

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS AU-DELÀ DE L'AIDE



ÉDITÉ PAR HEINZ GREIJN,
VOLKER HAUCK, TONY LAND
ET JAN UBELS

Le renforcement
des capacités
au-delà de l'aide

Remerciements

Capacity.org est, depuis 1999, une ressource comprenant un site Web et une revue professionnelle destinée aux praticiens intervenant dans le domaine du renforcement des capacités de par le monde, qui fournit des informations sur les développements, idées, politiques, méthodes pratiques et outils les plus récents. *Capacity.org* a été établi par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). En 2005, la SNV a pris l'initiative d'accroître l'impact de la revue en renforçant la plate-forme imprimée et internet. La même année, le PNUD s'est joint à la SNV et à l'ECDPM au sein du consortium qui administre *Capacity.org*, auquel sont venus s'adjoindre ultérieurement l'ICCO, la CRDA et la PRIA.

Après la parution de la présente publication, les activités de *Capacity.org* se limiteront à continuer d'assurer l'accessibilité à la ressource de connaissances constituée au fil des ans par le biais du site www.capacity.org. Ces activités seront développées de nouveau dès que de nouveaux sponsors se manifesteront.

En sus des rédacteurs de la présente publication, ont siégé au Comité de rédaction de *Capacity.org* les personnes dont les noms suivent : Kaustuv Bandyopadhyay (PRIA), Niloy Banerjee (PNUD), Niels Keijzer (ECDPM), Sue Soal (CDRA), Thomas Theisohn (PNUD) et Hettie Walters (ICCO). Evelijne Bruning a été rédactrice en chef en 2005-2006 et Wangu Mwangi, éditeur Web de 2007 à 2014. Les tâches de production ont été confiées à l'équipe de Contactivity : Rutger Engelhard (directeur), Valerie Jones (révisseuse), Mark Speer (révisseur), Anita Toebosch (maquettiste) et Michel Coclet (traducteur). Nous remercions ces collègues de leur dévouement et de leur professionnalisme. Mais nous remercions surtout les centaines d'auteurs qui, pendant 15 ans, ont contribué aux 47 livraisons de *Capacity.org* et au site Web. En partageant leurs connaissances par le biais de cette plate-forme, ils ont apporté énormément au corpus de connaissances sur le renforcement des capacités. Ces connaissances restent vivantes et continueront d'évoluer à mesure que les efforts internationaux de développement entreront dans les nouvelles phases dynamiques explorées dans les pages qui suivent.

Les rédacteurs : Heinz Greijn, Volker Hauck, Anthony Land et Jan Ubels

Colophon

Éditeurs	SNV – Organisation néerlandaise de développement Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)
Production	Contactivity BV, Leyde (Pays-Bas)
Comité de rédaction	Heinz Greijn, Volker Hauck, Anthony Land et Jan Ubels
Contrôle rédactionnel	Speer Publications, La Haye (Pays-Bas)
Traduction en français	Michel Coclet, Esondido, CA (USA)
Mise en page	Contactivity BV, Leyde (Pays-Bas)
Impression/reliure	Drukkerij Holland, Alphen aan den Rijn (Pays-Bas)
Photos de couverture	Alamy/SCPhotos, Alamy/T. Pepeira, Alamy/J. Matthews, Magnum/I. Berry, Flickr
ISBN	978-90-72908-48-3

Préface

Capacity.org a été lancé en 1999 en réponse à l'intérêt croissant pour le renforcement des capacités en tant que facteur clé du développement durable. Le concept n'était pas nouveau mais il y avait beaucoup à apprendre sur les bonnes pratiques en la matière. Au fil de ses 15 années d'existence et des 47 numéros de sa revue, c'est précisément ce à quoi s'est attaché *Capacity.org* en traitant d'un large éventail de questions liées au concept et à la pratique du renforcement des capacités dans la coopération au développement.

Le contexte de la coopération a toutefois connu des changements radicaux au cours de ces 15 années et les dichotomies simples qui définissaient la relation de l'aide – pays riches et pays pauvres, donateurs et bénéficiaires, Nord et Sud, expertise étrangère et connaissances locales – sont aujourd'hui obsolètes. Les flux mondiaux de connaissances et d'expertise changent. De nouveaux acteurs ont fait leur entrée sur la scène de la coopération au développement, pays non membres du CAD, investisseurs d'impact, organisations philanthropiques et entreprises du secteur privé.

Quand nous parlons d'intervenants « au-delà de l'aide », nous entendons des sources d'appui qui se situent hors du secteur traditionnel de l'aide et qui apportent au renforcement des capacités des sommes de plus en plus substantielles de connaissances et de financement. Ces intervenants ne font peut-être pas expressément référence au renforcement des capacités dans leurs travaux, et ne connaissent pas nécessairement le corpus de connaissances accumulé dans ce domaine au fil des ans, mais ils sont d'une importance croissante par l'influence qu'ils exercent sur les modalités selon lesquelles les gens, les organisations et la société évoluent et renforcent leurs capacités.

Quelles sont les incidences de cette réalité sur le corpus de connaissances et de pratiques qui s'est constitué au cours des dernières décennies dans le secteur de l'aide à l'appui du renforcement des capacités ? Y a-t-il, en fait, un rôle pour le renforcement des capacités au-delà de l'aide ? Comment ces acteurs et ces parties prenantes, dont la sujétion à l'aide se réduit mais qui continuent de connaître des difficultés en matière des capacités, peuvent-ils tirer parti des bonnes pratiques et continuer de les développer ? Au vu de l'applicabilité du programme de développement durable à tous les pays, les contraintes des capacités des pays riches seront-elles, elles aussi, expressément reconnues et prises en considération par le biais d'une coopération internationale accrue ? Et quelles contributions le renforcement des capacités pourra-t-il apporter dans les situations difficiles de fragilité et d'instabilité, où le rôle de la communauté internationale restera important dans un avenir prévisible ?

Capacity.org publie le présent numéro spécial, qui est consacré à l'examen de ces questions, pour marquer sa 15e année de parution et pour reconnaître les évolutions notables de la situation au fil de ces 15 ans. Il le fait, fort de sa conviction que le renforcement des capacités reste aussi pertinent aujourd'hui que jamais et qu'il joue d'ores et déjà un rôle essentiel dans la transformation de la société au-delà de l'aide.

Allert van den Ham, Directeur général de la SNV et Ewald Wermuth, Directeur de l'ECDPM
Mai 2015

Table des matières

Préface	iii
Réflexions sur 25 ans de renforcement des capacités et les tendances émergentes	1
Anthony Land, Heinz Greijn, Volker Hauck et Jan Ubels	
Renforcement des capacités du secteur public : les donateurs peuvent-ils faire mieux ?	23
Nils Boesen	
Qui est-ce qui commande ici ? Résistance à la réforme en matière d'appui au renforcement des capacités	33
Niels Keijzer et Piet de Lange	
Renforcement de la capacité des pays à s'auto-diriger : expériences des groupes de réflexion et des réseaux de connaissances	45
Volker Hauck et John Young	
Avec des contributions de Irene A. Kuntjoro et Husni Mubarak	
L'engagement du secteur privé dans les partenariats et les plates-formes pour le développement	61
Jan Ubels et Allert van den Ham	
Développement, démocratie et participation : le cas singulier de la responsabilisation sociale	77
Kaustuv Kanti Bandyopadhyay	
Renforcement des capacités et résilience	91
Frauke de Weijer et Erin McCandless	
La capacité de mobilisation de ressources des pays en développement	107
Annalisa Prizzon	
Épilogue	119
Au sujet des auteurs	123

Réflexions sur 25 ans
de renforcement des capacités
et les tendances émergentes



Réflexions sur 25 ans de renforcement des capacités et les tendances émergentes

Par Anthony Land, Heinz Greijn, Volker Hauck et Jan Ubels

Capacity.org a été établi en 1999, à une époque où la communauté des donateurs internationaux s'intéressait à un nouveau concept attrayant, celui du « développement des capacités », devenu ensuite « renforcement des capacités ». Rares étaient ceux qui disconvenaient de son importance, mais nombreux ceux qui mettaient en question ses fondements théoriques et sa valeur opérationnelle. Dans ce premier chapitre, les auteurs jettent un regard rétrospectif sur l'évolution de la pensée et de la pratique du renforcement des capacités (RC) au fil des 25 ans écoulés et, en guise de conclusion, examinent les grandes tendances du paysage du développement qui éclaireront l'avenir de la pratique du RC.

Lors de la création de *Capacity.org* en 1999, le renforcement des capacités (RC) n'était pas, tant s'en faut, un concept nouveau et il plongeait ses racines dans un certain nombre d'idées et de traditions académiques en matière de développement qui remontaient aux années 1960 et 1970. La pensée et la pratique du renforcement des capacités reposaient sur les notions fondamentales de la durabilité et de l'autonomisation. À l'époque de la décolonisation, les États nouvellement indépendants et leurs ressortissants se voyaient offrir des possibilités d'autodétermination et de gestion de leur propre destin en matière de développement. L'édification de l'État, comprenant la mise en place de systèmes politiques et administratifs capables de gérer les affaires de l'État ainsi que le développement progressif d'une population de citoyens instruits et engagés, exige le renforcement des capacités des gens, des organisations et de l'ensemble de la société. Les sciences politiques, l'administration publique, l'économie et la sociologie étaient d'importantes disciplines d'enseignement qui éclairaient cette pensée.

Le renforcement des capacités a également subi l'influence de la pensée relative au développement communautaire et participatif, d'où sont issus d'importants concepts ayant trait à l'auto-assistance, à l'autonomisation des communautés, aux moyens de subsistance durables et, plus récemment, à la résilience communautaire et sociétale, concepts fortement influencés par la sociologie, l'anthropologie et les sciences politiques. C'est également dans ce contexte qu'a été formulée dans les années 1980 l'approche de la capacité (ou compétence) humaine¹, axée sur la signification morale de l'aptitude de l'individu à parvenir à un type d'existence qui a une valeur justifiée pour lui.

Nombre d'autres disciplines ont influé sur le renforcement des capacités : les sciences de la gestion, par exemple, les études sur le genre, la gestion des ressources humaines et le développement organisationnel, mais aussi certains sous-domaines des sciences économiques, tels que l'économie institutionnelle et comportementale, et, plus récemment, la pensée systémique et la théorie de la complexité.

Des relations étroites avec l'aide

Le discours sur le renforcement des capacités a toujours été étroitement associé à la coopération au développement. La notion était déjà présente lorsque l'aide est devenue un nouvel instrument de coopération internationale, implicitement contenue dans le plan Marshall pour la reconstruction européenne, mais elle a pris un sens particulier à l'époque de la décolonisation et de la formation d'États-nations indépendants. À cet égard, l'apport d'une assistance aux pays, aux sociétés et aux gens pour les aider à élaborer leurs propres institutions et ressources humaines et à accéder à l'autonomie économique a toujours été l'un des grands objectifs de l'aide².

Les premiers efforts posaient pour hypothèse qu'il s'agissait simplement de transplanter les institutions occidentales et de doter une élite administrative de compétences de base, et que le reste viendrait de lui-même. L'élaboration des institutions et la formation, menées en parallèle avec le développement de l'infrastructure, sont devenues les principaux ingrédients de l'aide durant les années 1960 et 1970. Était absente de cette aide toute analyse politique, de même qu'une prise en considération du contexte local. Elle subissait également l'influence de la géopolitique de la Guerre froide, qui avait pour effet des manipulations des processus d'élaboration de l'État tenant compte de visées générales de politique étrangère.

Comme il apparaissait de plus en plus clairement que de tels efforts n'auraient vraisemblablement pas d'effets durables si les acteurs locaux n'adhéraient pas à la transformation envisagée de leur société, les concepts d'appropriation, de participation et de partenariat ont commencé à se diffuser dans la pensée du développement. La supposition selon laquelle le développement serait un bien public intrinsèque valable a fait place à la réalisation qu'il s'agit en fait en la matière de changement et de choix. Le développement est alors devenu politique, brouillon, contesté et exposé au risque de prise en main par les élites et de comportements prédateurs. Dans ce contexte, la notion de (bonne) gouvernance a gagné en popularité à la fin des années 1990 et a convergé avec la pensée émergente du RC.

Les donateurs se sont ainsi rendu compte qu'ils devaient travailler et opérer de manière autre. Il ne s'agissait pas seulement, dans la tâche du renforcement des capacités, des besoins des pays mais aussi des modalités d'engagement des donateurs. Il a été généralement reconnu que l'inégalité des relations de pouvoir, l'imposition de conditionnalités politiques par le biais de pressions financières, sapait le leadership local et l'appropriation à ce niveau. La démarche consistant à en faire trop et à ne pas aider suffisamment à faire débouchait sur des substitutions et sur une multitude de

projets non coordonnés. Les nouveaux concepts du partenariat puis de l'efficacité de l'aide ont émergé au cours des années 1990 et 2000.

Trouver le moyen d'appuyer un renforcement des capacités dirigé par le pays lui-même reste l'un des principaux défis à relever, et une grande partie du travail analytique sur le RC commandité par la communauté internationale durant les 15 dernières années y est consacrée. À cet égard, le discours du RC est intimement associé aux débats en évolution portant sur l'appropriation par les pays, les partenariats et l'efficacité de l'aide, une attention croissante étant portée aux dimensions politiques, culturelles et autres du contexte dans lequel se situe le renforcement des capacités. Au niveau le plus fondamental, l'adage chinois qui conseille d'apprendre aux populations à pêcher plutôt que de leur donner du poisson continue d'illustrer l'esprit du renforcement des capacités financé par les donateurs tout en rappelant la difficulté constante de tenir compte des pressions qui encouragent à une substitution de capacités pour répondre aux besoins du jour sans oublier pour autant la promotion d'un renforcement des capacités dans le long terme. Au nombre des préoccupations de la communauté de l'aide figurent toujours la durabilité et les stratégies de sortie. La solution consiste, on le reconnaît généralement, à doter les pays de l'aptitude à diriger leurs propres processus de changement pour qu'ils trouvent des moyens de renforcer et d'entretenir des capacités humaines, organisationnelle et institutionnelles.

Le renforcement des capacités, dans son état actuel, a émergé de ces diverses composantes de l'expérience théorique, opérationnelle et politique. C'est aujourd'hui un concept très holistique qui englobe ces composantes, nous rappelle les objectifs sous-jacents de l'aide, souligne la nature organique et politique du développement et signale la nécessité de repenser les modalités de la conduite des affaires du secteur de l'aide.

Évolution de la pensée et de la pratique du RC

Comment la pensée et la pratique du renforcement des capacités ont-elles évolué au cours des années 1990 et au début du troisième millénaire ? On trouvera ci-dessous la description d'initiatives, publications et événements choisis qui ont influé sur cette évolution.

Le début des années 1990 a été marqué par un foisonnement d'activités avec, d'une part, un appel à une meilleure appréciation des capacités des pays en développement et, d'autre part, des critiques croissantes de l'évolution de la coopération technique depuis que l'administration Truman en avait fait l'une des pierres cornières de la politique étrangère américaine dans le monde en développement en 1949.

En 1993³, le PNUD a publié le rapport Berg, aujourd'hui célèbre, sur la coopération technique intitulé *Repenser la coopération technique – Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, qui rendait compte d'une analyse exhaustive des fonctions et des dysfonctionnements de la coopération technique (CT). Fondé sur une étude des évaluations des principaux organismes d'aide multilatéraux et donateurs bilatéraux, le rapport concluait : « Presque tout le monde reconnaît l'inefficacité de la coopération

technique à atteindre ce qui est, ou devrait être, son principal objectif : améliorer l'autonomie des pays bénéficiaires par la création d'institutions et le renforcement des capacités locales pour une meilleure gestion de l'économie nationale ». Le rapport exposait en détail plusieurs des causes de l'inefficacité, sur laquelle il insistait, de la coopération technique.

On engageait des personnels étrangers, même pour les fonctions qui n'exigeaient que des compétences modestes, tandis que les diplômés universitaires locaux étaient au chômage. Contrairement aux fonctionnaires de l'État, ces expatriés étaient bien rémunérés, bien équipés, bien informés et, on le conçoit, fortement motivés. Ils étaient enclins à se charger de responsabilités de plus en plus nombreuses. La motivation des personnels locaux, qui ne bénéficiaient pas de ces avantages et de ces moyens, était faible. Les systèmes d'incitatifs tendaient à pousser les expatriés à obtenir les résultats visés mais pas à renforcer les capacités locales, tâche à laquelle beaucoup d'entre eux n'avaient pas été formés et pour laquelle ils ne possédaient pas les compétences d'accompagnement voulues. En conséquence, le modèle expatrié-homologue n'a pas renforcé les capacités locales. De plus, on reprochait à la CT d'être impulsée par les donateurs et par l'offre. Les priorités établies au niveau national étaient souvent ignorées ou écartées par des décisions prises dans les divers pays donateurs, chacun promouvant ses propres projets assortis de leurs propres exigences en matière de comptabilité et de communication d'information. L'appropriation était donc faibles et les efforts de développement, fragmentés, ce qui s'opposait à la mise en place d'institutions locales fortes.

La parution du rapport Berg a suscité en 1994 l'établissement, au sein du CAD-OCDE, du réseau de la CT, qui avait pour objet d'examiner de plus près les constats et les recommandations du rapport. Ce réseau a été rebaptisé par la suite « Réseau (informel) sur le développement des institutions et des capacités », pour reconnaître la nécessité de se concentrer non plus sur la coopération technique en tant qu'intrant mais sur le renforcement des capacités en tant qu'extrant⁴.

Le programme du RC s'est élaboré peu à peu et a pris son essor. Par le biais d'un alliage d'activités de recherche et de plaidoyer ainsi que d'un apprentissage par la pratique, le renforcement des capacités s'est trouvé propulsé au centre du discours politique sur l'efficacité de l'aide, tandis que praticiens et stratégestes continuaient d'établir une base de connaissances plus robuste sur les pratiques efficaces et novatrices en la matière⁵. À partir du milieu des années 1990s, les principaux organismes d'aide bilatéraux, donateurs bilatéraux et ONG de développement ont tous adopté le renforcement des capacités en tant que composante centrale de leur panoplie d'interventions et du niveau opérationnel où il était l'ont porté au niveau politique et stratégique. Il s'est dégagé un consensus selon lequel les capacités ne sauraient évoluer que si les autorités du pays bénéficiaire et les acteurs locaux étaient en charge de leur propre développement. Ceci exigeait des modifications des modalités de l'aide ainsi que des relations entre donateurs et pays bénéficiaires. Il a été de plus en plus généralement reconnu que l'aide-projet sapait souvent les capacités locales

sous l'effet d'une fragmentation, d'une multitude d'exigences diverses en matière de communication d'information et de comptabilité, et de la présence de structures dirigées par les donateurs, parallèles à l'administration gouvernementale.

La modalité de l'aide dominante, jusqu'alors l'aide-projet, s'est peu à peu orientée vers le soutien budgétaire et les approches sectorielles dans lesquelles il est attendu des autorités du pays bénéficiaire qu'elles jouent un rôle directeur. Les ONG ont également reconnu l'effet de fragmentation des multiples projets autonomes et ont commencé à adopter des approches programmatiques⁶ qui se souciaient de la cohérence des interventions, impliquaient de multiples parties prenantes et reposaient sur une compréhension élargie du contexte, comportant notamment l'application de démarches plus sensibles aux sexospécificités. Les agents de développement du Nord qui occupaient des postes de gestion et de conseil ont progressivement cédé la place à des homologues du Sud.

Après l'avènement du nouveau millénaire, des études et des rapports d'évaluation produits par le PNUD, la Banque mondiale⁷, d'autres organisations intergouvernementales⁸ et des pays donateurs⁹ ont commencé à fournir des données factuelles documentant l'efficacité des changements apportés à la coopération technique du fait de cette évolution de la compréhension du renforcement des capacités. Le tableau d'ensemble émergeant restait toutefois mitigé : malgré le consensus qui se dégagait sur ce qu'est un renforcement des capacités efficace et sur les interventions requises, on ne pouvait faire état que de progrès modestes en matière de changement des pratiques et d'instauration de conditions propices dans lesquelles un tel renforcement pourrait s'implanter¹⁰.

Des études effectuées par le PNUD ont constaté une diversité notable quant aux façons dont les autorités locales définissaient et géraient le RC, certains pays s'avérant très proactifs alors que d'autres restaient passifs. L'environnement institutionnel était souvent peu propice à l'appui au RC; au nombre de ses faiblesses figuraient la corruption, le favoritisme dans le recrutement, l'avancement fondé sur l'ancienneté et pas sur la performance, et la faiblesse des salaires dans la fonction publique, faiblesses qui sapait les efforts d'établissement d'institutions efficaces et responsabilisées.

Les donateurs, entre temps, s'en tenaient aux pratiques signalées 10 ans auparavant par Berg comme peu favorables au renforcement des capacités¹¹. Une évaluation de la Banque mondiale, par exemple, a conclu que la plupart de l'appui apporté par la Banque au renforcement des capacités pêchait par manque d'approche intégrée et restait trop fragmenté, les activités étant dispersées entre des projets trop nombreux et leurs objectifs étant souvent peu clairs. Les divers outils et instruments de renforcement des capacités, notaient les évaluateurs, pourraient être utilisés plus pleinement et plus efficacement en évitant de limiter les interventions à la formation comme cela se faisait fréquemment.

Les résultats mitigés¹² mis en évidence dans les études du PNUD et de la Banque mondiale, ainsi que dans celles d'autres organismes, ont incité le CAD à publier en 2006 un document sur les bonnes pratiques en matière de RC, intitulé *Relever le défi*

posé par le renforcement des capacités – Évoluer vers de bonnes pratiques. Ce document marquait un moment fort de l'histoire du RC, moment auquel fut dressé un état des lieux et où, après force négociations, fut forgé un consensus sur ce que la communauté des donateurs considérait comme l'essence des bonnes pratiques en la matière¹³. Le document du CAD inscrivait également le RC dans le contexte du discours de l'efficacité de l'aide issu de quatre forums de haut niveau organisés par l'OCDE à Rome (2003), Paris (2005), Accra (2008) et Busan (2011). La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, de 2005, énonçait cinq principes¹⁴ à appliquer pour accroître cette efficacité, lesquels correspondaient aux principes sous-jacents du discours du renforcement des capacités depuis le début des années 1990 (appropriation, alignement, harmonisation, actions axées sur les résultats et responsabilisation mutuelle).

Le programme de l'efficacité de l'aide et les travaux relatifs au RC qui y sont associés ont également suscité une nouvelle série d'études, de conseils et de réformes au niveau des organismes concernés, comportant notamment, par exemple, des orientations opérationnelles et pratiques, des techniques et des cadres d'évaluation¹⁵. Ce fut également le point de départ d'une nouvelle vague d'exploration¹⁶ qui a ouvert le discours du RC à des considérations relevant de domaines connexes, notamment de l'analyse de l'économie politique, de la pensée systémique et de la complexité, du contexte de la résilience¹⁷, de la sécurité humaine et de l'élaboration de l'État. L'attention particulière accordée aux situations de conflit et de crise a mené à l'approbation du New Deal pour l'engagement dans les États fragiles à l'appui de la consolidation de la paix et de l'édification des États (Busan 2011)¹⁸.

Un point important de l'évolution survenue au cours de la décennie écoulée a été l'adoption du programme du RC hors de la communauté traditionnelle de l'aide. L'Afrique s'est montrée particulièrement active, surtout au niveau continental, et a reconnu le RC comme un défi et un objectif fondamentaux du développement. L'Union africaine, par exemple, a formulé un Cadre stratégique de renforcement des capacités et a fait du RC l'un des trois thèmes selon lesquels a été organisé son portail Internet sur l'efficacité du développement, la Plate-forme africaine pour l'efficacité du développement¹⁹.

Leçons clés

Qu'avons-nous appris sur les capacités et leur renforcement ? On trouvera ci-dessous un exposé sommaire de ce qu'ont été, selon nous, les enseignements clés retenus.

Capacités, compétences et niveaux imbriqués – L'une des grandes réalisations a été une compréhension affinée de ce que sont les capacités. On en parlait en termes plutôt généraux et un peu vagues, mais on dispose aujourd'hui d'une large gamme d'outils permettant d'en analyser les composantes. Bien que les termes employés ne soient pas toujours parfaitement cohérents, il s'est dégagé un consensus sur plusieurs aspects du concept de capacités. En premier lieu, il est utile d'envisager ce concept du point de vue des individus, des organisations et des systèmes généraux (contextuels) dans

le cadre desquels ils fonctionnent. Les capacités peuvent être observées à ces niveaux distincts mais imbriqués les uns dans les autres ainsi que dans les relations existant entre eux. En second lieu, il est important de tenir compte des éléments intangibles des capacités, qui sont fréquemment insuffisamment reconnus mais qui peuvent avoir des incidences considérables sur les activités et les performances des individus, des organisations et des systèmes.

Appropriation du changement – Le renforcement des capacités est considéré aujourd'hui comme un processus de changement touchant des groupes de gens, des organisations ou des systèmes globaux. Il apporte des changements en termes de connaissances, de savoirs, d'attitudes, de pratiques ainsi que dans les règles et conventions formelles qui influent sur les comportements des gens et sur leurs relations interpersonnelles. Il s'agit donc d'un processus infiniment plus complexe qu'un simple transfert de compétences ou qu'un apport de ressources et de biens, qui touche à d'autres variables intangibles associées à l'appropriation, remettant en question les valeurs et les intérêts, et offrant des opportunités. Ceux qui, de l'extérieur, appuient le renforcement des capacités doivent reconnaître l'importance primordiale de l'appropriation et du leadership chez les parties concernées et se montrer sensibles aux convenances culturelles, sociales et politiques.

Compréhension du contexte – Le succès et la durabilité du RC dépendent de la compréhension et de la prise en compte des facteurs contextuels susceptibles de favoriser les changements envisagés ou de s'y opposer. Ces facteurs peuvent se comprendre de différentes façons, mais il s'agit, essentiellement, de penser et d'agir politiquement. L'analyse de l'économie politique et la cartographie du changement et des parties prenantes, par exemple, sont devenues des outils importants qui permettent aux dirigeants et aux facilitateurs de repérer les possibilités de changement et d'en déterminer la faisabilité. Chose d'égale importance, ces outils ont fait comprendre que les solutions et les perspectives techniques sont rarement suffisantes et que la participation à des processus de dialogue et la prise en compte de perspectives politiques sont essentielles pour obtenir des résultats durables. La nature et la portée des facteurs politiques varient selon le contexte et l'intervention, mais ils ne sont pratiquement jamais absents.

Prise en compte de la complexité – Le processus de changement se déroule de diverses manières. Les interventions de RC sont généralement plus longues à mettre en œuvre et plus controversées que l'on ne l'envisageait; il est rare qu'elles soient planifiables dans le détail et que leur exécution soit linéaire. Il en est ainsi tout particulièrement lorsque le RC est associé à des processus de réforme complexes, soit sectoriels, soit ayant trait à la gouvernance, soit se situant dans un environnement contesté, tels que les processus de consolidation de la paix et d'édification de l'État en phase de post-conflit. Qu'ils se situent dans les limites d'une organisation donnée, portent sur l'ensemble d'un service public ou concernent toute la société, les processus de changement doivent être gérés itérativement, stratégiquement et avec une forte dose de patience. L'apprentissage devient une composante connexe importante qui autorise

l'adaptation au processus de changement selon les enseignements à retenir et dans un contexte en évolution.

La pensée systémique et en particulier la théorie de la complexité ont ouvert de nouvelles perspectives sur les caractéristiques sous-jacentes du changement et la mesure dans laquelle des interventions contrôlées sont possibles. Elles ont, par exemple, contribué à une critique de l'approche du cadre logique, qui reste l'outil de planification de prédilection pour les organismes d'aide. Peut-être pas en théorie mais assurément dans son application, cet outil est essentiellement axé sur les projets et orienté vers une exécution prévisible et linéaire des interventions, ce qui est difficilement conciliable avec la sensibilité au contexte de l'appui au RC. Les donateurs ont progressivement reconnu ces limitations et ils attendent des organismes d'exécution qu'ils fondent leurs interventions sur une théorie du changement robuste mais souple, axée sur une meilleure compréhension des contextes dans lesquels les changements visés sont censés se produire.

Points d'entrée multiples et outils multiples – Le passage de l'idée, plus simple, d'un transfert ou d'un développement des compétences – tâche relevant essentiellement des ressources humaines – aux notions plus globales de réforme institutionnelle et de transformation sociétale (gestion du changement et économie politique, par exemple) a mis en évidence la nécessité de songer bien plus stratégiquement et largement aux points d'entrée et aux outils. Il s'agit de poser d'abord un bon diagnostic pour déterminer par où l'on commencera et où l'on s'engagera. On pourra, pour décider des points d'entrée, prendre en considération les contraintes familières « du côté de l'offre », telles que les compétences du personnel et la taille des effectifs, ou les contraintes « du côté de la demande », telles que les faiblesses des mécanismes de responsabilisation et l'absence de voix.

L'attention pourra porter sur les carences et le développement des systèmes et processus de nature technique, ou sur le leadership, les relations entre les parties prenantes et les questions de légitimité et de mandat. Les différents points d'entrée sont à traiter au moyen d'un différent ensemble d'actions et d'outils. Il faut donc ajouter au contenu de la « boîte à outils » du RC. La formation et les experts résidents, éléments principaux d'une grande part des initiatives d'appui au RC financées de l'extérieur, font à présent partie d'une panoplie bien plus substantielle, comprenant de nouvelles formes d'apprentissage et d'acquisition de connaissances, une insistance accrue sur le dialogue et l'engagement politique, et de nouvelles modalités de partage et d'utilisation de l'expertise et des ressources par le biais de partenariats et d'échanges virtuels.

Processus multi-acteurs – Rares sont les cas où une organisation, agissant seule, s'avère capable de relever les défis du développement; c'est généralement là une entreprise qui exige l'engagement et la mobilisation de multiples acteurs. L'expérience indique que, bien facilitées, les approches multi-acteurs peuvent accroître l'efficacité des initiatives de développement, favoriser l'apprentissage collectif et déboucher sur des changements systémiques dans le long terme. En fait, les capacités se situent dans

une grande mesure dans les relations entre les acteurs et procèdent de la dynamique de ces relations. C'est pourquoi la pratique du renforcement des capacités se détourne progressivement d'interventions par le biais d'une organisation unique pour s'orienter vers la facilitation de processus à acteurs multiples qui proviennent de la société civile, du secteur public et du secteur privé.

Pratiques et comportements en matière d'aide – L'appréhension et l'approche du RC sous l'angle de la gestion du changement ont amené la communauté des donateurs et les organismes d'exécution à réfléchir aux modalités d'apport de l'appui au RC. Ceci a rapproché le discours du RC de celui de l'efficacité de l'aide, en particulier pour ce qui a trait à l'appropriation, à l'harmonisation, à l'alignement et à la responsabilisation mutuelle. Le processus s'est avéré parfois troublant, car il détournait l'attention des besoins des pays partenaires pour la reporter sur les pratiques et les comportements des donateurs et sur les changements que ceux-ci doivent y apporter. On s'est interrogé, en particulier, sur le bien-fondé des procédures, règles et processus associés à la gestion du cycle traditionnel de projet qui privilégient la conception détaillée, l'exécution linéaire et la mesure par rapport à des extrants prédéfinis. Les rôles, fonctions et compétences liés à l'assistance technique ont été évalués du point de vue de leur pertinence pour la facilitation des processus et le mentorat. On a attaché une importance accrue à l'établissement, de la part des donateurs, de processus de dialogue et de partenariats efficaces fondés sur la confiance, la transparence, la prise de risques partagée et la responsabilisation mutuelle.

Perspectives d'avenir

Il ne fait aucun doute que le renforcement des capacités a apporté d'immenses contributions à la pensée et à la pratique du développement. Mais le monde change et le renforcement des capacités doit donc changer, lui aussi. En guise de conclusion, nous exposerons ce que nous considérons comme les tendances clés du paysage du développement qui sont appelées à éclairer l'avenir de la pratique du renforcement des capacités et nous présenterons brièvement les chapitres du présent ouvrage qui portent en détail sur plusieurs de ces tendances.

Terrain international changeant – Les dichotomies simples qui définissaient jadis la relation de l'aide – pays riches et pays pauvres, donateurs et bénéficiaires, Nord et Sud, expertise étrangère et connaissances locales – sont aujourd'hui obsolètes. L'opposition riches-pauvres s'est atténuée entre les pays et se fait plus visible au sein des pays eux-mêmes, y inclus dans le monde développé. Les flux de ressources pour le financement du développement ont changé, eux aussi, marqués par l'entrée en scène de nouveaux acteurs, puissants, d'un amenuisement de l'aide publique au développement (APD) et un accroissement de l'investissement étranger direct. Les grandes entreprises transnationales des économies de marché émergentes, notamment chinoises et indiennes, sont de plus en plus actives. Les fonds d'investissement d'impact sont en mesure d'investir des milliards de dollars par an. Les envois de fonds de la diaspora africaine s'élèvent aujourd'hui à 50 % de plus que l'APD nette, toutes sources confondues.

Dans le chapitre intitulé « La capacité de mobilisation de ressources des pays à revenu bas et intermédiaire », Annalisa Prizzon analyse les changements et la diversification du paysage du financement du développement au cours de la décennie écoulée. À la mobilisation des ressources intérieures et à l'APD traditionnelle sont venus s'ajouter les sources de financement privées, soit commerciales soit philanthropiques, les contributions de donateurs non membres du Comité d'aide au développement (CAD) et les apports des fonds climatiques. Il en résulte pour les pays en développement de nouvelles opportunités de mobilisation de ressources ainsi que de nouveaux défis en matière de capacités pour saisir ces opportunités.

Leadership du Sud accru en matière de renforcement des capacités – Il y a un quart de siècle, le renforcement des capacités était étroitement lié au secteur de l'aide et souvent promu, voir imposé, par les prestataires d'aide qui comprenaient les donateurs, les ONG et les établissements de connaissance du Nord. La situation change. De plus en plus généralement, le renforcement des capacités est vu moins comme quelque chose que les donateurs font pour les partenaires et davantage comme quelque chose que les partenaires font pour eux-mêmes. Toutefois, bien que l'importance du leadership du Sud ait été reconnue, la pratique de l'appui au renforcement des capacités reste en grande partie impulsée par l'offre.

Dans le chapitre intitulé « Qui est-ce qui commande ici ? », Niels Keijzer et Piet de Lange expliquent l'importance de cette question. Les auteurs ne sont pas très optimistes sur l'apport de changements par les donateurs et les instances gouvernementales à la façon, impulsée par l'offre, dont l'appui au renforcement des capacités est souvent géré. Dans « Le renforcement des capacités du secteur public : les donateurs peuvent-ils faire mieux ? », Nils Boesen décrit les limitations d'une démarche impulsée par l'offre pour le renforcer les capacités dans le secteur public. La bonne nouvelle, selon lui, est que les changements survenant sur le terrain international décrits ci-dessus entraîneront inéluctablement d'autres changements. À mesure que de nouveaux acteurs entreront en scène, l'importance des donateurs traditionnels diminuera, ce qui ménagera automatiquement un espace accru aux programmes de développement dus à l'initiative locale. Ces programmes ne seront pas issus exclusivement des autorités gouvernementales ou du secteur public traditionnel, mais aussi du secteur privé, des autorités urbaines, de la société civile et des chercheurs, et ce sont eux qui détermineront la demande d'appuis, ô combien nécessaires, au renforcement des capacités. Ce nouvel environnement n'offrira des possibilités qu'aux seuls donateurs et prestataires d'appui au RC qui sauront lâcher les rênes et accepter d'agir dans un contexte véritable axé sur la demande.

