



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

Distr. générale
29 décembre 2010
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2011

31 janvier-3 février 2011, New York

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Réponse de l'administration à l'évaluation
de la contribution du PNUD au renforcement
des capacités nationales**



Contexte, historique et conclusions

1. Le renforcement des capacités des institutions et des individus est à la base de la résilience, de l'appropriation nationale et de la durabilité des résultats. Les études sur le terrain montrent que les progrès en matière de renforcement des capacités peuvent être un important accélérateur de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) investit dans les capacités nationales car il pense que des systèmes, des institutions et des individus dotés de capacités apportent la souplesse dont les pays ont besoin pour consolider les résultats de développement. Cela permet une éducation au développement ainsi que la formulation de stratégies de sortie pour les partenaires de développement, et débouche sur les résultats de transformation que le PNUD cherche à obtenir. Le renforcement des capacités est une composante majeure des programmes et des domaines d'activité du PNUD qui soutiennent les valeurs et les objectifs de la Déclaration du Millénaire, à savoir l'élimination de la pauvreté et les objectifs de développement convenus sur le plan international; la gouvernance démocratique; la prévention des crises et le relèvement; ainsi que l'environnement et l'énergie.

2. Les pays partenaires continuent de demander l'appui du PNUD afin de renforcer les capacités des institutions nationales et infranationales. Cet appui permet d'évaluer les capacités et les contraintes, de chiffrer les investissements visant à renforcer les capacités et de soutenir la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités. Certains pays demandent également à d'autres des informations concernant des approches réussies aussi bien dans le Nord que dans le Sud. Les demandes des pays partenaires ont été mises en avant dans plusieurs résolutions successives des examens triennaux complets. Le plan stratégique du PNUD pour 2008-2013 confirme, de manière plus explicite et plus approfondie que les cadres précédents, que le renforcement des capacités est l'élément central de l'intervention du PNUD au travers de ses principaux domaines thématiques. Le plan oriente les activités menées par l'organisme au niveau local en tant qu'institution distincte et en tant que membre des équipes de pays des Nations Unies.

3. L'évaluation de la contribution du PNUD au renforcement des capacités nationales adopte une méthode d'enquête inductive et à direction nationale que l'organisme accueille favorablement. Elle conclut que la réussite remarquable du PNUD dans la suite donnée à la demande des pays et aux récents examens triennaux complets est le « travail soutenu [qui est] unique parmi les organismes des Nations Unies » (paragraphe 6). L'évaluation attire également l'attention sur le fait que le renforcement des capacités n'est en définitive, malgré son importance, qu'un moyen de parvenir à la fin souhaitée. Elle invite le PNUD à rechercher des solutions pour améliorer l'organisation interne de son intervention au niveau national, ce qui pourrait également favoriser une meilleure communication externe et un compte rendu plus pertinent de ses contributions.

4. En faisant de l'exécution de l'engagement du PNUD pour le renforcement des capacités au niveau national son élément central, l'évaluation permet de se faire une idée précise des efforts continus visant à consolider les approches de l'organisme. La réponse de l'administration met donc l'accent sur les questions liées à la mise en œuvre, en ciblant explicitement les améliorations constatées au niveau national. La réponse tiendra compte non seulement du rôle spécifique joué par le PNUD mais aussi de son rôle spécial au sein du système des Nations Unies pour le

développement et dans l'ensemble de la communauté internationale du développement.

5. La réponse de l'administration s'organise en deux parties. La première constitue la réponse à une sélection de questions qui, selon le PNUD, mériterait de faire l'objet de discussions plus approfondies avec le Conseil d'administration. La deuxième est une matrice de recommandations et de mesures à examiner.

Réponse à la demande des pays

6. Le PNUD n'approuve pas totalement l'observation selon laquelle il n'a pas entièrement opéré la transition vers le changement mis en œuvre à l'initiative des pays (paragraphe 25 et 26). L'organisme fonde son approche du renforcement des capacités sur son engagement à s'harmoniser avec les processus à direction nationale. Par exemple, à la fin des années 90, les partenaires gouvernementaux l'ont invité à répondre à l'émergence des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Il y est parvenu de trois manières : 1) en aidant à organiser et/ou à modérer le débat; 2) en contribuant à renforcer les capacités en vue d'un engagement à grande échelle, notamment de la part de la société civile; et 3) en facilitant la fourniture de contributions analytiques objectives, le plus souvent éclairées par les nouvelles priorités nationales ou les engagements du pays partenaire à atteindre les objectifs internationaux de développement, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

