de fragilité. Plus particulièrement :

- Les membres du CAD peuvent donner la priorité au renforcement des capacités soit en l'intégrant aux principaux piliers de leur action globale, soit en faisant des capacités elles-mêmes un pilier de leur action. L'aide extérieure est efficace lorsque la création de capacités dans les pays partenaires s'inscrit dans un processus pris en charge et conduit par le partenaire, soutenu à différents niveaux liés entre eux (individu, organisation, et cadre d'action propice).
- Il peut être utile de suivre une stratégie définissant la *manière* dont les membres du CAD entendent soutenir le renforcement des capacités, soit en tant que priorité globale, soit en intégrant des objectifs de création de capacités dans tous les domaines d'intervention, notamment au niveau sectoriel. Néanmoins, les membres du CAD devront suivre une approche adaptée à chaque pays, en s'alignant sur les objectifs et les priorités des pays partenaires.
- Il est utile, pour les membres du CAD qui travaillent avec plusieurs organismes d'exécution ou ministères dans le domaine de la coopération pour le développement, de définir un projet, un cadre, ou une stratégie unique, afin d'assurer la cohérence de leur action : d'abord, dans les approches des différents organismes et ensuite, eu égard aux instances concernées et au type de capacités qui seront développées dans les pays partenaires.

- Un soutien solide au renforcement des capacités émanant des responsables politiques et administratifs de l'organisme donneur peut venir enrichir la vision stratégique et apporter l'impulsion politique nécessaire pour faire de cette priorité une réalité au niveau des programmes.

Encadré 1. Expérience des membres du CAD

Le **Japon** considère le renforcement des capacités comme un axe central de sa politique de coopération pour le développement. La coopération japonaise dans son ensemble est fondée sur l'idée d'auto-assistance et sur l'aide apportée aux pays partenaires pour qu'ils deviennent autosuffisants. Ces principes sont repris dans la Charte de l'Aide Publique au Développement (APD) du Japon, qui constitue le document d'orientation à la base de tous les efforts que déploie le pays en faveur du développement⁶.

Le Message Sud récemment élaboré par la **Suisse** définit l'objectif de sa politique de coopération pour le développement de la manière suivante : « accroître par la mise en œuvre efficace et durable de ses ressources (...) la capacité des personnes, des organisations et des sociétés à améliorer elles-mêmes leurs conditions d'existence ». Cet instrument législatif fournit un cadre à l'ensemble de la politique de coopération au développement de la Suisse.

Leçon 2 : Considérer à leur juste valeur l'appropriation et la prise en main des processus par les pays partenaires

CONTENU : Le processus de création de capacités doit être pris en main par les pays partenaires plutôt que dirigé par les donateurs. La difficulté pour les membres du CAD est de rendre opérationnelle cette appropriation à travers leurs actions et leurs programmes, en permettant aux pays partenaires de prendre la direction des opérations et en faisant correspondre l'aide apportée aux priorités et aux systèmes des pays partenaires.

MOTIF : L'enjeu de l'appropriation et de la direction locales est d'obtenir des résultats durables. L'implication des membres du CAD devrait être temporaire, leurs contributions devant être progressivement remplacées par la propre action des pays partenaires. Des décennies d'expérience ont montré que les interventions guidées par l'offre, qui ne reposent pas sur le contexte local, ne conduisent généralement pas

au renforcement durable des capacités ou à l'adoption d'approches adaptées. Pourtant, par le passé, de nombreux membres du CAD ont tenté de diriger les processus de renforcement des capacités dans les pays partenaires.

MOYENS : Considérer à leur juste valeur l'appropriation et la direction par les pays partenaires représente un défi pour de nombreux membres du CAD. En tant que financeurs ayant leurs propres exigences comptables et leurs propres procédures, les membres du CAD sont parfois plus préoccupés par le fait de mener à bien leurs projets et de produire des résultats à court terme, plutôt que par le fait de soutenir le renforcement durable des capacités sur le long terme dans les pays partenaires. Mais les demandes en termes de renforcement des capacités modifient progressivement le rôle des donateurs et réduisent la nécessité pour ces derniers d'être directement impliqués dans la mise en œuvre des programmes. Pour susciter l'appropriation des pays partenaires et leur prise en main du processus, l'aide apportée par les donateurs devrait viser à créer des capacités durables et à satisfaire à la demande réelle des pays partenaires. Cette aide devrait être destinée à soutenir les acteurs du changement qui peuvent faire des objectifs de renforcement des capacités une réalité. En outre, l'aide apportée par les membres du CAD devrait être souple et adaptable sur le plan des procédures comme des processus, afin de s'adapter au contexte local et de répondre aux besoins locaux. Cette adaptabilité implique que les partenaires (non seulement l'administration centrale, mais également, dans certains cas, les autorités locales, la société civile, le secteur privé, ou d'autres acteurs non étatiques) jouent un rôle moteur pour :

- Identifier les lacunes en termes de capacités et les priorités de l'aide extérieure.
- Prévoir la meilleure manière de répondre aux besoins en termes de capacités et de concevoir les programmes, et la façon dont l'aide extérieure peut être utile et sur quelle période.

- Passer et gérer les marchés de services techniques, et notamment définir les tâches des prestataires de service et les processus de passation de marchés et de décision. Les systèmes de passation des marchés des pays partenaires devraient être privilégiés, bien que cela ne soit pas possible dans tous les pays.
- Mettre en œuvre les programmes et suivre les progrès : le pilotage assuré par les pays partenaires impose à ces derniers d'engager des ressources, notamment des ressources humaines qualifiées ainsi que du temps dans le processus de renforcement des capacités.

Encadré 2. Expérience des membres du CAD

La **Nouvelle-Zélande** travaille actuellement pour que ses partenaires soient en mesure de conduire le recrutement et la gestion de conseillers techniques, en faisant évoluer son propre rôle, qui consistait dans un premier temps à fournir et diriger l'assistance technique, vers des fonctions d'appui et de financement.

Le **Royaume-Uni** intègre des options de renforcement des capacités dans des programmes d'aide de portée plus générale. Les pays partenaires peuvent solliciter une assistance technique supplémentaire, ou bien le Royaume-Uni peut faire de l'assistance une partie intégrante du projet initial proposé. L'assistance technique est habituellement fournie par le biais de marchés ouverts et les systèmes de marché des pays partenaires peuvent généralement être utilisés.

La **Norvège** a tendance à inclure une composante de renforcement des capacités dans ses programmes sectoriels, eux-mêmes souvent intégrés aux programmes sectoriels des pays partenaires. Le contenu des composantes est habituellement décidé conjointement par la Norvège et ses partenaires.

Leçon 3 : Prendre le contexte comme point de départ

CONTENU : L'aide apportée par les membres du CAD au renforcement des capacités doit prendre en compte le contexte politique, culturel, social et économique ainsi que le cadre d'action favorable. Le point d'ancrage et les modalités d'application des stratégies et des programmes de renforcement des capacités doivent être choisis en fonction de la compréhension des facteurs structurels qui influent sur la performance des individus, des organisations ou des pays, ainsi que des capacités et des mesures incitatives dans les systèmes des pays qui favorisent le renforcement des capacités à différents niveaux.