La résilience en tant qu'approche complémentaire du renforcement des capacités dans les environnements fragiles – Toutefois, en juxtaposition à ce scénario encourageant d'un leadership du Sud s'inscrivent les réalités des conflits, des crises et de la fragilité, d'où sont tout simplement absentes les conditions préalables de programmes dirigés par les pays. La communauté internationale aura encore un rôle à jouer pour aider à jeter les fondations d'un futur changement impulsé par les pays. Les

capacités dans les environnements fragiles sont, par définition, ... fragiles elles aussi, ce qui limite l'applicabilité des approches du renforcement des capacités élaborés pour des environnements plus stables, et il s'agira donc de recourir à des approches complémentaires. En sus du renforcement des capacités, la « résilience » est considérée de plus en plus comme un concept d'une importance primordiale dans la consolidation de la paix et l'édification de l'État.

Dans le chapitre intitulé « Renforcement des capacités et résilience », Frauke de Weijer et Erin McCandless tirent des enseignements de deux décennies de recherche et de pratique dans le domaine du renforcement des capacités et suggèrent les modalités selon lesquelles ces enseignements peuvent éclairer le programme émergent de la résilience.

Collaboration intersectorielle accrue – Le clivage traditionnel entre le secteur public, le secteur privé et le secteur associatif s'estompe et l'on voit s'accroître le rôle du secteur privé dans le développement. Les solutions aux problèmes actuels de développement proviennent d'acteurs qui se réunissent de diverses manières pour partager leurs connaissances et leur expertise ainsi que leurs ressources financières. Ceci se produit au niveau national, mais aussi de plus en plus au-delà des frontières, où les acteurs publics et privés reconnaissent de plus en plus les avantages de l'investissement dans l'intégration régionale et les modèles d'harmonisation. Les nouveaux arrangements de financement regroupent les sources de fonds publiques, privée et philanthropiques pour investir dans les biens publics, l'infrastructure économique et sociale et le capital humain. Dans des secteurs tels que le commerce, l'agriculture, l'eau et la santé, on a reconnu la valeur des partenariats multi-acteurs pour débloquer les chaînes de valeur, améliorer la dynamique des systèmes et créer des opportunités pour les producteurs et les consommateurs locaux. Les instances gouvernementales locales se rendent compte que le progrès économique et social dépend de la mobilisation du soutien des acteurs non étatiques.

Dans « L'engagement du secteur privé dans les partenariats et les plates-formes pour le développement », Jan Ubels et Allert van den Ham décrivent de nouveaux types de collaboration intersectorielle reposant sur une appréciation croissante des points forts des uns et des autres. De plus en plus, le secteur public et le secteur à but non lucratif reconnaissent que les solutions de développement qui sont désalignées par rapport à la dynamique du marché et qui dépendent entièrement de l'aide ou de fonds publics tendent à être difficiles à appliquer dans la durée et à amplifier. En conséquence, les organismes de développement gouvernementaux et non gouvernementaux s'efforcent de forger des partenariats avec des acteurs du secteur privé. Du fait que ce secteur investit de plus en plus dans la responsabilité sociale des entreprises, il commence à s'aventurer dans des domaines qui étaient traditionnellement des chasses gardées du secteur public et du secteur non lucratif et où il est exposé à de nouvelles idées et possibilités. L'analyse de rentabilisation devient un outil classique dans tous les secteurs pour déterminer le bien-fondé d'investissements dans les projets et les partenariats.

Diversification des sources de connaissances et d'expertise à l'appui du renforcement des capacités à l'échelle des pays – Plusieurs facteurs ont contribué à la diversification des sources de connaissances auxquelles on peut puiser pour appuyer le renforcement des capacités. La classe moyenne connaît une croissance accélérée dans de nombreux pays en développement et ce phénomène, allié à un élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur, contribue dans pratiquement tous les pays à une expansion rapide du secteur des services professionnels. Des groupes de réflexion et des réseaux de connaissance nationaux émergent dans un grand nombre de pays en développement, ce qui réduit la sujétion de ceux-ci à l'expertise extérieure. Dans la quête de solutions plus adaptées aux spécificités locales, on reconnaît de plus en plus leur importance en tant que fournisseurs de connaissances à bases factuelles et de capacités en matière de dialogue à l'appui des processus d'élaboration des politiques des pays.

Dans « Renforcement de la capacité des pays à s'auto-diriger », Volker Hauck et John Young expliquent comment les programmes d'appui visant à faciliter ce changement ont évolué au fil des ans.

Le marché de l'appui au renforcement des capacités s'est également mondialisé et devient multipolaire. La montée des pays à revenu intermédiaire et des économies émergentes offre de nouvelles sources d'expertise pertinente, ainsi que le manifeste la croissance de la coopération Sud-Sud, au niveau régional en particulier. Il en est ainsi, par exemple, dans le secteur de l'éducation. Inspirées par le Processus de Bologne lancé en 1999, qui vise à accroître la compatibilité des systèmes d'enseignement supérieur en Europe, des régions d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine ont pris des mesures analogues. Par une convergence de leurs systèmes d'enseignement supérieur, les pays reconnaissent les diplômes obtenus ailleurs dans la région, ce qui favorise la mobilité transfrontière des étudiants, des enseignants et des chercheurs. Le secteur de l'éducation n'est qu'un exemple de domaines où les dirigeants recherchent une collaboration de niveau régional. Au nombre des autres domaines auxquels les autorités s'intéressent pour forger d'éventuelles alliances régionales figurent l'industrie, le commerce, les communications et l'information, les transports, l'énergie, l'agriculture, la foresterie et la conservation des sols.

Les progrès des technologies de l'information et des communications ont également contribué à égaliser le terrain. Des millions d'habitants des pays du Sud disposant d'une connexion à l'Internet peuvent aujourd'hui accéder à une réserve mondiale de connaissances qui s'accroît rapidement et, d'un clic de souris, se connecter à des pairs au niveau régional ou mondial pour procéder avec eux à des échanges d'information ou de conseils. Ceci alimente une innovation endogène soutenue par l'utilisation de connaissances mondiales qui facilite l'élaboration de solutions adaptées aux spécificités du contexte local considéré. On trouve aujourd'hui des centres d'innovation en nombres croissants dans des villes et des régions qui appartenaient il y a 10 ans au Sud paupérisé.

De ce fait, la capacité des pays en développement à accéder aux connaissances, à en produire, à les assimiler et à les appliquer ne fait que croître, ce qui apporte à ces pays de meilleures possibilités de définir eux-mêmes leurs programmes de

développement. Certes, l'aide extérieure est toujours un mécanisme important d'accès à l'expertise mondiale, et nombre de gouvernements partenaires reconnaissent les contributions que peuvent apporter leurs homologues des pays développés, mais elle occupe un espace qui se réduit.

Voix et responsabilisation des échelons subalternes – La société civile joue, on l'a reconnu il y a longtemps, un rôle important de plaidoyer en faveur de la performance et de la responsabilisation de ceux qui la gouvernent. Ce côté dit de la demande des réformes de la fonction publique et des prestations de services fait l'objet d'une attention croissante des organisations d'aide, qui se sont employées à renforcer les capacités des acteurs non étatiques à faire fonction de mécanisme de surveillance et à veiller à la protection des intérêts des défavorisés. En outre, les résultats décevants des efforts déployés du côté de l'offre pour renforcer les capacités du secteur public ont amené un report de l'intérêt sur le côté de la demande, qu'il s'agisse de travailler avec les groupes de réflexion, les médias, les parlementaires, les groupements d'intérêts du secteur privé ou les réseaux de citoyens, par exemple.

Toutefois, certains des processus endogènes de transformation sociétale militent aussi en faveur de ce report d'intérêt; l'urbanisation, l'alphabétisation croissante des jeunes, l'accès aux connaissances mondiales, la disponibilité de technologies de communication rapide à un coût relativement abordable, et l'émergence d'une classe moyenne et d'un secteur privé désireux de promotion ainsi que de nouveaux groupes d'intérêts signifient que les gouvernements ne peuvent plus rester sourds à la voix des gouvernés. Des acteurs non étatiques mieux dotés en ressources et enhardis deviennent les véritables moteurs du renforcement des capacités et de la transformation sociétale et exigent de leurs gouvernants ainsi que du secteur privé qu'ils produisent des résultats et tiennent compte des intérêts communs et sociaux. Dans le chapitre intitulé « Développement, démocratie et participation : le cas singulier de la responsabilisation sociale », Kaustuv Kanti Bandyopadhyay explique comment l'on peut renforcer les capacités des citoyens et de la société civile à exiger des institutions de gouvernance des redditions de comptes.

Nous ne doutons pas que nos lecteurs trouveront de grandes sources d'inspiration dans les chapitres du présent ouvrage faisant suite à ces considérations, dans lesquels nos éminents auteurs se sont attachés à explorer l'avenir du renforcement des capacités au-delà de l'aide.

Notes

- ¹ Voir plusieurs des ouvrages d'Amartya Sen tels que *Commodities and capabilities* (1985), *Development as freedom* (2001) et *Inequality reexamined* (1992).
- ² Se concentrant principalement sur la capacité de doter les pays des moyens de lutter contre la pauvreté, le champ de ces interventions s'est récemment élargi pour inclure des programmes régionaux et internationaux dans les domaines des changements climatiques, de la santé publique et de la sécurité.

- ³ La même année, Mamadou Dia, directeur d'un programme de recherche sur la gestion en Afrique dans les années 1990 lancé par la Banque mondiale, avançait l'argument que l'Afrique possédait une masse substantielle de capacités et de pratiques optimales sur lesquelles on pouvait faire fond pour améliorer les performances institutionnelles et économiques du continent. Il considérait que par un processus d'adaptation, les institutions formelles et informelles pouvaient converger et tirer parti de leurs points forts respectifs, et qu'il était possible ainsi de réduire les coûts de transaction et de maximiser les performances institutionnelles. La Banque mondiale a publié subséquemment, en 1993, *A Governance Approach to Civil Service Reform*, qui mettait l'accent sur les aspects de la réforme des institutions publiques relatifs aux institutions et au changement.
- Également en 1993, Edward V.K. Jaycox, alors vice-président de la Banque mondiale, déclarait dans une allocution largement publiée « [...] les donateurs et les gouvernements africains savent de fait, ensemble, les capacités en Afrique : ils les savent plus vite qu'ils ne les renforcent [...] ». Il signalait en outre que s'il était bon de mettre l'accent sur l'ajustement et la réforme des politiques, il fallait aussi se garder d'ignorer l'appropriation et les capacités qu'il qualifiait de « chaînon manquant dans le développement africain ». Dans son allocution, M. Jaycox suggérait que le terme « renforcement des capacités » avait été employé pour la première fois en 1990 dans l'étude des perspectives à long terme en Afrique subsaharienne, mais l'expression ne se trouve nulle part dans ce rapport. Il déclarait à ce sujet : « Nous avons inventé l'expression « renforcement des capacités » dans ce rapport, dans une acception qui distingue un nouveau mode d'activité, une façon de procéder nouvelle qui rompt avec le passé. J'espère bien qu'avant que l'expression devienne un cliché éculé nous aurons effectivement changé nos façons de procéder. Il s'agit là d'une démarche très différente, et c'est ce que nous nous efforçons de faire à la Banque. Et en grande partie, cela ne s'applique qu'à l'Afrique, parce que nous nous efforçons d'y faire quelque chose et rien dans les politiques de la Banque ne nous en empêche. » Edward Jaycox (1993) *Capacity Building: The Missing Link in African Development*, Transcription d'une allocution prononcée à la conférence de l'African-American Institute, « African Capacity Building: Effective and Enduring Partnerships », Reston (Virginie), 20 mai 1993.
- ⁴ L'un des produits du réseau de la CT du CAD-OCDE était un questionnaire d'auto-évaluation sur la volonté des organismes donateurs d'appliquer les bonnes pratiques en matière de RC. Ce réseau a ultérieurement été absorbé par le réseau de la gouvernance du CAD, lequel a publié un article sur les bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités en 2006.
- ⁵ D'importantes publications sont parues à la fin des années 1990, et notamment celles de Merilee Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* publiée par l'université Harvard en 1997, et la même année, celle de Deborah Eade, *Capacity Building – An Approach to People-Centred Development*, publiée par Oxfam.
- ⁶ Janice Giffen (2009) *The Challenges of Monitoring and Evaluating Programmes*, INTRAC 2009.
- ⁷ En 2005, le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale a publié une évaluation de l'appui de la Banque en faveur du renforcement des capacités du secteur public en Afrique (*L'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique : une évaluation par l'OED*), où il concluait que l'appui de la Banque était toujours moins efficace qu'il ne pourrait l'être. Les évaluateurs notaient que le soutien du renforcement des capacités pêchait par manque

d'approche intégrée et restait en grande partie trop fragmenté. Les activités étaient dispersées entre des projets trop nombreux et leurs objectifs n'étaient fréquemment pas clairs. Les divers outils et instruments de renforcement des capacités pourraient être utilisés plus pleinement et plus efficacement, les interventions se limitant souvent à la formation. L'assurance-qualité faisait également défaut. Le rapport soulignait l'importance de faire du renforcement des capacités en Afrique un objectif fondamental et de veiller à ce que l'appui soit approprié par le pays, axé sur les résultats et fondé sur des données factuelles.

- ⁸ Parmi les autres organismes qui ont examiné leur approche du renforcement des capacités figurent la Banque asiatique de développement et, plus récemment, la Banque africaine de développement, qui a procédé à une évaluation de son portefeuille du renforcement des institutions de gouvernance économique.
- ⁹ En 2008, l'Allemagne, l'Australie et le Danemark ont commandité une évaluation de l'efficacité de la pratique de l'AT. Les évaluateurs ont estimé dans leur rapport que les donateurs et les pays partenaires devaient redoubler d'efforts pour transférer aux pays partenaires la responsabilité de la gestion de l'AT, conformément aux principes de l'efficacité de l'aide, tout en investissant dans le RC et les aspects liés de la gestion du changement en tant que domaine de compétence de base. Les trois organismes concernés ont depuis formulé des orientations révisées sur l'appui au renforcement des capacités et sur l'assistance technique spécifiquement.
- ¹⁰ Les évaluations de l'efficacité du renforcement des capacités par les ONG du Nord ont également constaté l'obtention de résultats mitigés. Des évaluations très complètes ont été effectuées au début du troisième millénaire en Belgique (*Évaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement des capacités* (HIVA) de 2010, commanditée par la Direction générale de la coopération au développement) et aux Pays-Bas (*Rapport de synthèse de l'évaluation de l'appui néerlandais au renforcement des capacités*, de 2011, dû au Département IOB du ministère néerlandais des Affaires étrangères), portant sur un ensemble représentatif des programmes menés par des ONG belges et néerlandaises avec l'appui de leurs gouvernements respectifs. Ces deux évaluations ont constaté de modestes signes d'efficacité et se sont toutes deux heurtées aux difficultés de l'évaluabilité des interventions de renforcement des capacités. Bien qu'elles considèrent ce renforcement comme important, les ONG du Nord se sont avérées mal équipées pour en capturer les résultats exprimés en objectifs clairs et par des indicateurs SMART. Il en a été tout particulièrement ainsi au niveau des effets directs et dans les domaines d'intervention axés sur le contexte, notamment en politique et en matière d'influence sur les politiques. L'absence d'études solides définissant les lignes de base a limité les possibilités de mesurer l'efficacité des interventions de RC. Les deux évaluations expriment des inquiétudes sur la durabilité de ces interventions, vu la forte sujétion, perdurant chez les partenaires du Sud, au financement des donateurs.
- ¹¹ Le PNUD a lancé un nouveau programme international de recherche sur la coopération technique et le renforcement des capacités, comportant des études et une série de conférences internationales et de débats en ligne, qui s'interroge sur la justification et les approches du RC dans la coopération internationale. Une étude de la CT dans six pays – Bangladesh, Bolivie, Égypte, République kirghize, Ouganda et Philippines – a mis en évidence certains cas de succès ainsi que des déficiences majeures. Au nombre des importants changements positifs en matière de pratiques figurent la volonté des donateurs d'accroître la cohérence de leurs interventions

par le biais d'approches programmatiques sectorielles, pour la plupart dans les secteurs de la santé et de l'éducation, où les autorités nationales assument un rôle directeur. S'agissant du leadership, les rapports d'étude ont fait état d'une diversité appréciable des façons dont les pays bénéficiaires se sont affirmés et ont pris la direction des opérations pour définir et gérer la CT; certains pays se sont montrés très proactifs alors que d'autres sont restés passifs et ont laissé l'initiative aux donateurs. Un domaine dans lequel la CT a apporté des contributions notables au RC dans certains pays est le renforcement de l'enseignement supérieur. Dans d'autres domaines, en revanche, elle n'est pas parvenue à renforcer les capacités pour plusieurs raisons.

Du côté des bénéficiaires, l'environnement institutionnel était souvent peu propice à une CT efficace. Au nombre des faiblesses institutionnelles figuraient la corruption, le favoritisme en matière de recrutement, l'avancement à l'ancienneté et pas au mérite, et la faiblesse des salaires dans la fonction publique. Tous ces facteurs étaient démotivants pour les fonctionnaires, donnaient lieu à un taux élevé de renouvellement du personnel et amenaient les donateurs à y regarder à deux fois avant d'abandonner le contrôle de la CT.

Les donateurs, malgré l'évolution du discours, ont continué quant à eux d'appliquer des pratiques de CT défavorables au renforcement des capacités, telles notamment que l'acheminement de la CT par le biais de projets dirigés par eux et de courte durée, la promotion de leurs interventions préférées assorties de leurs propres exigences en matière de rapports, d'où un effet de fragmentation, et l'établissement de systèmes parallèles comprenant notamment des entités de gestion des projets qui tendaient à contourner les structures et les processus décisionnels de niveau local.

Le rapport d'étude a également souligné l'importance d'une retenue de la part des donateurs : « Il faut laisser aux pays la latitude de définir leurs propres objectifs, priorités et processus, chose que des donateurs bien intentionnés peuvent oublier dans leur enthousiasme. Les donateurs ont plus de chances d'obtenir de bons résultats en matière de renforcement des capacités en restant un pas en arrière, en laissant les pays affronter eux-mêmes les défis à relever et décider des modalités qu'ils souhaitent appliquer pour ce faire, pour leur fournir un soutien à cette fin dans ce contexte. »

- ¹² Les résultats mitigés mis en évidence dans ces études, et dans beaucoup d'autres, ont incité à un regain d'activité, notamment à l'établissement du Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD) rassemblant des décideurs et des praticiens et s'attachant également à recueillir un soutien du Sud de manière à mieux équilibrer un discours qui restait trop centré sur les donateurs. Issu de plusieurs activités de recherche et conférences, le LenCD a été établi en tant que communauté de pratique indépendante consacrée à la poursuite de l'excellence en matière de RC. Ses membres comprennent des organismes du CAD mais on a noté ces dernières années une participation accrue d'institutions du Sud. Au nombre de ses réalisations figurent la production du document de bonnes pratiques du CAD sur le RC, la tenue d'ateliers internationaux sur le RC (à Bonn et au Caire) et des apports aux forums de haut niveau d'Accra et de Busan sur l'efficacité de l'aide. Ont émergé de ces ateliers les déclarations de consensus de Bonn et du Caire sur le RC, qui ont conféré au RC une haute visibilité dans le cadre de l'examen général du programme de l'efficacité de l'aide, en le reliant aux débats sur les systèmes, l'appropriation, l'alignement et la responsabilisation mutuelle des pays.

- ¹³ Bien que toujours compris comme un travail en cours, le document du CAD de 2006 consacré aux bonnes pratiques en matière de RC, intitulé *Relever le défi posé par le renforcement des capacités – Évoluer vers de bonnes pratiques*, est devenu une source de référence clé pour les donateurs et les partenaires sur les positions actuelles. Il a de même offert un point de départ à une nouvelle vague d'exploration qui a, d'une part, ouvert le discours du RC à des considérations relevant de domaines connexes, notamment de l'analyse de l'économie politique, de la pensée systémique et de la complexité, du contexte, du RC dans le contexte de la fragilité et de l'élaboration de l'État, et a, d'autre part, mené à la formulation d'orientations, notes techniques et cadres d'évaluation plus opérationnels, par exemple.
- ¹⁴ La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, de 2005, énonce cinq principes à appliquer pour accroître cette efficacité, qui correspondent aux principes de base préconisés pour le renforcement des capacités depuis le début des années 1990, à savoir :
- Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption (appropriation);
 - Les pays donateurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux (alignement);
 - Les pays donateurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information pour éviter les redondances (harmonisation);
 - Les pays en développement et les donateurs se concentrent sur les résultats souhaités et leur évaluation (focalisation sur les résultats);
 - Les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement (responsabilisation mutuelle).
- ¹⁵ Tandis que le LenCD mobilisait la communauté internationale pour élaborer des documents de synthèse sur le RC à présenter à Accra (consensus de Bonn) et à Busan (appel à l'action du Caire), il y avait d'autres initiatives visant à promouvoir le RC dans le contexte de l'efficacité de l'aide comportant notamment un projet de recherche parrainé par l'AJCI, qui préparait un ensemble d'études de cas sectorielles sur la CT efficace pour le RC, qui a été présenté au forum d'Accra. Le programme de l'efficacité de l'aide et les travaux de RC qui y sont associés ont également favorisé des études, orientations et réformes au niveau de divers organismes. En 2007, la Commission européenne a lancé sa stratégie-cadre sur les réformes de la coopération technique visant à des modifications fondamentales des modalités d'apport de cette coopération. En réponse aux indicateurs d'efficacité de l'aide relatifs aux groupes d'exécution et à la coordination du RC ainsi qu'à un rapport critique de la Cour des comptes européenne, elle a formulé une stratégie de réforme, revu les procédures, et élaboré une note d'orientation et un cours de formation sur les bonnes pratiques du RC. Elle a également dirigé la création de *capacity4dev*, portail internet de connaissances sur le RC qui est aujourd'hui l'une des ressources les plus importantes sur le RC et sur le développement en général.
- ¹⁶ En 2008, avec un parrainage du CAD, l'ECDPM a publié *Capacity, change and performance*, qui exposait des considérations importantes sur la nature des capacités et sur leur développement dans le temps. Fondée sur un ensemble d'études de cas effectuées dans le monde entier et puisant à des sources de connaissances du secteur privé sur les capacités et le changement organisationnels, cette publication introduisait le concept de la pensée systémique et en

particulier de l'émergence et de la complexité dans le discours du RC. Ces concepts ont par la suite retenu l'attention non seulement dans le contexte du RC mais également dans les débats généraux sur la gouvernance, le changement sociétal et la fragilité, certaines d'entre eux ayant été repris par divers instituts spécialisés dans les politiques de développement, dont l'ODI. En 2010, la SNV-Organisation néerlandaise de développement a publié un ouvrage sur la pratique du RC, *Capacity Development in Practice*, guide éminemment nécessaire des approches pratiques de l'application de nouvelles idées dans ce domaine, qui rassemble la pensée de diverses disciplines et en particulier du secteur de la société civile. Ceci est à situer dans le cadre d'un investissement significatif dans la RC effectué au cours de cette période par la communauté des ONG et les communautés du renforcement organisationnel. Nous songeons ici, par exemple, au programme Praxis d'Intrac, qui offre des orientations pratiques et propose des approches méthodologiques portant sur le renforcement organisationnel et la gestion du changement, ainsi qu'à l'établissement de l'Alliance IMPACT en tant que ressource en ligne contenant des outils et des pratiques de RC axées sur les organisations de la société civile.

- ¹⁷ Le terme « résilience » a fait son apparition ces dernières années dans le discours politique de domaines tels que la sécurité alimentaire, la riposte à la sécheresse, la préparation aux catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques. Il figure également en bonne place dans le discours sur les États fragiles et a été appliqué aux cadres de politique relatifs à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État. Appliqué aux environnements fragiles, le concept de résilience plonge ses racines dans les théories des systèmes adaptatifs complexes, qui considèrent les systèmes sociaux (ou socio-écologiques) non pas comme déterministes, prévisibles et mécanistes, mais comme des structures organiques et auto-organisées étroitement reliées entre elles. En conséquence, la résilience renvoie à la capacité adaptative de tolérer le changement et d'y faire face sans perte de fonctions essentielles. On s'est interrogé également sur l'accroissement de la résilience, de l'adaptation, de l'auto-organisation et de l'aptitude à absorber les chocs, et les concepts relatifs à ces questions sont de plus en plus mis à l'essai et analysés.
- ¹⁸ Dans la ligne de l'émergence d'un programme où le Sud jouerait un rôle directeur accru, des États fragiles auto-déclarés ont fait équipe et formé un groupe après la réunion d'Accra sur l'efficacité de l'aide en 2008 pour signaler la nécessité de se pencher davantage sur les situations de conflit, la fragilité et le relèvement en phase de post-conflit. Cette initiative soulignait l'importance des processus menés par les pays, de l'inclusivité, de l'appropriation locale, des solutions nationales et sensibles au contexte, des calendriers réalistes et des approches intégrées ou globales.
- ¹⁹ Parallèlement, la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF), déjà établie dans les années 1980, a fait figure de chef de file en matière de renforcement des capacités d'analyse de la politique économique et contribue activement au discours du RC. Elle a lancé en 2011 son initiative de l'Indice de capacités en Afrique qui offre un outil de suivi clé pour examiner les progrès du RC au niveau du continent.

Bibliographie

- Baser, H. and Morgan, P. (2008) *Capacity, Change and Performance Study Report*. ECDPM Discussion Paper 59B, ECDPM, Maastricht.
- Berg, Elliott (1993) *Repenser la coopération technique – Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*. PNUD, New York.
- CAD-OCDE (2006) *Relever le défi posé par le renforcement des capacités – Évoluer vers de bonnes pratiques*. Paris, France.
- Département de l'évaluation des opérations (2005) *L'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique : une évaluation par l'OED*. Washington DC: Banque mondiale.
- Département IOB du ministère néerlandais des Affaires étrangères (2011) *Rapport de synthèse de l'évaluation de l'appui néerlandais au renforcement des capacités*. Ministère des Affaires étrangères, La Haye (Pays-Bas).
- Dia, M. (1993) *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. World Bank Technical Paper No. 225, Washington DC.
- Giffen, J. (2009) *The Challenges of Monitoring and Evaluating Programmes*, INTRAC 2009.
- Huyse, H. et al. (2010) *Évaluation des partenariats des ONG orientés vers le renforcement des capacités*. Service public fédéral du Royaume de Belgique; Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles (Belgique).
- Jaycox, E. (1993) *Capacity Building: The Missing Link in African Development*. Transcript of Address to the African-American Institute Conference, 'African Capacity Building: Effective and Enduring Partnerships,' Reston, Virginia, 20 May 1993.
- Ubels, J., Acquaye-Baddoo, N. and Fowler, A. *Capacity Development in Practice*. SNV Netherlands Development Organisation. Earthscan, London/Washington DC.

Renforcement des capacités
du secteur public : les donateurs
peuvent-ils faire mieux ?



Renforcement des capacités du secteur public : les donateurs peuvent-ils faire mieux ?

Par Nils Boesen

Depuis des décennies, les donateurs s'emploient à renforcer les capacités du secteur public dans les domaines de l'infrastructure, des prestations de services et de la réglementation. Il s'est produit, au cours de cette période, une évolution dans l'approche d'un tel renforcement des capacités ainsi que dans le rôle du secteur public dans les pays en développement. Les donateurs n'ont jamais réellement envisagé ces deux questions conjointement et, si des leçons durement apprises les ont généralement amenés à convenir de l'importance du contexte et de la politique, et des limitations de leurs interventions, leur vision du rôle et de la gouvernance du secteur public dans le monde en développement reste naïve ou éclairée par de nouvelles tendances, non prouvées, dans les pays de l'OCDE. Il s'agit donc de savoir si les donateurs peuvent mieux contextualiser leur pensée. Ils pourraient, en fait, contribuer davantage au renforcement des capacités du secteur public en en faisant moins et en s'attachant plus à offrir à des acteurs endogènes la possibilité de formuler des programmes de changement autres, adaptés à leurs réalités.

Au cours de ses plus de 50 ans d'histoire, l'aide extérieure a visé à renforcer les capacités des pays en développement à gérer eux-mêmes leurs affaires. Bien que le développement ait été vu initialement comme le résultat d'investissements accroissant la production, on a toujours compris que les routes et les ponts doivent être entretenus et que les investissements dans l'approvisionnement en eau et l'éducation sont suivis de coûts récurrents. D'où la nécessité pour l'État, le gouvernement et le secteur public d'être capables de collecter et de gérer les ressources, de réglementer l'économie et d'assurer la sécurité de la population.

Le renforcement des capacités a d'abord été conçu comme résultant de l'assistance technique : les pays en développement copient et adaptent les processus décrits et expliqués par les experts, disposant déjà d'un secteur public embryonnaire, héritage colonial, ou créent leur propre système à l'image de ceux des États-providence libéraux ou socialistes.

L'itinéraire du renforcement des capacités dans l'univers donateurs-bénéficiaires est amplement documenté (DAC 2006, Boesen and Dietvorst 2007, OECD 2011). Partant d'approches techniques, en apparence simples, et de projets autonomes, la communauté des donateurs a entrepris des interventions d'une complexité croissante

et internalisé des facteurs précédemment écartés comme échappant à l'influence des projets. Les approches au niveau de secteurs entiers, voire de l'ensemble du pays considéré, sont alors devenues la norme en la matière. En parallèle, ces approches se sont progressivement détournées des interventions des donateurs et réorientées sur celles des acteurs endogènes ayant des enjeux dans les organisations et les systèmes (Boesen and Therkildsen 2004, Boesen 2005, UNDP 2007, Danida 2011).

Les approches sensibles au contexte, par lesquelles les donateurs appuient les efforts des parties prenantes dans les pays, sont alors devenues le *modus operandi* dominant du renforcement des capacités, avec une attention croissante pour l'appropriation, les facteurs favorables au changement (et s'y opposant), la gestion du changement et le séquençage des réformes et des processus.

Ces approches, éclairées par l'économie politique, qui dominent la pensée du renforcement des capacités depuis plus d'une décennie se heurtent toutefois à des difficultés d'application sur le terrain. On a invoqué diverses raisons pour expliquer ces difficultés : le fait que les donateurs, par leurs incitatifs et leurs mandats, tendent à dépolitiser le développement; ou l'impossibilité pour les donateurs, vu l'asymétrie de leurs relations avec les bénéficiaires et les incitatifs biaisés, d'agir en « intermédiaires honnêtes » dans les processus politiques endogènes (Boesen 2009, Hout 2012).

Certains ont tenté de formuler des approches affinées qui permettraient aux donateurs d'appuyer différemment les processus endogènes (Andrews, Pritchett et al. 2012). D'autres ont suggéré que les donateurs s'abstiennent essentiellement de fournir des appuis ciblés en faveur de processus particuliers de réforme ou de renforcement des capacités du secteur public, et que l'on recoure à des intermédiaires impulsés par d'autres facteurs d'incitation (Booth and Cammack 2013).

Ces deux courants de pensée reconnaissent que le renforcement des capacités est un processus localisé, où les choix présents sont définis par les pratiques et événements passés, façonné et conditionné par les politiques et les politiques présentes. Ces processus brouillons mènent à des transformations qui ne sont généralement pas cohérentes, justes, complètes ni durables, mais qui appartiennent néanmoins au parcours type du renforcement du secteur public.

Il est une autre raison, peut-être fondamentale, aux difficultés éprouvées par les donateurs à appliquer l'approche d'économie politique qu'ils préconisent, à savoir que cette application s'inscrit précisément dans un contexte de nature politique. Tâche difficile donc, mais pas impossible, et dans laquelle les donateurs doivent accepter des résultats autres que leurs idées préconçues de ce qu'est ou de ce que doit être un secteur public.

Le secteur public – mais de quel type ?

Les donateurs se montrent obsessionnellement attachés à trois notions fallacieuses concernant le secteur public dans les pays en développement. Ils s'accrochent, première notion, à l'idée non démontrée qu'il existe dans ces pays quelque chose de public qui ressemble au secteur public des pays de l'OCDE et qui peut et doit être régi par les

règles de la démocratie libérale. Deuxième notion : ils s'obstinent à penser que ce secteur public des pays en développement devrait traiter des mêmes questions que les États-providence modernes, bien que disposant de ressources financières, humaines et politiques considérablement moindres. Les donateurs estiment enfin, troisième notion, que les idées à la mode dans les pays de l'OCDE, telles que la « nouvelle gestion publique », sont aussi appropriées pour les pays en développement.

Sur le premier point, la distinction entre le domaine public et le domaine privé est en fait relativement récente en Europe puisqu'elle remonte au XVII^e siècle où il était enjoint aux fonctionnaires allemands de servir l'intérêt public et pas seulement celui du roi (Ferlie, Lynn Jr et al. 2005). La différenciation entre les intérêts publics et privés des dirigeants est issue d'un long processus de formation de l'État et il a fallu quelques siècles de plus pour que se développe un secteur public wébérien à base de règles et méritocratique. Il y a eu des précédents dans d'autres régions du monde, notamment en Chine, mais la séparation public-privé est relativement récente, comme le sont aussi l'idéal et la réalité d'un système reposant essentiellement sur des règles correspondant à cette séparation, par opposition au système traditionnel de favoritisme où ces deux domaines sont indifférenciés.

Il est des États hybrides où sont alliés les mécanismes de gouvernance patrimoniaux et ceux régis par des règles (Boege, Brown et al. 2008) et qui possèdent un secteur en apparence public mais dont la façade cache d'autres réalités (Harth and Waltmans 2007, Andrews, Pritchett et al. 2012). Ces structures hybrides évoluent difficilement et lentement; les droits des citoyens y émergent de siècles de luttes et de développement, en particulier urbain; et les dirigeants n'ont prêté attention aux intérêts du public que parce que ceux-ci ne remettaient pas leur pouvoir en cause. Les donateurs éprouvent toutefois des difficultés extrêmes à accepter ces conditions sur le plan opérationnel, ce qui exige d'eux qu'ils adoptent un point de vue éclairé par l'histoire et par des contextes notablement différents de ceux des pays de l'OCDE (et distincts les uns des autres). La difficulté est encore plus grande sur le plan de la politique : l'aide vend de bonnes choses (services publics efficaces, bonne gouvernance, démocratie); mais les électeurs ou les politiques n'affectionnent guère la complexité, le désordre, les régimes semi-autoritaires et les succès mitigés.

En second lieu, le programme de renforcement des capacités du secteur public tend à être long et concerne des domaines tels que les services de santé et d'éducation pour tous, l'infrastructure, la sécurité, la gestion de l'environnement, la réglementation économique et la justice, pour n'en citer que quelques-uns. Or les ressources disponibles pour agir dans ces domaines, au-delà d'actions purement symboliques, sont rares : en 2010, le gouvernement de pays tels que l'Éthiopie, le Rwanda, le Viet Nam et la Zambie avait moins de 100 dollars à dépenser par habitant (OECD 2011). Par comparaison, aux États-Unis et au Danemark, cette somme était respectivement de 7 000 et de 17 000 dollars.