7. Comme le fait observer l'évaluation, le PNUD est « très efficace » lorsqu'il s'agit de répondre à la demande des pays à cet égard (paragraphe 25). Le nombre de bureaux de pays étant passé de 5 en 2000 à plus de 80 en 2004, cela a constitué une réponse spectaculaire à la demande des gouvernements qui, dans de nombreux cas, a fait naître des occasions de soutenir le renforcement des capacités à long terme afin d'institutionnaliser un débat ouvert sur l'élimination de la pauvreté. Il s'agit là d'un exemple de demande immédiate prenant par la suite différentes formes d'engagement, parfois anticipées, au fur et à mesure que les relations et les besoins évoluent. De même, l'appui à l'élaboration de rapports nationaux sur le développement humain a aidé à ouvrir des perspectives d'élargissement de la participation à la définition de politiques dans plusieurs pays. Cela a également permis de générer de réelles capacités puisque 140 pays établissent aujourd'hui leurs propres rapports nationaux sur le développement humain.

8. La demande évolue tout au long de la collaboration durable du PNUD avec ses homologues nationaux, et l'investissement de l'organisme aussi, par exemple à travers la promotion d'initiatives catalytiques en faveur du renforcement des capacités dans le cadre de l'affectation des MCARB¹ 1.2. Le PNUD participe actuellement au renforcement des capacités dans les ministères et systèmes de santé de 26 pays où il agit encore en tant principal bénéficiaire des ressources fournies par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, afin de permettre le transfert responsable de ces fonctions aux ministères nationaux. À mesure que la demande continue de s'accroître et de se diversifier en fonction des réalités de chaque pays, le défi que doit relever l'organisme est similaire à celui auquel sont confrontés tous les partenaires de développement internationaux, à

¹ Montant ciblé pour l'allocation des ressources de base.

savoir : comment répondre efficacement aux préférences et approches nationales sans recourir aux tendances normalisées (et à la normalisation) de l'approche « planifiée » du développement. L'évaluation souligne à juste titre la nature non linéaire des processus endogènes et le fait que l'impulsion dépend de nombreuses variables, qui ne peuvent toutes être planifiées.

9. Au-delà des aspects techniques de la réponse du PNUD, l'évaluation fait une observation cruciale qui aide à définir la réalité de l'engagement entre l'organisme et ses homologues nationaux. Elle conclut à juste titre que les circonstances nationales :

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

10. Cette observation démontre que les atouts tels que la confiance, la longévité, la compétence et l'accès à la connaissance ont une importance capitale pour appréhender en partie, à moyen et long termes, le caractère imprévisible des partenariats à court terme. Elle souligne également le fait que répondre à la demande des pays ne garantit pas toujours des résultats dans des délais précis, et qu'il ne faut pas s'attendre à ce que ces résultats s'insèrent commodément dans un calendrier d'objectifs à atteindre.

11. C'est pourquoi le PNUD admet que l'évolution rapide et la composition de cette demande imposent des aptitudes analytiques, une souplesse opérationnelle et une approche sans cesse améliorée de la gestion des résultats auxquelles son personnel, ses modalités, ses directives et ses systèmes de mesure actuels continuent de s'adapter. Cette prise de conscience est à l'origine des efforts aujourd'hui entrepris pour améliorer l'application des connaissances dans l'ensemble de l'organisme, faire avancer le débat sur les systèmes de mesure des résultats, et évaluer et revoir l'approche du PNUD concernant la gestion des programmes et des projets à l'échelle nationale. La nécessité de mettre l'accent sur les défis systémiques posés par le renforcement des capacités plutôt que sur les préoccupations ponctuelles concernant les projets nécessite également une réorientation plus radicale, privilégiant les mesures incitatives, afin que les investissements visant à renforcer les capacités se concentrent sur les défis à moyen et long termes et pas seulement à court terme.

Enseignements tirés de l'expérience acquise

12. L'engagement du PNUD pour la planification endogène et la définition de stratégies en rapport avec le renforcement des capacités a été appuyé par deux manifestations mondiales de haut niveau qui ont donné l'occasion de tirer des leçons

des expériences nationales, en 2006 à Madrid et en 2010 à Marrakech. Des initiatives comparables ont été entreprises au niveau régional. Depuis 2007, le centre régional de services dans la région Asie-Pacifique organise chaque année, à l'intention des représentants de gouvernement nationaux, des semaines d'apprentissage sur le renforcement des capacités, qui ont suscité une très forte demande. Ces initiatives ont débouché sur trois grandes réalisations : 1) collaboration avec des fonctionnaires de haut niveau du gouvernement en vue de parvenir à une compréhension commune des problèmes de capacité, notamment de la raison pour laquelle l'investissement visant à renforcer les capacités est un impératif national; 2) partage d'expériences entre pairs concernant les choix politiques ayant affecté le renforcement des capacités, et d'exemples de réussite du point de vue national; et 3) connaissance plus large de la manière dont le PNUD peut contribuer au renforcement des capacités.

