

De l'autonomisation locale à l'harmonisation de l'aide

Tendances et défis du renforcement des capacités

Auteur : Jan Ubels, SNV< jubels@snvworld.org>, Auteur : Thomas Theisohn, PNUD< thomas.theisohn@undp.org>, Auteur : Volker Hauck, ECDPM< vh@ecdpm.org>, Auteur : Tony Land, PNUD< tland@info.bw>

Malgré les nombreuses interprétations des mots « capacité » et « renforcement », les tendances actuelles indiquent l'apparition d'un consensus sur les défis que les professionnels doivent affronter. Cet article liminaire retrace l'évolution du débat sur le renforcement des capacités et présente nos ambitions pour Capacity.org, forum de discussion et portail d'information.

Le terme de renforcement des capacités s'est imposé dans les années 90 à la suite du succès mitigé des actions de développement, qui étaient alors techniques et induites de l'extérieur. Il mettait l'accent sur les aptitudes requises pour mettre sur pied et appuyer les actions de développement, et sur l'« appropriation » par les acteurs locaux. Plus récemment, la capacité est revenue au centre du débat international sur le développement et a été une des notions discutées au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé par le CAD de l'OCDE à Paris en février 2005. Et le rapport du Projet du millénaire de l'ONU, *Investir dans le développement* [1], a montré de façon convaincante qu'il était possible, au prix d'efforts véritables, d'aider les pays à échapper à la pauvreté, si bien que la notion de capacité sera aussi probablement à l'honneur lors du Sommet du millénaire +5 qui doit se tenir à New York en septembre. Nous savons plus ou moins ce qu'il faudrait faire mais, contrairement à ce que le rapport semble affirmer, nous n'avons pas l'expérience nécessaire pour orienter les décisions sur les modalités d'action. Populations locales, pays en développement, communauté internationale : à aucun niveau nous n'avons réussi à obtenir des résultats efficaces à l'issue d'actions de développement d'une telle envergure. Pour ce qui est des capacités, la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement constitue pour nous tous une véritable gageure.

Des approches différentes

Il semble parfois que le renforcement des capacités soit considéré comme la panacée pour quasiment tout ce qui touche au secteur du développement. Le terme est utilisé de manières différentes, souvent contradictoires. Il peut se référer aux choses les plus diverses, allant de la formation d'individus à de vastes réformes institutionnelles. Les bailleurs utilisent souvent ce terme quand ils parlent d'harmonisation des bailleurs et d'approches sectorielles, ou bien pour

justifier l'introduction de « bonnes » stratégies et de « bons » cadres institutionnels. La société civile l'utilise comme équivalent d'autonomisation des acteurs locaux, de développement de bas en haut des organisations et des réseaux locaux, et de transformation sociétale. Pour certains, le renforcement des capacités est une philosophie et une attitude, presque synonyme du terme même de développement. Pour d'autres, c'est une pratique professionnelle sous-tendue par des méthodologies particulières, ancrées dans le développement organisationnel et la facilitation de processus.

Il est évident que des définitions aussi variées sont influencées par des types distincts d'organisations et de cadres du travail. Mais elle reflètent aussi des différences de perspective. Dans toute discussion sur le renforcement des capacités, il est donc important de toujours demander : la capacité pour quoi ? pour qui ? et à quelle fin ? C'est ce que nous continuerons de faire avec Capacity.org, afin de nous écarter des sentiers battus et d'encourager un véritable débat générateur de progrès et de compréhension.

Une meilleure compréhension du renforcement des capacités

Tendance 1. Au lieu de se concentrer sur des organisations prises isolément, on considère davantage la capacité dans des réseaux et de vastes systèmes (tels que secteurs, approches de l'ensemble des pouvoirs publics, transformation de la société). Bien souvent, la capacité découle d'une interaction entre les compétences d'individus, d'organisations, de réseaux et de grandes institutions ou de grands systèmes.

Tendance 2. On reconnaît davantage aujourd'hui les aspects « soft » et moins tangibles du renforcement des capacités, comme le montrent certaines des définitions données ci-dessus. Des études de cas effectuées sur des actions réussies de renforcements des capacités ont mis en évidence des facteurs tels que l'exercice des responsabilités, les valeurs, les mesures incitatives et les motivations, la légitimité, les relations de pouvoir et la culture de l'organisation. [2]

Tendance 3. Il est généralement admis que le renforcement des capacités est un processus dynamique déterminé par le contexte et la situation. Il requiert en permanence une planification stratégique, une interaction, des négociations et un apprentissage-action. Le renforcement des capacités ne se prête pas à une conception préalable et à une « mise en œuvre » ; il exige un « gradualisme stratégique » (Brian Levy (2005) Présentation au forum du LENPA, Washington, avril 2005). [3]

Tendance 4. On prend conscience de l'impossibilité d'imposer tout bonnement des hautes sphères un changement de grande ampleur ; il faut au contraire y voir un processus

d'apprentissage social décentralisé [4]. De bonnes stratégies peuvent créer de meilleures conditions, mais elles ne produisent pas de renforcement des capacités. Celui-ci exige des expérimentations sur le lieu de travail et l'apprentissage, horizontal et vertical, qu'elles entraînent (liens micro-macro).