Si le montant absolu des dépenses était égal dans les pays de l'OCDE à ce qu'il est actuellement dans beaucoup de pays en développement, il n'y aurait pas d'État-

providence ni de soins de santé pour tous et seuls seraient offerts quelques-uns des autres avantages que ces pays connaissent aujourd'hui. Il reste difficile, cela se comprend, pour les donateurs comme pour les pays en développement, de prioriser officiellement les programmes d'eau et d'assainissement, par exemple, mais de ne rien faire pendant 20 ans pour le système de santé. Les capacités, financières, humaines ou politiques, sont alors sur-sollicitées et la performance globale tend de ce fait à rester médiocre, les groupes d'élite cherchant des réponses à leurs besoins dans le secteur privé ou par des mesures de faveur.

En troisième lieu, les donateurs se hâtent trop de mettre à l'essai dans les pays en développement de nouveaux modèles de gestion des affaires publiques qui n'ont pas fait leurs preuves, même lorsqu'ils n'ont pas produit les résultats escomptés initialement dans les pays de l'OCDE (Pollitt and Bouckaert 2004, Schick 2004, Stevens 2004). Ils manifestent une croyance obsessionnelle dans les vertus des approches de la gestion axée sur les résultats, alors même que leurs propres organisations sont aux prises, à l'interne, avec les difficultés desdites approches (Maxwell 2002, Flint 2003). On constate dans ce domaine un manque étonnant de réflexion sur la recherche et les faits, qui éclaire d'un jour ironique les exigences de « politiques fondées sur les faits » qui figurent en bonne place dans le jargon des donateurs.

On ne bâtit pas les États en un jour

Les donateurs sauront-ils se distancer de ces notions fallacieuses et adopter une démarche plus réaliste en matière d'appui au renforcement des capacités pour le secteur public ? Le débat sur les États fragiles donne à penser que cela ne sera pas facile. Les donateurs savent depuis un certain temps déjà que les États fragiles ne peuvent tout simplement pas se muer du jour au lendemain en garants de la sécurité et en prestataires de services bien gouvernés et efficaces. En fait, avec leurs partenaires de ces États, ils ont adhéré à une vision de l'élaboration de l'État qui est axée sur le renforcement des processus politiques, des relations État-société et de la légitimité du régime et qui reconnaît expressément la nécessité d'adopter des priorités difficiles au lendemain des conflits (DAC 2007, Statebuilding 2010). La liste des priorités est toutefois longue. Elle comprend la sûreté, la sécurité, l'accès à la justice, l'apport de services et un large développement économique. Il est même difficile de déterminer ce qui a été exclu de cette liste et il n'est guère d'indications qui permettraient de croire que cette déclaration d'intention a été effectivement suivie des choix difficiles envisagés.

Si les donateurs n'ont pas été en mesure de répondre à ces priorités dans des États qui ont été déclarés fragiles, il est peu probable, a fortiori, qu'ils pourront le faire dans des États qui, bien que n'étant pas actuellement en situation de conflit, sont de toute évidence à un stade précoce de leur existence. Le legs colonial et le découpage des terres après deux guerres mondiales ont créé de nombreux États dont l'existence est plus juridique que réelle. Bien que reconnus sur le plan international, ces États ne sont pas encore devenus des politiques cohérentes ou légitimes, capables de prendre

en considération de multiples intérêts dans un cadre général stable. L'affirmation qui précède est, à l'évidence, de portée très générale et ne tient pas compte des différences entre les États de l'Asie du Sud et de l'Afrique subsaharienne, par exemple, ni entre les États situés dans chacune de ces deux régions. Pour se faire une idée approximative de la force des processus de création de l'État, il faudrait examiner la situation au fil des siècles passés afin de déterminer si les autorités centrales ont véritablement exercé un pouvoir sur des territoires et durant des périodes appréciables et si elles ont ainsi jeté les premières bases d'une présence institutionnalisée de l'État.

Cela ne signifie aucunement que cette dépendance de parcours rend impossible le renforcement des capacités, ni que les processus sont irrémédiablement gravés dans la pierre de l'histoire. Au contraire, le renforcement des capacités se produit au quotidien, parfois à une échelle étonnamment vaste et à une vitesse particulièrement rapide; il s'oriente quelquefois dans des directions imprévisibles et se réalise contre toute attente (Grindle 2004). Mais l'intégration de ces développements remet en question l'aptitude des donateurs traditionnels – qui ploient sous le fardeau de leur bagage, de leurs incitatifs politiques et administratifs, et de leur acceptation nécessaire de l'ordre international, quelle que puisse en être la fragilité à un moment donné – à être des acteurs efficaces du renforcement du secteur public.

Il est, heureusement, des alternatives.

Un pas en arrière, deux pas en avant

Le Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan en 2011, a annoncé la fin du programme d'harmonisation et d'alignement conçu à Rome en 2002 et adopté dans la Déclaration de Paris de 2005. Il a également signalé la fin de la poursuite, par les donateurs, d'approches globales au niveau des secteurs et des pays, dont on attendait qu'elles aient au moins pour effets d'ancrer fermement l'appropriation des processus dans les pays en développement et d'encourager un renforcement endogène des capacités.

La toile de fond de cette évolution est la croissance relativement productive de nombreux pays en développement, qui est aussi le reflet de l'émergence d'un nouvel ordre mondial où les donateurs ont vu leur importance se réduire, ce qui est essentiellement une bonne nouvelle. Mais où cela laisse-t-il les donateurs par rapport au programme de renforcement des capacités qui, après tout, n'a rien perdu de sa pertinence malgré les difficultés de l'entreprise ?

La bonne nouvelle pourrait bien être la relégation des donateurs à l'arrière-plan et l'espace important que cela ménage aux programmes et processus locaux, lesquels peuvent englober la politique, les questions de pouvoir, et les complexités et les conflits inhérents au développement et au renforcement des capacités. Cela ne signifie pas que les donateurs soient aujourd'hui cantonnés à un rôle d'observateurs passifs. Au contraire, ils ouvrent de plus en plus la porte à des connaissances cruciales pouvant renforcer les processus dans les pays partenaires et à des partenaires de dialogue dans le Nord et dans le Sud. Bien qu'endogènes, les processus de renforcement des

capacités ne sont aucunement isolés des événements et des pratiques du reste du monde. Pensées, idées, innovations et inspiration ont toutes leur importance, mais l'expression de cette importance est façonnée au premier chef par des processus endogènes.

Les donateurs peuvent également favoriser l'établissement de réseaux élargis et réunir les acteurs et les parties prenantes sur le plan intrasectoriel et intersectoriel. Ceci présente un intérêt tout particulier à la lumière des défis mondiaux communs auxquels sont confrontés les pays riches comme les pays pauvres, tels que les changements climatiques, la migration et la sécurité alimentaire, soit, en bref, le défi commun de l'instauration d'un avenir plus socialement, écologiquement et économiquement durable.

Les instances gouvernementales nationales ne sont pas les seules parties prenantes concernées par ces défis, et peut-être pas même les parties prenantes les plus importantes. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012, dite Rio+20, ce sont les sociétés mondiales et les grandes villes progressistes qui ont mené la charge, et pas les États-nations qui n'étaient pas en mesure de convenir d'objectifs collectifs significatifs. Il ne faut effectivement pas s'attendre à ce que les défis mondiaux liés à la durabilité soient relevés par les autorités gouvernementales ou le secteur public traditionnel; ils le seront par des réseaux et des coalitions de multiples groupes de parties prenantes, appartenant notamment au secteur privé, aux autorités urbaines, à la société civile et à la communauté de la recherche, ainsi que par les autorités nationales, mais qui n'agiront pas en tant que chefs de file.

Il est improbable que les organisations bilatérales de donateurs gouvernementaux puissent être ou soient, à elles seules, les meilleures entités capables d'appuyer à elles seules les capacités de collaboration dont ces réseaux ont besoin pour réaliser leurs objectifs. Mais elles pourront soutenir des organisations à multiples parties prenantes et multilatérales qui seront, elles, en mesure d'apporter ce soutien de manière efficace. Il existe déjà de nombreux exemples de ce type d'approche, tels que l'Initiative mondiale de croissance verte et le World Resource Institute, mais il est encore tôt pour pouvoir juger de leur efficacité.

Dans ce sens, le renforcement des capacités ne concerne plus un ensemble limité de capacités relevant de la gestion publique webérienne. Nombre de ces capacités sont toujours nécessaires, mais elles n'émergent pas des approches traditionnelles impulsées par l'offre qui caractérisent les activités de renforcement des capacités des donateurs. Elles se manifestent sous l'effet des pressions ou de la demande en leur faveur, politiques et sociales qui vainquent les résistances, et les alliances coopératives forgées entre les diverses parties prenantes constituent un moyen d'encourager cette demande et ces pressions.

Les capacités d'action en collaboration sont donc fortement politiques – elles seraient inefficaces si elles ne l'étaient pas – mais il subsistera malheureusement des domaines du renforcement des capacités dans le contexte de la formation de l'État où l'on ne pourra sans doute pas recourir à ces approches collaboratives. Si dur que

cela puisse paraître, il n'y a apparemment guère d'autre option que celle de continuer à réviser à la baisse les ambitions en matière de renforcement des capacités, de prolonger le cadre temporel et de prendre en considération les réalités politiques et contextuelles; mais force est alors de laisser aussi de plus en plus les acteurs endogènes ou les organisations non gouvernementales spécialisés se charger du travail sur le terrain.

Dans une perspective globale, le renforcement des capacités dans le secteur public devrait cesser d'être un processus où le donateur conçoit un projet et fournit tous les intrants matériels, et où la bonne gestion des affaires publiques et la bonne gouvernance de type OCDE constituent le point de départ de l'évaluation des besoins du pays considéré.

Les efforts visant à inscrire la réforme, le changement et le renforcement des capacités dans le cadre rigide de matrices de résultats prédéfinies pourraient également être relégués dans le passé. Les résultats ont leur importance, mais ce ne sont pas les approches administratives axées sur les résultats et conçues pour répondre aux besoins de reddition de comptes des donateurs qui offrent le moyen optimal d'en obtenir. L'approche à adopter pour l'avenir, si inconfortable qu'elle soit, consistera à suivre le courant, à renoncer au désir de contrôler, à apprendre et à s'adapter rapidement. Si cette voie semble trop difficile, le meilleur choix sera de laisser la tâche à d'autres qui disposent d'une latitude plus grande pour agir au mieux compte tenu des circonstances.

Bibliographie

- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2012) *Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation* (PDIA). CID Working Paper No. 240. Boston: Harvard University.
- Boege, V., Brown, A., Clements K. and Nolan A. (2008) *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*. Berghof Research Center.
- Boesen, N. (2005) *Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What and How? Aid Delivery Methods - Concept Paper: a Contribution to Development Thinking*. Brussels: EuropeAid.
- Boesen, N. (2009) « L'influence des donateurs va diminuant. » Comprendre le contexte. *Capacity.org* 37.
- Boesen, N. (2011) *Perspectives Note: The Enabling Environment for Capacity Development*. Perspectives Notes on Capacity Development. J. Hradsky, N. Boesen, A. Land et al. Paris: OECD.
- Boesen, N. and Dietvorst, D. (2007) *Sector Wide Approaches in Motion: From an Aid Delivery to a Sector Development Perspective*. Roskilde, Nils Boesen Process & Change Management.
- Boesen, N. and Therkildsen, O. (2004) *Between Naivety and Cynicism: A Pragmatic Approach to Donor Support for Public-Sector Capacity Development*. Copenhagen: Danida.
- Booth, D. and Cammack, D. (2013) *Governance for Development in Africa: Solving Collective Action Problems*. London: Zed Press.
- DAC (2006) *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD.
- DAC (2007) *Fragile States: Policy Commitment and Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Paris: OECD.

- Dahl-Østergaard, T., Unsworth, S., Robinson, M. and Jensen, R.I. (2005) *Lessons Learned on the Use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Co-Operation*. OECD/COWI/IDS.
- Danida (2011) *Addressing Capacity Development in Danish Development Cooperation*.
- Déclaration de Dili (2010) Dili, Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État.
- DFID (2007) *Drivers of Change: The Politics of Development*. Briefing Note. London: DFID.
- Ferlie, E., Lynn Jr, L.E. and Pollitt, C. (2005) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford.
- Flint, M. (2003) *Easier Said than Done: a Review of Results-Based Management in Multilateral Development Institutions*. London: DFID.
- Grindle, M. S. (2004) *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. New Jersey: Princeton University Press.
- Harth, K. and Waltmans, J. (2007) *Behind the Façade the Informal Reality in Developing Countries*. The Hague: DEK.
- Hout, W. (2012) 'The Anti-Politics of Development: donor agencies and the political economy of governance.' *Third World Quarterly*, 33:3.
- Hradsky, J. (2011) *Perspectives note: Technical Co-operation for Capacity Development*. Perspective Notes on Capacity Development. J. Hradsky, N. Boesen, A. Land et al. Paris: OECD.
- Maxwell, S. (2002) *Lost in Translation? Implementation Constraints to Results-Based Management*. London, Overseas Development Institute.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform - A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schick, A. (2004) *Is Governance Reform in Advanced Countries Relevant to Developing Countries?* Conference on the Political Economy and Governance Reform. Copenhagen.
- Stevens, M. (2004) *Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries*. Washington DC: World Bank.
- UNDP (2007) *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*. New York: UNDP.
- Unsworth, S. and CRU (2007) *Framework for Strategic Governance And Corruption Analysis Designing Strategic Responses Towards Good Governance*. Netherlands Ministry of Foreign Affairs.

Qui est-ce qui commande ici ?
Résistance à la réforme en matière
d'appui au renforcement
des capacités



Qui est-ce qui commande ici ?

Résistance à la réforme en matière d'appui au renforcement des capacités

Par Niels Keijzer et Piet de Lange

Les négociations en vue de la formulation d'un cadre de développement mondial pour l'après-2015 soulignent l'importance de l'apport d'aide aux pays en développement visant au renforcement de leurs capacités à se doter de stratégies de développement durable par des appuis non financiers, et notamment par la coopération technique. La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure les partenaires extérieurs sont parvenus à réformer cette aide et à en accroître l'efficacité, au vu notamment de leur engagement dans les pays considérés comme « dépendant de l'aide » ? Deux pays de cette catégorie, le Cambodge et le Malawi, ont officiellement signalé la nécessité d'un changement et, avec l'appui financier de donateurs, ont commandité des études qui sont venues éclairer leur stratégie générale de coopération au développement qui appelle à des réformes des pratiques actuelles d'appui au renforcement des capacités (ARC). Étant donné les intérêts divers des parties concernées, le changement effectif reste limité.

À l'époque de la rédaction du présent article (fin 2014), avait lieu le lancement de négociations intergouvernementales en vue de l'adoption d'un cadre de développement mondial pour l'après-2015, qui visait à définir un programme universel et transformateur favorable à « une vie de dignité pour tous ». Ces négociations étaient éclairées par un ensemble impressionnant d'intrants consultatifs, dont le plus notable était le rapport du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable. Caractéristique type des documents examinés dans les débats onusiens sur le développement mondial, ce rapport évoque à de multiples reprises la nécessité d'un « renforcement des capacités », le terme « capacité » y figurant au total 14 fois.

Se démarquant des positions de la décennie écoulée, où l'accroissement de l'aide extérieure était considéré comme indispensable à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, les débats portant sur l'après-2015 reflètent un sentiment croissant au sein de la communauté internationale selon lequel le nouveau programme aura recours davantage à des apports de nature non financières. Cette conviction s'étend aux organisations dont l'activité principale est le financement, la Banque mondiale proclamant que « c'est souvent en soutenant la réforme des

politiques et le renforcement des capacités que le Groupe de la Banque mondiale peut avoir le plus grand impact » (World Bank 2013:2).

Bien que le renforcement des capacités ait donc vraisemblablement un rôle de premier plan à jouer dans le cadre de développement pour l'après-2015, il conviendrait que les négociations relatives à l'adoption de ce cadre tiennent compte des réussites comme des problèmes qu'a connus la coopération au développement dans le domaine de l'appui au renforcement des capacités (ARC), ainsi que des efforts pour accroître l'efficacité de la coopération dans ce domaine. En fait, l'objectif du renforcement des capacités remonte à l'époque de l'humble enfance de la coopération internationale au développement et procède de la réalisation du fait que le développement durable dépend autant des apports tangibles et financiers que de facteurs moins visibles, moins « durs » et plus « humains ».

Les acteurs du développement acceptent pour la plupart la définition suivante de la capacité, adoptée par l'OCDE en 2006 : « aptitude des gens, des organisations et de la société dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès ». Guidés par cette définition générale, les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont, les uns et les autres, déployé des efforts pour poursuivre l'opérationnalisation du concept, en soulignant le fait que le renforcement des capacités va au-delà des solutions et ajustements techniques et exige la prise en compte d'autres facteurs clés, tels que le leadership et la légitimité extérieure (Baser, 2011).

La coopération au développement implique une intervention de l'extérieur, laquelle, ipso facto, influe sur les capacités du pays en développement concerné à différents niveaux. Pour des raisons historiques et statistiques, toutefois, les donateurs considèrent l'apport de « coopération technique » comme un indicateur de substitution de l'ARC et le définissent comme « la fourniture de savoir-faire sous la forme de personnel, de formation de recherche et de prise en charge des coûts associés, principalement en vue d'une élévation du niveau de connaissances, de savoirs, de savoir-faire technique ou d'aptitudes à la production de la population » (OECD, 2010, 15).

Les auteurs du Rapport sur le développement de 2013 ont noté qu'entre 1990 et 2012, 40 pays du Sud au total avaient obtenu en matière de développement humain des améliorations supérieures à ce que leurs performances passées auraient laissé présager. Les pays se sont donc chargés de leur propre processus de développement et ont bénéficié considérablement de l'application d'une stratégie visant « à importer ce que le reste du monde connaît et à exporter ce qu'il veut » (PNUD, 2013: 5). Par contraste avec ces cas de succès, les études ont constaté que de nombreux autres pays, en particulier ceux qui sont considérés comme fragiles ou dépendants de l'aide, ne parviennent pas à prendre fermement la direction du processus d'ARC et à le contrôler.

Les recherches ont également constaté dans un grand nombre de cas des déficiences qui apparaissent dans les modalités d'apport des appuis des donateurs, que l'on a critiqués comme étant à la fois impulsés par l'offre et excédentaires, souvent liés et insuffisamment suivis et évalués. Malgré des préoccupations largement partagées et des

efforts spécifiques visant à affiner les politiques ainsi que les pratiques, les recherches et les évaluations indépendantes ne mettent en évidence que des mesures timides et velléitaires de réforme des approches dominantes dans ce domaine¹. Cette résistance à la réforme s'inscrit en contrepied aux débats internationaux qui militent en faveur d'une réforme collective de la coopération au développement. C'est sur cet arrière-plan que l'ARC est devenu un élément clé des débats de politique internationale sur les façons d'accroître « l'efficacité de l'aide ».

Sur papier : consensus international sur la réforme de l'ARC

Les efforts visant à accroître l'efficacité des ressources publiques et privées allouées au développement mondial sont vieux de plusieurs décennies. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de février 2005 en a opéré une synthèse pour formuler un « programme d'efficacité de l'aide », axé sur l'octroi aux parties prenantes des pays en développement du plein contrôle des intrants extérieurs accordés pour appuyer leur processus de développement, y inclus pour renforcer leurs capacités. Cette concentration sur l'appropriation du processus souligne le fait que la coopération au développement est essentiellement une relation négociée. Selon Leutner et Müller (2010: 53), par exemple, « l'appropriation s'exprime par l'aptitude et la possibilité pour les deux côtés de dire non aux offres ainsi qu'aux demandes ». Appuyées par un processus de suivi entamé après la mise en œuvre des engagements en matière de coopération, la Déclaration de Paris et les déclarations ultérieures adoptées lors des événements de haut niveau à Accra (2008) et à Busan (2011) visent à faire office de codes de conduite et de sources de pression venant des pairs pour favoriser un accroissement de l'efficacité de la gouvernance de la coopération au développement (Keijzer, 2013).

Le renforcement des capacités occupait une place de choix dans la Déclaration de Paris, où figure notamment l'énoncé suivant : « Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donneurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines » (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005: 5).

Trois ans plus tard, le forum d'Accra a reconnu l'importance pour les pays en développement de se doter des capacités robustes, de manière à s'approprier pleinement et à gérer le processus de développement, ce qui exige que l'ARC fournisse en tant que coopération technique soit entièrement impulsé par la demande. De manière plus concrète, il a convenu que « pays en développement et donneurs i) opéreront une sélection et une gestion concertées des activités de coopération technique et ii) encourageront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud, pour la coopération technique » (Programme d'action d'Accra, 2008: 2). Le troisième et dernier forum de haut niveau, réuni à Busan en 2011, a resitué ces engagements dans le contexte plus

général de l'apport d'appuis aux pays en développement pour le renforcement des institutions.

Les engagements de réformer l'ARC pris dans ces déclarations de politique étaient donc robustes et concrets, et visaient principalement l'appropriation et la gestion. Le cadre de suivi comportait un indicateur distinct pour déterminer la mesure dans laquelle l'assistance technique axée sur la CD était coordonnée, ce qui impliquait que les donateurs se conformaient au leadership et aux priorités des pays en développement. Toutefois, dans la préparation des données d'enquête, cet indicateur a été interprété dans un sens large par les enquêtés qui, dans la plupart des cas, ont considéré l'assistance comme étant « coordonnée » lorsqu'il était fait référence aux stratégies gouvernementales. Les analystes de l'enquête ont conclu que ces divergences d'interprétation ainsi que la résistance à l'application de la définition plus stricte proposée par l'enquête « révélaient un manque profond de consensus quant aux approches valides du renforcement des capacités et au sens des engagements de Paris dans ce domaine » (OECD, 2006b: 24).

Ce désaccord apparemment méthodologique est le reflet d'une critique générale du programme d'efficacité de l'aide dans son ensemble, qui est qu'il donne une représentation erronée de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de développement comme étant un processus politique visant à susciter des interventions efficaces à l'appui de résultats de développement convenus sur le plan international. Dans la réalité, l'apport d'une aide efficace au développement coexiste avec toute une gamme d'autres objectifs et considérations, tels que des buts géopolitiques, sécuritaires et commerciaux. Ceci vaut aussi bien pour les responsables de l'élaboration des politiques de développement que pour ceux qui sont chargés de leur application, de nombreux organismes de mise en œuvre ayant à présent des intérêts qui leur sont propres. Les parties prenantes du côté récipiendaire de la coopération au développement concilient de même divers objectifs dans la gestion de leurs affaires (Keijzer, 2013). Bien qu'ayant trait à la coopération au développement en général, ces intérêts divers présentent aussi des difficultés au niveau de l'apport d'un ARC efficace, qui a été considéré comme un facteur clé pour appuyer les pays en développement dans l'exercice d'un leadership en matière de développement.

Dans la pratique : constats posés dans deux pays dépendants de l'aide

De récentes recherches sur la gestion de l'ARC au Cambodge et au Malawi, focalisées sur la formation financée par les donateurs et l'appui consultatif, concluent qu'il existe dans ces deux pays un « environnement déshabillant » qui fait obstacle à la gestion et à l'utilisation efficaces des appuis extérieurs au renforcement des capacités². Le Cambodge et le Malawi se caractérisent tous deux par une fonction publique fortement politisée, qui fait partie intégrante d'un système de gouvernance néopatrimonial, dans lequel les fonctionnaires n'ont pas un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins et où les prestations de services ont été partiellement « délocalisées » et confiées à des partenaires extérieurs. Dans ces conditions, même lorsqu'elles ne sont

pas convaincues de leur potentiel de changement, les autorités gouvernementales tendent à accepter les interventions d'ARC en raison des bénéfices accessoires des projets qui apportent aux fonctionnaires de l'État des revenus complémentaires.

Il y a plus d'une décennie, le Cambodge et le Malawi ont tous deux exprimé officiellement la nécessité d'un changement et, avec le soutien de donateurs, ont commandité des études qui ont réalisé des évaluations critiques de la situation. Les constats ainsi posés ont éclairé la formulation de leurs stratégies globales de coopération au développement qui appellent à des réformes des pratiques actuelles de l'ARC (voir l'encadré « Élaboration de lignes directrices »). Pendant une brève période, certains donateurs ont réagi en faisant confiance au leadership des pays en développement et en s'efforçant d'appliquer des approches coordonnées, y inclus en matière d'ARC. Toutefois, en 2014, il apparaît que les priorités globales n'ont pas été reflétées comme elles auraient dû l'être dans les pratiques et que les donateurs en sont essentiellement revenus aux modalités précédentes d'apport bilatéral d'ARC, sans grands échanges ni actions conjointes avec d'autres donateurs.

Les constats des recherches indiquent en outre que les objectifs officiels de réforme de l'ARC figurant dans la stratégie nationale de coopération au développement des deux pays, constituent un point de départ de réformes gouvernementales, mais rien de plus. Les indications recueillies dans les deux pays laissent à penser que bien que la visée stratégique soit clairement de réformer l'ARC, les efforts effectifs d'opérationnalisation

Élaboration de lignes directrices pour la coopération technique au Cambodge

Récipiendaire de certains des plus gros apports d'ARC après des décennies de conflit armé et un génocide, le Cambodge est sans doute le pays en développement qui soit allé le plus loin pour formuler par écrit des politiques sur cette forme d'aide. Il l'a fait en se fondant sur les indications issues d'une série d'études commanditées par lui et réalisées avec l'appui financier de ses donateurs.

Sur ces bases, les autorités gouvernementales ont adopté en 2008 ses « Directives sur la gestion et l'apport de coopération technique (CT) », qui énoncent en détail comment il conviendrait que la CT soit planifiée et conçue, que les ressources soient obtenues, et que les interventions soient gérées et suivies. Entre autres mesures, les directives exigent que la CT appuie un renforcement des capacités sous la direction d'autorités internes. Elles recommandent aux donateurs de fournir une aide non liée de manière à ce qu'il puisse être fait un usage accru des ressources régionales et fixent des exigences en matière d'approches conjointes de gestion. Elles prient également les donateurs de communiquer tous les détails de la CT aux fins de l'élaboration de rapports financiers.

Source : RGC 2008.

et de mise en œuvre déployés par les autorités gouvernementales sont modestes et se limitent principalement à une « sensibilisation » des donateurs.

Les engagements officiels des autorités en matière de réforme de l'ARC, qui concernaient dans les deux cas l'adoption d'une stratégie nationale de renforcement des capacités en rapport avec une réforme du secteur public, sont restés lettre morte ou n'ont guère produit de résultats. L'effet quelque peu paradoxal de ces initiatives est une forte focalisation des deux gouvernements sur des modifications fondamentales des pratiques des donateurs en matière d'apport d'ARC, au lieu de viser leur propre stratégie nationale de développement et de contraindre les donateurs à aligner leur soutien sur celle-ci. L'exemple de la « Gestion de la coopération au Botswana » indique qu'une stratégie distincte de gestion de l'ARC fait double emploi avec une stratégie nationale de développement robuste et opérationnelle.

Étant donné que personne ne prend la direction de l'application de principes de gestion qui inciteraient les donateurs à appuyer les priorités de développement

Gestion de la coopération au Botswana

Le Botswana a commencé dès le lendemain de son indépendance à s'efforcer de contrôler et de gérer les activités de coopération au développement. La stratégie du parti au pouvoir était conçue pour garantir l'intégrité des systèmes de planification, de supervision démocratique et d'administration du pays et pour éviter la dépendance institutionnelle ou financière.

Son grand principe était que la gestion des activités de coopération devait se situer dans le cadre des plans nationaux préexistants. Selon ce système, élaboré durant les années 1960 et 1970, les autorités gouvernementales négociaient avec les donateurs en leur demandant de choisir dans le plan national des projets auxquels ils accorderaient leur soutien et de se spécialiser dans certains secteurs déterminés. Elles acceptaient à l'occasion des projets dus à l'initiative de donateurs, mais seulement après s'être assurées qu'ils correspondaient aux priorités gouvernementales.

Les autorités refusaient de même les projets dont les coûts récurrents ne seraient pas gérés exclusivement par le pays une fois que le donateur cesserait d'effectuer ses apports. Elles insistaient pour que les projets et le personnel soient hébergés et intégrés au sein de ministères, résistant à la création d'environnements de projets dirigés par les donateurs. Les autorités botswanaises sont ainsi parvenues à réduire la sujétion aux financements extérieurs par le biais du développement économique, aidées en cela par une gestion financière prudente des revenus de l'industrie diamantaire, et à s'en tenir à l'approche de gestion choisie par elles.

Source : Whitfield and Fraser 2010: 351, 354.

gouvernementales, la plupart des donateurs du Cambodge et du Malawi manifestent une préoccupation excessive pour la conception d'interventions d'ARC dans des domaines de leur choix. Si cela peut se comprendre en tant qu'approche pragmatique de l'affectation d'experts et de l'emploi des fonds alloués, cela présente aussi le risque que l'ARC soit apporté dans des domaines que les autorités gouvernementales considèrent comme peu prioritaires ou dans lesquels elles ne sont pas disposées à instaurer des changements.

Par ailleurs, les responsables gouvernementaux sont souvent insuffisamment associés au recrutement des conseillers locaux ou internationaux chargés des interventions d'ARC. Le processus de sélection, en outre, tend à privilégier des critères de choix « objectifs », tels que les aptitudes techniques, les années d'expérience et les diplômes, par rapport aux aptitudes « douces » telles que la gestion du changement et la sensibilité culturelle. Cette approche ne garantit aucunement que l'on trouvera les personnes possédant les compétences voulues. Dans la pratique, qui plus est, les projets consultatifs éprouvent des difficultés à se conformer à la direction des autorités des pays en développement alors qu'ils ont des comptes à rendre aux donateurs et doivent viser à des objectifs supplémentaires fixés par ceux-ci.

Outre que les interventions d'ARC distinctes sont impulsées par les donateurs, elles manquent aussi de transparence dans leurs objectifs, leurs caractéristiques et leurs résultats, ce qui a pour effet de contribuer à leur image négative et à des préjugés de la part des responsables gouvernementaux sur l'ARC et ses conseillers en particulier (Søreide et al. 2012). Au Cambodge comme au Malawi, les dépenses d'évaluation indépendante de l'ARC au niveau national ou sectoriel sont restées limitées. Et les rapports d'évaluation d'interventions d'ARC distinctes ne sont généralement pas publiés, ce qui pose problème pour tirer des leçons de l'expérience et fait obstacle à la responsabilisation. Cette pratique risque également d'amener à des redondances ou à des répétitions d'interventions inefficaces ou contre-productives.

L'ARC dans les États dépendants de l'aide – en faire moins pour en faire plus ?

Les conclusions des recherches sur le Cambodge et le Malawi indiquent que les pratiques inefficaces dans le domaine de l'ARC sont généralement reproduites ultérieurement dans de nombreux pays dépendants de l'aide. Elles décrivent une économie politique dans laquelle il est offert peu d'incitatifs qui amèneraient les autorités gouvernementales, les donateurs et leurs partenaires d'exécution à modifier radicalement leur façon de gérer l'ARC. Aucuns d'eux ne subissent les conséquences ou les coûts directs de l'ARC, ni ne bénéficient d'effets positifs directs en récompense de changements.

Il est peu probable que les donateurs intervenant au Cambodge ou au Malawi adopteront des approches mieux coordonnées ou plus transparentes dans les circonstances actuelles de la conjoncture politique et face aux exigences de leur siège relatives à l'obtention de « résultats » ou à la « présence d'un de vos conseillers au sein du ministère ». Les recherches indiquent également l'existence d'un « double discours »

chez les personnes et entités impliquées dans la coopération au développement, où le renforcement des capacités est pratiqué à la fois en tant qu'objectif légitime en soi, ou de façon plus instrumentale pour instaurer les conditions d'interventions de développement « réussies » (Keijzer, 2013)³.

Il existe des éléments extrêmement probants qui donnent à penser que les pays qui ont suivi un parcours de développement positif et soutenu l'ont fait par leurs propres forces et de leur propre initiative, tout en sachant s'approprier les appuis extérieurs alignés sur leurs efforts. Sur les pays dépendants de l'aide, pèse le risque que des appuis extérieurs omniprésents réduisent la responsabilité des dirigeants envers la population et réduisent les incitations à une transformation institutionnelle (Moss, Pettersson and Van der Walle, 2006; De Lange et al., 2011).

Il faudrait, dans de tels pays, réorienter partiellement la coopération pour soutenir d'autres acteurs sociaux et les aider à façonner un environnement plus porteur, tout en appliquant des approches sensibles au contexte pour repérer, suivre et renforcer les dirigeants gouvernementaux et les « facteurs de changement ». Outre une telle réorientation, il conviendrait également de réduire les niveaux de soutien, y inclus d'ARC, de manière à ce que ni les autorités gouvernementales ni les donateurs n'aient jamais de doutes quant à l'identité des responsables du développement.

Notes

¹ Se reporter à Keijzer (2013) pour un aperçu détaillé de ces études.

² Keijzer (2014).

³ L'OCDE reconnaît « qu'une bonne part de ce que le CAD considère comme de la CT a très peu à voir avec le renforcement des capacités » (OECD, 2006a: 23).

Bibliographie

- Baser, H. (2011): *Managing for Capacity Results: A paper for the Cairo Workshop on Capacity Development March 28-29, 2011*. Online: <http://www.lencd.org/group/managing-capacity-results/document/managing-capacity-results> (consulté le 11 juin 2013).
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005)
<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf> (version anglaise consultée le 17 octobre 2014).
- De Lange, P., Feddes, R., Kamphuis, E. and Slot, H. (2011) *Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development*. The Hague: Policy and Operations Evaluation Department of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- Keijzer, N. (2013) *Unfinished agenda or overtaken by events? Applying aid- and development-effectiveness principles to capacity development support*. Bonn: DIE (Discussion Paper 17/2013).
- Keijzer, N. (2014) *Reforming the hand that feeds you? Managing capacity development support in Cambodia and Malawi*. Bonn: DIE (Discussion Paper 20/2014).
- Leutner, J. and Müller, U. (2010) 'Ownership in Practice'. In: Müller, U. and Frenken, S. (eds.) (2010): *Ownership and Political Steering in Development Countries*. Baden-Baden: Nomos.

- Moss, T., Pettersson, G. and Van der Walle, N. (2006) *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Working Paper 74, Washington, DC: CGD.
- OECD (2006a) *2005 Development Co-operation Report*. Paris: OECD.
- OECD (2006b) *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*. Paris: OECD.
- OECD (2010) *DAC Statistical Reporting Directives*. Paris: OECD.
- PNUD (2013) *L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diverse world*. Rapport sur le développement humain 2013: New York.
- Programme d'action d'Accra (2008): <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/34579826.pdf> (version anglaise consultée le 17 octobre 2014).
- Royal Government of Cambodia (2008) *Guideline on the provision and management of technical cooperation*. Online: http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/aid_management/Technical%20Cooperation%20Guideline%20%28September%202008%29.pdf (consulté le 17 octobre 2014).
- Søreide, T., Tostensen, A., and Skage, I.A. (2012) *Hunting for Per Diem: The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation (Report 2/2012 Study).
- Whitfield, L. and Fraser, A. (2010) 'Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments', in: *International Negotiation* 15 (2010) 341–366.
- World Bank (2013) *Financing for Development Post-2015*. Washington, DC: World Bank.