13. En Afrique, le bureau régional soutient une initiative visant à intégrer le renforcement des capacités dans les systèmes de planification nationale de 16 pays. Il compte également définir des stratégies de renforcement des capacités nationales adaptées localement et associées aux cycles de planification nationale. En Amérique latine, la plateforme régionale de coopération Sud-Sud bénéficie d'un appui continu, et une formation diplômante sur le renforcement des capacités est en phase d'essai à l'intention des fonctionnaires d'État. Dans la région de l'Europe et de l'Asie centrale, les installations nationales de renforcement des capacités ont été testées avec succès, et un certain nombre de pays cherchent à obtenir un appui au renforcement de leurs capacités afin d'être éligible à une adhésion à l'Union européenne (paragraphe 111 et 112, et encadré 9). Dans la région des États arabes, le PNUD collabore avec les institutions du centre du gouvernement dans les Territoires palestiniens occupés et apporte un soutien direct pour le renforcement institutionnel au Cabinet du Premier Ministre, au Conseil général du personnel (équivalent de l'organe chargé du recrutement et de la formation de la fonction publique) et aux ministères de la planification et de la protection sociale. Ces activités ont notamment consisté en l'évaluation des capacités de base puis en l'élaboration de plans complets pour le renforcement des capacités à court et à long termes. Ces exemples démontrent comment le PNUD aide les institutions du centre du gouvernement à être durables et à exécuter leurs fonctions sans son intervention.

14. Comme expliqué ci-dessus, le PNUD a investi massivement afin de recueillir et de diffuser les pratiques des pays tant au niveau régional qu'au niveau mondial. L'évaluation fait remarquer qu'« il existe de bonnes directives internes qui définissent la notion de renforcement efficace des capacités, et l'action du PNUD est reconnue à l'échelle internationale » (paragraphe 21). Toutefois, elle formule également plusieurs observations importantes concernant les aspects de l'apprentissage organisationnel. Elle souligne que « le PNUD n'a pas suffisamment analysé d'exemples de bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités aux niveaux régional et national, ni leurs incidences en vue de les transposer ailleurs » (paragraphe 19) et que ses tentatives pour codifier son apprentissage ont parfois limité la valeur apportée aux pays partenaires. Ce point est soulevé en se référant explicitement à des directives. L'évaluation conclut que les directives élaborées par le PNUD ont été difficiles à comprendre, ce qui donne l'impression qu'elles sont fonction de l'offre disponible au lieu d'être un concentré de bonnes pratiques nationales. Il s'agit là d'aspects importants concernant l'utilité d'un pays qui imposent une réflexion.

15. Le PNUD a consenti des efforts considérables pour améliorer la réflexion critique, l'apprentissage organisationnel et le partage d'expériences entre les partenaires. Par le passé et en collaboration avec les partenaires homologues du Nord et du Sud, l'organisme a apporté d'importantes contributions aux publications spécialisées constituant des recueils d'expériences sur le renforcement des capacités, ainsi qu'au débat élargi sur la question. La création d'une plateforme de connaissances plus solide, et de plus en plus utilisée, rendra ces connaissances plus accessibles à un public plus large. Le recueil d'expériences et l'analyse de celles jugées intéressantes ont considérablement été améliorés, et des travaux plus poussés sont en cours².

16. Afin de diffuser ces expériences à travers le monde, le PNUD gère actuellement un programme financé par plusieurs donateurs en vue d'appuyer le Learning Network on Capacity Development (LenCD – réseau d'échanges sur le renforcement des capacités), qui vise entre autres à renforcer l'apprentissage mutuel au travers de la coopération Sud-Sud. L'organisme procède également au renforcement de son recueil de connaissances interne, qu'il mettra prochainement à disposition de tous les pays par le biais de sa plateforme dédiée. Avec de tels liens internes et externes entre ces expériences, le PNUD est en mesure d'encourager les pays de programme à définir leurs positions sur le renforcement des capacités en anticipation de manifestations telles que le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé en 2011 en République de Corée.

17. Ces activités fédératrices ont débouché sur des résultats constants au fil des années. Le PNUD a été l'un des facilitateurs du processus ayant conduit à la signature de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Ce processus a été encore enrichi pour le Programme d'action d'Accra, qui a élargi le débat et le processus de conciliation visant à inclure un plus grand nombre de partenaires originaires du Sud ainsi que des acteurs non étatiques. Les premières impressions laissent suggérer un niveau de participation sans précédent des partenaires du Sud aux travaux préparatoires du forum organisé en République de Corée. Les réseaux tels que LenCD offrent une plateforme d'échange entre les divers partenaires du Nord et du Sud, et sont une vitrine de l'évolution de la pensée concernant les politiques et pratiques en matière de renforcement des capacités au fur et à mesure qu'elles émergent dans les différents gouvernements et institutions.