MOTIF : Les capacités, les aptitudes, les connaissances et les compétences ne se développent pas à partir du néant. Comprendre le contexte, à savoir les dynamiques politique, sociale, et du pouvoir ainsi que les autres dimensions du contexte susceptibles d'agir sur les processus et les résultats, est un élément déterminant pour la réussite et la durabilité du renforcement des capacités. Les contraintes liées au contexte portent généralement sur des facteurs politiques et économiques, mais peuvent également avoir trait à la nécessité d'une réforme globale de la fonction publique. Comprendre le contexte pour concevoir et fournir l'aide en fonction de cet éclairage réduit le risque d'échec, et augmente la probabilité que le soutien apporté par les membres du CAD aux pays partenaires réussisse à les aider à développer des capacités durables.

MOYENS : Une solide compréhension du contexte peut s'acquérir au moyen d'une analyse approfondie et grâce à l'implication totale des parties prenantes locales dans la conception et la mise en œuvre des activités. Idéalement, une telle analyse devrait se faire conjointement avec les autres partenaires intéressés, pour mettre en commun les informations et les ressources tout en évitant les doubles emplois. Malheureusement, comme l'a montré le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, moins de la moitié des analyses-pays des membres du CAD font l'objet d'une coordination. Les causes des lacunes en termes de capacités sont habituellement plus profondes qu'un simple manque de formation, c'est pourquoi des analyses conjointes globales sont utiles, en particulier lorsqu'elles concernent les entraves au développement, les moteurs du changement et les obstacles qui y font barrage ou encore la problématique de l'égalité entre les sexes. Les évaluations des capacités permettent quant à elles d'identifier les lacunes et les priorités en termes de développement, ainsi que les opportunités ou les potentialités et les points d'ancrage les plus appropriés pour la fourniture de l'aide. Aider les pays partenaires à réaliser leurs propres évaluations des capacités, dans le cadre de leurs stratégies nationales de développement, constitue le moyen d'aide le plus efficace pour les membres du CAD. Dans les situations de précarité, ou lorsque les capacités laissent particulièrement à désirer, les partenaires extérieurs peuvent jouer un rôle plus important.

Une bonne compréhension du contexte et des besoins devrait servir à préciser la manière dont les activités sont prévues, financées et mises en œuvre. Cela peut impliquer un report des activités de renforcement des capacités jusqu'à ce que les conditions défavorables au succès soient éliminées. Par exemple, une réforme de la fonction publique peut être nécessaire avant qu'une formation ou une autre activité de renforcement des capacités institutionnelles ne puisse être engagée. Il peut être nécessaire d'intégrer une action spécifique à un programme plus général qui traite des questions systémiques.

Encadré 3. Expérience des membres du CAD

Un certain nombre de membres procèdent régulièrement à des analyses du contexte général du pays, notamment dans le domaine de la gouvernance : évaluations nationales de la gouvernance (Royaume-Uni), évaluations stratégiques nationales (Pays-Bas), et évaluations des conflits entre organismes (États-Unis). Ces évaluations sont significatives même si elles ne sont pas toujours suffisamment approfondies. Le Royaume-Uni réalise des « études sur les moteurs du changement » lorsqu'il a besoin davantage d'informations sur la manière dont le changement est réalisé ou au contraire entravé.

Ainsi, certains membres du CAD ont réalisé des analyses contextuelles de façon conjointe. Il s'agit notamment du **Royaume-Uni** et des **Pays-Bas**, qui ont regroupé cinq différentes études sur le Pakistan, dont deux études britanniques, une étude néerlandaise et une analyse contradictoire qu'ils ont commandée conjointement. L'objectif était d'apporter des éléments d'information en vue de décisions de programmation plus générales, mais l'analyse s'est également révélée utile pour comprendre les difficultés liées au renforcement des capacités.

La **Commission européenne** a financé un atelier sur le renforcement des capacités dans le secteur public organisé par le gouvernement vietnamien, qui a rassemblé des fonctionnaires vietnamiens ainsi que des représentants de différents membres du CAD pour examiner les éléments de contexte qui constituent un frein aux efforts de réforme et de renforcement des capacités.

Leçon 4 : Faire meilleur usage de l'assistance technique

CONTENU : L'assistance technique consiste à fournir une expertise et une formation. Il s'agit de l'un des plus anciens modes de coopération intergouvernementale à l'appui du développement. L'assistance technique a souvent été efficace pour aider les partenaires, la plupart du temps - mais pas seulement - des administrations, à améliorer leur fonctionnement à court terme et mener à bien des tâches particulières, telles qu'une étude ou la conception d'une pièce d'ingénierie, mais son efficacité comme outil de création de capacités durables est limitée.

MOTIF : L'objectif de la réforme de l'assistance technique, qui représente une part importante de la coopération publique pour le développement, est d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement. Malgré des décennies d'investissements importants, de nombreux membres du CAD continuent d'avoir du mal à faire en sorte que leur assistance technique permette de développer durablement les capacités plutôt que de simplement combler des lacunes ou de mener à bien des projets. Les approches dictées par l'offre qui ont caractérisé la fourniture d'assistance technique n'ont généralement pas permis de créer des capacités durables et dans de nombreux cas, ont même fragilisé les capacités locales en créant une dépendance vis-à-vis de l'expertise internationale coûteuse financée par les membres du CAD.

MOYENS : La question est de déterminer comment garantir que l'assistance technique, lorsqu'elle est utilisée, constitue un moyen d'intervention approprié pour créer des capacités durables et qu'elle est fournie de manière à servir cet objectif. À cette fin, les membres du CAD devraient abandonner les approches de la coopération technique pilotées par les donateurs pour se cantonner à un rôle de soutien dans le cadre d'une assistance technique que le pays partenaire prend en main, se procure et gère lui-même. Les membres du CAD devront par conséquent s'assurer que leur soutien à l'assistance technique :

- répond aux demandes des partenaires sans être directif ;
- n'est pas lié à un fournisseur ou une source en particulier⁶;
- repose autant que possible sur les systèmes du pays partenaire, notamment les systèmes de passation des marchés, et s'abstient d'imposer des procédures d'appel d'offres trop complexes ou de créer des unités de mise en œuvre parallèles ;
- s'appuie sur les ressources locales ou régionales, tout en permettant d'optimiser les dépenses, et sur la compréhension du contexte local, tout en contribuant au développement des marchés locaux et régionaux ;
- est raccordé à des efforts de développement de portée plus générale à l'appui du développement ; et
- est entièrement transparent en ce qui concerne les coûts.

La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire sont depuis longtemps des moyens importants

pour les pays en développement et les économies émergentes de partager leurs expériences, leurs connaissances et leur expertise. Contribuer à ce type de coopération, en fournissant un soutien financier ou grâce aux réseaux à travers lesquels les pays ou les organisations du Sud peuvent échanger des connaissances et des contacts, peut être un moyen efficace pour les membres du CAD de favoriser un partage des connaissances intra-régional déterminé par la demande. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, dont les sphères s'agrandissent, implique par ailleurs une diversification des acteurs dans le domaine de la coopération pour le développement, offrant davantage de perspectives aux pays partenaires lorsqu'ils cherchent un soutien à l'appui de leurs efforts de renforcement des capacités.