Renforcement de la capacité
des pays à s'auto-diriger :
expériences des groupes
de réflexion et des réseaux
de connaissances



Renforcement de la capacité des pays à s'auto-diriger : expériences des groupes de réflexion et des réseaux de connaissances

Par Volker Hauck et John Young

Avec des contributions de Irene A. Kuntjoro et Husni Mubarak

Les groupes de réflexion [N.d.t. : *Think tanks* en anglais] sont perçus de plus en plus comme des catalyseurs des actions de renforcement des capacités des sociétés en développement à s'approprier les processus impulsés par les pays et à s'auto-diriger en améliorant la qualité de l'élaboration des politiques. Le présent chapitre¹ porte sur les approches à adopter pour appuyer ces groupes afin d'accroître leurs capacités en matière d'engagement dans les politiques et identifie les difficultés auxquelles ils font face pour introduire les résultats de la recherche dans les politiques et les pratiques. Il décrit l'évolution des leçons à retenir en matière de renforcement des capacités des groupes de réflexion distincts, évolution qui a débouché sur une large approche visant à élaborer des réseaux de groupes de réflexion et à favoriser le travail en collaboration, et, tout récemment, sur une approche intégrée qui appuie les responsables des politiques et les organisations intermédiaires ainsi que les producteurs de connaissances eux-mêmes.

Les groupes de réflexion et les réseaux de connaissances dans lesquels ils s'insèrent sont compris ici comme une « fonction » exercée au sein de la société en vue d'utiliser les constats des recherches dans les processus d'élaboration des politiques et pour influencer sur ces processus. Cette fonction peut se situer au sein d'établissements universitaires, d'ONG, de services ministériels, de médias, de fondations, de cabinets-conseils, d'instituts de politique et de recherche (souvent dits tout simplement « groupes de réflexion ») ou de départements spécialisés de grandes organisations, y inclus du secteur privé². Ils sont de dimensions variables, depuis un service de trois personnes au sein d'un organisme gouvernemental à un institut de 200 personnes et plus. Les facteurs importants d'évolution de ces « fonctions de réflexion » sont le niveau d'indépendance intellectuelle et financière de l'organisation et le contexte politico-économique dans lequel elles travaillent, comme il sera examiné ci-dessous³.

Les groupes de réflexion sont devenus d'importants acteurs dans l'élaboration des politiques des États-Unis à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Ils se sont multipliés rapidement depuis, initialement dans les pays développés, mais aussi, au cours des deux ou trois décennies écoulées, dans les pays en développement. Ils sont à ce jour près de 7 000 de par le monde, selon le dernier rapport mondial Go To Think Tank⁴. Certains groupes de réflexion sont présents dans des pays en développement depuis plusieurs décennies (cas de l'Indian Institute for Economic Growth, fondé en 1958⁵), et la conscience de leur importance n'est donc pas nécessairement nouvelle. En revanche, l'appui au renforcement des capacités des groupes de réflexion dans le monde en développement est, lui, un phénomène relativement récent sur lequel on recueille des données d'expérience depuis une quinzaine d'années.

Facteurs affectant les fonctions des groupes de réflexion

Les processus d'élaboration des politiques, qui englobent les dialogues politiques, la formulation des politiques, la mise en œuvre et l'examen des politiques, sont d'une grande complexité et non linéaires. Souvent perçus par les parties prenantes elles-mêmes comme « brouillons » de nature, ils comptent généralement une multitude d'acteurs provenant du grand public, du secteur associatif et du secteur privé, chacun apportant ses propres intérêts, objectifs, préoccupations, opinions, attentes, faits ou interprétations. Les problèmes et questions relatifs aux politiques font l'objet de contestations, de débats et de négociations, qui peuvent avoir lieu en public, en présence de la presse, au sein d'assemblées publiques ou parlementaires ou qui peuvent être organisés au sein d'entités plus petites et plus spécialisées, telles que des groupes de travail thématiques d'un ministère, des groupes d'intérêts menant des négociations à huis clos ou des individus procédant à des consultations. Les processus peuvent être ponctuels ou s'étaler sur plusieurs années avant d'aboutir à un consensus. La mise en œuvre d'un consensus dégagé peut aussi donner lieu à d'autres cycles de dialogue de politique, de contestation, d'examen et de négociation.

L'aptitude des groupes de réflexion et autres fournisseurs de connaissances à s'engager dans les processus politiques par le biais d'une recherche à base objective dépend d'une large gamme de facteurs internes ainsi que contextuels. Selon leur origine et leur mandat, certains peuvent considérer leur rôle dans le processus politique comme consultatif ou informatif et consistant à introduire les résultats d'une recherche objective dans le dialogue au sein d'un cercle restreint, alors que d'autres s'orientent davantage vers l'action ou le plaidoyer par le biais d'actions publiques ciblées.

D'après les recherches effectuées sur le renforcement des capacités et les études et évaluations sur les groupes de réflexion, il semble que ces groupes doivent, pour être efficaces et influencer sur les politiques, veiller à ce que les conditions suivantes soient réunies⁶ :

- Concentration sur des problèmes spécifiques et formulation d'objectifs clairs sur les mesures à prendre pour les résoudre. Association étroite avec les décideurs

tout au long du processus politique (définition du problème, réalisation de la recherche et formulation de recommandations pour les politiques et les pratiques).

- Bonne compréhension du contexte et des facteurs politiques susceptibles de favoriser l'adoption des suggestions ou de s'y opposer, et capacité d'élaboration d'une stratégie sur l'apport d'informations pertinentes sur les politiques aux niveaux institutionnels.
- Présence « d'antennes » pour prévoir et signaler les changements et y répondre de façon opportune et capacité d'innovation et d'adaptation interne pour répondre à la nature changeante du processus politique.
- Investissements dans la diffusion extérieure pour forger de solides relations avec les principales parties prenantes et pour communiquer des résultats de recherche à base factuelle souvent hautement complexes de manière synthétisée aux décideurs, aux médias, aux organisations de la société civile ou aux associations professionnelles⁷.
- Pour les groupes de réflexion ayant pour mandat de s'impliquer de façon indépendante dans les processus politiques, l'aptitude à mobiliser des ressources relativement flexibles pour cette implication est d'une importance primordiale.
- Élaboration et maintien d'une « unité d'objectif », à savoir la mise en place de différentes capacités organisationnelles⁸ favorisant la convergence des différentes conditions énoncées ci-dessus pour former une entité cohérente efficace dans l'action.

Chaque groupe de réflexion a une histoire, des antécédents, une légitimité, des préférences et des dépendances qui lui sont propres et qui influent sur ses aptitudes relationnelles avec les autres acteurs du processus politique. Certains groupes de réflexion sont en fait mis en place par des parties prenantes très fortement intéressées, notamment des médias, des partis politiques et des entreprises privées et ne sont à l'évidence pas indépendants. Les groupes de réflexion de pays en développement ayant pour mandat de s'impliquer dans les processus politiques de manière indépendante se heurtent au problème de l'exiguïté des marchés de la recherche factuelle ou à celui d'un espace politique fortement contrôlé par des groupes d'intérêt ou des élites ayant divers enjeux politiques, économiques et idéologiques. Les groupes de réflexion doivent, pour être efficaces, savoir négocier le parcours politique des processus politiques.

L'initiation d'un client ou d'une institution de financement peut mettre en danger l'organisation toute entière. En règle générale, plus réduit est l'accès d'un groupe de réflexion à un financement flexible, moins le groupe est en mesure de jouer un rôle indépendant, d'explorer de nouveaux domaines, de chercher des solutions novatrices ou de s'impliquer activement dans les processus politiques sur la base de ses propres constats. Plus il est tenu de fournir des prestations de service contractuelles ou de servir le programme de travail d'organisations spécifiques, plus il risque de se muer en un cabinet-conseil sans volonté propre. L'aptitude d'un groupe de réflexion à constituer un mix rationnel de financements de base et de financements de programmes à

long terme provenant, par exemple, de l'État, du secteur privé ou des organismes internationaux de développement, combinés avec des contrats de services à court terme axés sur le marché est un facteur déterminant de sa capacité de protéger son indépendance et de survivre dans la sphère politique.

Outre cette problématique, plusieurs autres facteurs peuvent jouer dans la mise en place d'une fonction de réflexion efficace. Nous en avons retenu ici quatre. En premier lieu, les contraintes tenant aux ressources humaines disponibles pour entreprendre des recherches à un coût acceptable peuvent opposer un obstacle majeur à une implication efficace des groupes de réflexion. Dans les pays pauvres, ces groupes se trouvent souvent en concurrence avec le secteur privé et les organismes de développement internationaux pour se procurer des experts hautement spécialisés sur un marché du travail où les ressources sont rares. En second lieu, l'absence de données statistiques et d'informations générales fiables dans les pays en développement constitue un goulet d'étranglement souvent grave, cette situation pouvant exiger des investissements considérables de la part des groupes de réflexion pour s'en procurer. En troisième lieu, il existe dans tous les pays un dispositif de lois, règles, règlements et normes de comportement qui influe sur l'aptitude des groupes de réflexion à produire des connaissances fondées sur la recherche et sur celle des décideurs à en faire usage. En Indonésie, par exemple, il n'y a pas de mécanisme qui permettrait aux organismes gouvernementaux de commanditer des recherches auprès d'organisations non gouvernementales telles que les groupes de réflexion, et il persiste dans l'administration publique de forts encouragements à obéir aux instructions plutôt qu'à s'appuyer sur les constats des recherches ou autres données objectives pour remettre en question des décisions à motivation politique. En quatrième lieu, l'appui fourni par les organismes de développement internationaux peut présenter des problèmes s'il n'est pas convenablement adapté au contexte national, par exemple si ces organismes financent des actions jugées prioritaires par certains donateurs, aux dépens d'autres interventions jugées plus importantes par les parties prenantes nationales.

Renforcement des groupes de réflexion – de l'appui aux organisations aux approches multi-cibles

L'appui au renforcement des capacités des groupes de réflexion ne se limite pas au financement de la production des extraits de la recherche, chose que les partenaires au développement font déjà depuis de nombreuses années. L'appui s'est porté, en plus, sur le renforcement de capacités organisationnelles durables pour les groupes de réflexion et en particulier de leur aptitude à intervenir de manière efficace dans le contexte général des politiques. Ce changement d'optique fait qu'au lieu de se concentrer sur une organisation donnée, on adopte des approches multi-cibles visant à induire des changements chez les producteurs ainsi que chez les consommateurs de connaissances. Il faut, pour renforcer réellement l'emploi de résultats de la recherche factuelle, renforcer la capacité des décideurs à se servir de ces résultats.

L'hypothèse sous-jacente est ici que des données factuelles de source endogène sont indispensables à l'élaboration de politiques nationales appropriées qui mèneront à terme à un renforcement de la capacité de la société à progresser d'elle-même et de façon efficace sur le parcours qu'elle s'est choisi. Une seconde hypothèse est que la demande des décideurs nationaux et régionaux augmentera progressivement, ce qui développera le marché de la recherche factuelle et permettra aux groupes de réflexion de fonctionner pleinement dans leur propre contexte sans plus dépendre d'appuis extérieurs. Ce qui est, en fait, un scénario durable et fonctionnel « au-delà de l'aide ».

L'appui au renforcement des capacités peut se présenter sous différentes formes, certaines gérées par le donneur, d'autres par le bénéficiaire. Le Programme de recherche et de plaidoyer du Ghana (G-RAP), par exemple, est financé par plusieurs donateurs dans le cadre d'un arrangement de mise en commun des fonds. Il donne accès à des dons pluriannuels d'appui institutionnel de base aux organisations de recherche et de plaidoyer ayant fait les preuves de leur aptitude à influencer sur les processus de politique publique⁹. Il existe également certains donateurs qui accordent des dons à des programmes ou projets spécifiques ou qui appuient le travail en collaboration entre des établissements de recherche du Nord et du Sud, la gestion en étant confiée aux bénéficiaires. Bien que l'on ait pu conclure que le financement de base seul pouvait être approprié pour certaines organisations, d'autres pourront souhaiter une approche plus dirigiste ou une exposition aux nouvelles idées et manières de fonctionner. Ceci vaut en particulier pour les petites entités en démarrage ou pour les institutions sans possibilités d'échanges avec les pairs ou autres collaborateurs. Ces entités et institutions pourraient bénéficier d'apports mixtes de financement de base et de différentes formes d'assistance technique telles que des formations, un mentorat et un encadrement, des bourses d'études, des visites d'études et des échanges entre pairs.

Au niveau de sophistication suivant se trouvent des approches d'appui polyvalent qui offrent un menu d'options laissant essentiellement au groupe de réflexion le choix de l'appui qui lui sera fourni. La Think Tank Initiative (TTI), par exemple, se concentre sur le renforcement des méthodes et des compétences de recherche, de l'engagement et de la communication politiques et de l'efficacité de l'organisation. Elle allie un financement de base à un financement complémentaire de programmes de collaboration conçus et proposés par le bénéficiaire et ses partenaires (formule dite des fonds de contrepartie, qui consistent en des fonds du groupe de réflexion auxquels s'ajoute un supplément fourni par TTI) et à des instruments plus traditionnels tels que des ateliers, formations et encadrement, fournis sur demande aux bénéficiaires. Ceci permet aux groupes de réflexion d'adapter l'aide à leurs besoins, perspectives et contexte.

Les organismes de développement internationaux ont compris qu'un appui de plus large portée aux groupes de réflexion et au secteur des connaissances exigeait des approches impulsées par la demande et participatives. Les bénéficiaires de l'appui

doivent être aux commandes, choisir les options d'appui qui conviennent le mieux au groupe de réflexion considéré et décider de l'emploi qu'ils feront des fonds octroyés au sein de leur organisation, emploi très varié qui peut aller de l'embauche de personnel et d'investissements dans l'infrastructure de communication au financement de nouvelles recherches, par exemple. La question est de savoir à quel point l'approche de l'appui doit être non interventionniste et à quel point elle peut l'être. Lorsque les donateurs ne peuvent pas s'abstenir d'intervenir, parce qu'ils sont contraints d'appliquer des approches de projet étroitement définies et assorties de calendriers exigeants et de cadres de résultats, les leçons à retenir sont de mieux s'abstenir d'aider. Au vu de leur mandat même, les groupes de réflexion indépendants doivent être capables d'agir indépendamment, pro-activement, de manière souple et sensible au contexte¹⁰.

Ciblage du secteur des connaissances dans son ensemble

L'Initiative du secteur des connaissances (KSI) de l'Indonésie, financée par le gouvernement australien, est le programme le plus vaste et le plus ambitieux jamais conçu qui a adopté un processus visant au développement de l'ensemble du secteur des connaissances. Ce secteur englobe une multitude d'organisations endogènes et leurs réseaux, qui produisent et traitent des connaissances à bases factuelles en vue de l'amélioration de l'élaboration des politiques. Ce programme qui favorise une telle amélioration se situe à un niveau de sophistication supérieur.

Le document conceptuel du KSI décrit un programme de 15 ans, doté pour les cinq premières années d'un budget de 100 millions de dollars australiens. Le programme vise à renforcer les capacités du secteur des connaissances à produire des éléments factuels pour éclairer les interventions prioritaires de développement social, dans le but de doter l'Indonésie des capacités requises pour formuler des politiques efficaces et socialement responsables qui répondent aux besoins prioritaires de développement. Le programme reconnaît qu'une telle entreprise s'inscrit dans la durée et il a adopté une approche en trois phases aux fins d'obtenir un renforcement progressif et durable des capacités (voir le tableau 1 ci-dessous, qui résume l'approche du programme telle qu'elle est exposée dans le document conceptuel)¹¹.

Ce programme, en cours depuis mai 2013, a déjà produit des accords de fourniture de financements de base et d'assistance technique à 16 groupes de réflexion, dont des unités de recherche universitaires, des groupes de réflexion traditionnels indépendants et des organisations plus impliquées dans l'emploi de données de recherche pour intervenir dans les politiques. Le côté de l'offre a bénéficié des résultats d'un projet pilote de deux ans géré par la Asia Foundation, qui a appuyé huit groupes de réflexion, pour s'assurer de la bonne compréhension de l'approche, et d'autres groupes de réflexion ont déclaré leur intérêt pour le programme.

Les progrès ont inévitablement été plus lents du côté de la demande, qui n'était pas inclus dans le projet pilote, mais certaines entités gouvernementales souhaitent mettre à l'essai les approches améliorées qui utilisent les données factuelles existantes

Tableau 1 : L'Initiative du secteur des connaissances de l'Indonésie			
Objectif	L'Indonésie est capable d'élaborer des politiques efficaces et socialement responsables qui répondent à ses besoins de développement prioritaires.		
Finalité	Le secteur des connaissances indonésien produit des données factuelles pour éclairer les politiques de développement social prioritaires.		
Composantes			
Offre	Demande	Intermediares	Environnement habilitant
Des organisations sélectionnées génèrent et communiquent des données factuelles de qualité aux décideurs concernés.	Des décideurs gouvernementaux sélectionnés demandent et utilisent de manière efficace des données factuelles de qualité pour éclairer les politiques sociales de développement.	Des organisations sélectionnées traduisent efficacement les constats des recherches en options de politiques et les options de politiques rétroagissent sur la recherche.	Les principaux obstacles systémiques et réglementaires s'opposant à l'existence d'un secteur des connaissances efficaces sont identifiés et atténués.
Phase 1 (cinq ans)		Phase 2 (cinq ans)	Phase 3 (cinq ans)
<ul style="list-style-type: none">– Croissance de l'offre de recherches de qualité– Dialogue dynamique sur une vision nationale du développement du secteur des connaissances– Identification des réformes de politique prioritaires– Début de formation des parties prenantes au plaidoyer en faveur de réformes prioritaires– Apports de financements durables aux organisations de recherche– Commandite d'études pour approfondir les enquêtes sur le secteur, par exemple :<ul style="list-style-type: none">– Relance ou établissement d'un institut national de recherche– Financement de la recherche par l'État indonésien– Points d'entrée pour une réforme appropriée de la fonction publique		<ul style="list-style-type: none">– Évaluation des investissements des cinq premières années– Croissance de l'offre, appui aux décideurs, réformes de politique et renforcement des parties prenantes– Encouragement d'une large volonté politique d'utiliser les données factuelles par la présentation de cas de succès de l'emploi de connaissances dans les politiques– Choix des investissements pour améliorer l'environnement habilitant sur la base d'une analyse et d'une étude de la première phase– Assistance organisationnelle aux entités nationales de connaissance– Expansion des programmes régionaux et sous-nationaux	<ul style="list-style-type: none">– Offre solide de recherche de qualité dans les domaines choisis– Forte demande de données factuelles de la part des décideurs choisis– Volonté politique élargie d'utiliser les données factuelles dans l'élaboration des politiques– Stratégie nationale d'appui au secteur des connaissances– Financement approprié accordé par l'État indonésien aux ONG de recherche– Institut national de recherche opérationnel– Structure de la fonction publique favorable à l'emploi de connaissances dans les politiques– Partenariats internationaux renforcés

ou qui commanditent des recherches. Plusieurs organisations intermédiaires ont aussi été identifiées et des mécanismes d'appui en leur faveur et en faveur de la demande sont en cours d'élaboration. Le renforcement des capacités est une composante clé de toutes ces activités et le programme ciblant le côté de l'offre est en contact étroit avec la TTI et tire des enseignements de l'expérience de cette initiative, décrite ci-dessus. Il a été commandité une étude à large base du développement organisationnel au niveau mondial et national, une étroite coopération avec les organisations du côté de l'offre étant prévue, en vue de déterminer les approches durables du renforcement des organisations intermédiaires et de politique.

Bien qu'elle en soit encore à ses premiers stades, cette approche intégrée donne déjà des résultats positifs (voir l'encadré consacré à l'étude de cas de PUSAD). Des organisations du côté de l'offre participent aux travaux d'enquête sur le côté de la demande et bénéficient de cette occasion de coopérer plus étroitement qu'auparavant avec les décideurs. D'autres organisations du côté de l'offre bénéficient d'intrants fournis dans le cadre d'événements de renforcement des capacités, en communications jusqu'à présent, par des organisations intermédiaires du secteur des médias, et elles placent des publications dans plus de médias grand public qu'elles ne le faisaient précédemment.

Cette étude de cas souligne l'importance d'une bonne compréhension des processus d'élaboration des politiques dans le contexte indonésien, et notamment des éléments qui incitent les hauts responsables à faire usage de données de recherche dans le discours politique avec l'ensemble de la population. L'une des hypothèses des groupes de réflexion participant au programme, ainsi que l'ont noté des membres de la haute direction de PUSAD, est que les changements contextuels de la démocratisation et de la décentralisation et le renforcement du rôle du parlement créent un espace propice au dialogue de politique, à un abandon des vieilles habitudes et à une demande croissante de production et d'utilisation de données factuelles dans le processus politique. L'entreprise est ambitieuse et prendra du temps, mais elle pourra, à terme, mener à une situation « au-delà de l'aide », où les groupes de réflexion indépendants pourront obtenir leur travail auprès de marchés nationaux et régionaux, notamment des instances gouvernementales, des organisations de la société civile et du secteur privé.

Enseignements tirés

Au cours de la quinzaine d'années écoulée, les groupes de réflexion ont été perçus de plus en plus comme des catalyseurs des processus de développement impulsés par les pays et l'on a assisté à l'émergence, dans différents contextes politico-économiques, d'un nombre appréciable d'institutions crédibles capables d'appuyer les processus politique au moyen de recherches portant sur des faits objectifs.

Durant cette période, l'appui accordé aux groupes de réflexion par les organismes internationaux de développement a évolué pour passer de l'octroi de financements d'extrants des recherches à un renforcement de leurs capacités organisationnelles et

PUSAD Paramadina – Centre d'étude de la religion et de la démocratie

L'Indonésie, avec ses quelque 250 millions d'habitants, est le quatrième pays le plus peuplé au monde; ses centaines de groupes ethniques et linguistiques sont répartis sur près d'un millier d'îles, ce qui en fait l'un des pays les plus divers du point de vue géographique et culturel. Bien que près de 90 % des Indonésiens soient musulmans et que près de 100 % parlent indonésien, la transition de l'ère coloniale à l'indépendance a été marquée par des conflits religieux, politiques et ethniques. Le Centre d'étude de la religion et de la démocratie (PUSAD) est l'un des 16 partenaires du côté de l'offre appuyés par le programme KSI. Il a pour but de promouvoir les interactions pacifiques sur le plan religieux et démocratique en Indonésie en élaborant des idées et des pratiques optimales visant à la réalisation de cet objectif.

Et ses activités ont été très productives. Ses recherches de 2008 sur les conflits religieux des deux décennies précédentes ont été utilisées par l'unité de R&D du ministère des Affaires religieuses en tant que bases de futurs travaux de recherche. Des recherches plus récentes sur l'approche adoptée par la Police indonésienne face aux conflits religieux, qui ont révélé le rôle critique du calendrier d'intervention des forces de l'ordre, ont été bien reçues par celles-ci. Lors du lancement du rapport à Djakarta, le brigadier-général de la Police Boy Rafli a noté qu'il y avait pour ses effectifs de nombreux enseignements à tirer de l'ouvrage sur l'action face aux conflits religieux. D'autres communiqués de presse et notes de politique sont prévus.

Les travaux à venir comporteront des études sur le statut officiel de la religion, le vigilantisme, le discours haineux et le rôle de l'État et de la société civile, ainsi que sur le renforcement des capacités des militants de la paix et des médiateurs de manière à jeter des ponts entre l'État et la société et entre les différentes communautés religieuses en Indonésie.

Convaincu que la paix ne saurait s'établir d'elle-même, PUSAD va au-delà de la recherche universitaire sur le rôle des différentes parties prenantes. Il étudie les réussites ainsi que les échecs et adopte une position équilibrée. Il considère, par exemple, que la police ne doit pas faire l'objet de critiques disproportionnées provenant du seul fait qu'elle est un organisme de l'État. PUSAD entretient de bonnes relations avec les auteurs comme avec les victimes des conflits religieux et avec la police. Il œuvre également avec ces victimes pour les aider à porter leurs regards au-delà de leur situation et à tirer parti de leur expérience pour intervenir activement dans le processus de paix et mener des actions de plaidoyer dans le cadre des grandes questions de l'injustice, de la liberté de religion et des droits de l'homme.

La principale difficulté que doit surmonter PUSAD est de trouver le temps et les ressources nécessaires pour renforcer ses propres capacités à remettre en cause le statu quo. Les attitudes et les comportements des institutions religieuses et politiques sont solidement établis et il n'est pas facile d'y apporter des changements.

La plupart des donateurs tiennent à ce que leurs fonds soient alloués à des projets de recherche particuliers, et cela ne laisse guère de ressources pour le renforcement des capacités institutionnelles, d'où les difficultés auxquelles se heurte PUSAD pour développer son propre programme de recherche et de plaidoyer. KSI reconnaît l'importance fondamentale du renforcement des capacités organisationnelles pour établir des entités de recherche solides, qui soient non seulement capables d'effectuer des recherches de qualité et d'élaborer des produits de communication mais aussi de s'impliquer dans les processus politiques.

Le financement et l'appui technique de KSI a permis à PUSAD de prendre un peu de recul par rapport aux pressions de son travail quotidien, de réfléchir à ses besoins en tant qu'organisation et d'investir du temps et de l'énergie pour examiner les moyens d'y répondre. Il a exprimé à plusieurs reprises sa gratitude pour la possibilité qui lui est ainsi offerte. L'appui de KSI lui permettra de devenir un établissement de recherche durable, capable d'attirer des financements à long terme pour son propre programme de recherche et de plaidoyer sans avoir à dépendre de financements à court terme octroyés par des donateurs qui n'appuient généralement que des études de base ou de diagnostic axées sur leurs propres projets.

Mais ce n'est là qu'un aspect du tableau. KSI s'attache également à repérer les possibilités de coopérer, au niveau national et sous-national, avec des partenaires du côté de la demande de divers secteurs, tels que la santé, la protection sociale, la gouvernance et la décentralisation. Il a commencé par appuyer l'Équipe d'analyse des politiques de l'Agence nationale de planification (Bappenas) pour l'aider à inclure des données factuelles dans le Plan de développement national à moyen terme. Il a également entamé des entretiens avec l'Institut national de l'administration publique (*Lembaga Administrasi Negara/LAN*), organisation importante qui pourrait faciliter le transfert de données de recherches aux décideurs indonésiens.

Dans le moyen terme, les responsables de PUSAD espèrent que KSI favorisera la collaboration entre les organisations du côté de l'offre en vue de renforcer leur aptitude à fournir des données de recherche utiles pour les décideurs. En fait, ce processus est d'ores et déjà en cours. KSI et des organisations du côté de l'offre ont lancé conjointement une série d'entretiens sur la mise en application de la Loi villageoise récemment promulguée. Ils entendent émettre des recommandations importantes au nouveau gouvernement et exercer un suivi de leur mise en œuvre. C'est là l'aspect le plus intéressant de l'activité professionnelle avec KSI : la possibilité d'œuvrer avec toutes les parties prenantes réunies pour aider à l'établissement d'un secteur de la connaissance plus dynamique et plus efficace.

La présente étude de cas a été rédigée par Irene A. Kuntjoro, responsable de programme à KSI, d'après une interview avec Husni Mubarak, gestionnaire de programme à PUSAD Paramadina le 29 août 2014.

de leur aptitude à interagir de manière efficace avec leur environnement politique général. Les données issues du programme TTI indiquent que de telles approches peuvent être efficaces dès lors que peuvent être réunis la volonté des autorités du pays, des financements internationaux fiables et un système d'apprentissage par les pairs ou de mentorat.

Plus récemment, les programmes d'appui se sont concentrés sur des approches multi-acteurs qui visent à induire des changements chez les producteurs ainsi que chez les consommateurs de connaissances. Cette réorientation est inspirée par le postulat selon lequel les groupes de réflexion et les réseaux de connaissances sont des moyens de renforcer l'appropriation et l'implication de multiples acteurs dans le changement social, peuvent contribuer à la création de boucles de rétroaction au sein de l'élaboration des politiques, améliorant ainsi le processus et aidant par là les sociétés en développement à s'auto-diriger de plus en plus. Un second postulat est que cet appui peut mener progressivement à une situation « au-delà de l'aide », où les groupes de réflexion peuvent obtenir leur travail du fait de la demande de données factuelles de recherche sur des marchés nationaux et régionaux (du secteur public comme du secteur privé).

Cette évolution des approches repose sur les nombreuses leçons provenant de l'apport d'appui aux processus de renforcement des capacités endogènes durant les trois dernières décennies et plus, leçons que la communauté internationale a tirées mais a rarement appliquées. Ces leçons sont les suivantes :

- L'importance de l'appropriation et du leadership des pays;
- La création d'espaces où les capacités locales peuvent émerger, s'adapter ou changer;
- Le reconnaissance du fait que chaque société (fragile) a des capacités de résilience qu'il est important de découvrir, dont il faut tenir compte et sur lesquelles on peut construire;
- Le fait que les organismes internationaux de développement sont d'une utilité maximale s'ils se comportent de manière prudente et savent apporter leurs appuis sans vouloir jouer les premiers violons; et
- Le fait que le renforcement des capacités a également lieu dans les contextes politico-économiques hautement complexes, réalité à laquelle les fournisseurs d'appuis aux groupes de réflexion doivent accorder une attention particulière.

Il est encore trop tôt pour juger si ces approches plus globales ciblant le secteur de la connaissance mèneront à davantage qu'à un renforcement des capacités organisationnelles des groupes de réflexion, à savoir à une situation caractérisée par des processus politiques durables dirigés par les pays, situation « d'au-delà de l'aide », avec une demande et des marchés de connaissances factuelles créés par les instances gouvernementales et les entreprises commerciales. Le programme indonésien KSI réalise des avancées prometteuses en ciblant les groupes de réflexion dans leur environnement politique, en créant des boucles de rétroaction et en favorisant les interactions sociales pour améliorer la qualité du processus d'établissement de politiques.

Notes

- ¹ Le présent chapitre s'appuie également sur des matériels produits par Ajoy Datta (ODI) sur les programmes de soutien des capacités des groupes de réflexion pour l'évaluation de la TTI. Les auteurs remercient Tony Land, Heinz Greijn et Jan Ubels des commentaires qu'ils ont émis.
- ² Pour une analyse utile de ce que sont les groupes de réflexion, voir <http://onthinktanks.org/topic-pages/topic-page-think-tank-definitions>. Les groupes de réflexion, estiment les auteurs, ne peuvent jamais être entièrement indépendants, mais il existe différents degrés de dépendance, selon les liens financiers et extra-financiers de l'organisation considérée avec son environnement. Étant donné la diversité des groupes qui exercent cette « fonction de réflexion », de leurs origines et de leur degré de dépendance, ils peuvent assurer la production de différents types de connaissances et adopter diverses perspectives en vue de leur consommation dans le processus d'élaboration des politiques.
- ³ À des fins de concision, ces diverses entités sont dénommées « groupes de réflexion » dans le présent article.
- ⁴ Voir <http://gotothinktank.com/the-2013-global-go-to-think-tank-index-ggttti>.
- ⁵ Voir <http://www.iegindia.org/>.
- ⁶ Voir Young 2008; Baser and Morgan 2008; Young, Hauck and Engel 2013. <http://ecdpm.org/publications/report-evaluation-think-tank-initiative>.
- ⁷ Il faut toutefois se garder de surestimer la différence que peut faire une telle recherche à elle seule. L'étude d'Emma Broadbent sur le rôle et la compréhension des « faits » dans les débats de politique en Afrique, *The Political Economy of Research Uptake in Africa*, montre que ces débats sont influencés par les arguments, les grandes idées et les visions, alors que les faits et les chiffres viennent alimenter ce discours impulsé par les arguments (voir <http://onthinktanks.org/2014/08/14/a-new-political-economy-of-research-uptake-in-africa-overview>, 14 août 2014).
- ⁸ Ces capacités se situent dans les domaines de la gestion et des finances, de l'élaboration, de l'exécution et de l'examen de programmes, de l'innovation, de la communication, de la mobilisation de fonds; est exigée ici la faculté de réagir promptement et de manière souple, même en situation de stress.
- ⁹ <http://www.g-rap.org>.
- ¹⁰ Voir aussi « Supporting Think Tanks » (<http://onthinktanks.org/topic-pages/topic-page-supporting-think-tanks>).
- ¹¹ Voir <http://aid.dfat.gov.au/business/Documents/indo-ks-design.pdf>.

Bibliographie

- Baser, H. and Morgan, P. (2008) *Capacity, Change and Performance Study Report*. ECDPM Discussion Paper 59B. Maastricht: ECDPM.
- Young, J. (2008) Impact of research on policy and practice. *Capacity.org*, 35: 4-7.
- Young, J., Hauck, V. and Engel, P. (2013) *Final Report of the External Evaluation of the Think Tank Initiative*. ECDPM & ODI. <http://ecdpm.org/publications/report-evaluation-think-tank-initiative>.

Le présent chapitre puise également aux sources suivantes :

- Travail du Programme RAPID de l'ODI (www.odi.org/programmes/rapid).
- Travail de l'ECDPM en matière de renforcement des capacités et d'innovation (www.ecdpm.org).
- Évaluation par l'ECDPM et l'ODI de la Think Tank Initiative (www.thinktankinitiative.org).
- Participation de l'ODI au programme KSI.
- Le site Web « On Think Tanks » d'Enrique Mendizabal (www.onthinktanks.org).
- *Goran's musings* [Réflexions de Goran], par Goran Buldioski (<http://goranspolicy.com>).

L'engagement du secteur privé dans les partenariats et les plates-formes pour le développement



TOSHIBA



L'engagement du secteur privé dans les partenariats et les plates-formes pour le développement

Par Jan Ubels et Allert van den Ham

On assiste actuellement à une évolution des modalités d'obtention, de financement et de pérennisation des résultats du développement. Depuis les années 1990, les approches à multiples parties prenantes gagnent du terrain en tant que moyen d'obtenir de tels résultats. Ces dernières années, les entreprises privées ont été de plus en plus nombreuses à s'impliquer dans ces processus de développement sur la base de leurs activités et intérêts commerciaux immédiats. Nous examinons dans le présent chapitre les changements qui en résultent pour le développement pro-pauvres dans les domaines de l'agriculture, de l'eau et de l'énergie renouvelable. Nous accordons une attention particulière aux changements de la dynamique des partenariats et des plates-formes multisectorielles et à multiples parties prenantes. Nous tirons des leçons de notre examen et concluons que la nouvelle dynamique peut favoriser et accroître l'appropriation locale des processus de développement et contribuer à une réduction progressive de la dépendance de l'aide¹.

L'aide et le renforcement des capacités sont en transition. La pratique du renforcement des capacités, qui visait principalement les organisations considérées individuellement, s'en est détournée peu à peu. En quête d'un accroissement d'échelle et d'institutionnalisation, les programmes de développement orientent leurs activités de plus en plus vers les grands systèmes à acteurs multiples. En outre, l'implication croissante du secteur privé dans ces approches à acteurs multiples et l'introduction de « solutions axées sur le marché » modifient rapidement le développement tel qu'il est entrepris et tel qu'il se produit sur le terrain. Le rôle des donateurs change, lui aussi. Alors que le paysage du financement du développement se diversifie et que la part de l'aide publique au développement (APD) traditionnelle se réduit, les donateurs cherchent de plus en plus à se servir de l'APD pour favoriser la mobilisation d'investissements du secteur privé. Les ONG, quant à elles, se rendent compte qu'une association avec les acteurs privés ainsi que publics est essentielle pour obtenir des résultats structurels. Les solutions axées sur le marché sont de plus en plus reconnues pour leur potentiel au plan de l'efficacité, de la portée et de la durabilité financière. Le secteur privé, les ONG et les acteurs publics dépassent les clivages traditionnels et, de plus en plus, coopèrent et formulent conjointement de nouvelles solutions dans les domaines de l'eau, de l'alimentation, de l'énergie et de l'environnement. Ces

Des processus, plates-formes et partenariats² multi-acteurs³

Processus

Un *processus à multiples parties prenantes* est généralement un processus interactif, limité dans le temps et délibéré dans lequel plusieurs acteurs se réunissent pour examiner un problème de développement et élaborer des solutions ou des positions prioritaires, ou conclure des accords. Ce processus peut être appuyé par un facilitateur extérieur. Il peut consister en une seule et unique réunion ou comporter plusieurs sessions de suivi⁴.