Stratégies de sortie

18. L'évaluation a conclu que « ...la conception des projets du PNUD ne reflète guère les efforts qu'il déploie pour appliquer les principes d'une capacité efficace » et qu'« en règle générale, il n'existait aucune stratégie de sortie bien définie ou appropriée. Les programmes et projets du PNUD sont encore trop limités compte tenu des types de capacité qu'ils cherchent à renforcer » (paragraphe 16). Cette constatation requiert une attention particulière. Au moins deux éléments relatifs à la question peuvent être examinés.

19. Premièrement, les capacités systémiques et institutionnelles prennent du temps à se révéler efficaces. Dans certains pays, par exemple, la réduction des

² Des informations à ce sujet sont disponibles aux adresses : www.undp.org/capacity et www.capacityisdevelopment.org.

investissements dans les infrastructures physiques ou les capacités des ressources humaines au cours des dernières décennies se reflète dans la composition des projets à court et moyen termes. Ces projets bénéficient d'apports considérables en ressources matérielles et humaines. En d'autres termes, les projets à court et moyen termes sont conçus pour compenser les désinvestissements à long terme. En de telles circonstances, il n'est pas surprenant que l'évaluation indique que la majorité des résultats du PNUD en matière de renforcement des capacités sont liés à la mise en œuvre de stratégies opérationnelles, aux interventions à l'échelon infranational et à l'efficacité de l'aide. À cela, l'organisme ajoute la prévention des conflits et la préparation aux catastrophes, ou la résistance aux chocs.

20. Bien qu'importantes, ces interventions ne répondent pas aux défis systémiques auxquels l'évaluation fait allusion à juste titre. Non seulement cette approche n'est pas économique, mais le PNUD est d'avis qu'elle est également non durable. Toutefois, le défi de « sortir » des projets n'est pas spécifique à chacun d'eux ou limité à l'organisme; il s'agit d'un défi systémique lié aux tendances à long terme et à la nature de la coopération au développement dans des cas particuliers. Néanmoins, le PNUD se penche sur la question dans le cadre de son examen de la gestion des programmes et projets, tant à la lumière de ses propres expériences que sur la base de l'évolution des pratiques d'autres partenaires de développement à l'échelon national.

21. Deuxièmement, l'évaluation suppose que la sortie d'un secteur, voire d'un pays, est la ligne de conduite normale à avoir lorsque les capacités sont suffisantes. En d'autres termes, le renforcement efficace des capacités est jugé être la meilleure stratégie de sortie. Cette idée est vraiment intéressante, puisqu'elle implique autonomie et réussite pour les parties prenantes d'une initiative. Il n'empêche que ce point de vue suppose que le développement a une fin. La réalité (ou les réalités) est que les besoins des pays partenaires continuent d'évoluer en fonction d'un ensemble de facteurs. Nous admettons, comme le suggère l'évaluation, que le développement n'est pas une expérience linéaire et qu'il se manifeste, aussi bien entre les pays qu'en leur sein, des divergences qui requièrent différents types d'engagement. Plutôt qu'une relation fondée sur une « sortie » planifiée, l'expérience du PNUD avec les pays partenaires est caractérisée par une évolution, dans laquelle la consolidation et l'apprentissage à partir des résultats obtenus dans un domaine donné induisent des ajustements et/ou une implication dans un autre. Le PNUD s'efforce de maintenir un profil souple adapté aux besoins des pays occupant différents espaces sur la carte du développement, et de renforcer ses propres capacités afin de répondre efficacement et avec pertinence à la demande variée des pays.

Renforcement des capacités nationales

22. Comme mentionné plus haut dans la présente réponse, le paragraphe 27 de l'évaluation met en évidence les limites que présente l'approche « planifiée » de la coopération au développement. Il s'y applique en défiant le PNUD de redoubler d'efforts pour « mieux se positionner et s'acquitter stratégiquement de son mandat dans le domaine du renforcement des capacités ». L'organisme est résolu à mettre cette suggestion en pratique par le biais d'une intervention en trois phases. Il importe de noter que certains travaux sont déjà en cours dans tous ces domaines. L'objectif de l'intervention est donc d'élargir et d'accélérer ces travaux.