Tendance 5. Le renforcement des capacités n'est pas neutre ; il modifie les relations sociales, politiques, culturelles et économiques. L'appui au renforcement des capacités nécessite des « parties externes » qui maintiennent un équilibre délicat entre absence d'esprit partisan et assistance pour appréhender les orientations du développement. Il requiert également une bonne compréhension des processus de changement en cours dans une société (y compris des « [moteurs du changements](#) »).

L'apparition d'un agenda des défis et des débats

Les diverses tendances présentées ci-dessus ont leurs détracteurs, et les lecteurs souhaiteront peut-être formuler des critiques et proposer d'autres points de vue. Mais essayer de mettre en pratique ces diverses conceptions engendre certainement de multiples difficultés, dilemmes et débats. Dans la rubrique «

[Opinion](#) », Richard Manning, président du Comité d'aide au développement de l'OCDE, souligne les avancées considérables enregistrées par l'harmonisation de l'aide et les réformes visant à changer le comportement des bailleurs sur le terrain (délais plus souples, approches plus flexibles de renforcement de l'État, cohérence accrue des stratégies et mesures incitatives). En revanche, dans une

[interview](#), Rajesh Tandon, un des principaux praticiens du renforcement des capacités en Inde, affirme que l'harmonisation des programmes d'action des bailleurs, si elle permet de gérer de grands systèmes de façon plus globale (tendance 1) contrecarre le besoin d'apprentissage social décentralisé et le besoin d'innovation (tendance 4).

Capacity.org cherchera à stimuler les débats sur les progrès méthodologiques. À cette fin, nous mentionnons dans les paragraphes suivants divers sujets qui, espérons-nous, trouveront un écho parmi les lecteurs et les encourageront à partager leurs expériences et leurs opinions avec la vaste communauté des professionnels.

Appréhender et appuyer les capacités dans les réseaux et les partenariats

De nombreuses actions de développement exigent des capacités qui dépassent les limites des organisations. Dans la pratique, toutefois, c'est l'organisation prise isolément qui sert encore de cadre de référence dans les débats et dans les activités de renforcement des capacités, parfois même sans qu'on en soit conscient. Les outils analytiques et les possibilités d'intervention visant à favoriser le développement des réseaux et des partenariats sont encore peu efficaces. Capacity.org se propose d'accueillir des échanges sur les interventions qui ont engendré des réseaux et des partenariats performants, et sur les expérimentations faites avec

des concepts et des approches d'intervention susceptibles d'être utiles aux praticiens dans d'autres contextes. Pour engager cet échange, nous présentons [le cas d'un partenariat communal fructueux au Mali](#) , ainsi qu'un bref article de Jan Ubels explorant ses dimensions conceptuelles. Les lecteurs sont invités à contribuer au débat sur ce sujet qui sera d'ailleurs le thème d'un prochain numéro de Capacity.org.

Le renforcement des capacités dans des contextes fragiles

Les ambitions du renforcement des capacités restent les mêmes dans les contextes fragiles, mais elles peuvent exiger des réponses opérationnelles peu orthodoxes. Il s'agit d'assurer des prestations de services de base dans des États en situation d'échec, de protéger le capital social dans des zones de conflit, et de s'engager dans des contextes marqués par une insuffisance en ressources humaines et une faible volonté de changement.

[Les zones touchées par le VIH/sida](#) posent un problème particulier exposé par Rick James et Rebecca Wrigley.