Encadré 4. Expérience des membres du CAD

Pour introduire plus de souplesse et supprimer les obstacles à la direction des projets par les partenaires, l'UE procède à des réformes de ses procédures d'assistance technique comme les règles de passation des marchés. Ces réformes s'inscrivent dans le cadre d'une réorientation majeure de la façon dont l'UE utilise la coopération technique et les unités d'exécution parallèles⁷.

L'**Australie** et ses partenaires ont examiné conjointement le recours à des conseillers pour s'assurer que tous les postes produisent des résultats visibles en termes de développement. Le rapport d'examen conjoint des conseillers qui en a résulté a confirmé l'importance des réformes en cours pour faire en sorte, lorsqu'il est fait appel à des conseillers, qu'ils représentent la meilleure réponse à un besoin ou une priorité de développement clairement identifiés. L'étude a mis en évidence les bienfaits des formes d'assistance technique qui peuvent s'y substituer, comme la formation, les accords de jumelage et les bourses, pour parvenir aux résultats convenus.

Leçon 5 : Orienter les bourses internationales d'études en fonction de leur impact sur le développement

CONTENU : Lorsque les membres du CAD octroient des bourses internationales d'études de l'enseignement supérieur, celles-ci devraient être ciblées sur les disciplines qui répondent le mieux aux besoins des pays partenaires. En 2010, environ 1,5 milliard USD⁸ de l'APD totale consentie par les membres du CAD a été consacré au financement de bourses internationales. Entre 2005 et 2009, environ 3 milliards USD sur le total des dépenses des membres du CAD ont été versés chaque année au titre des « coûts imputés des étudiants ». La plupart – mais pas la totalité – des bourses octroyées par les membres du CAD sont allouées à des étudiants originaires de pays en développement afin de financer leurs études dans

des universités de pays donateurs. Ces bourses sont destinées à renforcer les capacités des individus, leur permettant ainsi de contribuer au développement de leur pays d'origine.

MOTIF : Plusieurs décennies d'expérience révèlent que les programmes de bourses mal ciblés ont un impact limité sur le développement. De fait, ils peuvent pécher par un manque de cohérence avec les priorités générales en matière de développement des membres du CAD ou des pays partenaires ou une répartition inéquitable des ressources versées au titre de l'aide, n'aboutir qu'à des résultats limités au regard du développement ou encore induire un exode des cerveaux. Par exemple, il est estimé qu'un tiers des étudiants étrangers qui étudient aux États-Unis ne retournent pas dans leur pays d'origine, proportion qui serait encore beaucoup plus élevée pour les étudiants issus des pays en développement. La fuite des cerveaux porte atteinte aux efforts de renforcement des capacités des pays partenaires. Néanmoins, les bourses d'études peuvent être un outil utile : il s'agit de faire en sorte qu'elles soient convenablement gérées et spécifiquement axées sur l'appui au développement.

MOYENS : Les membres du CAD qui mettent en place des programmes de bourses internationales devraient les examiner afin de déterminer l'impact qu'ils ont sur les résultats de développement. Certains membres du CAD ont déjà réalisé cet exercice, pour constater que la façon dont ils utilisent les bourses n'était pas efficiente en termes de développement. Conscients de ces défaillances, certains membres du CAD ont modifié les montants et la cible de leurs programmes de bourses. Un petit nombre d'entre eux a même été plus loin en réduisant ou en supprimant ces programmes. À la place, ces membres du CAD préfèrent concentrer leur aide sur la formation et l'éducation dans les pays, notamment en soutenant le développement d'établissements d'enseignement supérieur dans les pays partenaires. Les membres du CAD qui décident de conserver des programmes de bourses devraient faire en sorte que les fonds consacrés à ces programmes soient ciblés ou qu'ils s'inscrivent dans des programmes d'aide plus généraux, afin d'optimiser l'impact sur le développement et de réduire les effets secondaires négatifs.

Pour ce faire, ils peuvent par exemple :

- cibler leur aide sur les domaines d'étude correspondant le mieux aux priorités et aux défis des pays partenaires en termes de développement ;
- prévoir des mesures incitant les bénéficiaires à retourner dans leur pays d'origine pour y mettre en œuvre leurs connaissances et leurs compétences dans des secteurs clé ;
- favoriser les études dans le pays ou la région de résidence dans les principaux établissements d'enseignement régionaux, plutôt que les études dans le pays donneur ;
- cibler les bourses d'études à l'étranger sur les qualifications de haut niveau non disponibles dans la région et liées aux objectifs de développement et aux besoins en matière de capacités ; et
- garantir l'équité et la transparence des procédures de sélection des étudiants.

Encadré 5. Expérience des membres du CAD

La **Nouvelle-Zélande** a conclu que les bourses destinées aux études à l'étranger étaient encore nécessaires dans les petits États insulaires du Pacifique, car certaines disciplines essentielles ne sont pas proposées dans les cursus nationaux. En revanche, elle a décidé de mieux coordonner ses bourses avec celles qu'offrent d'autres pays de la région, notamment l'Australie.

Le **Portugal** a passé en revue son programme de bourses et l'a depuis modifié pour le cibler sur des cursus de haut niveau disponibles au Portugal et sur les disciplines qui ne sont pas proposées dans les pays partenaires. Il fournit également des bourses aux personnes qui souhaitent reprendre leurs études dans leur pays d'origine, parfois en parallèle avec une aide au renforcement des universités des pays partenaires.

FOURNIR UNE AIDE EFFICACE

Leçon 6 : Donner corps aux visées stratégiques des pouvoirs publics

CONTENU : Cette leçon concerne la mise en œuvre des programmes de soutien au renforcement des capacités que mettent en œuvre les membres du CAD et la manière dont les décisions sont prises. La politique et le cadre stratégique d'un membre du CAD ont beau être clairs et sans équivoque, leur concrétisation requiert néanmoins une mise en œuvre efficace. Les membres du CAD peuvent identifier et appliquer des mesures concrètes pour gommer les écarts entre leurs politiques et leurs pratiques.

MOTIF : Une politique de renforcement de capacités n'est utile que si elle est transposée dans les faits et qu'elle produit les résultats escomptés. Les membres du CAD ont constaté que l'application de leurs politiques de renforcement des capacités représentait un véritable défi, d'autant plus que les agents des organismes d'aide ont une multitude d'autres préoccupations. Plusieurs examens par les pairs ont fait ressortir un décalage entre l'ambition de faire du développement de capacités durables une priorité ou un objectif et la réalité de l'action concrète menée par les membres du CAD.

MOYENS : L'une des conditions clé pour mettre en pratique les visées stratégiques des membres du CAD consiste à fournir des directives claires sur le terrain aux agents et aux gestionnaires responsables des programmes ou projets, lesquelles peuvent servir de point de départ pour décider, avec les pays partenaires, de quelle manière l'aide extérieure peut apporter une contribution. Ces directives doivent être concrètes, mais également définir les principaux concepts et objectifs, et fournir des orientations concernant la méthode de suivi et d'appréciation des résultats. À cet égard, des exemples concrets de bonnes pratiques peuvent s'avérer précieux. Certaines des recommandations les plus utiles établies par les membres du CAD renvoient à des difficultés spécifiques et s'appuient sur des exemples clairs de la manière de soutenir le développement de capacités durables, à l'image des priorités et leçons applicables aux situations de fragilité ou à des secteurs spécifiques. D'autres outils et mesures incitatives ont aidé les membres du CAD à donner la priorité à la création de capacités durables dans la pratique, par exemple:

- rendre obligatoire l'intégration des résultats escomptés en termes de capacités et les moyens de les mesurer dans le cadre de la planification des projets et utiliser l'évaluation de projet pour s'assurer que cela a bien été fait ;
- faire du développement de capacités durables un objectif explicite des contrats des consultants ou des organismes d'exécution partenaires, notamment lorsqu'il est fait appel à des consultants ou à des organismes extérieurs pour fournir une assistance technique ou des services ; et
- créer une unité ou une équipe spécifique chargée de traduire dans les faits l'effort de renforcement des capacités, voire d'effectuer un contrôle de qualité, de remplir des fonctions de conseil ou de fixer des normes.