23. Lors de la première phase, le PNUD travaillera dans le respect des cadres juridiques et financiers actuels et des principes de cohérence dans l'ensemble du système afin d'améliorer son approche de la gestion des programmes et projets. Un exercice assorti de délais précis a déjà été entrepris à cet égard. Il convient en partie de reconnaître que l'instrumentation et les procédures de programmation et de gestion de projets elles-mêmes peuvent entraver la réalisation d'un positionnement stratégique, notamment lorsque les modalités promues par les donateurs traditionnels ont évolué au cours de la dernière décennie.

24. Des ajustements modestes mais importants ont déjà été opérés afin de garantir que les approches du PNUD et de l'équipe de pays des Nations Unies concernant la programmation soient plus en accord avec la situation des pays. Une telle souplesse, qui peut aujourd'hui être exercée volontairement par les pays partenaires et les équipes de pays, signifie que celles-ci peuvent concilier l'alignement de fond généralement parfait de leur appui sur les objectifs de développement nationaux avec un alignement également parfait sur les dispositions institutionnelles et de procédure nationales. Le PNUD renforcera davantage ses directives et procédures internes afin de s'assurer que la transformation institutionnelle et le renforcement des capacités sont particulièrement mis en avant comme étant un résultat de ses interventions. La mise en œuvre de projets et de programmes devrait consciencieusement intégrer ces considérations. L'organisme encourage vivement la réalisation opportune de ces ajustements en vue de l'élaboration des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), ainsi que des descriptifs de programme de pays connexes, qui définiront la coopération entre le PNUD et l'équipe de pays des Nations Unies jusqu'en 2015. L'organisme y voit une étape partielle mais importante vers un meilleur positionnement de ses propres bureaux de pays, et des équipes de pays, pour s'impliquer dans les questions stratégiques relatives au renforcement des capacités.

25. La deuxième phase de l'intervention en question concerne le programme de l'apprentissage sur le renforcement des capacités. Il reste du travail à faire afin de partager avec les partenaires gouvernementaux la manière dont le PNUD perçoit le renforcement des capacités comme un moyen essentiel permettant de profiter du changement durable. Pour cela, il faut que l'ensemble du personnel et des cadres supérieurs du PNUD considèrent le renforcement des capacités comme un processus transformateur, notamment au niveau national, et qu'ils puissent cerner les possibilités d'une telle action transformative. L'organisme prend cette suggestion issue de l'évaluation très au sérieux et s'engage à collaborer avec le personnel et les cadres supérieurs des bureaux de pays afin de renforcer la reconnaissance des possibilités d'une action transformative et l'application du renforcement des capacités en tant que telle. À cette fin, les directives actuelles seront révisées et rendues plus explicites.

26. La troisième et dernière phase de l'intervention concerne le recueil et la communication des résultats. Le système actuel de gestion des résultats est de plus en plus efficace dans la saisie des objectifs programmatiques. Il a besoin d'être complété en recueillant et en communiquant les contributions du PNUD à ces objectifs en termes de transformation institutionnelle, ou d'améliorations avérées des capacités des ressources humaines.

Renforcement des capacités dans le Groupe des Nations Unies pour le développement

27. Le PNUD a favorisé une approche commune du renforcement des capacités dans le Groupe des Nations Unies pour le développement, et une nouvelle politique a été instaurée en 2006. Suite à cette contribution, le renforcement des capacités est devenu l'un des cinq principes de programmation dans les directives révisées de 2007 relatives aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Le PNUD reconnaît que, comme indiqué dans plusieurs résolutions successives de l'examen triennal complet, le renforcement des capacités est le dénominateur commun permettant aux équipes de pays de parvenir à la cohérence dans l'ensemble du système grâce à leurs travaux de fond, et tout en répondant à la demande des gouvernements. Les propres conseillers en renforcement des capacités de l'organisme favoriseront de manière plus proactive la cohérence de fond dans les réponses des Nations Unies alignées sur les priorités nationales. Une telle implication directe des conseillers en renforcement des capacités dans le cycle des programmes et projets peut aider à répondre à une autre préoccupation formulée par l'évaluation, à savoir que « le PNUD ne saisit pas toutes les occasions, aux niveaux des programmes et des projets, de recenser et de mettre en lumière les possibilités offertes au niveau des gouvernements pour répondre aux besoins, tant immédiats qu'à moyen et à long terme, en matière de renforcement des capacités » (paragraphe 27). Dans son rôle fédérateur de l'équipe de pays des Nations Unies et dans le rôle spécialisé qu'il joue en tant qu'institution des Nations Unies pour le renforcement des capacités, le PNUD abordera, dans l'optique du renforcement des capacités, les trois axes de travail cités ci-dessus, à savoir la programmation, l'apprentissage et les résultats.