Partenariat

Un *partenariat public-privé (PPP) ou plurisectoriel*⁵ peut se définir comme un arrangement volontaire de collaboration entre des acteurs appartenant à deux domaines d'activité sociale distincts ou plus, État, marché ou société civile, rassemblés selon une structure institutionnalisée mais non hiérarchisée pour œuvrer en vue de la réalisation d'un objectif commun⁶. Les partenariats jouent un rôle de premier plan dans la production de résultats, biens ou services communs. Les parties ont ainsi un ensemble commun d'objectifs et exécutent des tâches spécifiques en assumant conjointement les risques et les responsabilités et en partageant les compétences. Le partenariat se caractérise généralement par sa base contractuelle, la mise en commun de ressources et une forme ou une autre de gestion conjointe, parfois par l'entremise d'un « partenaire chef de file ».

Plate-forme

Une *plate-forme à multiples parties prenantes* est un mécanisme ou un dispositif permanent dans lequel des acteurs se réunissent périodiquement pour favoriser les échanges, l'élaboration conjointe de stratégies et dégager des effets synergiques de manière souple et évoluant en continu⁷. Elle peut avoir une fonction de représentation et être présidée par un participant ou une partie (parfois le gouvernement) ou par une personne extérieure. Elle ne donne généralement pas lieu à une « mise en œuvre » conjointe (contrairement aux partenariats) mais se concentre sur le débat, la consultation, la formulation conjointe de stratégies et l'influence.

dynamiques modifient également les modalités du renforcement des capacités et de l'appui extérieur octroyé à cette fin.

La popularité croissante des approches à acteurs multiples et de l'implication du secteur privé a donné lieu à l'émergence d'une nouvelle tour de Babel, où une toute une nouvelle terminologie – processus multi-acteurs, plates-formes et réseaux

plurisectoriels, chaînes de valeur, alliances et partenariats – et une nouvelle logique sont employées selon des acceptions et des cheminements qui induisent souvent des confusions sur les principes et les facteurs (voir l'encadré « Des processus, plates-formes et partenariats multi-acteurs » pour des explications sur l'emploi de ces termes dans le présent chapitre).

L'orientation vers les approches multi-acteurs et l'accroissement des activités avec les entreprises commerciales transforment la pratique du développement. En tant qu'ONG internationale de développement active dans les domaines de l'alimentation, de l'eau et de l'énergie dans plus des 30 pays, la SNV vit cette pratique en évolution au quotidien et contribue à sa transformation. Le présent chapitre porte sur les changements touchant deux des modalités ci-dessus : les partenariats et les plates-formes, et sur ce en quoi ils appuient la transition vers une dynamique et des capacités autonomes dans les sociétés concernées.

Une nouvelle génération de PPP

Dans les économies développées, on recourt aux PPP traditionnels pour apporter les connaissances spécialisées et l'efficacité du secteur privé aux prestations de services publics et à leur gestion ainsi que pour attirer des financements supplémentaires de ce même secteur lorsque les fonds de l'État sont insuffisants. Cet apport de connaissances et d'efficacité a déjà été effectué dans le contexte de l'aide au développement, par exemple pour la gestion de compagnies des eaux⁸.

Le terme « base de la pyramide », désignant les opportunités économiques représentées par les milliards d'habitants les plus pauvres de notre planète, s'est répandu au tournant du millénaire⁹. Vers la même époque, le concept d'« entreprise inclusive » a commencé à réorienter la pensée en matière d'implication du secteur privé dans le développement¹⁰. Si le « développement du secteur privé » est un élément reconnu du répertoire du développement, la logique sous-jacente de l'entreprise inclusive met en exergue les manières selon lesquelles les entreprises peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement sociaux et publics. Après une décennie du nouveau millénaire, il a généralement été reconnu que les valeurs commerciales, sociales et publiques pouvaient être compatibles¹¹. Essentiellement, la formule de l'entreprise inclusive repose sur une situation de gains possibles sur tous les tableaux entre une entreprise chef de file et certains groupes de population défavorisés qui peuvent être des producteurs, des consommateurs, des employés ou des distributeurs.

Cette formule peut toutefois présenter des difficultés de réalisation pour les entreprises agissant seules, et c'est ce qui a mené à une nouvelle génération de partenariats civiques-privés et de partenariats public-privé (désignés tous deux par l'abréviation PPP). Si certaines sociétés privées avaient entrepris précédemment des activités en faveur du développement sur la base de la « responsabilité sociale des entreprises » ou de la philanthropie, elles sont motivées dans cette nouvelle génération de PPP par leurs principaux intérêts commerciaux. Elles s'engagent à mener

leurs activités d'une manière « responsable », qui contribue à un développement sociétal général, ce qui confirme aussi leur « permis social de fonctionner ». Un autre facteur qui peut entrer en jeu est une prise de conscience plus claire des problèmes environnementaux porteurs de lourdes menaces pour la société en général, qui affectent également leurs propres activités commerciales et leur continuité.

Les instances gouvernementales et les ONG, entre temps, ont commencé à se rendre compte qu'il est des avantages à échoir de l'engagement du secteur privé en faveur de la résolution de problèmes sociétaux, tels que la sécurité alimentaire et la qualité des aliments, la rareté de l'énergie, l'alimentation en eau, la consommation d'eau et la gestion de l'environnement. Les entreprises chefs de file peuvent avoir un impact notable sur l'accroissement de la durabilité et de l'inclusivité des chaînes de valeur agricoles. Les utilisateurs d'eau industriels peuvent se faire les avocats d'une gestion rationnelle des bassins versants et d'un usage efficace de l'eau. Cette nouvelle génération de PPP se situe à tous les niveaux (voir les exemples cités dans l'encadré « Les PPP : pratique en évolution »).

Les donateurs commencent de plus en plus à formuler des instruments de financement qui stimulent ces programmes de partenariat. Le gouvernement néerlandais, par exemple, a établi un Fonds pour l'eau durable et un Fonds pour l'entrepreneuriat et la sécurité alimentaire durables¹², qui ont tous deux pour vocation de financer cette nouvelle génération de PPP. Le gouvernement allemand et la GIZ investissent dans les PPP en rapport avec « l'intendance de l'eau »¹³ et le gouvernement australien et le FIDA lancent, eux aussi, des programmes de PPP¹⁴.

Nous pouvons, à partir de tels projets, poser les constats suivants :

- *Le secteur privé peut effectivement être un moteur qui favorise l'adoption de solutions efficaces, économiquement et financièrement durables.* Le secteur du développement qui était, pour un grand nombre de ses activités, assujéti aux dons et aux subventions, a maintenant commencé à réaliser que pour l'aménagement de latrines, par exemple, ou les services de vulgarisation agricole, il est souvent facile d'encourager les populations, même pauvres, sur des bases commerciales et par le biais de mécanismes de crédit, d'épargne régulière et de microcrédit, mettant ainsi en place les conditions de base de la durabilité des initiatives¹⁵.
- Parallèlement à la raréfaction de l'eau et à l'accroissement de la concurrence au niveau de l'offre des denrées agricoles, on assiste également à un renforcement *de la volonté du secteur privé d'agir en faveur de l'inclusion et de la durabilité.* L'entreprise inclusive fait figure de nouvelle norme. Pour autant, l'obtention de co-investissements d'acteurs privés continue de présenter des difficultés. Contrairement à certains mythes courants, *le marché ne produit pas de lui-même des solutions novatrices ni pro-pauvres*¹⁶. Dans l'agriculture et la gestion de l'eau, l'innovation provient généralement d'espaces subventionnés, et les acteurs du secteur public, de la société civile et du secteur des connaissances jouent un rôle important dans ces processus. Les innovations peuvent, une fois testées, être appliquées à grande échelle avec l'appui des forces du marché.

Les PPP : pratique en évolution

- Au niveau *mondial*, certaines entreprises internationales du secteur de l'alimentation (détaillants, transformateurs et négociants) s'associent à des acteurs civiques pour établir des normes de durabilité et les appliquer dans leurs chaînes de valeur. Divers cas ont été documentés pour l'huile de palme, le café, les bananes, le coton et des produits marins, par exemple¹⁷. Ce phénomène s'est étendu récemment au riz et au manioc. De manière analogue, de grandes firmes internationales coopèrent aujourd'hui avec des ONG et des instituts de la connaissance pour réduire leur « empreinte eau » et aident à améliorer la gestion de l'eau dans les bassins versants où leurs usines sont implantées ou d'où proviennent leurs matières premières.
- Au niveau *national*, les entreprises chefs de file peuvent bénéficier d'appuis pour élaborer leurs propres projets d'entreprise inclusive, projets qui vont souvent au-delà des normes internationales et visent à s'attaquer à des problèmes de nature sociale et environnementale. C'est ainsi qu'en Ouganda, la SNV a aidé le plus grand producteur de graines oléagineuses à développer des activités d'agriculture sous contrat et de sous-traitance¹⁸. Au Nicaragua, avec un financement du Fonds pour l'entrepreneuriat et la sécurité alimentaire durables (PPP néerlandais), la SNV aide un grand exportateur de café à se fournir auprès de petits producteurs et à « écologiser » la chaîne du café. Les prestataires de services locaux et les institutions de la connaissance sont également associés à de tels programmes de manière à accroître la durabilité des services et de l'expertise nécessaires.
- Le concept d'entreprise inclusive peut trouver des applications efficaces au niveau *local*, également pour les PME. En RPD lao, la SNV a œuvré avec de nombreuses petites rizeries pour les amener à choisir de manière plus inclusive les riziculteurs locaux auprès desquels elles se fournissent, en dispensant des services de vulgarisation agricole et autres¹⁹. Et dans le secteur du biométhane et de l'assainissement, l'État et des ONG ont été remplacées en tant qu'agents de mise en œuvre par des entrepreneurs locaux, qui tirent leurs revenus de la fourniture de technologies et de services aux groupes pauvres et qui sont rémunérés par ceux-ci²⁰.

Dans tous ces cas, les organisations de la société civile et les entreprises commerciales font équipe pour obtenir des résultats spécifiques. Les autorités gouvernementales s'impliquent aussi dans ce processus : en qualité de financiers et de donateurs et en tant que partenaires pour encourager l'adoption de nouvelles approches, renforcer la gouvernance et amender la réglementation. L'amélioration de la collaboration qui en résulte au niveau national et local constitue une capacité émergente notable dans les sociétés concernées, à savoir une capacité améliorée d'inclusion des pauvres et de diffusion d'approches inclusives et durables.

- *Un mix de financements publics et privés reste nécessaire* pour élaborer des propositions inclusives et pour certaines interventions pré-concurrentielles et d'intérêt public²¹. L'association de plus en plus fréquente des apports de fonds publics et privés dans les PPP est porteuse d'enseignements sur l'emploi efficace à faire des dons et des subventions pour éviter un effet d'évincement du secteur privé, en veillant, par exemple, à un choix judicieux et à un ciblage plus précis des bénéficiaires, et à ce que les dons, par leur objet et leurs dimensions, n'induisent pas de distorsions du marché.
- Si l'on peut critiquer certains grands PPP internationaux en raison du risque qu'ils présentent pour la dynamique locale et de leur domination potentielle à l'égard des parties prenantes²², on voit apparaître une tendance intéressante à une *concentration accrue sur les questions locales et les PPP locaux*. Les systèmes d'homologation mondiaux sont importants, par exemple, mais ils doivent être mis en place par des entreprises et des acteurs civiques et publics locaux qui façonnent des solutions locales tenant compte de la spécificité de la situation et des défis. Cette évolution est importante en raison du renforcement de la responsabilisation, de l'appropriation et du capital social qui en résulte au niveau local.

En définitive, les solutions axées sur le marché peuvent constituer des facteurs opérants de durabilité (elles génèrent des revenus pour une ou plusieurs parties) et de réplification (des acteurs plus nombreux pouvant les adopter si les conditions voulues d'investissement et de connaissances sont présentes). Mais elles ne sont pas nécessairement inclusives. Les modèles pionniers d'entreprises inclusives et leur montée en échelle exigent un effort particulier et un environnement porteur. C'est ici qu'entre en jeu une autre forme d'intervention multi-acteurs, à savoir les plates-formes.

Des processus à multiples parties prenantes aux plates-formes sectorielles

Dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie renouvelable, la SNV assiste depuis une quinzaine d'années à une transition majeure, qu'elle appuie, vers les « plates-formes sectorielles ». Il n'y a pas si longtemps, les processus et les plates-formes à multiples parties prenantes étaient souvent dominés par la société civile, les organismes gouvernementaux et certains groupes de parties prenantes, et le secteur commercial y était très peu visible. Quand la SNV a commencé, il n'y a qu'un peu plus de 10 ans de cela, à s'impliquer plus structurellement avec le secteur privé dans le développement des chaînes de valeur, ses conseillers ont appris rapidement à adapter leurs méthodes de travail, même aux niveaux les plus pratiques. Aucun homme ou femme d'affaires n'aurait supporté les interminables réunions et ateliers, coutumiers dans le secteur du développement. Il fallait, pour obtenir l'adhésion du secteur privé, que les réunions des plates-formes soient brèves et focalisées, par exemple de 30 à 60 minutes en fin de journée, marquant en la matière un changement notable de style et de culture.

Peu à peu, les processus à multiples parties prenantes des secteurs de l'agriculture et de l'énergie renouvelable se sont développés en ce que nous tendons à appeler

Plates-formes sectorielles agricoles dans divers pays

Miel en Éthiopie

L'Éthiopie est un grand producteur de miel à destination de la consommation traditionnelle dans le pays et, récemment, à l'exportation aussi. Une plate-forme de la chaîne de valeur du miel se développe depuis 2005 (avec l'implication d'un groupe de plus en plus nombreux de transformateurs et d'apiculteurs ainsi que d'autres acteurs), l'objectif étant d'améliorer la chaîne de valeur et d'opérer un accroissement d'échelle pour produire du miel de table de qualité destiné à l'exportation²³. La plate-forme est devenue peu à peu le mécanisme de coordination de toute une gamme d'améliorations : les problèmes des moyennes entreprises de transformations ont été traités de manière à accroître la demande en faveur des petits producteurs; le marché d'exportation de l'Union européenne a fait l'objet de recherches conjointes; la plate-forme a encouragé l'affinement et la diffusion de nouvelles technologies d'apiculture adaptées au contexte local; des normes de qualité ont été établies; l'accès aux services, aux intrants, aux nouvelles technologies et aux informations sur le marché s'est amélioré pour les apiculteurs ainsi que pour les autres acteurs de la chaîne de valeur; la formation a été standardisée; et le nombre de prestataires de services présents dans le pays s'est accru progressivement. Il en est résulté un développement rapide du secteur, avec l'apparition aussi de diverses associations. Les autorités gouvernementales font aujourd'hui appel à la plate-forme en tant que mécanisme clé de mise en œuvre de sa stratégie de croissance agricole propa-pauvres pour ce sous-secteur.

Graines d'oléagineux en Ouganda

Selon une démarche analogue, la plate-forme du sous-secteur des graines d'oléagineux de l'Ouganda (OSSUP) se développe depuis 2007²⁴. Elle opère au niveau national et dans quatre centres régionaux de production. Entre autres activités, la plate-forme a soutenu et diffusé des modèles d'entreprises de transformation inclusives provenant de ces entreprises, a traité des questions de financement, a proposé une solution pour la fourniture de semences, a mené des activités de lobbying auprès des autorités et a aidé à attirer des fonds de donateurs (du FIDA et d'autres). Elle constitue un vecteur d'échange, de plaidoyer, d'innovation, de partenariat et de collaboration avec le secteur privé et est considéré par les autorités gouvernementales comme un mécanisme clé de développement du sous-secteur.

Produits laitiers au Kenya

Le Programme des produits laitiers axé sur le marché (KMDP) est un programme sectoriel récent qui recourt à la fois aux plates-formes et aux PPP²⁵. Lancé en juillet 2012, il mène ses activités sur trois fronts : a) efficacité et compétitivité des

chaînes de valeur des petits propriétaires, b) problèmes systémiques et innovation, et c) relations commerciales internationales et partenariats public-privé. Depuis sa création, le KMDP a fait équipe avec des associations de petites entreprises laitières, des producteurs laitiers de moyennes et grandes dimensions, des producteurs commerciaux de fourrage, des transformateurs laitiers, des établissements de formation, des prestataires de services et des fournisseurs d'intrants, ainsi qu'avec des établissements financiers et des investisseurs à l'échelon local et international. Étant donné que les changements affectant la chaîne des produits laitiers sont souvent liés à des questions de politiques, de réformes réglementaires et d'autres innovations, le KMDP encourage les parties prenantes à collaborer en vue de la réalisation d'objectifs communs.

De même, dans le domaine de l'énergie renouvelable, la SNV appuie l'émergence de plates-formes sectorielles en tant que composantes de programmes nationaux de promotion du biométhane et des fourneaux améliorés.

aujourd'hui des plates-formes sectorielles. Le succès initial des projets d'entreprises inclusives et à la base de la pyramide a fait que les acteurs du développement s'associent davantage aux acteurs privés et aux solutions axées sur le marché. Il a été généralement reconnu que la production de résultats pro-pauvres devait être alliée à une meilleure performance de l'ensemble de la chaîne de valeur, l'une ne sachant aller sans l'autre. En conséquence, les plates-formes sectorielles s'attachent à présent à s'associer toute une gamme d'acteurs de l'ensemble de la chaîne de valeur, depuis les petits producteurs locaux jusqu'aux entreprises chefs de file de traitement et de négociation des produits, aux prestataires de services, aux ONG, aux établissements de recherche et aux entités gouvernementales. Elles cherchent à formuler des stratégies conjointes en vue du développement de l'ensemble du secteur ainsi que de la réalisation d'objectifs sociaux et de durabilité.

Ces dernières années, les donateurs ont commencé, modestement²⁶, à appuyer le développement des plates-formes sectorielles en tant que vecteurs de changement. Nous avons des leçons à retenir de notre expérience croissante avec ces entités :

- Les plates-formes sectorielles peuvent effectivement aider à *jeter un pont entre les initiatives commerciales et les interventions pro-pauvres*. Elles peuvent en particulier :
 - Accroître les informations partagées entre les acteurs et renforcer les capacités en matière d'élaboration de stratégies et de priorités conjointes;
 - Inciter à la confiance entre des acteurs qui avaient jusqu'alors des relations antagonistes, et encourager les ententes et l'accroissement de l'efficacité économique;
 - Influencer sur les instances gouvernementales et se faire apprécier en tant que vecteurs de l'organisation et du développement des secteurs considérés;

- Contribuer à la formulation de normes et de règlements en faveur de pratiques commerciales rationnelles conscientes de leurs responsabilités sociales et environnementales.
- Renforcer l'innovation et contribuer à une montée en échelle de solutions efficaces.
- S'étant avérées initialement efficaces, certaines plates-formes passent aujourd'hui au-delà de la phase pionnière et accèdent à une « *seconde phase* » de développement. Durant cette phase, elles se structurent de manière plus formelle et, du fait de la maturation du marché, opèrent dans un contexte plus concurrentiel. Par ailleurs, les associations structurées d'acteurs spécifiques se font plus actives et les problèmes institutionnels et de financement qui se présentent deviennent plus complexes. Ceci freine dans une certaine mesure la dynamique novatrice qui caractérise le stade pionnier des plates-formes, mais c'est là une évolution nécessaire et inéluctable.
- *Les questions pré-concurrentielles et d'intérêt public* restent essentielles pour un développement sectoriel fructueux. C'est pourquoi les PPP, à eux seuls, ne suffisent pas. Le renforcement de l'infrastructure, la réglementation, le développement technologique, les politiques pro-pauvres, la protection de l'environnement et les normes de qualité figurent parmi les éléments clés du développement sectoriel. Les instances gouvernementales ne sont pas, dans de nombreux cas, capables à elles seules d'y pourvoir, en raison d'un manque d'engagement sur le terrain, d'expertise ou d'effectifs. Les plates-formes sectorielles sont un outil utile pour la prise en compte de ces questions d'intérêt public et pré-concurrentielles; elles jouent par ailleurs un rôle important en matière de plaidoyer et de lobbying.
- Les plates-formes sectorielles *deviennent ainsi en elles-mêmes une institution (informelle)* et représentent une somme appréciable de capacité présente entre les acteurs : la capacité d'établir des relations, d'harmoniser leurs actions, d'apprendre et de s'adapter, d'agir de concert et d'obtenir des résultats collectifs²⁷. L'expérience indique que la capacité d'établir des relations au sein du système multi-acteurs général est un préalable essentiel à l'obtention d'une capacité de croissance efficace chez les acteurs distincts. À cet égard, les plates-formes sectorielles commencent à représenter un capital social notable dans les sociétés où elles sont établies. Les modalités selon lesquelles et les conditions dans lesquelles elles seront capables de continuer d'exister et de maintenir leur élan au-delà de l'engagement des donateurs font actuellement l'objet d'études et d'expérimentations.

Principales leçons et implications

L'expérience de la SNV, à son stade actuel, indique qu'en s'impliquant plus activement dans les PPP et les plates-formes à multiples parties prenantes, le secteur privé peut contribuer, de manière plus productive, à la résolution de difficultés pressantes telles que celles que le monde connaît dans les domaines de l'alimentation, de l'eau et de l'énergie. Mais les partenariats ont à surmonter des difficultés parfois réfractaires

et les relations au sein des plates-formes ne sont pas toujours harmonieuses. En conséquence, les belles paroles n'aboutissent pas nécessairement à des progrès et à des résultats sur le terrain. Par ailleurs, les recherches et les données fiables restent rares. Sur cet arrière-plan, nous souhaitons à présent mettre en exergue cinq conclusions et implications :

Premièrement, *du point de vue de l'aide ainsi que de celui des entreprises, l'implication du secteur privé dans les PPP et les plates-formes a des avantages*. Du point de vue de l'aide, les apports des donateurs qui sont utilisés pour mobiliser des financements du secteur privé, avec un effet de levier, sont plus efficaces car ils accroissent les montants disponibles pour un développement inclusif. Un autre avantage est que les solutions axées sur le marché sont généralement plus efficaces par rapport au coût, plus durables, plus reproductibles et plus aptes à une montée en échelle que les solutions qui font appel à des financements d'ONG ou de l'État. En outre, l'implication du secteur privé dans les PPP et les plates-formes mène à une autorégulation améliorée des secteurs en termes de normes sociales et environnementales.

Du point de vue des entreprises, il est intéressant de s'associer à des PPP et à des plates-formes, car c'est une façon de traiter les questions cruciales de la pré-concurrence et de l'intérêt public, choses que les entreprises ne peuvent pas faire à elles seules. Les PPP et les plates-formes ouvrent de nouvelles possibilités d'innovation, facilitent l'entrée sur de nouveaux marchés et renforcent la sécurité de l'approvisionnement. L'association avec les PPP et les plates-formes confère également aux entreprises et à leurs activités au sein de la société une légitimité accrue ; on parle à ce propos de « permis social de fonctionner ».

Deuxièmement, dans les secteurs de l'agriculture, de l'eau et de l'énergie, *les questions relatives aux activités pré-concurrentielles, à l'intérêt public et aux actions collectives restent essentielles* pour l'inclusion des pauvres et l'accroissement de la durabilité. Le marché, à lui seul, ne résoudra pas les problèmes de la pauvreté ou de l'environnement ; il ne crée pas nécessairement des modèles d'entreprise inclusive qui puissent, en tout réalisme, être portés à une échelle supérieure. L'engagement des pouvoirs publics et des ONG est d'une importance vitale et le restera.

Troisièmement, on assiste à *l'émergence de nouveaux modèles de financement et d'octroi de fonds*. Les plates-formes et les partenariats créent à l'évidence une dynamique qui réduit l'assujettissement aux seuls dons, mais la combinaison de fonds publics et privés présente encore des difficultés. La transition qui mène du financement par dons à d'autres modes de financement est souvent malaisée et source de perturbations et peut mener à un emploi non optimal des ressources. Les principaux points sur lesquels un apprentissage s'impose sont : l'élaboration de modèles d'entreprise et de financement efficaces pour les divers types de PPP; les stratégies de financement qui différencient entre les groupes de bénéficiaires compte tenu de leurs actifs; et la montée en échelle progressive des dispositifs de financement public-privé.

Quatrièmement, les approches multi-acteurs transforment la façon selon laquelle nous visons au changement et renforçons les capacités. *Les capacités se situent autant*

entre les acteurs qu'en eux-mêmes. Dans les environnements institutionnels faibles, l'établissement de relations plus fiables et la formulation de propositions de collaboration plus viables contribuent à libérer le potentiel des acteurs distincts. Cela élabore également un environnement dans lequel les capacités de ces acteurs peuvent se développer. Il convient donc de porter l'attention au-delà du développement organisationnel et des politiques officielles sur la dynamique multi-acteurs, les relations au sein des chaînes, les modèles de collaboration, les propositions commerciales novatrices et les règles du jeu. La « livraison » de l'expertise et des extrants extérieurs doit être secondaire par rapport à la tâche essentielle qui est d'encourager l'instauration d'un environnement dynamique dans lequel les acteurs du pays pourront produire des résultats de manière plus efficace et plus durable.

Cinquièmement, ce nouveau paysage du développement crée un nouvel espace pour une catégorie de *prestataires de services professionnels* (qu'il s'agisse d'entreprises commerciales, d'ONG ou d'entités hybrides) qui se chargent de cinq fonctions face auxquelles les entreprises chefs de file comme les acteurs publics se trouvent limitées :

- Convoquer, mettre en rapport des acteurs qui resteraient autrement isolés et favoriser l'établissement de relations entre eux;
- Aider à l'élaboration de propositions, de solutions et d'activités pro-pauvres novatrices dans lesquelles il est intéressant d'investir;
- Faciliter l'engagement des segments exclus de la population;
- Plaider en faveur des questions touchant aux activités pré-concurrentielles, à l'intérêt public et aux actions collectives; et
- Gérer ou faciliter des projets, partenariats et plates-formes complexes en tant qu'acteurs relativement neutres et indépendants.

L'analyse des expériences exposée dans le présent chapitre a mis en évidence des exemples positifs d'implication accrue du secteur privé dans les PPP. Les plates-formes sectorielles peuvent effectivement contribuer à positionner le développement « au-delà de l'aide » et à renforcer les capacités au niveau du système, qu'il s'agisse d'une chaîne de valeur agricole, du secteur du biométhane ou de l'eau dans une région géographique donnée. Les PPP et les plates-formes sectorielles peuvent aider les initiatives de développement à puiser à d'autres sources de financement, à renforcer l'appropriation locale, à accroître la durabilité et à constituer en continu un capital social parmi les parties prenantes.

Les succès ont toutefois été mitigés et les données factuelles et systématiques restent limitées. Il faut donc se pencher encore sur un certain nombre de points, tels que les facteurs de succès des PPP et plates-formes pro-pauvres; la diversité des modèles de PPP et de plates-formes et leurs relations avec divers contextes et problématiques; l'institutionnalisation, la montée en échelle et les « nouvelles options »; la conception de modèles d'entreprises et de stratégies de financement efficaces; et la professionnalisation de l'appui extérieur et de la facilitation.

Notes

- ¹ Voir www.snvworld.org. Ce texte n'aurait pas pu être rédigé sous sa forme présente sans deux initiatives récentes. L'une est une étude sur les processus et les plates-formes à multiples parties prenantes que nous avons entreprise et que nous effectuons avec Context International Cooperation. L'autre est PPPLab, récemment établi, dont nous sommes partenaires fondateurs conjointement avec le Partnership Resource Centre de l'université Érasme de Rotterdam, Aqua for All et le Centre for Development Innovation de l'université de Wageningen. Nous tenons à remercier Fons van der Velden, Pol de Greve et Karine Godthelp (Context), Marieke de Wal (PrC), Sjef Ernes (A4A) et Joost Guijt (CDI) de PPPLab des contributions qu'ils ont apportées indirectement au présent texte; nous en remercions de même nos collègues de la SNV Sabdiyo Dido, Rem Neeffes et Floortje Jacobs ainsi que Heinz Greijn, Volker Hauck et Tony Land de *Capacity.org*.
- ² Encadré adapté d'après « Action research on Multi-Stakeholder Processes and Platforms (MSPs) for value chain upgrading and smallholder participation – Phase I », SNV et Context International, novembre 2014. Cette étude a examiné plus de 15 cas d'engagement plurilatéral.
- ³ Les termes « partie prenante » et « acteur » sont employés tous deux en rapport avec les processus, systèmes et plates-formes, par exemple. Le premier insiste sur le fait que l'entité ou la personne dont il s'agit est intéressée par une question ou une initiative ou y a un enjeu. Le second est plus neutre et renvoie davantage au fait que la partie ainsi désignée agit ou interagit par rapport à la question à laquelle il est fait référence.
- ⁴ Adapté d'après Acquaye-Baddoo et al. (2010), « Les systèmes plurilatéraux : points d'entrée du renforcement des capacités », *Capacity.org*, 41.
- ⁵ Le terme « entité privée » est parfois limité aux entreprises commerciales, mais il peut aussi inclure les organisations non gouvernementales. Nous l'employons dans cette première acception et parlons de firmes commerciales ou de sociétés commerciales en tant que quasi synonymes. Dans la pratique, le terme « PPP » s'applique aujourd'hui aussi aux partenariats dans lesquels une ONG ou une institution de connaissance est le principal partenaire d'un intervenant commercial. Pour une brève introduction au concept de PPP, voir PPPLab's Insight Series 01, www.ppplab.org.
- ⁶ Fondé en partie sur Glasbergen et al. (2007) *Partnerships, Governance and Sustainable Development: Reflections on Theory and Practice*.
- ⁷ Adapté d'après Acquaye-Baddoo et al. (2010).
- ⁸ Voir par exemple, Anderson, A. (2011) *Emerging PPP trends in the water and sanitation sector*, avec des contributions de Jan G. Janssens, consulté en avril 2011, www.bpdws.org.
- ⁹ Le terme « base de la pyramide » a été défini pour la première fois en 1998 par C.K. Prahalad et Stuart L. Hart et développé dans leurs ouvrages *The Fortune at the Bottom of the Pyramid* et *Capitalism at the Crossroads*.
- ¹⁰ Le concept d'entreprise inclusive a été formulé en 2005–2006 par le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable et la SNV dans le cadre d'une étude novatrice en Amérique latine.
- ¹¹ Porter et Kramer ont formulé le concept de « création de valeur partagée » dans un article de la *Harvard Business Review* intitulé « Creating Shared Value » qui a défrayé la chronique en 2011,

où ils affirmaient que cette création résulte « de politiques et de pratiques opérationnelles qui accroissent la compétitivité de l'entreprise et contribuent simultanément à une amélioration de la situation sociale et économique dans les communautés où l'entreprise mène ses activités ».

¹² Voir <http://english.rvo.nl/subsidies-programmes>.

¹³ Voir GIZ – IWASP, <https://www.giz.de/en/worldwide/27890.html>.

¹⁴ Pour l'Australie, voir par exemple <https://www.devex.com/news/australia-s-next-move-in-public-private-partnerships-85770>. Pour le FIDA, voir IFAD (2013) *IFAD and public-private partnerships, selected project experiences*.

¹⁵ Et inversement, les activités subventionnées mal conçues peuvent évincer les solutions du secteur privé et s'opposer à une pérennisation financière.

¹⁶ À l'exception peut-être des secteurs à fort investissement et des segments clients attractifs (tels que les industries extractives, la téléphonie mobile ou l'industrie pharmaceutique).

¹⁷ Voir par exemple IDH / the Sustainable Trade Initiative à www.idhsustainabletrade.com ou la collaboration Oxfam-Unilever à www.Oxfam.org.uk/sunrise.

¹⁸ Pour une analyse critique récente de l'inclusion dans cette chaîne de valeur, voir Vorley et al. (2015) *Growing inclusion? Insights from value chain development in Ugandan oilseeds*. IIED and SNV. Ce rapport montre qu'avec la maturation des marchés, certains modèles d'entreprise inclusive éprouvent des difficultés à rester attractifs et concurrentiels.

¹⁹ SNV (2014) *Cooperation is the key: An inclusive approach to rice in Lao PDR*.

²⁰ Voir Gero et al. (2013) *Private and social enterprise engagement in water and sanitation for the poor: A systematic review of current evidence*. ISF Sydney.

²¹ Songeons, par exemple, aux investissements dans l'infrastructure, à la réglementation et aux normes, à la protection de l'environnement, et à l'appui des groupes défavorisés ainsi qu'à l'engagement avec ces groupes.

²² Voir Oxfam (2014) *Moral Hazard? 'Mega' public-private partnerships in African agriculture*. Disponible à : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/moral-hazard-mega-public-private-partnerships-in-african-agriculture-325221>.

²³ Voir SNV (2012) *Pro-Poor Value Chain Development: Private Sector-led Innovative Practices in Ethiopia*, (ed) Piet Visser et al., Annex 1, 'The Honey value Chain'.

²⁴ Voir Mwesige, D. (2010) *Working with Value Chains: Using Multi-Stakeholder Processes for Capacity Development in an Agricultural Value Chain in Uganda*, in (eds) J. Ubels et al., *Capacity Development in Practice*. Earthscan Publishers.

²⁵ Voir SNV Kenya *Positioning Paper Dairy Sector – KMDP*, 2014.

²⁶ Et à juste titre, car les plates-formes sectorielles impulsées par les donateurs risquent de porter atteinte à l'appropriation locale et à la durabilité.

²⁷ Voir le cadre 5C pour l'évaluation des capacités (ECDPM), ainsi qu'il est exposé, par exemple, dans Ubels, J. et al. (2010) *Capacity Development in Practice, Chapter 1*. SNV, Earthscan Publishers. Pour des conseils opérationnels de nature plus pratique, voir par exemple <http://www.ecdpm.org/5Cs>.

Bibliographie

- Acquaye-Baddoo et al. (2010) Les systèmes plurilatéraux : points d'entrée du renforcement des capacités, *Capacity.org*, 41.
- Anderson, A. (2011) Emerging PPP trends in the water and sanitation sector, with contributions from Jan G. Janssens, accessed on April 2011, www.bpdws.org.
- Gero et al. (2013) Private and social enterprise engagement in water and sanitation for the poor: A systematic review of current evidence. ISF Sydney.
- GIZ – IWASP, <https://www.giz.de/en/worldwide/27890.html>.
- Glasbergen et al. (2007) Partnerships, Governance and Sustainable Development: Reflections on Theory and Practice.
- IFAD (2013) *IFAD and public-private partnerships, selected project experiences*.
- Mwesige, D. (2010) Working with Value Chains: Using Multi-Stakeholder Processes for Capacity Development in an Agricultural Value Chain in Uganda, in (eds) J. Ubels et al., *Capacity Development in Practice*. Earthscan Publishers.
- Oxfam (2014) *Moral Hazard? 'Mega' public-private partnerships in African agriculture*. Disponible à : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/moral-hazard-mega-public-private-partnerships-in-african-agriculture-325221>.
- PPPLab's Insight Series 01, www.ppplab.org.
- SNV (2012) *Pro-Poor Value Chain Development: Private Sector-led Innovative Practices in Ethiopia*, (ed) Piet Visser et al., Annex 1, 'The Honey value Chain'.
- SNV (2014) *Cooperation is the key: An inclusive approach to rice in Lao PDR*.
- Ubels, J. et al. (2010) *Capacity Development in Practice, Chapter 1*. SNV, Earthscan Publishers.
- Vorley et al. (2015) Growing inclusion? Insights from value chain development in Ugandan oilseeds. IIED and SNV.