Pour les membres du CAD qui font appel à plusieurs organismes d'exécution ou plusieurs ministères, il est préférable que les mêmes politiques, directives opérationnelles et mesures d'incitation soient applicables à tous les organismes concernés. Cela peut impliquer de donner mandat à une organisation pour diriger les opérations et faire en sorte que toutes les parties prenantes obéissent uniformément à des normes rigoureuses et qu'elles œuvrent de concert pour apporter leur soutien à un partenaire spécifique au niveau du pays concerné.

Encadré 6. Expérience des membres du CAD

La **Suède** met actuellement au point de nouvelles orientations basées sur les leçons tirées de son expérience en matière de soutien au renforcement des capacités, qui seront intégrées pour l'essentiel au manuel opérationnel général fourni au personnel. Ces recommandations sont fondées sur les recherches menées par une petite équipe qui a plus particulièrement ciblé le renforcement des capacités.

Le **Portugal** a mis au point une série de recommandations comprenant des définitions et des références à des principes fondamentaux tels que l'appropriation, afin de conduire un certain nombre d'instances publiques à suivre les bonnes pratiques. Un organisme unique est aujourd'hui chargé de veiller à ce que ces recommandations soient utilisées à tous les niveaux d'administration prenant part à des activités de renforcement des capacités.

L'**Australie** a appuyé sa politique d'utilisation de conseillers (assistance technique) sur des outils opérationnels. Ces outils fournissent aux agents une série de solutions qui les encouragent à concevoir des interventions plus stratégiques et plus complètes dans le domaine du renforcement des capacités.

Leçon 7 : Coordonner le soutien apporté au renforcement des capacités

CONTENU : L'apport d'un soutien concerté au renforcement des capacités impose aux membres du CAD un effort d'harmonisation et d'intégration – au niveau interne, entre eux et avec les partenaires, aux stades de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation de leur coopération technique. Il est également lié au respect des principes d'harmonisation, d'alignement et d'appropriation mis en évidence dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

MOTIF : Compte tenu de la pluralité des acteurs qui opèrent dans les pays en développement, la coordination des efforts déployés pour évaluer et soutenir le renforcement des capacités

est l'une des clés de la réussite. Une bonne coordination permet aux membres du CAD et à leurs partenaires d'assurer une couverture adéquate des principaux domaines de la coopération technique et de contribuer au processus visant à orienter les différents acteurs vers les domaines où ils apportent le plus de valeur ajoutée. L'importance du renforcement des capacités selon un processus coordonné a été soulignée dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. En témoignent les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris qui ont mesuré la part de la coopération technique d'un donneur dont les partenaires considèrent qu'elle est correctement coordonnée et alignée sur les systèmes et stratégies des pays. Les résultats des enquêtes montrent que les membres du CAD ont réalisé des progrès modestes en la matière, avec 57% de la coopération technique coordonnée en 2010 contre 49% en 2005. Pour les membres du CAD faisant intervenir plusieurs organismes, la coordination interne de la coopération technique constitue également un défi.

MOYENS : La coordination doit avoir lieu au minimum à trois niveaux : i) chez chaque donneur ; ii) entre les donneurs ; et iii) entre les donneurs et les pays partenaires. La coordination au sein de chaque membre du CAD est une condition préalable à la coordination avec les autres. Cependant, certains membres du CAD dans lesquels plusieurs organismes ou ministères prennent part à l'effort de renforcement des capacités ne sont pas toujours en mesure de le faire. D'autres coordonnent avec succès l'action des différents acteurs au sein de leurs systèmes : i) en chargeant l'un des organismes ou ministères de diriger les interventions de renforcement des capacités dans le cadre de l'action de coopération en faveur du développement ou ii) en donnant à l'ambassade ou à l'équipe pays chargée de la coopération pour le développement le mandat de coordonner toutes les contributions émanant des différentes instances publiques du membre du CAD au niveau national.

La coordination entre les donneurs et la coordination entre donneurs et partenaires vont de pair, et soulève des difficultés et des opportunités, comme dans d'autres aspects de la coopération pour le développement. La coordination est nécessaire aux différents stades : analyse, évaluation des capacités, planification, décisions sur les mécanismes de financement, mise en œuvre et suivi. L'un des moyens d'y parvenir le plus efficacement est de soutenir les fonds communs pilotés par les partenaires à l'appui du renforcement des capacités, ce qui implique que les ressources sont mises en commun et soumises à une prise de décision conjointe, selon des procédures d'analyse et de suivi conjointes, et que les fonds sont placés sous la conduite du pays partenaire selon des « règles du jeu » communes. Un autre moyen consiste pour les donneurs à apporter individuellement leur soutien dans le cadre de la stratégie du pays partenaire, en le destinant à des composantes spécifiques tout en maintenant un financement séparé, option qui nécessite elle aussi des règles du jeu communes.

LEÇON 7

Les membres du CAD devraient s'aligner sur les priorités et les stratégies des pays partenaires, lorsque celles-ci existent. Ils peuvent soutenir l'évaluation des capacités, des composantes spécifiques d'un programme plus vaste de renforcement de capacités conduit par le pays partenaire, ou offrir un soutien aux capacités dans le cadre de programmes sectoriels d'un pays partenaire, par exemple au moyen d'une approche sectorielle. Cette entreprise devient difficile lorsque le pays partenaire ne pilote ni ne conduit l'action de renforcement des capacités. Dans ce cas, les membres du CAD peuvent avoir à jouer un rôle plus important (voir Leçon 3) et le renforcement de la direction par le pays partenaire devient un objectif de développement des capacités en tant que tel.

Encadré 7. Expérience des membres du CAD

Les Pays-Bas et l'Irlande ont renforcé la coordination de leur soutien au renforcement des capacités en allouant la totalité de leur soutien financier au renforcement des capacités via des fonds communs pilotés par les partenaires. Ces deux pays ont pris la décision d'abandonner la coopération technique pure et de recourir de préférence à des mécanismes de coordination chaque fois que cela est possible.

L'Union européenne, le Danemark, la Suède, le Canada et la Suisse ont mis en commun leurs ressources pour soutenir des organisations de la société civile au Mali. Ils ont créé un fonds destiné à être géré par un organisme indépendant, dans le but de renforcer les capacités des Organisations de la société civile (OSC) maliennes œuvrant dans un large gamme de domaines liés au développement et à la reddition de comptes.