28. Le PNUD prend note avec satisfaction les conclusions de l'évaluation et les défis qu'elle met en lumière. Ils fournissent une base opportune pour engager un débat avec le Conseil d'administration sur les orientations futures de cet élément central de l'intervention du PNUD au niveau national. À cette fin, la matrice ci-après expose les principales recommandations, ainsi que les réponses et mesures spécifiques de l'administration.

Annexe

Principales recommandations et réponse de l'administration

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

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

Réponse de l'administration : Les principes du renforcement des capacités abordent trois principaux domaines : la promotion de l'appropriation nationale, la promotion des approches holistiques et intégrées, et l'apprentissage et l'évaluation de la transformation. Une certaine souplesse est nécessaire dans les politiques et procédures si ces principes doivent être appliqués dans les divers programmes de développement auxquels contribue le PNUD. Des mesures en ce sens sont actuellement mises en œuvre. Des changements appropriés seront apportés à l'approche du PNUD concernant les politiques et procédures relatives à la gestion des programmes et projets afin que les modalités elles-mêmes soient mieux adaptées à une application dans des environnements d'intervention divers. La fonction d'apprentissage sera renforcée. De même, l'accent sera mis sur le recueil des résultats de transformation liés aux capacités nationales.

Principale(s) mesure(s)	Calendrier	Unité(s) administrative(s) responsable(s)	Suivi ³	
			Observations	État d'avancement
1.1 Revoir l'approche du PNUD concernant la gestion des programmes et projets en vue d'améliorer l'appui de l'organisme aux systèmes et processus à direction et sous maîtrise nationales	Juin 2011	Bureau des politiques de développement et Groupe d'appui opérationnel, avec les bureaux régionaux		
1.2 Renforcer l'appui, l'évaluation et l'assurance dans l'ensemble du cycle des programmes de pays afin de garantir que le renforcement des capacités s'insère comme il convient dans les PNUAD et la programmation par pays	En cours et chaque année pour le reste de la durée du plan stratégique	Centres d'appui régionaux/bureaux régionaux		

³ La mise en œuvre des recommandations fait l'objet d'un suivi électronique dans la base de données du Centre de gestion en ligne des évaluations.

1.3 Réviser la méthodologie de l'évaluation et les directives afin de déterminer et de tenir compte plus systématiquement de la contribution du PNUD aux résultats nationaux en termes de renforcement des capacités	Décembre 2011	Bureau de l'évaluation		
1.4 Examiner le système de gestion axée sur les résultats afin de favoriser un meilleur suivi et une meilleure saisie des résultats en matière de renforcement des capacités	Juillet 2011	Bureau des politiques de développement et Groupe d'appui opérationnel		
<p>Recommandation n° 2 : Les directives sur le renforcement des capacités devraient être rédigées de manière à maximiser la cohérence avec les processus gouvernementaux.</p> <p>Les directives ne seront efficaces que si le personnel comprend en quoi elles sont importantes pour le travail qu'il accomplit et pour répondre aux besoins des gouvernements et d'autres partenaires. Elles doivent par conséquent être rédigées compte tenu de cette réalité et du rôle qu'elles jouent dans les processus gouvernementaux, où le renforcement des capacités est rarement abordé comme une question distincte. Le PNUD devrait également s'assurer que les directives futures aideront le personnel à faire clairement la distinction entre le renforcement des capacités et l'appui qui contribue à l'exécution des activités nationales en cours. De cette manière, on toucherait un grand nombre de fonctionnaires au sein de l'organisation, qui sont persuadés de répondre déjà aux besoins en matière de renforcement des capacités et qui, par conséquent, estiment ne pas avoir besoin de revoir leur manière de travailler dans ce domaine.</p>				
<p>Réponse de l'administration : Lorsque la méthodologie relative au renforcement des capacités a été appliquée au cours de ces quelques dernières années, dans environ 60 pays, les gouvernements ont formulé des commentaires positifs sur l'approche et sur sa cohérence avec les processus nationaux. Rester en phase avec la demande constitue aujourd'hui le défi majeur. Le travail sur les capacités d'exécution nationale via le renforcement des systèmes nationaux et sur les systèmes nationaux de l'efficacité de l'aide témoigne des réussites obtenues à ce jour. Les travaux actuels au niveau des PNUAD et des programmes de pays visent à opérer les améliorations nécessaires au repositionnement de directives et de l'appui appropriés pour les partenaires nationaux. Le PNUD redoublera d'efforts pour améliorer la simplicité et l'utilité de ses ressources.</p>				
Principale(s) mesure(s)	Calendrier	Unité(s) administrative(s) responsable(s)	Suivi	
			Observations	État d'avancement
2.1 Simplifier les directives actuelles afin de mieux s'aligner sur les systèmes et processus nationaux	Fin 2011	Bureau des politiques de développement		
2.2 S'inspirer des expériences existantes qu'offrent les réseaux du Sud pour intensifier l'apprentissage mutuel sur les stratégies nationales et sectorielles, l'efficacité de l'aide et les capacités d'exécution nationale	Fin 2011	Bureau des politiques de développement et centres d'appui régionaux		