Développement, démocratie et
participation : le cas singulier
de la responsabilisation sociale



Développement, démocratie et participation : le cas singulier de la responsabilisation sociale

Par Kaustuv Kanti Bandyopadhyay

Le présent chapitre s'intéresse à l'émergence d'un discours de la responsabilisation, sur un arrière-plan de crise montante de la légitimité des institutions de l'État et de déception des citoyens qui se sentent trahis par ces institutions. Il propose un aperçu général de la responsabilisation sociale en tant qu'approche permettant à la population d'exiger que les instances administratives lui rendent des comptes et de la place qu'occupe cette responsabilisation dans les concepts de participation et de droits. Puisant dans l'expérience pratique de l'auteur et d'autres praticiens, ce chapitre illustre les conditions dans lesquelles l'approche de la responsabilisation sociale peut être transformative et efficace.

On assiste à un glissement tectonique dans les relations entre les citoyens et l'État. De sérieux efforts ont été déployés de par le monde pour édifier des États-nations. Au cours des décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale, de nombreux gouvernements populaires démocratiques sont venus remplacer des régimes coloniaux, autoritaires et ségrégationnistes. La chute de l'Union soviétique, qui a abouti à la création de nombreux nouveaux États démocratiques dans d'anciens pays communistes, a accentué ce processus d'édification de l'État-nation. Les instances gouvernementales nationales, souvent sous l'égide d'organismes internationaux de développement, ont mis en place des systèmes politiques et des institutions dans lesquels les citoyens nouvellement libérés ont massivement placé leur confiance. Ces citoyens étaient disposés à renoncer à leurs libertés pour le bénéfice de l'édification de l'État-nation et du développement national.

Au fil du temps, toutefois, ces États-nations se sont mués en des systèmes politiques et en des bureaucraties massivement centralisées d'énormes proportions offrant très peu de place à la participation des citoyens aux processus décisionnels des institutions de l'État. Ces institutions, qui avaient été créées pour apporter le développement à des millions de pauvres et pour en faire des citoyens actifs, engagés, titulaires de droits, ont non seulement manqué à leurs promesses de ce faire mais ont aussi été prises en otages par les élites. D'où l'aliénation des citoyens et leur méfiance envers l'État et ceux qui les gouvernent. Le déni du droit au développement de millions de personnes paupérisées s'est encore accru lorsque l'État a commencé à se désengager de ses responsabilités sociales et a invité des acteurs du marché à les assumer dans le cadre de réformes économiques néolibérales.

Les citoyens ont vu là une trahison, portant atteinte à cette base de toute démocratie libérale qu'est le contrat social. Leur mécontentement croissant s'est manifesté par de nombreux mouvements de populations de par le monde, lesquels, ainsi que les protestations qui les accompagnent, reflètent une profonde fracture entre les attentes de la population et les prestations des autorités publiques (PRIA, 2012). Ackerman (2005) a ainsi pu émettre la prédiction suivante : « Alors que les quarante ans qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale étaient caractérisés par la foi dans les interventions de l'État et que les vingt dernières années ont été marquées par l'acceptation du modèle de marché, il semble que la prochaine vague de la pensée du développement sera fondée sur un solide attachement à l'engagement civique ». Sa prédiction ne s'est pas entièrement réalisée, mais il y a incontestablement une somme considérable d'énergie civique qui façonne aujourd'hui la société et la politique démocratique. La crise montante de la légitimité des institutions de l'État qui caractérise les relations émergentes des citoyens et de l'État a suscité des appels à une réforme de la gouvernance dans le cadre démocratique, l'un des éléments clés des réformes de gouvernance souhaitées étant la responsabilité redditionnelle.

La responsabilisation sociale : une réponse à la déception

Les termes de responsabilisation et de responsabilité redditionnelle se sont répandus après avoir acquis un nouveau droit de cité au début des années 1990, avec l'adhésion à la nouvelle gestion des affaires publiques (Hood, 1991). Depuis, ils sont entrés dans le domaine de la gouvernance et ont été adoptés par ses principaux acteurs : l'État, le marché et la société civile. Toutefois, vu les multiples définitions dont ils ont fait l'objet, il est important d'examiner brièvement leur contenu, du point de vue des praticiens, sans en exagérer la portée.

Il s'agit fondamentalement, en la matière, d'une relation de pouvoir, le principe étant que lorsque le pouvoir décisionnel est confié par un mandant à un agent, il faut qu'un mécanisme soit en place pour que l'agent rende compte de ses décisions et, s'il y a lieu, pour que des sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de son mandat puissent lui être imposées (Lindberg, 2009). Nous devons donc comprendre comment les citoyens (en tant que mandants) exercent ce pouvoir sur les gouvernants (en tant qu'agents).

Au cœur de la responsabilité redditionnelle se trouve la capacité des citoyens d'exiger des droits et des avantages et la capacité des gouvernants de le reconnaître et de les accorder. Les droits et avantages déterminent la façon dont les citoyens accèdent aux ressources, aux services et aux institutions. On constate toutefois dans le monde entier que si des dispositions juridiques sont nécessaires dans ce domaine, elles ne suffisent pas à garantir la réalisation de ces droits, notamment pour les groupes pauvres et marginalisés. Nombreux sont les cas où c'est l'État lui-même qui, volontairement ou involontairement, porte atteinte à des droits et avantages (IDS, 2006). La réalisation de la pleine citoyenneté passe donc par les modalités selon lesquelles les citoyens font valoir leurs droits et exigent que l'État leur rende des

comptes (Gaventa, 2002; Tandon, 2001; Aiyar and Walton, 2004). Les mécanismes de responsabilisation, lorsqu'ils sont efficaces, permettent aux citoyens de présenter des exigences aux institutions détentrices du pouvoir et d'obtenir satisfaction (IDS, 2006). Tout acte menant à l'exercice effectif de la responsabilité redditionnelle a pour effet d'accroître la réalisation de la citoyenneté.

De quels recours les citoyens disposent-ils lorsque l'État, ou des institutions puissantes de connivence avec celui-ci, ignore leurs droits et avantages ou refuse de les respecter ? Le problème peut se présenter dans les cas d'échec de la responsabilité électorale (entre les élus et les électeurs) ainsi que de la responsabilité horizontale (entre les institutions par le biais des systèmes de freins et contrepoids). Ces dernières années, l'approche de la responsabilisation sociale a évolué pour parer aux carences et aux échecs en la matière. Malena et al. (2004) la définissent comme « une approche visant à l'établissement de relations de responsabilité entre les citoyens et les institutions de gouvernance, impulsée par la participation des citoyens et l'engagement civique ». Ils précisent que cette approche « crée des opportunités et des espaces permettant aux citoyens et à leurs organisations de participer directement ou indirectement aux actions exigeant l'exercice d'une responsabilité redditionnelle par la promotion de la pratique d'une citoyenneté responsable ». En fait, depuis le milieu des années 1990, des investissements considérables ont été faits dans des initiatives visant à doter les citoyens du pouvoir de demander des comptes directement à leurs gouvernants, l'hypothèse étant que l'exercice d'un tel pouvoir par les citoyens se traduit par de meilleurs résultats en matière de développement et de démocratie pour le pays (McGee and Gaventa, 2010; Tembo and Chapman, 2014).

La responsabilisation sociale repose sur l'aptitude des citoyens à tenir les institutions de gouvernance responsables de leurs actes et à améliorer leurs prestations par le biais de toutes une gamme d'actions, notamment en promouvant l'accès à l'information, en exerçant un suivi des performances et de la conduite des institutions publiques, en interagissant avec celles-ci par le biais de dialogues pour accroître leur sensibilité, et en favorisant la participation organisée de citoyens aux processus décisionnels d'allocation des ressources (Bandyopadhyay and Vaishnava, 2013; Fox, 2014). Ces actions aident les institutions publiques et les citoyens à reconnaître leurs responsabilités mutuelles en matière de promotion d'une gouvernance juste et démocratique. Il est d'une importance primordiale de comprendre les conditions dans lesquelles la responsabilité publique joue et en faveur de qui, pour établir des institutions publiques responsables qui répondent aux exigences des citoyens.

Pour une responsabilisation sociale opérante

La pratique de la responsabilisation sociale de par le monde depuis le début du nouveau millénaire contient plusieurs enseignements d'une importance primordiale pour la société civile et les décideurs. On peut dégager ces enseignements et mieux les comprendre en examinant les conditions qui permettent à la responsabilisation sociale d'obtenir des réactions effectives de la part des institutions publiques.

Appréciation du contexte

On n'a guère prêté attention, lors des premiers efforts de promotion de la responsabilisation sociale, à la compréhension du contexte et, chose troublante, on a préconisé l'adoption d'une approche de « pratiques optimales ». En conséquence, les outils de la responsabilisation sociale, tels que la fiche d'évaluation citoyenne et l'audit social (voir l'encadré), ont fait l'objet d'initiatives de promotion de la part de leurs inventeurs et promoteurs qui ont sillonné le globe pour encourager l'adoption des meilleurs de ces outils. Cette approche laissait toutefois de côté la conjoncture politique et accordait une place excessive aux aspects techniques de l'emploi de ces outils. Ce n'est que récemment que l'on a accordé au contexte l'attention qui lui est due et l'on élabore à présent de plus en plus de nouvelles approches pour analyser le contexte afin d'éclairer la conception et l'application des mécanismes de responsabilisation sociale.

O'Meally (2013) a suggéré la prise en considération de certains aspects essentiels de la question pour mieux appréhender le contexte :

- La capacité, la crédibilité et la disponibilité de *la société civile* et de *la société politique*;
- *Les relations inter-élites*, qui sont souvent façonnées par la nature des arrangements entre les élites politiques;
- *Les relations État-société*, qui caractérisent le contrat social et l'histoire des engagements civiques;
- *Les relations intra-sociétales*, qui révèlent le degré d'inégalité et d'exclusion;
- Les arrangements en matière de *coopération internationale au développement*.

On accorde aussi une attention croissante au fait que les citoyens expriment, individuellement et collectivement, différentes identités politiques et sociales, vivent différemment les droits et les avantages découlant de la citoyenneté et, en conséquence, influent de différentes manières sur les effets de l'interface avec les institutions publiques. Tembo and Chapman (2014) considèrent que « la compréhension du contexte aide à situer les formes de la citoyenneté et de la qualité d'État, ce qui, à son tour, permet de comprendre comment sont déclenchées et entretenues différentes formes d'activisme citoyen, d'énergie civique et d'actions de l'État.

Accès à l'information et sensibilisation

Une théorie du changement est que l'accès à l'information et la sensibilisation critique aux problèmes chez les citoyens produit une relation de responsabilité entre ceux-ci et l'État. Plusieurs outils de responsabilisation sociale au moyen desquels les citoyens recueillent des informations, tels que les fiches d'évaluation citoyenne, les audits sociaux et les fiches d'évaluation communautaires, par exemple, reposent sur cette hypothèse. On peut invoquer à l'appui de cette théorie de nombreux exemples provenant de l'Inde, où des citoyens et des organisations de la société civile ont dénoncé la corruption locale ou jeté un coup de phare sur l'inertie administrative des agents de première ligne des organismes de prestation de services.

Ces exemples concernent la révélation d'actions inefficaces et de détournements de fonds dans le Système de distribution publique et le Programme national de garantie de l'emploi rural. La réaction des institutions publiques et le jeu de leur responsabilité ont été le résultat d'un emploi stratégique et concerté d'un recueil d'informations sur les « revendications officielles », en vertu de la loi sur le droit à l'information, et la validation et la triangulation de ces revendications au moyen d'outils de responsabilisation sociale tels qu'un audit social. Les divergences notables entre les revendications officielles faisant état de développement et les constats de sous-développement ou de revendications mensongères émanant des citoyens ont contribué à contraindre les autorités élues à répondre et à prendre des mesures correctives. Toutefois, Fox (2014), ayant étudié plusieurs des pratiques de responsabilisation sociale mentionnées dans certains exemples indiens, note qu'il n'y a pas de preuves factuelles de ce que l'accès à l'information établirait une relation de responsabilité entre les citoyens et les institutions publiques.

L'importance de l'emploi stratégique de l'information peut également être constatée dans des pays où les citoyens ne disposent pas encore du droit à l'information. L'auteur a découvert, dans une étude sur le Cambodge, que des groupes de la société civile avaient adopté divers moyens novateurs d'accéder à l'information et de la diffuser aux citoyens, soit d'eux-mêmes, soit par l'entremise de fonctionnaires de l'État. C'est ainsi, par exemple, que certains de ces groupes ont organisé des prises de contact entre les habitants de ce pays et des fonctionnaires pour les encourager à interagir et à partager

Outils de responsabilisation sociale

La *fiche d'évaluation citoyenne* est un instrument commun d'enquête participative auprès des ménages utilisé pour recueillir des retours d'information sur la performance des services publics, notamment sur leur couverture, leur qualité et leur efficacité. Ces retours d'information sont communiqués au prestataire de services concerné en vue d'améliorer divers aspects de ses prestations.

La *fiche d'évaluation communautaire* est un outil de suivi à base communautaire dans lequel l'unité d'analyse retenue est la communauté. Elle se concentre sur le suivi au niveau des établissements locaux (centre de soins ou école, par exemple) et relie les prestataires de services à la communauté.

L'*audit social* est un processus systématique de recueil et d'examen de documents officiels (réalisé en Inde, par exemple, au titre de la loi sur le droit à l'information) qui vise à déterminer sur les dépenses déclarées par un organisme public correspondent bien aux dépenses effectuées sur le terrain. Les constats font généralement l'objet d'un examen lors d'une audience publique où sont présent des représentants de la communauté et de l'organisme concerné.

des informations sur les programmes, plans et systèmes gouvernementaux présentant de l'intérêt pour les citoyens. Ces groupes ont également encouragé les citoyens à poser des questions et ont préparé les fonctionnaires à y répondre. Les informations exploitables encouragent les citoyens à s'en servir et établissent un contexte qui réduit la crainte de représailles. Et surtout, elles peuvent habiliter les pauvres (Fox, 2014). Les informations n'améliorent peut-être pas à elles seules les relations de responsabilité, mais elles établissent des bases solides pour la phase suivante de dialogue et de négociation du processus de demande de reddition de comptes.

Travail des deux côtés de l'équation de la gouvernance

On a emprunté à la terminologie des marchés les notions de « demande » et d'« offre » en faisant référence au fait que dans des conditions de marché idéales, la demande précède l'offre. D'où cette assomption dans le discours de la gouvernance que la demande émanant des citoyens et autres parties prenantes exercera sur les institutions publiques des pressions qui les inciteront à offrir une gouvernance transparente, responsable et sensible. En d'autres termes, faute d'une demande effective, les institutions publiques ne sont peut-être pas suffisamment encouragées à pratiquer une juste gouvernance. Cette insistance généralisée a amené Goetz et Jenkins (2005) à noter que « la responsabilisation est souvent tournée en dérision comme un concept en vogue présenté comme une panacée du développement, objet approprié d'exhortations mais rarement réalisée dans la plupart des régions du globe parce qu'elle exige trop de compassion de la part des puissants et trop de vertu civique authentique de la part des citoyens ordinaires ».

Pour qu'elle devienne opérante, la responsabilisation sociale exige des engagements itératifs entre les citoyens, la société civile et les institutions publiques. Toutefois, vu le peu d'antécédents de ces engagements dans de nombreux contextes, il y faut également des investissements substantiels dans le renforcement des capacités de tous les acteurs. Il s'agit d'accroître d'une part les capacités des citoyens et des entités de la société civile ainsi que d'obtenir d'autre part des interventions des élus, des responsables officiels et des dirigeants politiques. L'expérience tend à montrer que les interventions de renforcement des capacités telles que les formations et ateliers, le mentorat, les visites d'exposition et les activités de réflexion conjointes sont appréciées des représentants élus car elles contribuent à une meilleure appréhension de leur part de l'importance de la juste gouvernance, de la responsabilisation sociale et de la participation citoyenne.

Ces interventions peuvent avoir des retombées positives en contribuant à des interactions subséquentes avec les citoyens et la société civile aux fins d'élaborer plus facilement des solutions aux problèmes que connaît la population. L'établissement d'un environnement propice à l'apport d'appuis d'alliés gouvernementaux accroît les chances de prise en compte des besoins. Les résultats de beaucoup des pratiques de responsabilisation sociale viennent confirmer le bien-fondé de l'idée qu'un travail simultané du côté de l'offre et de la demande est payant. Nombreux sont aussi les cas

où les pratiques et les résultats de la responsabilisation sociale contribuent à renforcer la responsabilité horizontale entre les diverses institutions de l'État (par exemple entre les entités élues de gouvernance de niveau local et les départements techniques prestataires de services) ainsi que la responsabilité interne (par exemple au sein des institutions de gouvernance locales).

Conception de meilleures interventions

Il est indispensable à la réussite des interventions de responsabilisation sociale que l'on parvienne à un équilibre délicat entre la diffusion de l'information, la mobilisation des citoyens, l'exercice d'un suivi par les citoyens, et l'existence d'interactions entre les citoyens et les institutions publiques. Les analyses effectuées par l'auteur sur divers projets de responsabilisation sociale dans des pays asiatiques ont révélé que de nombreuses initiatives ne ciblait qu'un seul aspect de ces éléments essentiels et s'appuyaient fortement sur un seul outil de responsabilisation sociale. C'est ainsi, par exemple, qu'une initiative donnée porte principalement sur le suivi mais sans prêter attention à la mobilisation des citoyens, ou vice versa. Les interventions qui recourent à des outils structurés (tels que les fiches d'évaluation citoyennes ou les fiches d'évaluation communautaires) pour assurer le suivi des services tendent à définir et à articuler de manière plus détaillées les carences, dont sont ensuite informés les prestataires de services.

La mobilisation de ce type d'information et d'analyse doit toutefois se doubler d'une mobilisation des citoyens. Il est essentiel de parvenir à un équilibre dans la pratique entre le savoir technique requis pour l'emploi d'outils de responsabilisation sociale particuliers et la mobilisation politique des citoyens. Bien qu'un de ces outils techniquement approprié puisse produire davantage de retours d'information des citoyens et de données correspondantes à relativement brève échéance, le rôle des citoyens risque de se limiter à celui de fournisseurs passifs d'information si l'on n'y prend pas garde dans la conception de l'intervention. Il s'agit également d'optimiser l'appropriation des communautés concernées par le biais d'analyses, de réflexions et d'actions collectives.

Il faut aussi, autre point essentiel de la mobilisation des citoyens dans la responsabilisation sociale, définir clairement de quels citoyens il s'agit. La participation des femmes et des autres groupes marginalisés doit être assurée par une prise en compte systématique de leurs problèmes et de leurs préoccupations dans le cadre global et la pratique générale de la responsabilisation sociale. Les interventions qui prêtent attention à ces aspects ont plus de chances d'accroître la participation des femmes et des autres groupes marginalisés. Il faut également choisir les services et les problèmes devant faire l'objet d'un suivi de manière telle qu'elle encourage les membres de ces groupes à la participation en tant qu'agents de changement actifs. Dans ce contexte, il est de même important que les organismes intermédiaires examinent la possibilité de travailler avec le capital social présent dans la communauté. Depuis le début du nouveau millénaire, divers projets de développement ont eu des effets catalytiques

sur des centaines d'organisations communautaires, dont les capacités pourront être renforcées et qui pourront entreprendre des initiatives de responsabilisation sociale.

Développement de la responsabilisation sociale par l'engagement sur le plan des politiques

Les pratiques de la responsabilisation sociale se répandent dans des contextes divers. Jusqu'à une date récente, nombre de ces pratiques sont restées limitées au niveau local et visent principalement les institutions étatiques de première ligne. Un engagement constructif entre les citoyens, la société civile et les institutions de gouvernance locales constitue une composante de base essentielle, mais vu l'insuffisance de la décentralisation au profit des instances gouvernementales locales, les réponses et les services doivent provenir pour une part appréciable des institutions de gouvernance des niveaux supérieurs. Il y a de la possibilité d'accroissement des impacts pour les initiatives de responsabilisation sociale menées par les citoyens et la société civile auprès des institutions d'élaboration des politiques au niveau national et sous-national.

Pour réussir une expansion d'envergure de la prochaine génération d'interventions de responsabilisation sociale, nous devons encourager la formation d'alliances stratégiques entre ces expériences locales. Ces alliances aideront vraisemblablement les décideurs à reconnaître la force collective et la somme de connaissances de ces interventions. Elles doivent en fait être impulsées par une stratégie visant délibérément à influencer le processus d'élaboration des politiques par un engagement et un dialogue avec les décideurs, ce qui exige l'apport d'un soutien aux capacités des petits groupes de base de la société civile. Les données factuelles dont nous disposons indiquent globalement que lorsqu'un leadership politique de niveau supérieur confère aux citoyens les pouvoirs appropriés pour exiger des redditions de comptes des organismes de l'État ou des prestataires de première ligne, il en découle fréquemment des impacts positifs sur les résultats (Tembo and Chapman, 2014).

Renforcement des capacités en matière de responsabilisation sociale

Étant donné que les citoyens et la société civile sont les principaux moteurs de la responsabilisation sociale, leurs capacités sont aussi indispensables que l'approche de la responsabilisation sociale elle-même. L'exécution d'une bonne initiative de responsabilisation sociale exige un ensemble de capacités, d'analyse du contexte, de conception d'une intervention appropriée, d'établissement d'une relation interactive avec les institutions de gouvernance, de mobilisation des citoyens, de sélection et d'élaboration d'outils idoines, de production de données factuelles au moyen de ces outils, d'engagement et de négociation avec l'entité de gouvernance compétente pour améliorer la situation, et enfin de maintien de l'élan. La tâche peut paraître de taille, mais il n'est pas impossible de mettre en place les capacités voulues pour de telles interventions. L'élément le plus important est de veiller à un apprentissage par la pratique, qui aura lieu tout au long du cycle d'acquisition des connaissances, comportant expérimentation, expérience, réflexion et conceptualisation.

Si les citoyens jouent un rôle central dans la responsabilisation sociale, on ne saurait toutefois trop insister l'importance d'une intermédiation assurée par une entité intermédiaire. Dans la plupart des pratiques de responsabilisation sociale, cette fonction échoit à une organisation de la société civile (OSC) ou à une organisation non gouvernementale, mais il est de cas où des établissements d'enseignement et de recherche et les médias s'en sont chargés. L'apathie, la suspicion et l'inquiétude des institutions publiques et de leurs personnels peuvent être surmontées plus facilement si l'entité intermédiaire jouit d'une solide crédibilité. Une intervention sur un problème crédible, avec un avocat crédible et par un processus d'engagement crédible a de bien meilleures chances de réussir et de se traduire à terme par un changement institutionnel.

L'auteur a constaté que dans beaucoup de pays d'Asie, un certain nombre d'OSC, qui avaient déjà fourni un soutien et interagi dans le passé avec les institutions de gouvernance locales, jouissaient d'une grande crédibilité aux yeux de ces institutions et de diverses autres parties prenantes. Et même lorsque les OSC en étaient à leur coup d'essai, les fonctionnaires de l'État qui les connaissaient ont recommandé à leurs collègues de collaborer avec elles.

Étant donné que les initiatives de responsabilisation sociale impliquent invariablement un engagement de multiples parties, les compétences en matière de facilitation, d'intermédiation et de sensibilité dans la gestion des processus à multiples parties prenantes sont des ingrédients clés de la réussite, tout particulièrement dans les contextes restrictifs ou peu propices à un engagement politique. Les aptitudes nécessaires pour rassembler les parties prenantes, communiquer les analyses et les données factuelles et faciliter les dialogues sont extrêmement importantes pour que l'approche de la responsabilisation sociale aboutisse. Leur importance est encore accrue dans les environnements politiques où l'espace démocratique est encore en cours d'expansion et où un accent excessif placé sur la critique, sur l'attribution de blâmes et sur l'humiliation des « responsables » risque de mener très vite à une inversion de tendance.

Aspects cruciaux

Les projets de responsabilisation sociale ont été sources de progrès dans les programmes des citoyens et ont produit des réactions positives notables de la part des institutions publiques dans de nombreux contextes. L'espace de l'engagement citoyen au niveau local est en expansion graduelle dans des lieux d'où il était encore absent il y a quelques années. La responsabilisation sociale en tant qu'approche par laquelle les citoyens et la société civile visent à assurer le jeu de la responsabilité des institutions publiques est porteuse d'un immense potentiel : elle constitue un encouragement supplémentaire à la participation et à la réalisation de la citoyenneté, rétablissant ainsi la légitimité de l'État démocratique. Toutefois, son potentiel ne peut se réaliser que si les acteurs qui promeuvent cette approche se soumettent à un processus d'apprentissage en tant compte des données empiriques et des facteurs dont dépend l'efficacité de la responsabilisation. Un bon accès à l'information, un environnement

propice à l'action collective, des alliances avec les instances gouvernementales, un alignement sur les efforts de réforme de la gouvernance en cours et un investissement à plus long terme dans le renforcement des capacités sont autant de facteurs qui favorisent une réponse des autorités aux demandes des citoyens.

Les projets de responsabilisation sociale exigent des investissements soutenus, la création d'opportunités plus nombreuses et l'adoption d'une approche à long terme en vue du renforcement des capacités des citoyens et de la société civile à tenir les institutions publiques responsables de leurs actes. Il est important que les acteurs qui financent ces projets reconnaissent la nature essentielle d'une approche fondée sur l'apprentissage du renforcement des capacités en matière de responsabilisation sociale. Nombre de donateurs enthousiastes du « Nouvel Âge » intéressés par des solutions éclairées négligent d'accorder une attention suffisante à ce point crucial. Et bien qu'il faille s'attacher à un apprentissage et à un suivi rigoureux des projets, il faut aussi faire preuve de patience, vu l'imprévisibilité et la complexité associées aux processus de responsabilisation sociale et de réforme de la gouvernance, en particulier dans les pays où l'environnement politique ne se prête guère à une action citoyenne.

Bibliographie

- Ackerman, J. M. (2005) *Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion*. Social Development Paper No. 82, Participation and Civic Engagement, The World Bank, Washington DC.
- Aiyar, Y. and Walton, M. (2014) *Rights, Accountability and Citizenship: Examining India's Emerging Welfare State*, Working Paper, Accountability Initiative, New Delhi, Centre for Policy Research.
- Bandyopadhyay, K. K. and Vaishnav, B. (2013) *Institutionalising Social Accountability in Urban Governance*. Policy Brief, PRIA, New Delhi.
- Fox, J. (2014) *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?* GPSA Working Paper No. 1, The World Bank, Washington DC.
- Gaventa, J. (2002) Exploring Citizenship, Participation and Accountability. *IDS Bulletin*, 33(2), Institute of Development Studies, Brighton.
- Goetz, A. M. and Jenkins, R. (2005) *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Palgrave Macmillan, New York.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(Spring), Royal Institute of Public Administration, London.
- IDS (2006) Making Accountability County. *IDS Policy Briefing*, 33(November), Institute for Development Studies, Brighton.
- Lindberg, S. I. (2009) *Accountability: The Core Concept and Its Subtypes*. Working Paper No. 1 (April), Overseas Development Institute, London.
- Malena C., Forster R. and Singh J. (2004) *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Social Development Paper No. 76, Participation and Civic Engagement, The World Bank, Washington DC.
- McGee, R. and Gaventa, J. (2010) *Synthesis Report: Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Institute of Development Studies, Brighton.

- O'Meally, C. S. (2013) *Mapping Context for Social Accountability: A Resource Paper*. The World Bank, Washington DC.
- PRIA (2011) *Democratic Accountability in Local Governance Institutions: Experiences from South Asia*. PRIA, New Delhi.
- PRIA (2012) *Civil Society @ Crossroads: Shifts, Challenges, Options?* PRIA, New Delhi.
- Schedler, A. (1999) Conceptualizing Accountability, in: A. Schedler et al. (eds) *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner, London.
- Tandon, R. (2001) Linking Citizenship, Participation and Accountability. *Innovations in Civil Society*, 1(1), PRIA, New Delhi.
- Tembo, F. and Chapman, J. (2014) *In Search of the Game Changers – Rethinking Social Accountability*. Discussion Paper, Overseas Development Institute, London.

Renforcement des capacités et résilience



Renforcement des capacités et résilience

Par Frauke de Weijer et Erin McCandless

La résilience est associée à la capacité des individus, des groupes et de la société dans son ensemble à s'adapter et à se transformer face aux chocs d'origine anthropique et naturelle. Elle a sa place dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'adaptation aux changements climatiques et de la réduction des catastrophes, ainsi que de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État. Le concept de résilience se répercute déjà sur les politiques aux plus hauts niveaux. Le présent chapitre tente de dégager les grandes leçons à retenir des deux dernières décennies de recherche et de pratique dans le domaine du renforcement des capacités et de faire fond sur ces leçons. Il propose des options quant à leur application dans l'agenda de la résilience qui émerge.

La résilience est un concept d'une importance fondamentale, très pertinent dans la consolidation de la paix et l'édification de l'État, et plus généralement dans les activités visant à extraire les pays de situations de fragilité et à les empêcher d'y retomber. Les contraintes extérieures – telles que celles qui proviennent du trafic de la drogue, des personnes et des ressources naturelles, de la concurrence accrue face aux ressources en raison des changements climatiques, et des risques croissants de catastrophe – sont d'importants facteurs de conflit et risquent de compromettre les progrès en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État. En fait, elles pourraient provoquer un rebasculement des pays dans le conflit.

L'agenda de la résilience s'inspire de nombreux aspects d'autres agendas clés, avec lesquels cette notion présente des similitudes; il s'élabore sur la base de ces agendas, dont il peut *tirer des enseignements*. Le renforcement des capacités est, à l'évidence, l'un d'eux. *La capacité* se situe au cœur du concept de résilience et figure en bonne place dans l'agenda en émergence de la résilience, à l'élaboration duquel contribuent des donateurs internationaux et des institutions multilatérales. C'est également un concept fondamental dans les activités de consolidation de la paix et d'édification de l'État dans les situations de conflit et de fragilité.

On trouvera ci-dessous un bref aperçu de l'agenda émergent de la résilience, suivi par un tableau rétrospectif des évolutions et des grandes tendances observées dans le domaine du renforcement des capacités. Ces mêmes tendances seront examinées pour déterminer s'il est des enseignements à tirer de ce dernier domaine et si l'agenda de la résilience a assimilé ces enseignements et peut les dépasser, et peut-être même apporter des contributions au domaine du renforcement des capacités.

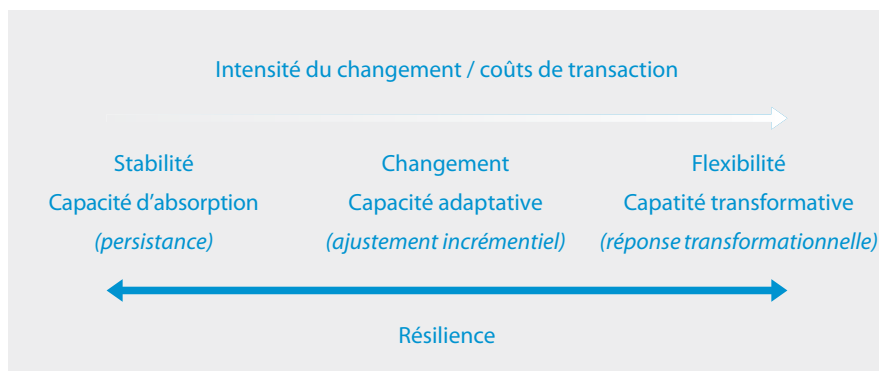
L'agenda émergent de la résilience

Bien qu'il n'existe pas de consensus sur ce qu'est « une approche de la résilience », la notion s'impose de plus en plus. Des institutions clés telles que l'Union européenne (EU, 2012) et divers organismes des Nations Unies l'intègrent dans leurs orientations de politique, ce qui tend à montrer la pertinence croissante dans les programmes de politique. Dans le domaine des États fragiles, sur lesquels se concentre le présent chapitre, la résilience est comprise comme étant l'antonyme de la fragilité. L'OCDE, par exemple, définit l'objectif central de l'engagement international dans les États fragiles comme « l'instauration d'États efficaces, légitimes et *résilients* » (OECD, 2007). De même, le g7+, association volontaire d'États fragiles auto-identifiés, décrit sa mission comme « appuyant la transition des pays de la fragilité à résilience » (g7+, 2013). La Banque mondiale emploie le concept de résilience dans ses stratégies et ses programmes et en a traité dans plusieurs éditions de sa publication annuelle des Rapports sur le développement dans le monde. Le PNUD et l'UNICEF ont tous deux accordé une place de choix dans leurs plans stratégiques et le concept unifie de plus en plus stratégiquement les acteurs des grandes interventions humanitaires ainsi que militaires, par exemple, en Syrie.

Si la résilience est souvent prise en considération dans le domaine de la gestion des risques de catastrophe, elle a évolué de façon moins dynamique dans celui des conflits et de la fragilité. Il n'y a pas encore de consensus sur le sens exact de la résilience appliquée aux États fragiles, ni sur celui du « développement de la résilience », bien que diverses institutions s'attachent actuellement à encourager l'élucidation de ces notions¹. Un débat croissant est aujourd'hui en cours sur la question des acteurs, des éléments et des méthodes de renforcement de la résilience ainsi que sur celle de savoir s'il est possible de l'évaluer de manière efficace (McCandless and Simpson, 2015).

Le concept de résilience est associé à la capacité des individus, des groupes et de la société dans son ensemble à s'adapter et à se transformer face aux chocs d'origine

Figure 1 : Cadre 3D de la résilience².



anthropique et naturelle. Le terme technique le plus fréquemment usité pour décrire la capacité d'un système social à faire face aux chocs est celui de « capacité adaptative », mais une compréhension plus détaillée des capacités concernées a émergé avec la formulation du cadre 3D de résilience. La résilience procède non d'une capacité mais de trois : capacité à absorber, capacité à s'adapter, capacité à se transformer. Dans ce modèle, chacune de ces capacités mène à un résultat différent : persistance, ajustement incrémentiel ou réponse transformationnelle. Pour certains, un système résilient est issu de ces trois capacités réunies. Pour d'autres, il s'agit d'approches différentes auxquelles on peut recourir dans des proportions variables, et pour d'autres encore, d'un processus linéaire ayant pour visée la transformation (UNDP, UNICEF and Interpeace, 2015).

Changements évolutifs du renforcement des capacités

Notre compréhension des capacités, du renforcement des capacités et des façons d'appuyer ce renforcement a évolué notablement au cours des dernières décennies (voir le chapitre initial du présent ouvrage, *Réflexions sur 25 ans de renforcement des capacités et les tendances émergentes*). En fait, le discours sur la résilience s'articule sur quatre grands thèmes.

De l'individuel au relationnel et au systémique

Le renforcement des capacités portait initialement sur un accroissement des aptitudes, compétences et savoirs individuels, en supposant que la présence de personnes plus compétentes améliorerait la performance organisationnelle. On a compris peu à peu que la capacité organisationnelle était fonction d'une vision, de structures, de processus et d'incitatifs organisationnels³, ce qui a mené à l'émergence d'une notion plus imbriquée, systémique, des capacités à différents niveaux interconnectés (voir, par exemple, Fowler and Ubels, 2010 and Woodhill, 2010). Le PNUD, par exemple, porte son attention au-delà des aptitudes individuelles et de la formation pour s'arrêter à la grande question du changement institutionnel, du leadership, de l'autonomisation et de la participation du public (PNUD, 2009).