Leçon 8 : Mobiliser les acteurs locaux et non étatiques

CONTENU : Les membres du CAD ont eu tendance à aider les pays partenaires à développer leurs capacités dans le cadre de la coopération intergouvernementale, souvent orientée vers l'administration centrale et, dans une moindre mesure, vers les échelons infranationaux. Toutefois, d'autres acteurs, y compris les administrations locales, la société civile et le secteur privé, peuvent contribuer aux actions de renforcement des capacités et en bénéficier.

MOTIFS : Pour certains membres du CAD, le fait de privilégier les relations d'État à État dans le cadre des actions de renforcement des capacités a conduit à négliger des possibilités de coopération avec un plus vaste éventail de parties prenantes. Pourtant, les acteurs non étatiques pourraient jouer un rôle plus important en tant qu'apporteurs

de soutien au renforcement des capacités, et en matière de développement d'une manière générale, si l'occasion leur en était donnée. Par exemple, le soutien apporté à la promotion de la gouvernance démocratique peut passer par des activités de renforcement des capacités au niveau de l'État comme de la société civile. Par ailleurs, pour qu'une véritable *appropriation* ait lieu (comme le souligne la Déclaration de Paris), ces autres acteurs doivent jouer un rôle majeur dans le processus global de développement, y compris dans le renforcement des capacités nationales.

MOYENS : Les membres du CAD et les pays partenaires devraient travailler ensemble pour associer un plus grand nombre d'acteurs aux processus de développement, en mettant en place des procédures de planification et de passation de marchés transparentes et ouvertes. Pour ce faire, les membres du CAD doivent veiller à ce que les procédures et les mesures qu'ils appliquent soient suffisamment souples pour permettre une participation locale plus large aux programmes qu'ils soutiennent. La mesure dans laquelle les acteurs non étatiques peuvent être associés en tant que prestataires de services à l'appui du renforcement des capacités variera d'un pays à l'autre. Dans certains pays, le marché privé des services de consultants est en plein essor, la société civile est très active et il existe d'autres organisations privées auxquelles il peut être fait appel pour fournir des services techniques, de formation ou de sensibilisation. Dans d'autres pays, ces phénomènes n'en sont qu'à leurs balbutiements, et le simple fait de recourir au marché local pour se procurer ces services peut lui permettre de se développer. Ainsi, pour les membres du CAD, il est essentiel de disposer de procédures souples pour promouvoir et faciliter l'implication des prestataires locaux. Les OSC et les autres parties prenantes locales peuvent également jouer un rôle dans les analyses, notamment l'évaluation des capacités. La participation d'OSC de femmes ou de minorités, dans l'optique de toucher un public plus large, en offre une illustration (Leçons 2 et 6).

LEÇON 8

Certains membres du CAD ont permis à un large éventail d'acteurs locaux de participer à l'effort de renforcement des capacités et d'en bénéficier, au moyen de programmes spécifiques, ou par le biais de projets de financement spécifiques. Cependant, certains membres sont soumis à de sévères restrictions concernant la couverture des frais généraux, ce qui peut rendre plus difficile pour les OSC locales de se doter de capacités durables à long terme. De plus, certains membres du CAD préfèrent acheminer les fonds destinés au renforcement de la société civile du Sud par le biais de leurs propres ONG nationales plutôt qu'en faisant directement appel aux OSC locales, qu'il s'agisse d'organisations de femmes ou d'autres types d'organisations locales, ce qui implique que les résultats en termes de développement de capacités des OSC locales ne sont pas toujours prioritaires ou systématiquement suivis.

... les acteurs non étatiques pourraient jouer un rôle plus important en tant qu'apporteurs de soutien au renforcement des capacités, et en matière de développement d'une manière générale, si l'occasion leur en était donnée.

Encadré 8. Expérience des membres du CAD

Les **Pays-Bas** soutiennent un programme de réforme des administrations locales en Tanzanie, à travers un soutien budgétaire sectoriel. Ce programme vise à renforcer les capacités des fonctionnaires locaux tout en améliorant la reddition de comptes de cet échelon de gouvernement vis-à-vis des électeurs.

Également en Tanzanie, **un groupe de membres du CAD** a apporté son soutien à deux groupements d'organisations de la société civile, dont l'un appuie et coordonne la participation de ses membres à des activités de sensibilisation, et l'autre agit principalement auprès des médias. Ces deux groupements se sont développés de façon significative pendant la période considérée et envisagent actuellement une stratégie d'autofinancement à long terme.

L'**Allemagne** s'est tout particulièrement efforcée d'associer le secteur privé et les organisations de la société civile à ses activités de renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation.

L'application des critères de qualité de l'**Autriche** dans le domaine du renforcement des capacités ont amené à constater que le soutien en la matière bénéficiait pour l'essentiel aux institutions les plus influentes. Par conséquent, l'agence de développement autrichienne s'efforce d'agir dans le domaine de la gouvernance locale en mobilisant des acteurs non étatiques, y compris le secteur privé et des organisations de la société civile.

La **Suède** fournit un financement de base à certaines ONG du Sud, notamment à des organisations menant des activités de sensibilisation, afin d'étayer les efforts qu'elle déploie pour promouvoir le dynamisme de la société civile.

La **Norvège** a tissé des liens entre la Confederation of Norwegian Enterprise et la Fédération des employeurs ougandais. Cette fédération, qui représente les entreprises ougandaises, a renforcé sa capacité à faire pression sur les pouvoirs publics afin d'améliorer les conditions de développement du secteur privé tout en aidant ses organisations membres à investir dans l'amélioration des conditions de travail de leur personnel.

La création de capacités est souvent une priorité urgente dans les situations précaires, étant donné que la fragilité et le risque de conflit peuvent être liés à l'incapacité des États à remplir des fonctions essentielles et que les capacités sont souvent particulièrement limitées dans ces contextes.

Leçon 9 : Éviter de nuire dans les situations de fragilité

CONTENU : Le renforcement des capacités est une priorité dans les États fragiles, en particulier dans les situations d'après-conflit, lorsqu'il existe un déficit de capacités, de compétences et de qualifications dans les principales fonctions gouvernementales et sociales. Dans ces contextes difficiles, il est nécessaire de combler des lacunes immédiates et à long terme. Le développement de capacités durables dans les États fragiles est par conséquent particulièrement complexe et risqué. Les signataires des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles sont convenus de faire du renforcement de l'État un objectif central de leur engagement dans les situations de fragilité et de s'efforcer de « ne pas nuire ». Le New

Deal pour l'engagement dans les États fragiles met également en avant le renforcement des capacités, en particulier les capacités de l'État ainsi que l'importance du rôle que doit jouer la société civile⁹.

MOTIF : La création de capacités est souvent une priorité urgente dans les situations précaires, étant donné que la fragilité et le risque de conflit peuvent être liés à l'incapacité des États à remplir des fonctions essentielles et que les capacités sont souvent particulièrement limitées dans ces contextes. Dans ces situations d'urgence et complexes, les membres du CAD ne réussissent pas toujours à faire en sorte que leur action obéissent à des priorités correctement hiérarchisées et soit conçue pour éviter de produire des effets négatifs sur les processus de consolidation de la paix ou de nuire au renforcement des capacités de fonctions clés de l'État au lieu d'y contribuer.