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

Les gouvernements ont des défis de plus en plus complexes à relever dans le domaine des capacités nationales, alors que les limites des approches « planifiées » traditionnelles du renforcement des capacités sont de plus en plus manifestes. Ce phénomène exige un apprentissage continu. Il offre des possibilités évidentes pour les gouvernements et le PNUD d'identifier les causes du succès du renforcement des capacités et les incidences en termes de transposition. Cette approche devrait devenir une priorité pour le PNUD dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités. Elle nécessitera des ressources spécialement consacrées à cette fin. Elle exige également la mise au point de nouvelles approches qui permettent de tirer des enseignements au-delà de ceux qui ressortent des systèmes traditionnels de suivi et d'évaluation, qui se concentrent sur les résultats finals. Elle nécessite, enfin, d'améliorer la gestion des connaissances dans tous les services, régions et bureaux de pays afin d'assurer la diffusion des bonnes pratiques et des enseignements tirés.

Réponse de l'administration : Bien que l'élaboration de directives sur le renforcement des capacités s'appuie en principe sur des données empiriques, le PNUD reconnaît la nécessité de mieux comprendre les dynamiques du changement non seulement au sein des gouvernements et de la sphère nationale mais également au sein de l'organisme lui-même. Des ressources dédiées sont nécessaires à la réalisation de ce travail, qui devra aussi s'intégrer dans l'ensemble du système de gestion des connaissances du PNUD. La série de publications « [Stories of Institutions](#) », lancée en 2010, sera davantage axée sur la description des leçons tirées sur la manière dont les meilleures pratiques ont accompagné la maturité des institutions et sur le désengagement progressif du PNUD de certaines fonctions d'appui. Des initiatives similaires seront entreprises afin d'appréhender la transformation et de générer des capacités durables. Des méthodes communes seront privilégiées en vue de leur utilisation dans l'ensemble de l'organisme et avec les partenaires nationaux afin de s'inspirer des bonnes pratiques et des facteurs de réussite.

Principale(s) mesure(s)	Calendrier	Unité(s) administrative(s) responsable(s)	Suivi	
			Observations	État d'avancement
3.1 Renforcer les capacités internes afin d'analyser les facteurs permettant de relever avec succès les défis complexes liés à la capacité et de partager les enseignements tirés	Fin 2011	Centres d'appui régionaux, bureaux de pays et Bureau des politiques de développement		
3.2 Accroître les efforts visant à collaborer avec les homologues nationaux afin de documenter et d'élaborer des rapports sur les leçons tirées et les raisons expliquant la réussite des applications en matière de renforcement des capacités du point de vue des parties prenantes nationales	Mi-2011 et inclusion dans les rapports annuels	Bureau des politiques de développement		

3.3 Investir dans la série « Stories of Institutions » et assurer sa continuité, notamment par l'intermédiaire des services du PNUD et des partenaires nationaux, en utilisant une méthodologie commune. Explorer d'autres domaines de documentation similaire	Janvier 2011-Fin de la durée du plan stratégique	Bureau des politiques de développement		
<p>Recommandation n° 4 : Le PNUD devrait renforcer les capacités et les compétences de son personnel et de ses cadres supérieurs dans les bureaux de pays pour identifier les possibilités d'intégrer le renforcement des capacités dans leurs programmes et projets.</p> <p>Le renforcement des capacités ne peut se réduire à un plan de travail ou à une liste de mesures à prendre. Il convient de reconnaître que le PNUD travaille dans des environnements où les résultats et les objectifs sont souvent mal définis, les conséquences imprévisibles, les options limitées et l'échec parfois inévitable. Pour renforcer les capacités, il faut donc privilégier un jugement éclairé, ce qui est difficile à faire dans le cadre des systèmes institutionnels de gestion de l'information. Il faut également, dans ce contexte, de la souplesse, une orientation dans la manière de tirer parti des situations, ainsi que la volonté et la persévérance requises pour inciter les gouvernements à agir. Il faut, enfin, renoncer à un processus prescriptif afin d'éviter de perpétuer des approches rigides et stéréotypées.</p> <p>Par conséquent, le PNUD doit veiller à ce que ses systèmes internes de gestion et d'établissement de rapports prennent en considération ce changement de cap. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux ont commencé à mettre au point des approches diverses permettant d'obtenir les compétences spécialisées nécessaires pour tirer parti de l'expérience acquise ailleurs et pour élaborer des plans d'action spécifiques avec des partenaires nationaux sur la base des enseignements tirés. Il faudrait évaluer cette expérience afin de recenser des approches à mettre plus largement en œuvre dans l'ensemble de l'organisation.</p> <p>Réponse de l'administration : Cette recommandation touche au fondement même du modèle d'intervention du PNUD. Elle montre bien la nécessité d'une autorité de qualité au niveau national (« jugement éclairé »), d'un personnel de qualité (« compétences »), d'une réactivité sur le terrain (« souplesse ») et d'un esprit d'entreprise permettant de saisir les occasions (« orientation »). Le PNUD est déterminé à rester réactif et souple tout en intégrant également le renforcement des capacités de manière plus systématique dans ses travaux. Le renforcement de la fonction d'apprentissage, la simplification des directives et le recueil des résultats de transformation découlant des initiatives décrites plus haut permettent de consolider cette réponse. Cela implique également un investissement continu dans l'orientation du personnel en ce qui concerne le rôle d'un organisme de renforcement des capacités et la manière d'en tenir compte dans les interventions programmatiques. C'est ce qui a été réalisé en 2007 et qui s'est avéré avoir un impact très utile. Le récent document intitulé « Capacity Development Primer » (Guide sur le renforcement des capacités) a été bien accueilli par les partenaires nationaux. Dans l'ensemble, ces éléments révèlent la nécessité d'étendre aussi l'apprentissage sur le renforcement des capacités aux homologues gouvernementaux afin de parvenir à une approche commune des actions de renforcement des capacités et de l'alignement de ces actions à cette fin.</p>				