Des aptitudes à la performance et à la faculté de prospérer

La concentration sur l'accroissement des aptitudes, a cédé la place à une concentration sur la performance, selon laquelle les individus et les organisations obtiendraient de meilleurs résultats une fois qu'ils auraient des capacités renforcées. La recherche indique toutefois que les capacités présentent plusieurs dimensions, celle de produire des résultats n'étant que l'une de celles-ci (voir l'encadré sur les 5C). Ces dimensions doivent aussi s'étendre aux aptitudes générales qui sont nécessaires pour qu'une organisation ou un système perdurent et fournissent des performances dans la durée (Baser and Morgan, 2008). Bien que le cadre 5C ait été élaboré aux fins du suivi de l'efficacité organisationnelle, on peut également l'appliquer aux systèmes sociaux. Les cinq capacités dont il s'agit sont nécessaires, conjointement, pour que l'organisation prospère.

Cadre 5C de l'ECDPM

Les recherches effectuées par l'ECDPM sur de nombreuses études de cas révèlent que cinq capacités sont nécessaires à l'efficacité opérationnelle :

- la capacité d'agir et de s'engager;
- la capacité de réaliser les objectifs de développement;
- la capacité de s'adapter et de s'autorenouveler;
- la capacité d'entretenir des relations avec les parties prenantes extérieures;
- la capacité de maintenir la cohérence.

Pour plus de détails, voir www.ecdpm.org/5Cs

De la neutralité sur le plan des valeurs à l'impulsion par les valeurs et aux rapports avec le pouvoir

La capacité est neutre sur le plan des valeurs : elle peut favoriser le jeu de forces positives ou négatives dans le développement. Mais le processus de renforcement des capacités, lui, n'est pas neutre; il est intrinsèquement lourd de valeurs et politique. Le renforcement des capacités produit des gagnants et des perdants et est profondément lié au pouvoir. Les gens qui l'envisagent dans une perspective technocratique tendent à le traiter comme un processus d'apprentissage technique et d'adoption de pratiques optimales, considérées elles-mêmes comme neutres sur le plan des valeurs. Toutefois, le renforcement des capacités fait souvent partie d'une lutte idéologique. Ceux qui renforcent les capacités le font sur la base de convictions concernant l'orientation qui devrait être celle des politiques et des stratégies, orientation qui ne coïncide pas nécessairement avec celle que souhaitent ceux dont les capacités sont renforcées (De Weijer, 2013). Les parties prenantes peuvent même ne pas être d'accord sur ce que *sont* les capacités (Young, Hauck and Engel, 2013)⁴. L'une des principales leçons à retenir est donc que le renforcement des capacités est profondément lié aux buts et aspirations des acteurs concernés, à leur indépendance et à leurs motivations, et qu'il ne saurait donc être perçu comme un exercice technique.

Du contrôle extérieur à l'émergence endogène

Enfin, progressivement, le terme de *développement* des capacités a été remplacé par celui de *renforcement* des capacités, reflétant par là une prise de conscience du fait qu'il y a des capacités préexistantes qu'il faut accroître et qu'il ne s'agit pas de partir de zéro. Les capacités doivent être considérées comme intrinsèquement liées aux motivations, au dynamisme et aux finalités propres des acteurs. Par ailleurs, les capacités existantes, même si elles ne correspondaient pas toujours aux attentes de la communauté internationale, ont été de plus en plus perçues comme une caractéristique d'un système social résultant d'un alliage complexe d'attitudes, d'avois, de ressources, de

stratégies et de savoirs, tangibles ainsi qu'intangibles. Ainsi conçues, elles sont bien moins sujettes aux influences extérieures. En 2006, l'OCDE a défini le renforcement des capacités comme « le processus par lequel les gens, les organisations et la société dans son ensemble libèrent, accroissent, créent, adaptent et maintiennent des capacités dans le temps ». Le renforcement des capacités était donc perçu comme principalement endogène et « l'appui au renforcement des capacités » est devenu ce que des partenaires extérieurs, nationaux ou étrangers, font pour soutenir, faciliter ou catalyser le renforcement des capacités (OECD, 2006).

Malgré ces importantes évolutions de la pensée, la pratique de l'appui au renforcement des capacités éprouve des difficultés à s'adapter, certains progrès étant toutefois en cours grâce à l'élaboration de nouveaux cadres⁵ et de modalités plus systémiques d'apport des prestations. Le PNUD, par exemple, accroit sa prise en considération du renforcement des capacités dans les contextes fragiles et touchés par les conflits, en préconisant l'emploi d'outils d'économie politique et d'analyse des conflits de manière à ce que les interventions de renforcement des capacités soient mieux alignées sur les questions de pouvoir et la politique, et à ce que les attentes sociales soient comprises et gérées (UNDP, 2011, pp. 8-9).

Une étude de l'OCDE sur la question, datant de 2011, a toutefois conclu que « si la compréhension des problèmes s'est approfondie dans l'interim, il n'a pas été fait grand-chose concrètement » (Pearson, 2011, p. 8). Diverses autres études sont parvenues aux conclusions suivantes :⁶

- L'accent est toujours mis sur le transfert des savoirs, principalement par une formation formelle, l'attention aux niveaux organisationnels et institutionnels restant insuffisante;
- L'appui au renforcement des capacités continue d'être considéré comme technocratique et neutre sur le plan des valeurs, sans prise en considération suffisante des dimensions politiques;
- Au lieu de continuer de recourir à des entités de gestion parallèles pour l'apport d'appuis, l'attention devrait se porter sur le renforcement des systèmes des pays⁷;
- On constate une préférence pour les approches pratiques et directes selon lesquelles les acteurs extérieurs ont un rôle d'expert, plutôt que de facilitateur, et seraient mieux à même d'appuyer *un parcours d'apprentissage commun* (Pearson, 2011);
- Il n'est pas accordé une attention suffisante à la question primordiale des compétences requises des acteurs internationaux ou extérieurs pour *appuyer efficacement le renforcement des capacités*.

L'écart entre les connaissances et les pratiques s'explique par plusieurs caractéristiques du système de l'aide : sa nature interventionniste, l'hypothèse selon laquelle les problèmes intérieurs peuvent être résolus de l'extérieur, la rigidité des systèmes de planification, de gestion et de suivi-évaluation en rapport avec l'emploi de cadres logiques, et un système de responsabilité redditionnelle axé principalement sur les besoins des bailleurs de fonds. La prémisse fondamentale au cœur du système de l'aide est toujours que les interventions se traduisent de manière linéaire par des

résultats tangibles et prévus, prémisse souvent en profonde contradiction avec la complexité de la vie sociale et politique et les modalités de survenue du changement.

L'agenda de la résilience en évolution peut-il tirer des enseignements de ces constats et éviter les pièges repérés ? Ceci est sans doute primordial dans les contextes touchés par les conflits et fragiles, où la notion de capacité occupe une place centrale et où la résilience face aux menaces futures et aux risques de rebasculement dans le conflit est d'une importance essentielle.

Opportunités d'apprentissage mutuel

La présente section⁸ examine les chevauchements des concepts de capacités et de résilience et leurs différences, du point de vue des quatre leçons décrites ci-dessus. Elle note en quoi l'agenda de la résilience pourrait avoir un avantage dès le départ du fait de ses fondements analytiques, quels sont les pièges où il risque de tomber, et sur quels point et comment il peut tirer des enseignements du renforcement des capacités.

Vision systémique des capacités

Le concept de résilience plonge ses racines dans la pensée systémique et, pour les systèmes sociaux en particulier, dans la théorie des systèmes adaptatifs complexes. Il en résulte une certaine façon de voir le monde, qui comporte :

- La compréhension d'un système social découlant de la prise en considération de tous ses éléments et de leurs interactions;
- Une attention portée aux processus dynamiques et aux boucles de rétroaction qui existent entre ces éléments interreliés;
- Une vue du changement moins linéaire et prévisible que celle qu'en donnent les pensées plus réductionnistes et une perception des propriétés d'un système comme étant essentiellement auto-organisant et émergent (Baser and Morgan, 2008; De Weijer, 2013).

Ce langage, du moins en surface, semble bien s'accorder avec la notion de capacités telle que l'on en est venu à la comprendre aujourd'hui, et en particulier avec leur nature endogène et émergente.

Si le domaine du renforcement des capacités a évolué en passant par un long processus d'apprentissage avant d'adopter une approche plus systémique, le concept de résilience, lui, est fermement enraciné dans la pensée systémique.

Alors que le renforcement des capacités n'a pas pris en considération « le tout » du fait qu'il se concentrait sur « les parties », c'est l'inverse qui est vrai pour la pensée de la résilience. Le risque auquel on s'expose ici est de prêter une attention excessive au tout et de négliger certaines de ses composantes distinctes. Le fait qu'un système dans son ensemble soit mieux à même d'absorber les chocs, de s'y adapter et de se transformer ne signifie pas nécessairement que les divers groupes d'acteurs qui y sont présents aient tous une résilience accrue. C'est ainsi, par exemple, que la diversification des exportations d'un État et l'accroissement de résilience aux fluctuations des cours

des matières premières qui en résulte peuvent se faire aux dépens des producteurs individuels. Il se pose donc d'importantes questions quant à la variabilité d'échelle de la résilience et l'on peut se demander si un accroissement de la résilience au niveau communautaire se transmet aux niveaux sous-national et national, et, dans l'affirmative, comment⁹ ? L'expérience de la violence urbaine, par exemple, montre que l'organisation d'individus en gangs peut accroître la capacité adaptative de ces individus, mais réduire celle de la ville dans son ensemble (Davis, 2012)¹⁰.

Les praticiens de la résilience peuvent tirer des enseignements de la façon dont les questions relatives à la variabilité d'échelle sont perçues et traitées dans le renforcement des capacités. Bien qu'il n'ait pas été fait référence aux systèmes de la même façon, les décennies de travaux du PNUD dans ce domaine ont incontestablement produit des éléments probants sur ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas, éléments qu'il conviendrait d'étudier soigneusement pour pouvoir en tirer des leçons. La notion, qui est celle du PNUD, des capacités de niveau individuel et organisationnel (collectif) à l'œuvre dans un environnement habilitant (système social général) qui « définissent la portée globale du renforcement des capacités » peut assurément fournir aux praticiens de la résilience des bases de départ (UNDP, 2009, p. 11).

Aptitude à prospérer

Il existe des tensions entre la mesure dans laquelle la résilience est liée à la performance (obtention de résultats) ou à une aptitude plus générale à prospérer. La communauté de l'aide place généralement la gestion des risques au cœur des modèles de résilience, ce qui se traduit par des approches qui déterminent les principaux risques et qui s'efforcent d'élaborer des politiques mieux conçues pour faire face à ces risques. Par exemple, si l'un des grands risques est la vulnérabilité aux fluctuations des prix des matières premières, la diversification de l'économie est une stratégie de gestion de ce risque. La Banque mondiale et l'OCDE recourent à cette approche, selon laquelle l'effet escompté de la résilience est une meilleure gestion des risques et une performance supérieure (voir par exemple Mitchell, 2013). Les applications sectorielles de la résilience, par exemple dans le domaine de la sécurité alimentaire ou des changements climatiques, tendent elles aussi à adopter cette approche.

D'autres chercheurs et praticiens s'intéressant aux conflits se concentrent plus expressément sur les facteurs qui permettent aux individus, aux ménages, aux communautés et aux sociétés de prospérer (UNDP, UNICEF and Interpeace, 2014). Parmi ces facteurs peuvent figurer les processus (moins tangibles) de prise de décisions et de gouvernance, l'encouragement de l'innovation et de l'expérimentation, l'exploitation de nouvelles opportunités et la structure des institutions et des droits (Levine et al., 2011), ainsi que diverses questions en rapport avec le capital social et l'action collective (Marc et al., 2012; UNDP, 2012). Ceci va au-delà de l'adoption de politiques sensibles au risque et touche au cœur même de ce qui permet à la société de s'adapter aux changements de conjoncture, abstraction faite du risque spécifique présent.

Les approches de la résilience fondées sur la gestion des risques reflètent les limitations du renforcement des capacités axé sur la performance. Ce second type de cadrage adopte une approche davantage orientée sur les conditions qui permettent aux acteurs de *prosperer*, ainsi qu'il a été décrit plus haut dans les remarques sur l'approche 5C du renforcement des capacités. On est plus proche ici du renforcement des capacités tel que l'on est arrivé à le comprendre progressivement. Il y a donc un risque, pour l'agenda de la résilience, d'en revenir à mesurer les capacités en termes de performance, ce qui serait une occasion manquée.

Sensibilités aux questions de pouvoir et de transformation

Le renforcement des capacités tel qu'il était compris initialement sous-estimait le rôle du pouvoir, qui était présenté comme un facteur technique, et non politique. L'agenda de la résilience risque peut-être de commettre la même erreur.

Le concept de résilience tel qu'il est utilisé actuellement dans les politiques et les pratiques a fait l'objet de critiques en ce qu'il tend à promouvoir le statu quo, se concentre sur la capacité d'absorption ou d'adaptation plutôt que sur la capacité transformative, et accorde une attention insuffisante aux questions de pouvoir. Historiquement, on entendait par résilience l'aptitude d'un système (ou d'un matériau) à revenir à son état initial après avoir subi une perturbation¹¹. Bien que le sens du terme ait évolué progressivement pour désigner non plus un simple retour à l'état initial mais l'aptitude d'un système à s'adapter et à se transformer face à des chocs¹², il subsiste certaines préoccupations. On peut se demander, par exemple, si les efforts de renforcement de la résilience permettront uniquement aux communautés d'absorber les chocs des conflits ou de s'y adapter, au lieu de les engager collectivement à modifier les conditions présentes, dans lesquelles les relations de puissance (asymétriques) jouent un rôle essentiel¹³.

Il n'est cependant rien dans le concept de résilience qui suggère intrinsèquement une telle propension. Le comportement au sein d'un système donné est déterminé par des règles empiriques, par une logique interne (de normes et de codes sociaux) selon laquelle les acteurs du système social opèrent. Mais ces règles sont façonnées par les interactions des structures profondes, des politiques, attitudes mentales, normes et comportements. Les relations de pouvoir sont un facteur intégral, sinon le plus important, contribuant à ces structures profondes. Ce sont ces structures qui peuvent soit maintenir le statu quo au sein du système social (par le biais de boucles de rétroaction négative) soit catalyser un changement adaptatif ou transformationnel (au moyen de boucles de rétroaction positive). Une focalisation sur les structures profondes qui maintiennent le statu quo ou qui induisent un changement transformationnel exige que l'on tienne compte des relations de pouvoir qui se trouvent à l'origine des conflits violents, de la fragilité et du sous-développement.

Restent cependant certains motifs d'inquiétude, qui constituent un risque pour l'agenda émergent de la résilience. Les auteurs du cadre de résilience 3D (Béné et al., 2012) présentent cet argument que la réponse aux chocs, et la capacité à laquelle

il est fait appel, dépend de l'intensité de ceux-ci. Plus faible est l'intensité du choc initial et plus grande est la probabilité que la réponse pourra absorber le choc sans conséquences négatives pour le fonctionnement, le statut ou l'état du système considéré. Lorsque l'intensité du choc dépasse la capacité d'absorption, le ménage exerce alors sa résilience adaptative, ce qui mène à un changement incrémentiel.

Comme l'avancent Béné et ses co-auteurs, la transformation ne se produit que lorsque *le choc est d'une telle intensité* que la capacité adaptative du ménage, de la communauté ou du système/de l'écosystème considérés est dépassée (Béné et al., 2012, pp. 21-22). Bien que les auteurs conviennent que ces transformations exigent généralement l'apport de changements à des systèmes fermement établis, maintenus et protégés par de puissants intérêts, ils font peu de place au rôle du choix humain et de la volonté humaine dans ces transformations. Ce cadre risque donc de promouvoir une notion du changement qui ne coïncide pas avec la gamme assurément plus complexe et dynamique des réponses aux chocs dans tout contexte, et qui ne tient pas compte du rôle de la volonté humaine dans l'instauration du changement.

Respect de la nature endogène des capacités

La pensée du renforcement des capacités reconnaît que le processus ne part pas de zéro mais que les capacités émergent sous l'effet d'interactions complexes entre les ressources, les aptitudes, les avoirs, les incitatifs et les arrangements de gouvernance. L'appui au renforcement des capacités a ainsi commencé à s'attacher davantage à trouver des moyens de susciter les conditions qui permettront aux capacités existantes de s'accroître, plutôt que de chercher simplement à créer de nouvelles capacités.

La résilience, avec ses bases dans la pensée systémique, reconnaît les propriétés émergentes des capacités et donc la nécessité de s'appuyer sur des processus endogènes. Mais il semblerait qu'il en aille autrement dans la pratique. Il y a, par exemple, des donateurs internationaux qui se concentrent clairement sur le renforcement de la résilience mais qui ne prêtent pas suffisamment attention à ce en quoi consiste la résilience dans le contexte local (McCandless and Nilas-Tarp, 2014; McCandless and Simpson, 2015). On relève cependant certaines tendances prometteuses. Dans l'Union européenne, par exemple, l'agenda de la résilience a déjà commencé à éliminer certaines barrières entre différents secteurs et instruments et il a considérablement étayé les efforts visant à rapprocher les acteurs des interventions humanitaires et ceux du développement.

Chose intéressante, les concepts de résilience et de capacité adaptative ont mené, dans les domaines du développement organisationnel ainsi que des changements climatiques, à de nouvelles façons de penser la structuration des entreprises et des organisations. On accorde une attention accrue à la création d'espace pour l'innovation, à la mise en place d'entités autonomes fonctionnant au sein de structures plus souples, reliées, à des schémas d'organisation plus plats et moins hiérarchiques, à la latitude d'improvisation, et l'on assiste plus généralement à un rejet des systèmes rigidelement contrôlés. Ces nouvelles façons de s'organiser reconnaissent davantage la

nature endogène des capacités et visent même à l'exploiter activement. Le concept de résilience peut ainsi offrir de nouvelles façons d'organiser, de planifier et de gérer l'aide au développement. Ce ne sont toutefois pour l'heure que des potentialités et les nouveaux processus ne sont pas encore très visibles dans le système de l'aide.

Perspectives d'avenir

Nombre de leçons à retenir du renforcement des capacités sont pertinentes pour l'agenda émergent de la résilience. Bien que le concept de résilience influe déjà sur les politiques aux plus hauts niveaux, son application reste très variable. Cette situation offre des opportunités de tirer parti de ces leçons.

L'agenda de la résilience renforce aussi un grand nombre d'enseignements provenant du domaine du renforcement des capacités, en raison de ses origines dans la pensée systémique et du fait qu'il accorde une place importante au changement émergent et endogène, qu'il tient compte du contexte et qu'il reconnaît les interactions des différentes capacités.

La situation offre donc à la communauté de la résilience un grand potentiel, potentiel d'apprentissage, mais aussi potentiel de dépassement et de contribution à la théorie et à la pratique du renforcement des capacités. Elle présente toutefois aussi un certain nombre de risques qu'il s'agira de gérer soigneusement pour que l'agenda de la résilience réalise son plein potentiel.

Tout d'abord, il faut se garder d'inscrire de force l'agenda de la résilience dans un mode d'opération technocratique linéaire. Les partisans de la résilience doivent exiger une adaptation des systèmes et des structures de la coopération au développement. Les structures d'incitation, cadres de responsabilisation, processus de planification et de gestion et modalités d'organisation dans leur état actuel ne sont pas compatibles avec les approches systémiques. Une application du concept de résilience sans apporter de changements à ces modèles organisationnels risque fort de réduire la valeur même de ce concept.

En second lieu, il s'agit de mieux comprendre ce que l'on entend par *renforcement* de la résilience. La nature endogène de la résilience, analogue à celle des capacités, soulève d'importantes questions quant au rôle des acteurs extérieurs dans le renforcement de la résilience. Ceci exige une réflexion honnête de la part des acteurs extérieurs – sur l'influence qu'exercent sur le contexte les différentes formes et les différents niveaux des interventions – qui aille au-delà des notions de nocivité et d'absence de nocivité. Les praticiens devront opérer un changement de mentalité pour viser, non plus à apporter des solutions, mais à accompagner dans son parcours la société où ils interviennent.

En troisième lieu, les praticiens doivent reconnaître les divers niveaux et échelles de la résilience et leurs modalités d'interaction. L'attention accordée à l'ensemble du système devrait permettre de mieux appréhender les interactions des différentes composantes du système, leurs influences réciproques, et les modalités selon lesquelles la résilience peut se manifester au niveau du système de manière bénéfique pour tous.

De même, une focalisation étroite sur un aspect donné de la société (le ménage ou la communauté locale) ne doit pas faire oublier que cette entité appartient à un système de plus grande ampleur.

Le quatrième risque se situe peut-être dans le domaine où la poursuite de l'expérimentation et de l'apprentissage concernant la résilience pourrait contribuer le plus au renforcement des capacités. De même que le renforcement des capacités est passé (du moins en théorie) d'une neutralité sur le plan des valeurs à une conscience des valeurs, l'agenda de la résilience doit encore convenir plus pleinement du fait que le renforcement de la résilience est fondé sur des valeurs. Ainsi que le montrent les considérations qui précèdent, il existe un risque de sous-estimer le rôle de la volonté et des choix des êtres humains dans l'instauration du changement.

Enfin, on pourrait poser des questions intéressantes sur le cadre 3D et sur sa triade typologique des capacités, capacité d'absorption, adaptive et transformative. Est-ce une différence de nature ou seulement de degré ? Ces capacités existent-elles simultanément ou se situent-elles sur une trajectoire linéaire ? Comment interagissent-elles ? Se soutiennent-elles ou se nuisent-elles mutuellement ? Bien que les auteurs du cadre 3D considèrent que l'intensité du risque est le principal déterminant du type de réponse déclenchée, on peut aussi proposer un schéma inverse, l'argument étant que le type de réponse dépend davantage des types de capacités disponibles que de l'intensité du choc. Comment des facteurs tels que les motivations, la politique et le pouvoir affectent-ils la réponse au choc du système social ? La capacité d'absorption des chocs pourrait-elle dépendre davantage des caractéristiques de l'individu et la capacité transformative, davantage d'une capacité de coopération ? Une analyse de ces questions pourra faire progresser l'agenda de la résilience, ainsi que contribuer à un apprentissage en continu sur les capacités et sur les approches de leur renforcement.

Notes

- ¹ En septembre 2014, à New York, le PNUD, l'UNICEF et Interpeace ont organisé conjointement une table ronde d'experts dans cette optique, qui a produit un document final intitulé *Fostering Resilience in Situations of Conflict and Fragility*.
- ² Voir Béné et al. (2012).
- ³ Voir par exemple <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/beyond-stuff-capacity-relational-concept>
- ⁴ Voir aussi http://capacity.org/capacity/opencms/fr/topics/context_systems-thinking/thinking-systemically.html 3/7, consulté le 10/9/14.
- ⁵ Voir par exemple le cadre de la GIZ pour le renforcement des capacités (Capacity WORKS, <http://www.giz.de/expertise/html/4619.html>) et l'emploi fait par les Pays-Bas de l'approche 5C pour le suivi du renforcement des capacités, décrit dans IOB (2011).
- ⁶ Voir par exemple l'évaluation conjointe des donateurs du Soudan du Sud de 2010, Keijzer (2013) and Pearson (2011).

- ⁷ Le récent rapport du suivi de l'initiative New Deal indiquait un net manque de progrès à cet égard. Voir <http://www.pbsbdiallogue.org/newsandevents/specialevents/RD%201%20New%20Deal%20Monitoring%20Report%202014%20FINAL.pdf>.
- ⁸ Les vues exposées ici ont bénéficié de celle du projet de document de travail (inédit et à paraître) *Assessing Resilience for Peacebuilding*, d'Erin McCandless and Graeme Simpson, Interpeace, Geneva.
- ⁹ Voir par exemple Carpenter, A. (2011) *Resilience to Violent Conflict: Adaptive Strategies in Fragile States*, disponible à http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=511&lang=en&Itemid=28.
- ¹⁰ Cet exemple des gangs illustre aussi un autre point important : la résilience est une propriété d'un système qui n'est ni bonne ni mauvaise en soi, car elle peut se manifester aussi bien négativement (cas de la corruption ou de la mafia, par exemple) que positivement (cas des mécanismes coutumiers de résolution des conflits ou de villages qui organisent eux-mêmes leur système d'enseignement lorsque celui de l'État se montre défaillant, mettent en place leur système de police communautaire ou formulent des plans d'atténuation ou de prévention des catastrophes). Les acteurs internationaux tendent à envisager le renforcement de la résilience sous ses aspects positifs, sans réfléchir aux possibilités de manifestations destructives et nuisibles de la résilience.
- ¹¹ Ce dernier argument est présenté dans Béné (2012).
- ¹² Ceci ressort clairement dans le document d'orientation du PNUD, qui décrit le renforcement de la résilience comme « un processus transformatif de renforcement des capacités des hommes, des femmes, des communautés, des institutions et des pays à prévoir et à prévenir les chocs, les contraintes et les changements, à s'en remettre et à se transformer ultérieurement », et qui note explicitement que « le renforcement de la résilience est une question [...] de changement transformationnel plutôt que de maintien d'un équilibre ou d'un retour à l'état initial, comme le soulignent d'autres définitions de la résilience ».
- ¹³ Ce point de vue est prédominant dans les recherches effectuées par la co-auteure Erin McCandless auprès d'acteurs locaux au Pakistan et au Guatemala.

Bibliographie

- Baser, H. and Morgan, P. (2008) *Capacity, Change and Performance*. Study report, ECDPM Discussion Paper no. 59B, ECDPM, Maastricht.
- Béné et al. (2012) *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability-Reduction Programmes*. IDS Working Paper 405, Institute of Development Studies, Brighton.
- Davis, D. (2012) *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence*. USAID/MIT, Boston.
- De Weijer, F. (2013) *A capable state in Afghanistan: A building without a foundation?* UNU Wider Working Paper 063, Helsinki.
- De Weijer, F. (2013) *Resilience: A Trojan horse for a new way of thinking?* ECDPM Discussion Paper 135, ECDPM, Maastricht.

- EU (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*. COM(2012) 586, Brussels.
- g7+ (2013) *Note sur le baromètre de la fragilité*. Lancé à Kinshasa, République démocratique du Congo.
- Fowler, A. and Ubels, J. (2010) The Multi-faceted Nature of Capacity: Two Leading Frameworks, in: J. Ubels, N. Acquaye-Baddoo and A. Fowler (eds), *Capacity Development in Practice*. SNV Netherlands Development Organisation.
- IOB (2011) *Facilitating Resourcefulness; Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development*. IOB, The Hague.
- Keijzer, N. (2013) *Unfinished agenda or overtaken by events?* DIE Discussion Paper 17, Bonn.
- Levine, S. et al. (2011) *Rethinking Support for Adaptive Capacity to Climate Change: The Role of Development Interventions*. Report for the Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA), ODI, London.
- Marc et al. (2012) *Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to Fragile Situations*. Washington, DC: World Bank.
- McCandless, E. and Nilaus-Tarp, K. (2014) *Social Services, Peacebuilding and Resilience: Evolving Theory and Practice in UNICEF and Beyond*. UNICEF, New York.
- McCandless, E. and Simpson, G. (2015). *Assessing Resilience for Peacebuilding*. Draft discussion document, Interpeace, Geneva.
- Mitchell, A. (2013) *Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice. A scoping study for the Experts Group on Risk and Resilience*. OECD/DAC, Paris.
- OECD (2006) *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. DAC Guidelines and Reference Series, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. OECD, Paris. [Sommaire français disponible à <http://www.oecd.org/dacfragilestates/principespourlesetatsfragilessommaire.htm>]
- Pearson, J. (2011) *Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development*. OECD Working Paper.
- PNUD (2009) *Développement des capacités : Un guide du PNUD*. PNUD, New York.
- UNDP (2011) *Supporting Capacity Development in Conflict and Fragile Situations*. UNDP, New York.
- UNDP (2012) *Governance for Peace: Securing the Social Contract*. UNDP/BCPR, New York.
- UNDP, UNICEF and Interpeace (2014) *Fostering Resilience in Situations of Conflict and Fragility*. Outcome document, Expert Roundtable, 18-19 September 2014, New York.
- Woodhill, J. (2010) Capacity Lives Between Multiple Stakeholders, in: J. Ubels, N. Acquaye-Baddoo and A. Fowler (eds), *Capacity Development in Practice*. SNV Netherlands Development Organisation, 2010.
- Young, J., Hauck, V., Engel, P. (2013) *Final Report of the External Evaluation of the Think Tank Initiative*. London, Maastricht: ODI, ECDPM.

La capacité de mobilisation de ressources des pays en développement



La capacité de mobilisation de ressources des pays en développement

Par Annalisa Prizzon

Le présent chapitre a pour objet d'analyser l'évolution du paysage du financement du développement au cours de la dernière décennie en résumant les grandes tendances du financement public et de l'aide au développement. Ces tendances exerceront une influence, directe ou indirecte, sur le financement de l'accord sur les objectifs de développement durable de l'après-2015. Elles entraîneront en outre des conséquences pour les pays en développement qui s'emploient à renforcer leurs capacités à mobiliser et à attirer des ressources. Le présent chapitre porte également sur les expériences de certains pays à faible revenu et à revenu intermédiaire en matière de gestion du paysage du financement du développement dont la variété et la complexité ne font que croître. Il examine en particulier la mesure dans laquelle les pays de ces deux catégories accueillent favorablement l'accroissement des options de financement et ce que le renforcement des capacités des instances gouvernementales pourrait faire pour faciliter la gestion de situations de plus en plus complexes.

Le modèle de financement retenu initialement en 2002 dans les débats de Monterrey sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) faisait une large part à la mobilisation des ressources intérieures et à l'aide publique au développement (APD) traditionnelle. L'hypothèse retenue était que si les pays n'étaient pas en mesure de mobiliser des ressources intérieures suffisantes pour financer les mesures visant à la réalisation des OMD, le manque serait comblé soit par l'APD soit par une annulation de dette. Les faits indiquent que cette démarche s'est avérée relativement efficace pour renforcer la tendance à la hausse des flux d'aide à la fin des années 1990 et durant les années 2000 (Bourguignon et al., 2008; Melamed and Sumner, 2011; Moss, 2010). Le financement de sources privées, à but lucratif ou à but humanitaire, les contributions provenant de donateurs non membres du Comité d'aide au développement (CAD) et les financements de l'action climatique étaient alors soit non existants soit considérés comme bien moins importants que l'APD et les ressources intérieures. Le paysage du financement du développement a beaucoup changé depuis, étant marqué aujourd'hui par au moins huit grandes tendances en matière de finances publiques et d'aide au développement.

Tendance 1 : Les ressources fiscales dans le financement du développement

En termes de volume, de 2000 à 2012, dans tous les pays émergents et en développement, les recettes générales de l'État ont plus que quadruplé et sont passées de 1,5 à 7,7 billions de dollars (IMF, 2012). Dans les pays à revenu intermédiaire, en 2009, les recettes fiscales étaient cinq fois plus élevées que l'investissement étranger direct et près de 40 fois le montant de l'APD; en revanche, en 2008, dans les pays à faible revenu, elles étaient quatre fois plus élevées que l'investissement étranger direct et 20 % plus élevées que l'APD (voir Greenhill and Prizzon, 2012). En part du produit intérieur brut (PIB), le ratio moyen des recettes générales de l'État est passé de 23,6 % en 2000 à 28,3% en 2012 dans les pays émergents et en développement, avec un pic de 29,4 % en 2008, la moyenne pour l'OCDE se situant à environ 35 % du PIB en 2012) (d'après IMF, 2012).

Tendance 2 : Pression sur l'APD traditionnelle

Alors que l'APD ne représente toujours qu'une petite part du financement du développement dans les pays à revenu intermédiaire, cette part reste élevée dans les pays à faible revenu, supérieure de beaucoup à l'investissement étranger direct et aux transferts des travailleurs de l'étranger (Greenhill and Prizzon, 2012). Dans l'ensemble, l'APD fournie par les donateurs du CAD s'est accrue graduellement ces dernières années, étant parvenue à son niveau le plus élevé en 2013 pour atteindre 134,8 milliards de dollars, en partie sous l'effet des engagements pris à Gleneagles en 2005. Pour autant, elle a accusé une baisse de près de 3 % en 2011 et l'on ne saurait s'attendre à une reprise de la tendance à la hausse après le pic de 2013, vu la crise financière mondiale et les politiques d'austérité d'un grand nombre des principaux pays donateurs.

Tendance 3 : Croissance de l'aide philanthropique et de l'aide privée au développement

L'aide philanthropique et les autres formes d'aide privée au développement ont connu ces dernières années une croissance marquée, tant en montant absolu qu'en proportion. Les données sur l'aide philanthropique sont fondées essentiellement sur les données concernant les fondations des États-Unis, puis extrapolées pour le reste des pays développés. Le Hudson Institute a estimé que les dons des organisations philanthropiques des États-Unis pour 2010 s'étaient élevés à 39 milliards de dollars (Hudson Institute, 2012), soit moins d'un tiers de l'APD totale pour cette année. Selon les mesures de Kharas, par comparaison à l'aide programmable par pays du CAD, les contributions des organisations philanthropiques et des ONG pourraient être égales aux contributions des donateurs du CAD, voire les dépasser (Kharas, 2007) en termes de part de l'APD atteignant effectivement les pays.

Les ONG mobilisent également des fonds de sources privées en sus de l'APD. Selon un rapport de l'OCDE (OECD, 2011), ces fonds s'élèvent dans les pays membres

du CAD à 22 milliards de dollars, soit 70 % de toutes leurs sources de financement. Les dons de personne à personne ont, eux aussi, augmenté au cours de la dernière décennie, mais sont encore relativement faibles par rapport aux autres sources de financement du développement (moins de 30 millions de dollars par an en moyenne). L'une de ces ONG intermédiaires (Kiva), par exemple, connaît depuis la mi-2007 une expansion rapide : elle atteignait un volume de transactions mensuel de 3,5 millions de dollars à la fin 2009 et ce sont, depuis 2005, quelque 406,5 millions de dollars qui ont été décaissés par son entremise (Kiva, 2012').

Tendance 4 : Hétérogénéité des donateurs non membres du CAD

Les donateurs non membres du CAD ne forment pas, tant s'en faut, un groupe homogène. Zimmermann et Smith (2011) les répartissent en trois catégories :

- Les donateurs émergents, plus petits mais présentant de nombreuses similitudes avec les donateurs du CAD. Appartiennent à ce groupe les États membres de l'UE non membres du CAD et les donateurs tels qu'Israël et la Turquie. Les donateurs européens en particulier tendent à adhérer au consensus européen sur le développement et cherchent à modeler leur comportement sur celui des donateurs membres du CAD.
- Les prestataires de services de coopération Sud-Sud, qui se considèrent plutôt comme des pairs des autres pays en développement et qui sont fortement influencés par la Conférence de Bandung de 1955. Ils comprennent l'Inde, le Brésil et la Chine, les contributions de cette dernière ayant presque atteint 2 milliards de dollars en 2009.
- Les donateurs arabes, comprenant l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis (EAU) et le Koweït, qui ont une longue histoire de coopération avec les pays en développement. Ce groupe, qui n'a pas d'objections à être classé parmi les donateurs, tend à adopter une approche autre que celle des membres du CAD. S'ils sont moins importants collectivement que les prestataires de la coopération Sud-Sud, les volumes de financement de leurs membres distincts peuvent être très substantiels : l'Arabie saoudite, par exemple, a donné en 2009 3,3 milliards de dollars, soit davantage que les contributions de plus de 12 donateurs membres du CAD qui ont contribué le plus (sur les 23 qu'ils étaient à l'époque).