MOYENS : Dans les situations de fragilité, les membres du CAD qui concourent au renforcement des capacités doivent veiller à bien appréhender le contexte politique dans lequel ils opèrent (Leçon 6) ; à agir en étroite coordination avec les autres acteurs (Leçon 7) ; et, dans le même temps, à définir leur action, ses modalités, les lieux d'intervention et les parties prenantes de manière à réduire les éventuelles conséquences négatives : en d'autres termes, ils doivent veiller à « ne pas nuire ». Les analyses des conflits réalisées par certains membres du CAD abordent divers aspects : l'économie politique, l'analyse des problèmes, l'analyse des risques, l'établissement d'une cartographie des parties prenantes et l'audits du conflit lui-même. Pour les membres du CAD, ne pas nuire signifie :

- Éviter de porter atteinte aux capacités existantes, ce qui peut se produire lorsque les donateurs agissent de façon trop hâtive pour fournir des services. Dans la mesure du possible, les membres du CAD devraient éviter de mettre en place des systèmes de prestation de services parallèles qui contournent le système national tout en débauchant son personnel qualifié. Cela n'est pas toujours possible, et dans ce cas les membres du CAD devraient envisager un « alignement implicite », par exemple en harmonisant les cycles de planification, en faisant jouer les frontières régionales existantes, et en associant les représentants des autorités (locales ou nationales) à la fourniture et à la planification des services.

- Faire en sorte d'accompagner la dynamique fragile de consolidation de la paix sans lui nuire. Pour ce faire, il est essentiel d'identifier les bénéficiaires d'une intervention, et les conséquences qui peuvent découler du fait de privilégier les administrations centrales par rapport aux administrations locales, et l'État par rapport à la société civile, dans la mesure où le mécontentement perçu peut avoir des dimensions géographiques, ethniques ou anti-gouvernementales.
- Être des partenaires alertes et réactifs, en adoptant une approche adaptable du renforcement des capacités, correspondant au contexte local, aux besoins et aux possibilités des acteurs locaux, être capables de procéder à des changements lorsque ces facteurs évoluent, et réorienter, voire interrompre l'action lorsque se produisent des effets négatifs non intentionnels.

Encadré 9. Expérience des membres du CAD

Le **Canada** a fait évoluer ses activités en Afghanistan, dont l'objectif prioritaire était la fourniture immédiate de services de base, pour y associer une action de renforcement des capacités à long terme. En adoptant une approche de l'administration dans son ensemble, le Canada a pu combiner les composantes liées au développement, à la sécurité et aux dimensions politiques pour soutenir le renforcement des capacités.

Les orientations données au personnel du **DFID** pour veiller à ce que l'aide ne soit pas nuisible mettent en évidence l'importance i) de connaître l'identité des bénéficiaires des efforts des donateurs afin de créer des compétences nationales (souvent les élites) ; et ii) d'atténuer le risque que les interventions se substituent aux capacités au lieu de les soutenir. Dans les situations où la fourniture immédiate de services peut être une priorité plus importante que le renforcement des capacités, le personnel est encouragé à évaluer au cas par cas les avantages et les inconvénients de différentes approches.

La stratégie d'**USAID** qui définit les modalités de son intervention dans les États fragiles met en évidence l'importance de l'aide apportée aux États pour assurer des fonctions de base. Elle reconnaît également que la légitimité de l'État peut être limitée et que le soutien des capacités dans d'autres domaines, comme auprès des groupes de la société civile et des médias, peut également être précieux dans certains contextes.

L'APPRENTISSAGE ET LA REDDITION DE COMPTES

Leçon 10 : Accorder la priorité aux résultats et aux effets à long terme

CONTENU : La priorité accordée aux résultats implique de définir d'emblée les résultats escomptés, qu'il s'agisse du renforcement des capacités ou de l'amélioration de la fourniture des services, et la façon dont les progrès vers ces résultats peuvent être mesurés. Cela signifie également que la nécessité pour les membres du CAD de rendre compte de résultats à court terme ne l'emporte pas sur la compréhension des progrès vers des objectifs à long terme : les augmentations durables réelles des capacités des partenaires et l'utilisation de ces capacités pour améliorer les résultats globaux au regard du développement.

MOTIF : Il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles les membres du CAD doivent s'efforcer de mieux cibler leur action sur les résultats en matière de renforcement de capacités. Cela est nécessaire tout d'abord pour clarifier les objectifs, notamment à des fins de planification et de gestion ; deuxièmement, pour faciliter le suivi des progrès et procéder s'il y a lieu à des ajustements ; troisièmement, pour déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas afin d'améliorer les résultats futurs ; et quatrièmement, pour veiller à ce que les membres du CAD rendent des comptes. Cela s'est révélé particulièrement difficile pour ce qui concerne la compréhension des résultats en termes de renforcement des capacités, qui sont difficilement mesurables et qui sont souvent des résultats intermédiaires prévus pour soutenir des résultats de développement de portée plus générale ou la fourniture de services.

MOYENS : Cibler efficacement l'action sur les résultats en termes de renforcement des capacités, qui peuvent prendre la forme de changements de comportement découlant de l'utilisation et de l'application de compétences, de connaissances et d'informations acquises, suppose : i) de définir des objectifs clairs et d'établir des lignes directrices solides dès le départ ; ii) de suivre et de mesurer les résultats ; et iii) d'utiliser les renseignements disponibles sur les résultats pour les améliorer. Dans les trois cas, il importe de faire en sorte que la priorité accordée aux résultats soit appliquée de façon pratique et pragmatique. Il est également crucial que le suivi des résultats à court terme (par exemple, la délivrance d'une formation ou la diffusion d'un nouveau guide d'orientations) et des résultats intermédiaires (par exemple, le nombre de personnes formées) ne soit pas en contradiction avec la priorité plus importante accordée aux progrès vers les objectifs finaux.

1. Des objectifs, des indicateurs et des données de référence clairs sont nécessaires, pas seulement aux niveaux des contributions et des réalisations, mais également du point de vue des résultats et de l'impact du renforcement des capacités et concernant la manière dont seront servis les objectifs généraux de développement. Prendre comme point de départ l'objectif final permet de garantir que les actions de renforcement des capacités sont déterminées en fonction de la demande et des besoins. La fixation des objectifs suppose également de définir des échéances, d'identifier les risques et d'élaborer des stratégies de gestion des risques. Les membres du CAD sont parfaitement fondés à s'intéresser aux contributions, aux résultats annuels et aux réalisations, mais seulement dans la mesure où il s'agit d'éléments qui permettront de développer des capacités durables à long terme.