Améliorer les relations d'aide

Le centre de gravité de la prise de décision et de la responsabilité collective dans la coopération internationale au développement se déplace vers les pays. L'appropriation nationale ou locale, l'harmonisation et l'action commune doivent définir les partenariats de l'aide. Mais les relations de l'aide sont essentiellement inégales, le pouvoir des financiers, des décideurs et des professionnels étant inégalement réparti. Il est difficile de passer d'une dynamique perverse à une dynamique vertueuse dans les relations d'aide et les partenariats de développement, mais tant les bailleurs que les ONG se sont engagés dans des expériences importantes pour essayer d'y parvenir. Les lecteurs sont invités à faire part de leurs expériences en matière de création de partenariats équilibrés, d'égalité des chances entre parties prenantes locales et partenaires externes, et de développement de la transparence, de la confiance, de la responsabilité mutuelle et de la volonté d'agir. Dans un premier article sur ce sujet,

[Philip Courtnadge relate le cas de la Tanzanie](#) où un suivi indépendant s'est révélé propice



L'établissement de liens micro-macro efficaces

C'est au niveau local que s'effectuent les innovations majeures et l'apprentissage de « ce qui marche vraiment » et que l'on constate des améliorations effectives. En même temps, les améliorations systémiques requièrent un environnement propice, de bonnes stratégies et des cadres institutionnels efficaces. Dans la pratique, ces deux aspects du développement ne se concilient pas aisément. De nombreux bailleurs et gouvernements nationaux inscrivent leur action dans la perspective de systèmes macro et du développement centralisé, tandis que les ONG et les acteurs locaux recherchent des solutions locales et se montrent souvent incapables de partager des informations et des réussites importantes, et de leur donner de l'ampleur. En favorisant l'échange d'exemples pratiques, nous espérons encourager un apprentissage méthodologique plus systématique sur la manière dont l'innovation locale peut être efficacement liée à une stratégie centrale et au développement institutionnel : quels liens

verticaux (ascendants et descendants), quels processus de négociation, quels espaces pour l'apprentissage et les rôles intermédiaires s'avèrent réellement efficaces dans la pratique, dans des contextes divers. Rajesh Tandon aborde ces questions dans [l'interview](#) .

Diagnostic, planification, suivi et évaluation du renforcement des capacités

Avec l'apparition de notions plus pointues du renforcement des capacités (voir ci-dessus), les questions relatives au diagnostic, à la planification, au suivi et à la mesure des résultats demandent également une nouvelle génération de réponses. De prochains numéros de Capacity.org porteront sur le diagnostic, la planification, et le suivi et l'évaluation. Volker Hauck se penche d'ores et déjà sur le regain d'intérêt pour [la pensée des systèmes](#) et il examine de nouvelles approches de diagnostic et leurs incidences sur la planification, le suivi et l'apprentissage.

Se familiariser avec les aspects « soft » ou intangibles du renforcement des capacités

Exercice de l'autorité, mesures incitatives, motivations, attitude, légitimité, valeurs, pouvoir et culture sont les éléments clés d'un renforcement réussi des capacités. Mais la pensée dominante est encore axée sur des éléments traditionnels, plus tangibles, des capacités, tels que structures, systèmes, compétences, finances, TIC, etc. Pour les prochains numéros de Capacity.org, nous invitons les praticiens à fournir des exemples pratiques d'intégration de ces facteurs intangibles dans leur travail (en précisant les enseignements qu'ils en ont tirés) et à expliquer comment ils parviennent à mettre en évidence les éléments tangibles pour les soumettre à la discussion et au changement.

Postface

Capacity.org poursuivra le travail effectué au cours des six dernières années pour démystifier la notion de renforcement des capacités et approfondir les aspects pratiques permettant de l'appuyer efficacement. Capacity.org fait partie d'un courant actuel d'actions qui vise à nouer des liens entre les organisations de développement bilatérales et multilatérales. Ce courant comprend Impact Alliance, le programme Praxis d'Intrac, les réseaux Learning Networks on Capacity Development and on Programme-based Approaches (LenCD/Govnet et LENPA), un nombre croissant d'acteurs et de praticiens du Sud, et de nombreuses initiatives locales et régionales. Dans ce sens, il existe une communauté de pratique sur le renforcement des capacités, qui adhère à l'apprentissage par la pratique, l'analyse et l'échange, à l'instauration d'un savoir et d'un appui spécialisés, et au dialogue avec les praticiens et les décideurs. Si Capacity.org peut contribuer à cette action ambitieuse dans les années à venir, nous aurons réalisé notre objectif principal.

[1] Projet du millénaire des Nations unies (2005)
[Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals.](#)
PNUD/Earthscan.

[2] Voir les études de cas sur l'hôpital de Lacor (Ouganda), le réseau COEP (Brésil) et le programme ENACT (Jamaïque) réalisées pour l'étude Capacité, changement et performance de l'ECDPM.
www.ecdpm.org

[3] Brian Levy (2005) Présentation au forum du LENPA, Washington, avril 2005.

[4] Ellerman, D. (2004) Autonomy-respecting assistance: toward an alternative theory of development assistance. *Review of Social Economy*, 62(2): 149-168.

[5] DFID (2004)
[Public Information Note: Drivers of Change](#) . Department for International Development, RU.