Les estimations des contributions des nouveaux partenaires émergents pour 2008 situent celles-ci entre 9,5 milliards et 15 milliards de dollars (ECOSOC, 2008; Park, 2011; Prada et al., 2010). L'aide des pays non membres du CAD fournissant des rapports au CAD s'est accrue progressivement, passant de 2,4 milliards de dollars en 2000 à 7,3 milliards de dollars en 2010; elle a donc plus triplé en termes réels en l'espace de 10 ans. D'après les données mentionnées par Park (2011), les cinq plus grands donateurs non membres du CAD étaient en 2008 l'Arabie saoudite (5,6 milliards de dollars), la Chine (3,8 milliards de dollars), l'Inde (1 milliard de dollars), la Turquie (780 millions de dollars) et le Brésil (437 millions de dollars en 2007). Selon Zimmermann et Smith (2011) ainsi que selon l'ECOSOC (2008),

L'Afrique du Sud cible principalement pour son aide au développement les pays de l'Afrique subsaharienne et ses dépenses totales de coopération au développement sont passées de 49,1 millions de dollars en 2006 à 108,7 millions en 2009.

Tendance 5 : Part croissante allouée au financement des biens publics mondiaux

L'attention croissante accordée aux biens publics mondiaux, notamment aux changements climatiques, à la sécurité alimentaire, à la santé et à la sécurité, laisse à penser qu'une part croissante de l'aide sera attribuée à l'avenir à des initiatives relevant de ces domaines. En l'occurrence, une grande part des financements de l'action climatique promis par les pays développés aux pays en développement ne consistera vraisemblablement pas en une augmentation nette de l'aide mais sera prélevée sur les budgets actuels de l'APD.

Le suivi des fonds alloués à l'action climatique et en particulier de leur rapport avec l'APD présente certaines difficultés et certains des fonds dont il est fait mention ici sont sans doute aussi inclus dans les chiffres de l'APD cités ci-dessus. Les estimations des financements de l'action climatique sont basées sur les engagements pris et les cibles fixées lors des conférences des Nations Unies de Copenhague et de Cancún en 2009 et 2010. Les engagements des pays développés en faveur des pays émergents et en développement s'élevaient à 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 et se situeront en moyenne à 100 milliards de dollars par an d'ici 2020. Les fonds seront mobilisés auprès d'une large gamme de sources publiques, privées, bilatérales et multilatérales, ainsi que de sources novatrices. L'ampleur dominante des marchés de capitaux privés et l'aggravement des difficultés financières de nombreuses économies développées indiquent également que dans le long terme, les flux financiers substantiels nécessaires à la stabilisation climatique et à l'adaptation proviendront principalement de sources privées.

Selon la Climate Policy Initiative (CPI, 2011), les fonds destinés à l'action climatique ont atteint en 2010 un total de 96,9 milliards de dollars par an, provenant à 56 % de sources privées; 5,4 milliards de dollars étaient considérés comme une aide bilatérale décaissée par les pays du CAD en 2009, soit moins de 5 % de l'APD totale.

Implications pour les objectifs du développement durable de l'après-2015

Le paysage du financement du développement s'est modifié radicalement et le cadre des objectifs de développement durable de l'après-2015 devra donc être conçu en conséquence. L'analyse tendancielle indique qu'il s'agira en particulier de tenir compte des réalités suivantes :

- L'augmentation notable des recettes intérieures des pays en développement permettra de financer une part accrue des dépenses de développement au moyen des ressources intérieures, par le biais soit de la taxation soit de l'approfondissement financier, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire et les pays riches en ressources.

- Les donateurs non membres du CAD, notamment les États arabes et les prestataires de la coopération Sud-Sud, qui constituaient des sources minimales de financement du développement et de transfert de connaissances à l'époque de la Déclaration du Millénaire, sont aujourd'hui d'une importance considérablement accrue. Cette tendance est appelée à s'accroître au cours des années à venir.
- L'APD verra vraisemblablement son importance relative se réduire en tant que source de financement du développement, sauf peut-être dans les pays les plus pauvres. Il est probable qu'une part croissante de cette cagnotte en réduction sera réservée aux biens publics mondiaux, à l'action climatique en particulier. Parallèlement, les donateurs d'APD manifestent une aversion croissante au risque et privilégieront sans doute davantage les apports d'aide liés à leurs objectifs commerciaux et géopolitiques.
- L'aide philanthropique continuera probablement de croître en tant que source de financement du développement, bien qu'à partir d'un niveau relativement bas. Il pourra également se présenter des possibilités d'innovations technologiques pour promouvoir un accroissement des dons de personne à personne, au fur et à mesure de l'élimination des intermédiaires des circuits traditionnels, mais rien n'est encore démontré sur ce point.

Implications pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire et pour le renforcement des capacités

Sur cet arrière-plan, quelles sont les implications pour les stratégies des pays à faible revenu et à revenu intermédiaires et pour leurs besoins de renforcement des capacités ? Ce sont là des questions importantes au vu des débats préalables de la Conférence sur le financement du développement qui aura lieu en juillet 2015 à Addis-Abeba, en particulier lorsqu'il s'agit d'identifier explicitement un cadre de stratégie intégrée de financement du développement durable, ce qui l'un des mandats attribués en septembre 2014 au Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable².

Les besoins de renforcement des capacités ne sont pas les mêmes pour les ministères des finances ou les organismes équivalents chargés de la mobilisation des ressources et pour les ministères techniques lorsqu'il s'agit de la gestion des flux d'aide extérieure en sus de l'APD, en particulier de l'aide provenant de donateurs non membres du CAD et d'organismes philanthropiques et du financement de l'action climatique alloué par des fonds multilatéraux.

Renforcement des capacités des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire à mobiliser des ressources

Les capacités devant faire l'objet d'un renforcement comprennent :

- La capacité d'élaborer des cadres spécifiques pour une stratégie intégrée de financement du développement durable
- La capacité de recueillir des informations sur les flux financiers philanthropiques et d'établir activement des relations avec les entités philanthropiques
- La capacité d'élaborer des propositions de financement pour accéder aux fonds publics consacrés à l'action climatique et de gérer ces propositions (au niveau du ministère des Finances (ou de la Planification) ainsi que du ministère de l'Environnement)
- La capacité d'entamer des négociations en vue de forger des partenariats public-privé et de gérer la mise en œuvre des projets
- La capacité de négocier avec les donateurs traditionnels et de coordonner leur aide

Greenhill et al. (2013) et l'étude de l'OCDE de 2014 (OECD, 2014) ont analysé les préférences pour divers types d'aide au développement dans certains pays partenaires : Cambodge, Éthiopie, Ghana, Sénégal, Timor-Leste et Zambie. S'il n'est pas question d'extrapoler les conclusions à tous les pays partenaires, on constate toutefois l'existence d'au moins six caractéristiques communes dans les pays étudiés.

En premier lieu, il existe dans ces pays des priorités communes en ce qui concerne les conditions générales des flux d'aide au développement. Tous les pays analysés ont reçu des apports d'aide extérieure en sus de l'APD, et le volume de ces apports s'est notablement accru au cours de la décennie écoulée. De plus, ces pays en développement accueillent avec satisfaction l'élargissement des choix et l'accroissement des fonds et estiment que les avantages qui en découlent dépassent les coûts de gestion de ces flux d'aide. Par ailleurs, ils classent au rang des toutes premières priorités l'appropriation nationale des programmes de développement, l'alignement de ces programmes sur les priorités nationales et la vitesse du processus (négociations contractuelles et mise en œuvre des projets).

En second lieu, des pays tels que le Cambodge et l'Éthiopie adoptent une approche stratégique de la division du travail entre donateurs traditionnels (membres du CAD) et non traditionnel (donateurs émergents et entités philanthropiques, par exemple). Ces deux pays ont fait usage des prestataires non traditionnels pour accroître leur capital de négociation avec leurs donateurs traditionnels et il y a lieu de penser qu'ils ont ainsi pu obtenir de meilleurs résultats par rapport à leurs priorités. D'autres pays sont toujours sans cadre global de financement du développement, implicite ou

explicite, qui relie les priorités nationales d'investissement et les avantages comparatifs perçus des différentes sources extérieures, en termes de coûts financiers, de vitesse d'exécution et de conditionnalité par exemple.

Bien que parfaitement au fait des conditions générales de l'aide disponible auprès des différentes sources de financement du développement et en ayant une bonne compréhension, certains pays tels que le Ghana, le Sénégal et la Zambie appliquent une démarche moins stratégique en matière de sélection des sources optimales pour financer chaque projet. De nouveau, au vu des débats préalables de la Conférence sur le financement du développement et sur le financement de la réalisation des objectifs de développement durable, il est nécessaire de renforcer la capacité d'élaborer des cadres explicites de stratégie intégrée de financement du développement durable.

En troisième lieu, malgré l'accroissement des flux mondiaux, on sait peu de choses sur le volume de l'aide philanthropique au niveau des pays. La majorité de cette aide n'étant pas acheminée par des systèmes gouvernementaux, les acteurs publics ne se perçoivent pas comme étant engagés et leur accès à l'information reste rare, limité et anecdotique. Étant donné que les apports d'aide philanthropique sont estimés à environ la moitié des apports de l'APD, il y a lieu, à l'évidence, que les autorités des pays partenaires améliorent l'information disponible sur ces flux d'aide et interagissent activement avec ces acteurs, tant au sein du ministère des finances ou des organismes équivalents que dans les organismes techniques avec lesquels les entités philanthropiques tendent davantage à opérer, en particulier dans les secteurs sociaux et agricoles.

En quatrième lieu, malgré le niveau substantiel des engagements mondiaux, les flux atteignant les pays (du moins les pays analysés) au titre de l'aide publique internationale liée au climat semblent être limités par la demande. Le montant des fonds décaissés en faveur des pays examinés dans les études par les fonds mondiaux consacrés aux changements climatiques reste étonnamment bas par rapport à la taille de leur population et à leur degré de vulnérabilité. Les apports liés à l'action climatique sont acheminés pour la plupart par les canaux de l'APD et sont considérés comme d'un volume modeste au niveau des pays. Il existe une forte demande de renforcement des capacités locales à formuler et à émettre des propositions de financement. Il est largement admis que les capacités nationales à formuler de telles propositions font défaut tant dans les ministères des Finances (ou du Plan) que dans les ministères de l'Environnement ou organismes équivalents, ce qui s'oppose à l'accès aux fonds. On constate en fait une préférence marquée pour les projets qui fournissent une assistance technique et se concentrent sur le renforcement des capacités. Les responsabilités institutionnelles sont aussi généralement fragmentées et éparpillées au sein de l'administration (ici encore entre les ministères des Finances, du Plan et de l'Environnement, ou même du développement rural/local), ce qui peut opposer des obstacles au suivi et à l'accélération des progrès. Dans ce contexte, les études notent que la taille des projets, et la probabilité d'une amplification d'échelle, sont perçues par les informateurs pertinents comme trop réduites pour que soient obtenus des résultats visibles.

En cinquième lieu, malgré les difficultés à cartographier les volumes mobilisés, les autorités gouvernementales des pays partenaires se montrent ces dernières années de plus en plus désireuses d'exécuter des projets selon la formule des partenariats public-privé (PPP). Il s'agit là d'accords à long terme conclus entre l'administration de l'État et un partenaire privé, en vertu desquels ce dernier réalise des investissements et fournit des services publics. Les PPP sont perçus comme une modalité de financement susceptible d'avoir un effet multiplicateur sur les ressources du secteur privé pour contribuer à la réalisation de grands projets d'infrastructure que l'État ne serait autrement pas en mesure de financer et d'entreprendre (Prizzon and Mustapha, 2014).

Les négociations contractuelles et la mise en œuvre des projets, en particulier les conditions générales régissant la responsabilité du partenaire du secteur privé, exigent un certain savoir que les fonctionnaires de l'État ne possèdent pas nécessairement. Les capacités peuvent être renforcées en établissant des entités spécialisées pour acquérir l'expertise nécessaire à l'administration de ces projets complexes au sein du ministère des Finances ou du ministère du Développement économique, notamment pour l'évaluation et la gestion des projets et pour l'élaboration d'un cadre législatif des PPP.

Par ailleurs, les activités des PPP sont comptabilisées comme des transactions hors-budget, ce qui encourage les pays à recourir à cette formule pour circonvenir les plafonds d'endettement fixés par les autorités nationales ou convenus avec le FMI (DG for External Policies of the Union, 2014). L'expansion du financement de l'infrastructure devrait aller de pair avec une amélioration du cadre de suivi afin de détecter les risques potentiels de non viabilité de la dette publique si ces projets comportent des passifs éventuels (garanties) ou des cautions accordées par le gouvernement.

Enfin, les études de Greenhill et al. (2013) et de l'OCDE (OECD, 2014) ont révélé que les pays préfèrent gérer les partenaires au développement sur une base bilatérale plutôt que de réduire la fragmentation au moyen de mécanismes de coordination englobant tous ces partenaires. Dans tous les pays analysés, des mécanismes ont été mis en place pour coordonner les donateurs traditionnels, notamment des forums de haut niveau entre les autorités gouvernementales et les donateurs, des groupes de travail sectoriels et, dans certains cas, des groupes composés exclusivement de donateurs. Ce nonobstant, les autorités gouvernementales peuvent préférer négocier séparément avec les donateurs (dans le cadre de leur stratégie) afin de maximiser leur pouvoir de négociation (Grimm et al., 2010). Par ailleurs, les groupes de travail sectoriels rassemblant les autorités nationales et les donateurs peuvent être perçus comme peu efficaces ou non opérationnels (Chea et al., 2008; Furtado and Smith, 2009 pour le cas du Cambodge et celui de l'Éthiopie) du fait d'une forte demande et d'une sursollicitation du personnel.

Au Cambodge, on a constaté qu'environ un tiers des groupes de travail techniques fonctionnait de manière satisfaisante, qu'un deuxième tiers réalisait progressivement des progrès, alors que le troisième tiers était encore loin d'être efficace et que deux de ces groupes étaient dans un état de dormance ou dans une impasse (Greenhill, 2013).

Il se présentait également des problèmes de capacités dans certains des organismes gouvernementaux concernés ainsi que des difficultés en matière de coordination interne de l'administration. Et l'intégration des stratégies sectorielles restait faible. Si le dialogue entre les partenaires au développement et les autorités gouvernementales des pays en développement est perçu comme un objectif par l'une et l'autre parties, toutes deux doivent allouer davantage de ressources et de capacités de la fonction publique à ces mécanismes de coordination.

Notes

¹ Voir www.kiva.org/about/stats.

² Note de décryptage du Rapport du Comité publiée par l'Organisation internationale de la Francophonie disponible à http://www.francophonie.org/IMG/pdf/1_note_de_decryptage.pdf

Bibliographie

- Bourguignon, F., Benassy-Quere A., Dercon S. et al. (2008) *Millennium Development Goals at Midpoint: Where Do We Stand and Where Do We Need to Go?* Background Paper for the European Report on Development.
- Chea, S., Mangahas, J., Thanh An, P. and Wood, B. (2008) Cambodia Evaluation of Aid Effectiveness. Phnom Penh: CDRI.
- CPI (2011) *The Landscape of Climate Finance*. Venice: CPI.
- DG for External Policies of the Union (2014) *Financing for Development Post-2015: Improving the Contribution of Private Finance*. Brussels: DG for External Policies of the Union.
- ECOSOC (2008) *Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*. Background Study for the Development Cooperation Forum.
- Fraser, A. and Whitfield, L. (2008) *The Politics of Aid: African Strategies for Negotiating with Donors*. GEG Working Paper 2008/42. Oxford: Global Economic Governance Programme.
- Furtado, X. and Smith, J. (2009) Ethiopia: Retaining Sovereignty in the Face of Aid, in: L. Whitfield (ed) *The Politics of Aid African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.
- G77 (2009) *Ministerial Declaration Adopted by the 33rd Annual Meeting of Ministers for Foreign Affairs of the Group of 77*. New York: G77.
- Greenhill, R. (2013) *Age of Choice: Cambodia in the new aid landscape*. ODI Research Report.
- Greenhill, R. and Prizzon, A. (2012) *Who Fools the Bill after 2015? What New Trends in Development Finance Mean for the Post-MDGs*. Working Paper 360. London: ODI.
- Greenhill, R., Prizzon, A. and Rogerson, A. (2013) *The Age of Choice: Developing Countries in the New Aid Landscape*. ODI Research Report.
- Grimm, S., Hoss, H., Knappe K., Siebold M., Sperrfechter J. and Vogler, I. (2006) *Coordinating China and DAC Development Partners: Challenges to the Aid Architecture in Rwanda*. German Development Institute.
- Hudson Institute (2012) *Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*. Washington, DC: Center for Global Prosperity, Hudson Institute.

- IMF (2012) *World Economic Outlook Database*. Washington, DC: IMF, October.
- Kharas, H. (2007) *The New Reality of Aid*. Washington, DC: Brookings.
- Kiva (2012) *Statistics*. <http://www.kiva.org/about/stats>.
- Melamed, C. and Sumner, A. (2011) *A Post-2015 Global Development Agreement: Why, What, Who?* Workshop on Post-2015 Global Development Agreement, Cairo, 26-27 October.
- Moss, T. (2010) What Next for the Millennium Development Goals? *Global Policy*, 1(2): 218-20.
- OECD (2011) *How DAC Members Work With Civil Society Organisations: An Overview*. Paris: OECD.
- OECD (2014) *The new development finance landscape: Partner country perspective*. OECD, Paris.
- Park, K.H. (2011) New Development Partners and a Global Development Partnership, in: Kharas, H., Makino, K. and Jung, W. (eds) *Catalyzing Development*. Washington, DC: Brookings.
- Prada, F., Casabonne, U. and Bezanson, K. (2010) *Supplementary Study on Development Resources beyond the Current Reach of the Paris Declaration*. Copenhagen: DIIS.
- Prizzon, A. and Mustapha, S. (2014) *Debt sustainability in HIPC countries in a new age of choice: Taking stock of the debt relief initiatives and implications of the new development finance landscape for public debt sustainability*. ODI Working Paper No. 397.
- Zimmermann, F. and Smith, K. (2011) More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation. *Journal of International Development*, 23(5): 722-38.

Épilogue



Épilogue

Bien peu de gens disconviendraient aujourd'hui de l'importance d'axer les interventions de coopération internationale ou technique sur le renforcement des capacités des organisations ou des pays partenaires, et il existe un large consensus sur le fait que le renforcement des capacités, qui peut produire des connaissances ou des innovations externes, doit s'appuyer sur la dynamique, l'ambition, le leadership et l'engagement de niveau local ou national.

Mais les temps changent vite et la formule donateur-bénéficiaire, si simple, a perdu droit de cité. Nous vivons aujourd'hui dans un monde multipolaire où la croissance économique, le savoir-faire technique et les innovations sociales proviennent de divers horizons. Dans ce contexte, le renforcement des capacités s'affranchit lui aussi de ses liens avec la coopération au développement. L'aide extérieure est appelée à rester pertinente, et à conserver pour certains pays une importance majeure dans l'avenir prévisible, mais nous savons aujourd'hui que le renforcement des capacités existe « au-delà de l'aide », dans des pays dont la sujétion à l'aide s'est réduite et parmi lesquels figurent maintenant des pays à revenu intermédiaire de plus en plus nombreux. Les grandes tendances et les principaux facteurs évoqués au premier chapitre du présent ouvrage comme ayant façonné le renforcement des capacités sont les suivants :

- Un terrain qui change, où apparaissent de nouvelles formes de financement et où la dichotomie Nord-Sud s'atténue;
- La montée du leadership national et une réduction du pouvoir des donateurs;
- La prise en compte de la résilience en tant que cadre complémentaire dans les environnements fragiles;
- Des interventions concertées de multiples acteurs, avec notamment une implication accrue du secteur privé;
- Une diversification des sources de connaissance et d'expertise, notamment au niveau des pays et des régions; et
- Des options nouvelles et plus larges pour la « voix » et la responsabilisation des échelons subalternes.

Les chapitres qui précèdent ont, outre une analyse de ces tendances, proposé des exemples et des illustrations tirés de la réalité sur l'évolution constante de la pratique du renforcement des capacités. Les rapports entre la politique et la pratique, les partenariats public-privé, les mécanismes de responsabilisation et la résilience dans les environnements fragiles ne sont que quelques-uns des domaines dans lesquels sont appliquées aujourd'hui des approches bien moins communes ou que l'on commençait à peine à envisager il y a seulement 10 ans. Les divers exemples cités dans le présent ouvrage sont des témoignages du leadership exercé dans les secteurs public, privé et citoyen pour mener des initiatives de renforcement des capacités de manière judicieuse et variée. Ils illustrent également l'élargissement de la gamme des sources d'expertise et des prestataires de services de renforcement

des capacités au plan national et régional : établissements de formation, consultants en gestion, ONG de développement social, organisations thématiques activistes, associations professionnelles, instituts de connaissance, groupes de réflexion et organes régionaux.

Les pays, organisations, communautés et particuliers font tous face à de nouveaux défis en matière de développement qui exigent d'eux qu'ils adaptent leurs capacités. Le renforcement des capacités et la gestion du changement font partie intégrante de tout processus de développement quels que soient le stade ou la phase de développement considérés. L'orientation, la facilitation et le soutien efficaces de ce processus continueront de constituer des défis à relever pour toutes les parties concernées. Et ainsi que le montrent les réflexions exposées dans le présent ouvrage, ils s'accompagnent au plan des politiques et des activités professionnelles d'un ensemble de défis changeants et gratifiants.

Au sujet des auteurs



Au sujet des auteurs



Kaustuv Kanti Bandyopadhyay est directeur de PRIA en Inde. Fort de plus de 20 ans d'expérience, il a dirigé plusieurs initiatives de recherche et d'apprentissage actif portant sur la participation des citoyens, la responsabilisation sociale, le développement de la société civile et la gouvernance démocratique. Il possède une vaste expérience dans le cadre de projets de renforcement des capacités axés tout particulièrement sur l'apprentissage participatif, le suivi-évaluation, le développement organisationnel, la planification stratégique et les méthodes participatives de formation. Il est coordonnateur mondial de LogoLink et siège au comité directeur de l'Asia Democracy Network. Il est associé au Global Partnership on Social Accountability (GPSA), aux Local Governance Initiatives (LoGIn), à l'International Cooperation Policy Research Network (ICPRN) ainsi qu'à d'autres réseaux mondiaux et régionaux. Il a rédigé et publié plusieurs articles, manuels, ouvrages et autres publications dans le contexte asiatique. Il est titulaire d'un PhD en anthropologie.



Nils Boesen, consultant, a été le directeur du Groupe des connaissances, de l'innovation et des capacités au Bureau des politiques de développement au siège du PNUD à New York. Actif depuis plus de 30 ans, il se concentre sur le renforcement des capacités, la gouvernance, la gestion du changement, l'économie politique, les approches sectorielles, l'acheminement de l'aide et la gestion des connaissances. Il a facilité des processus de changement dans le secteur public et la société civile en Afrique, en Amérique latine et en Asie, et a collaboré avec plusieurs donateurs multilatéraux et bilatéraux ainsi qu'avec le CAD/OCDE pour les aider à résoudre des problèmes de capacité, de gouvernance et d'efficacité de l'aide. M. Boesen est titulaire d'un baccalauréat en philosophie et d'une maîtrise en administration publique et développement international de l'université de Roskilde (Danemark).



Heinz Greijn est consultant et directeur de projets. Possédant plus de 25 ans d'expérience dans le domaine de la coopération au développement, il est intervenu sur divers projets au Kenya, en Tanzanie, au Rwanda, en Éthiopie, au Ghana, au Yémen et en Zambie entre autres pays. M. Greijn travaille avec le Centre de coopération internationale en développement académique de l'université de Maastricht (MUNDO) en qualité de directeur de projets axés sur le renforcement des capacités dans les établissements d'enseignement supérieur, principalement en Afrique. Il est co-fondateur de Learning for Development (L4D), groupe-conseil ayant son siège à Maastricht, et rédacteur en chef de *Capacity.org*, périodique de premier plan consacré au renforcement des capacités.



Allert van den Ham est directeur général de la SNV-Organisation néerlandaise de développement et a consacré sa carrière à l'amélioration de la situation socioéconomique dans les pays en développement. Il est entré à la SNV en 2010 en tant que directeur régional pour l'Asie et a accédé en 2011 à ses fonctions actuelles, où il supervise un personnel mondial de plus 1 300 professionnels affectés à 90 bureaux dans 38 pays. Il dirige les initiatives de la

SNV visant à atténuer la pauvreté en accroissant les revenus et les opportunités d'emploi des gens et en améliorant l'accès aux services de base dans trois domaines stratégiques : agriculture, énergie renouvelable, eau, assainissement et hygiène. Avant d'entrer à la SNV, M. Van den Ham a occupé divers postes au ministère néerlandais des Affaires étrangères, dans des cabinets-conseils et auprès des agences néerlandaises de cofinancement Oxfam-Novib et Hivos. Il a été membre fondateur/administrateur et conseiller de plusieurs institutions néerlandaises et a présidé le conseil d'administration du Triodos Sustainable Trade Fund. Il est titulaire d'une maîtrise ès sciences en géographie humaine et d'un PhD en sciences sociales de l'université de Wageningen (Pays-Bas).



Volker Hauck est directeur du programme Conflit, sécurité et résilience au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), où il est entré en 1998 en tant que responsable principal de programmes. Ayant étudié les sciences politiques et l'administration, il a travaillé et publié dans les domaines de la coopération internationale européenne, du développement institutionnel et du renforcement des capacités. Il

se concentré depuis quelques années sur la prévention des conflits, les contextes fragiles, la transition en phase de post-conflit et la consolidation de la paix. Il a été chef d'équipe et membre de diverses études et évaluations internationales, a élaboré la stratégie de gestion et de communication des connaissances de l'ECDPM, et a été cofondateur de *Capacity.org* en 1999. Avant d'intégrer l'ECDPM, M. Hauck a vécu dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie, où il a travaillé avec le PNUD, la Croix-Rouge internationale et la MDF, société néerlandaise de développement, dans le cadre d'opérations de développement, de relèvement et d'urgence. Il est membre de l'équipe de haute direction de l'ECDPM.



Niels Keijzer est chercheur au Deutsches Institut für Entwicklungspolitik / Institut allemand de développement (DIE) à Bonn (Allemagne), où il est membre du personnel du Département de la coopération bilatérale et multilatérale au développement. Il a travaillé précédemment, de 2005 à 2012, au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) à Maastricht.

Il est spécialisé notamment dans les domaines de la coopération européenne au développement, du renforcement des capacités, de l'efficacité de l'aide et du développement, de la cohérence des politiques de développement, du programme de

l'après-2015 et du financement du développement. De nationalité néerlandaise, M. Keijzer est titulaire d'un diplôme de bachelier en éducation de l'université de sciences appliquées de Windesheim à Zwolle (Pays-Bas) ainsi que d'un diplôme de maîtrise en études de développement de l'université Radboud de Nimègue (Pays-Bas). Un sommaire de ses publications est disponible à <http://www.die-gdi.de/en/niels-keijzer/>.



Anthony Land est consultant indépendant, spécialisé dans les domaines du développement institutionnel, du renforcement des capacités et de la gouvernance. Il s'intéresse à divers thèmes ayant trait à la réforme du secteur public, à la décentralisation et à la participation civique, ainsi qu'aux grandes questions de la gestion du changement et de l'efficacité de l'aide. Établi à Gaborone (Botswana), il offre son expertise en matière d'élaboration et d'évaluation de projets, programmes et stratégies, de facilitation de processus et de modération, et de conduite de recherches appliquées et d'analyse de politiques. Il a fourni ses services à des entités gouvernementales nationales, à des ONG et à des partenaires internationaux du développement dans toute l'Afrique ainsi que dans la région Asie-Pacifique. En tant qu'associé au programme de l'ECDPM, il continue de travailler régulièrement avec le centre. Alors qu'il était coordonnateur du programme de l'ECDPM pour le renforcement des capacités, il a été l'un des cofondateurs de *Capacity.org* et a fait fonction de conseiller auprès du comité de rédaction de *Capacity.org* pendant plusieurs années.



Piet de Lange est évaluateur au Service de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB) du ministère néerlandais des Affaires étrangères. Il a dirigé plusieurs évaluations concernant l'efficacité de l'appui au renforcement des capacités. La liste des publications de l'IOB est accessible à <http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties>. M. de Lange procède actuellement à une évaluation de l'efficacité de l'appui aux activités de lobbying et de plaidoyer. Il est entré au ministère des Affaires étrangères en 1990 et a travaillé 12 ans dans la Division de la recherche, pour faciliter les programmes de recherche multidisciplinaires en Asie. Au nombre de ses domaines de spécialisation figurent l'analyse des politiques, l'efficacité de l'aide, et le développement de la société civile et des organisations.



Erin McCandless (PhD), théoricienne et praticienne de la consolidation de la paix et du développement, est fondatrice et rédactrice en chef du *Journal of Peacebuilding and Development*, publication internationale à comité de lecture, professeur à temps partiel titulaire attachée au Programme d'études internationales avancées de la New School (New York) et chargée de cours principale honoraire à l'université du Kwazulu Natal (Afrique du Sud). Elle œuvre avec des organisations internationales dans les domaines de la

conception et de l'élaboration de politiques et de programmes, de la recherche et de la formation depuis plus de deux décennies, ayant passé l'une de ces décennies en poste dans des zones en situation de conflit et en phase de relèvement au lendemain de conflits. Mme McCandless est consultante pour les Nations Unies ainsi que d'autres organisations internationales sur toute une gamme de sujets liés à la paix, à la sécurité, à la gouvernance et au développement et fait fonction de représentante de la société civile au sein du processus du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (dit « Nouvelle donne »). Elle est l'auteur de plus de 50 publications, dont trois livres et plusieurs grands rapports de politique des Nations Unies. Pour des renseignements plus détaillées, prière de consulter son site Web à www.erinmccandless.net.



Annalisa Prizzon est chargée de recherche à l'Overseas Development Institute (ODI) du Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), ses travaux étant axés principalement sur les questions de financement du développement. Elle a été économiste et analyste de politiques auprès d'établissements d'enseignement et d'organisations internationales (Groupe de la Banque mondiale et Centre de développement de l'OCDE).

Chercheuse chevronnée ayant à son actif des articles parus dans des publications revues par les pairs, elle a aussi édité des ouvrages et des rapports de recherche. À l'ODI, elle dirige actuellement le portefeuille de l'analyse du nouveau paysage du développement au niveau des pays et des implications pour la stratégie nationale de financement. Elle possède un PhD en sciences économiques et finances publiques avec une concentration sur la viabilité de la dette extérieure dans les pays à bas revenu.



Jan Ubels, stratège principal à la SNV-Organisation néerlandaise de développement (www.snvworld.org), possède une pratique indépendante en formation et accompagnement. Il est aussi membre de l'équipe de direction de PPPLab, initiative de connaissance et d'apprentissage de création récente focalisée sur les partenariats public-privé dans les domaines de l'alimentation et de l'eau (www.ppplab.org). Ingénieur en irrigation et sociologue

formé à l'université de Wageningen (Pays-Bas), M. Ubels a acquis son expérience au sein de divers établissements d'enseignement et de recherche, de cabinets-conseils et d'ONG. Il a effectué de longs séjours professionnels en Afrique de l'Ouest, au Moyen-Orient et en Asie du Sud, en qualité de consultant, chef d'équipe et directeur de programmes. Passionné par les questions de développement mondial et de développement personnel. Il se spécialise dans le renforcement des organisations et des capacités, la gestion du changement et la facilitation des processus, la formation et l'accompagnement, les processus multi-acteurs et les partenariats public-privé, ainsi que le développement de l'apprentissage et des connaissances. Il a été rédacteur principal du guide-ressource *Capacity Development in Practice* (Earthscan, 2010) et président du Comité de rédaction de *Capacity.org*.



Frauke de Weijer analyste de politiques et praticienne dans les domaines de la consolidation de la paix, de la gouvernance et de la fragilité, est actuellement responsable principale des politiques au programme Conflit, sécurité et résilience de l'ECDPM. Elle avait consacré précédemment plus de 15 années à des travaux sur les États touchés par les conflits ou fragiles, ayant exercé diverses fonctions de conseil politique et de renforcement des capacités à

long terme au sein des ministères afghans du Développement rural, de l'Agriculture et des Affaires tribales. Elle est ensuite devenue chercheuse associée au Centre de développement international de l'École des affaires publiques John F. Kennedy de l'université Harvard aux États-Unis, où elle a contribué à l'élaboration de la pensée sur le développement dans les États fragiles d'un point de vue systémique. À l'ECDPM, elle mène des recherches appliquées en politique et appuie activement les processus de politique menant à accorder une attention accrue à la prévention des conflits et au soutien des États émergeant de situations de fragilité; dans cette perspective, elle appuie notamment le secrétariat du g7+, collectif volontaire d'États fragiles qui représente ceux-ci sur la scène mondiale. Pour une liste des publications de Mme de Weijer, voir www.ecpdm.org/fraukedeweijer



Ewald Wermuth, de nationalité néerlandaise, a été nommé directeur de l'ECDPM en mars 2015. Il allie de solides antécédents en relations internationales à des connaissances expertes dans les domaines des échanges commerciaux et de la sécurité alimentaire. Il a exercé diverses fonctions de haute responsabilité et de gestion dans des organisations, ministères et entités diplomatiques aux Pays-Bas ainsi qu'à l'étranger. Avant d'entrer à l'ECDPM, il

était directeur des affaires publiques internationales à l'IDH (Initiative pour le commerce durable) à Utrecht (Pays-Bas). M. Wermuth, qui est chargé de l'administration générale et de la représentation de l'ECDPM, est également secrétaire du Conseil d'administration, membre de l'Équipe de gestion et membre du Groupe exécutif. Depuis 2013, il est membre du Groupe de travail de Food FIRST de Socires, qui tient des réunions mensuelles aux fins de stimuler le dialogue intersectoriel. Lors de ces réunions, les membres se penchent sur les politiques européennes visant les problèmes mondiaux et les relations internationales et contribuent à l'élaboration de ces politiques, en se concentrant sur la sécurité alimentaire.



John Young dirige le programme Research and Policy in Development (RAPID) de l'Overseas Development Institute (ODI) du Royaume-Uni, à Londres. Ce programme mène des travaux dans les domaines de la recherche, des conseils, des affaires publiques et du renforcement des capacités se situant à l'interface de la recherche et des politiques. Il est entré à l'ODI en mai 2001 après avoir passé cinq ans en Indonésie en tant qu'administrateur

du projet des Services décentralisés de l'élevage en Indonésie orientale (projet DELIVER)

du DFID. Il était précédemment directeur de pays de l'ITDG au Kenya. Depuis son entrée à l'ODI, il a pris part à des projets de décentralisation et de services ruraux, de systèmes d'information, de renforcement des capacités de recherche du Sud et de communication de la recherche. Il a fait du programme RAPID un chef de file mondial des travaux menés à l'interface de la recherche et des politiques et a formulé les principales approches des interventions du programme visant à influencer sur les politiques (ROMA).



Capacity.ORG