2. Mesurer les réalisations, les résultats et les impacts en termes de renforcement des capacités nécessite des données de référence qui doivent être collectées dans le cadre d'évaluations des capacités, d'analyses et d'étapes de planification préalables. La hiérarchie logique entre les contributions, les activités, les réalisations et les résultats et les impacts souhaités devient de plus en plus importante, étant donné qu'il n'est habituellement possible de mesurer les progrès accomplis pour atteindre les résultats finaux que longtemps après l'achèvement du projet. Certains membres du CAD ont bénéficié de l'évaluation conjointe d'une série d'actions de renforcement des capacités, qui a permis de comparer différentes approches dans différents contextes et de réduire le risque de tirer des conclusions générales de cas spécifiques.
3. Utiliser des informations relatives aux résultats, à travers le suivi et l'évaluation ne revient pas seulement à faire état des progrès dans le cadre de la reddition de comptes. Il s'agit également d'améliorer les performances des initiatives actuelles et futures de renforcement des capacités. L'intérêt grandissant des donateurs et des pays partenaires pour l'évaluation et l'examen des actions de renforcement des capacités est particulièrement significatif pour le renforcement de la reddition de comptes. Ces évaluations peuvent également apporter une valeur ajoutée si leurs conclusions sont ensuite utilisées pour élaborer les nouvelles politiques, en modifiant la façon dont les membres du CAD et les pays partenaires œuvrent dans ces domaines en s'appuyant sur des données factuelles. Les instances chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques doivent être disposées à tirer des enseignements des échecs comme des réussites.

Encadré 10. Expérience des membres du CAD

Les **Pays-Bas** ont réalisé une importante évaluation de leur action de renforcement des capacités. Il s'agit d'une étude approfondie en plusieurs parties. Au moment de la rédaction de cette brochure, les résultats complets n'avaient pas encore été publiés, mais cette étude devrait fournir une base de données solide pour réformer les politiques et les pratiques afin de parvenir à de meilleurs résultats de développement.

Le rapport de 2010 sur les résultats de la **Norvège** était largement consacré à la contribution du pays aux efforts des pays partenaires pour développer des capacités durables. Ce document cite des exemples précis de l'action de la Norvège en faveur du renforcement des capacités en soulignant les réalisations obtenues et les difficultés rencontrées, et en tirant des leçons pour améliorer les résultats futurs¹⁰.

Grâce aux efforts déployés par le **Japon**, analyses à l'appui, ce pays a pu doter ses agents d'instruments leur permettant de mieux mesurer les réalisations et les résultats de son action d'assistance technique, qu'il considère comme l'un de ses principaux outils pour soutenir le renforcement des capacités des pays partenaires. Les exemples présentés aident les agents à bien cerner les réalisations ainsi que les résultats tangibles et subjectifs.

Leçon 11: Pratiquer la transparence et l'ouverture et veiller à optimiser les dépenses

CONTENU : La transparence et l'ouverture sont essentielles à tous les stades du processus de renforcement des capacités, en particulier s'agissant du choix des interventions et du coût de ces dernières. Toutes les parties prenantes devraient se soucier de l'optimisation des dépenses engagées, ce qui signifie dans ce cas) utiliser de façon judicieuse les ressources pour réduire les dépenses, le temps passé ou les efforts déployés (économies) ; ii) atteindre le même niveau de résultat pour un coût, un temps ou des efforts moindres (efficacité) ; et iii) obtenir un meilleur rendement pour un même montant de dépenses, de temps ou d'efforts (efficacité).

MOTIF : La transparence des coûts et l'optimisation des dépenses des deux côtés de la relation de coopération pour le développement peuvent améliorer l'appropriation ainsi que l'efficacité et l'efficience des efforts de renforcement des capacités. Elles peuvent également permettre de répondre aux préoccupations concernant les coûts et les avantages du renforcement des capacités, en particulier en cas de recours coûteux à des experts techniques venant de l'étranger ou d'envoi de fonctionnaires des pays partenaires pour suivre une formation dans d'autres pays. Les membres du CAD et les pays partenaires devraient chercher les options qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité. Il ne faut pas pour autant rogner sur la qualité des contributions ou des réalisations, mais plutôt optimiser les dépenses sur toute la durée d'une intervention. Le Consensus du Caire sur le renforcement des capacités de 2011 (Leçon 12) a permis de souligner l'importance de la transparence dans la coopération technique. Par ailleurs, les membres du CAD ne peuvent pas contraindre les pays partenaires à améliorer leur ouverture et leur transparence sur le plan financier sans mettre eux-mêmes en pratique ce qu'ils préconisent.

MOYENS : Les membres du CAD peuvent renforcer leur soutien en intégrant des actions de renforcement des capacités dans les mécanismes conjoints de reddition de comptes qui assurent la transparence des objectifs, des résultats et des coûts (ceux des pays partenaires comme ceux des partenaires du développement), ce qui permet également la participation d'autres parties prenantes.

Les membres du CAD doivent faire en sorte que leurs partenaires disposent de toute l'information sur les coûts engagés dans le cadre de la coopération technique, y compris la répartition des salaires et des autres dépenses associées aux experts techniques. Les pays partenaires ayant la responsabilité (Leçon 2) des décisions finales en matière de passation de marchés, ils peuvent utiliser les informations sur les coûts pour se prononcer de manière éclairée et décider si l'aide proposée par un membre du CAD permet ou non une optimisation des dépenses, compte tenu de la contribution qu'elle peut apporter dans le cadre d'un processus de renforcement des capacités à long terme. L'ouverture et la transparence concernant les coûts facilitent également le contrôle. Cela peut constituer une difficulté pour les membres du CAD qui fournissent une coopération technique « en nature ». Cependant, étant donné que cette assistance en nature est quantifiée dans les statistiques de l'APD, une ventilation devrait également être accessible aux pays partenaires, augmentant ainsi la somme des informations disponibles pour les parties prenantes nationales et des pays partenaires.

Les membres du CAD et les pays partenaires doivent également faire preuve de réalisme et de transparence quant aux résultats attendus et au délai dans lequel ils doivent être atteints. Les processus de renforcement des capacités sont des processus de moyen à long terme et les échéances doivent être déterminées d'emblée.

Encadré 11. Expérience des membres du CAD

L'Australie a modifié la rémunération de ses conseillers et consultants en mettant en œuvre le Cadre de rémunération des conseillers. Ce cadre définit des honoraires appropriés et permet d'assurer que les performances passées d'un consultant soient considérées comme une partie intégrante de l'évaluation globale de l'optimisation des dépenses qui en découle. Ce cadre est consultable par le public, ce qui renforce la transparence et permet de répondre aux questions du public concernant les coûts engendrés.

Le **Canada** a établi une grille d'honoraires journaliers pour ses consultants au niveau international, consultable par le public. Certaines équipes-pays canadiennes ont établi des recommandations relatives aux coûts lorsqu'il est fait appel à des consultants locaux, dans les pays où le marché des consultants est développé mais où les coûts sont inférieurs à la norme internationale, comme le Vietnam.

Le **Japon** recommande désormais à ses agents de publier des informations sur toutes les soumissions (retenues et non retenues) pour les marchés ainsi que les contrats de consultants, une fois le contrat signé, afin d'améliorer la transparence.

PRENDRE DES MESURES CONCRÈTES

Leçon 12 : Prendre des mesures concrètes : Le Consensus du Caire sur le renforcement des capacités

L'Atelier du Caire sur le développement des capacités : de la conception à la mise en œuvre

s'est tenu au Caire les 28 et 29 mars 2011. Cet événement a été organisé par le gouvernement égyptien avec le soutien de l'OCDE et de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Il a rassemblé quelques 75 décideurs et spécialistes du terrain, représentant de manière équilibrée les pays du Sud et du Nord.

Les participants ont passé en revue les progrès et les insuffisances depuis Accra, notamment en se concentrant sur les difficultés rencontrées pour rendre opérationnels le concept et les principes essentiels du renforcement des capacités. Les représentants des pays du Sud ont

présenté des données d'observation sur leurs expériences nationales dans le domaine du renforcement des capacités nationales et locales. Les partenaires du développement ont également fait part des progrès ou des blocages constatés dans l'évolution vers des processus d'aide offrant un meilleur soutien aux approches du développement de capacités durables axées sur la demande. Les participants ont lancé un appel conjoint en faveur de programmes concrets dans le domaine du renforcement des capacités et ont par la suite décidé de se regrouper pour prendre des mesures pratiques dans un certain nombre de domaines prioritaires, avant et après le 4e Forum de haut niveau qui s'est tenu à Busan à la fin de 2011.

Cet événement a donné lieu au **Consensus du Caire sur le renforcement des capacités : Appel à l'Action** présenté ci-dessous.

Toutes les parties prenantes devraient se soucier de l'optimisation des dépenses engagées, ce qui signifie dans ce cas i) utiliser de façon judicieuse les ressources pour réduire les dépenses, le temps passé ou les efforts déployés (économies) ; ii) atteindre le même niveau de résultat pour un coût, un temps ou des efforts moindres (efficience) ; et iii) obtenir un meilleur rendement pour un même montant de dépenses, de temps ou d'efforts (efficacité).

Encadré 12. Consensus du Caire sur le renforcement des capacités : Appel à l'action

A la lumière des réunions de Bonn, d'Accra et des réunions tenues ultérieurement, comme l'Atelier du Caire, nous prenons acte des progrès accomplis et notons un certain nombre de résultats concrets tout en restant conscients qu'il nous faut faire davantage. Parmi les progrès réalisés figure la prise de conscience, découlant de solides éléments d'information, du fait que **le renforcement des capacités institutionnelles et humaines est indispensable pour pouvoir obtenir des résultats durables en matière de développement.**

Nous, les participants à l'Atelier du Caire, nous engageons à mettre en œuvre une série d'actions prioritaires aussi bien avant qu'après la tenue du Forum de haut niveau de Busan. Ce consensus marque une **réorientation au profit d'une approche régie par la demande et centrée sur les résultats, appropriée localement et fondée sur les capacités existantes.**

Le renforcement des capacités n'est pas un aspect secondaire. Nous veillerons à ce que le renforcement des capacités soit au cœur de toutes les actions majeures menées à l'appui du développement. Nous ferons intervenir les acteurs publics et non publics (parlement, médias, société civile), et faciliterons la création d'associations d'acteurs locaux pour induire le changement.

Le renforcement des capacités est essentiel pour pouvoir obtenir des résultats en matière de développement et mettre en place des institutions responsables. Il doit produire des résultats à court, moyen et long termes, compte tenu des aspects tant matériels qu'immatériels. Parmi les résultats à court terme pourrait figurer une coalition renforcée entre les parties prenantes permettant de mettre en œuvre de nouvelles initiatives publiques ou de développer de nouvelles compétences pour générer un impact rapide. Parmi les résultats à plus long terme, l'amélioration de la distribution d'eau ou celle des résultats de l'enseignement sont des exemples de résultats concrets qui sont indispensables pour produire un impact durable et de plus grande ampleur en matière de développement.

Il est indispensable que le renforcement des capacités soit un processus piloté par le pays partenaire. Nous alignerons notre action à l'appui du renforcement des capacités sur la vision du développement du pays partenaire et sur les principaux résultats attendus qui ont été définis dans la stratégie nationale. S'il ne maîtrise pas véritablement le processus, le pays partenaire ne peut pas être en mesure de faire correspondre les ressources affectées au renforcement des capacités avec ses priorités essentielles, et il lui sera quasiment impossible d'améliorer durablement les capacités.

Les capacités existantes doivent servir de point de départ à toutes les initiatives visant le renforcement des capacités et elles ne doivent pas être mises à mal. Nous prendrons des mesures pour réduire au minimum les distorsions au niveau des mesures d'incitations et des marchés du travail, notamment dans les États fragiles ou touchés par un conflit, et nous

*... renforcement des capacités
institutionnelles et humaines est
indispensable pour pouvoir obtenir des
résultats durables en matière
de développement ...*

renforcerons les systèmes nationaux tout en supprimant progressivement les unités parallèles de mise en œuvre que nous utiliserons de manière très sélective.

Il est indispensable de mettre à profit de façon systématique les enseignements de l'expérience montrant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Nous investirons davantage dans des réseaux de connaissances et d'apprentissage, en privilégiant l'apprentissage mutuel dans le cadre de partenariats avec des pays à revenu intermédiaire, les enseignements tirés des évaluations et la coopération Sud-Sud.

Le renforcement des capacités est une priorité absolue pour tous les pays partenaires et notamment pour les pays se trouvant dans une situation de fragilité. Nous œuvrerons avec le G7+ et l'International Dialogue Group à l'élaboration d'un protocole à adopter lors du Forum de Busan. Ce protocole fournira des informations utiles pour utiliser de manière efficace des ressources limitées à l'appui du développement et aidera à produire des résultats décisifs à court et moyen termes. Nous félicitons le G7+ d'avoir montré l'exemple en faisant du renforcement des capacités une priorité.

Le Caire, 29 mars 2011.

Pour plus d'informations, se reporter au Réseau d'apprentissage sur le développement des capacités à l'adresse suivante :

www.lendcd.org/event/2011/cairo-workshop-capacity-development-concepts-implementation

NOTES

1. *Faire du renforcement des capacités une réalité dans les processus d'aide, janvier 2011 ; Consensus du Caire sur le renforcement des capacités : Appel à l'action, 29 mars 2011 ; Capacity development: lessons learned and actions for Busan and beyond [Développement des capacités : leçons tirées et actions dans le cadre de Busan et au-delà], mars 2011.*
2. *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation ; 2011 ; Ne pas nuire - Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État, OCDE, 2010 ; Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, OCDE, 2011.*
3. *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques, OCDE, 2006*
4. *ibid*
5. Ces exemples sont pour la plupart repris de l'examen par les pairs réalisé par le CAD sur la coopération pour le développement mise en œuvre par les membres, rapport de synthèse pour 2009-10 produit en 2011, ainsi que d'autres études de l'OCDE (voir notes i et ii) et de propositions de membres du CAD et d'observateurs.
6. La Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA de 2001 ne couvre pas la coopération technique.
7. *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne, Stratégie-cadre, UE, juillet 2008.*
8. Le montant de 1 447 248 USD est provisoire et aucun chiffre n'est encore disponible concernant la part de l'APD des États-Unis consacrée au financement de bourses d'études.
9. Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles et touchés par des conflits, élaborée par le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, a été approuvée à l'occasion du 4ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu du 29 novembre au 1er décembre 2011 à Busan, en Corée. Cette « nouvelle donne » préconise des objectifs pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État qui doivent permettre de progresser vers la réalisation des OMD et orienter les travaux en faveur du développement dans les États fragiles et en proie à des conflits.
10. *Rapport de résultats de 2010 : développement des capacités, construire des sociétés autonomes, NORAD, 2010*

*Dans le domaine du développement,
l'objectif suprême des membres du
CAD devrait être de ne plus avoir de
raison d'être. Accorder la priorité au
renforcement des capacités devrait nous
aider à progresser plus avant vers la
réalisation de cet objectif.*