Principale(s) mesure(s)	Calendrier	Unité(s) administrative(s) responsable(s)	Suivi*	
			Observations	État d'avancement
4.1 Veiller à intégrer l'apprentissage sur le renforcement des capacités et l'orientation stratégique dans les plateformes d'apprentissage concernées pour l'ensemble du personnel et des cadres supérieurs	2011 et 2012	Bureau des politiques de développement et Bureau de la gestion		
4.2 Définir et inclure des compétences en matière de renforcement des capacités dans les systèmes de ressources humaines et les profils d'emploi, et souligner leur importance dans l'évaluation des performances	À partir de la mi-2011	Bureau des politiques de développement et Bureau de la gestion		

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

Le PNUD devrait retenir ses compétences spécialisées en matière de renforcement des capacités, tant au niveau régional qu'au Siège. Ces compétences représentent un avantage comparatif et sont essentielles à l'organisation si elle entend accroître son efficacité en tant que partenaire mondial dans le domaine du renforcement des capacités et tirer des enseignements des exemples de bonnes pratiques. Pour opérer les réformes requises par les directives, il faudra intégrer systématiquement le renforcement des capacités dans les activités menées dans les domaines d'intervention et dans le cadre consultatif élargi, au niveau régional. Cette approche permettra également de limiter la prolifération de directives élaborées d'une manière centralisée, qui utilisent des terminologies et des cadres différents pour aborder des questions de base identiques, et devrait ainsi simplifier l'utilisation de ces directives. Cette approche permettra également de veiller à ce que la question du renforcement des capacités soit dûment prise en considération dans l'action du PNUD vis-à-vis des gouvernements. Elle permettra au PNUD de capitaliser sur ses atouts et sur le travail qu'il a accompli pour renforcer plus efficacement les capacités nationales en vue de réaliser l'objectif du développement humain.

Réponse de l'administration : Le PNUD approuve la conclusion selon laquelle il devrait retenir ses compétences spécialisées en matière de renforcement des capacités, tant au niveau régional qu'au Siège. Le PNUD admet en outre que l'intégration est la priorité, et une solide fonction de garde devrait réduire toute prolifération de directives ou confusion concernant l'approche du renforcement des capacités privilégiée par le PNUD. À l'échelle régionale, des services de renforcement des capacités sont déjà à la disposition des pays (par l'intermédiaire des bureaux de pays) à des fins de promotion, de politiques et de planification, ainsi que de programmation et d'élaboration de projets. À titre complémentaire, les conseillers ou spécialistes nationaux pourront être amenés à identifier les possibilités et à les intégrer dans le cycle des programmes et projets par le biais duquel le PNUD apporte un appui aux pays. Le débat sur le renforcement des capacités sera engagé aux niveaux régional et national afin de déterminer conjointement où se situent les possibilités d'un changement transformatif et, par conséquent, où trouver des ressources permettant de tirer profit de cette transformation. Le processus d'affectation des MCARB-2 sera réexaminé afin d'améliorer l'appui au renforcement des capacités apporté aux partenaires nationaux par le biais des programmes de pays. Afin d'atteindre ces objectifs, le PNUD établira un mécanisme d'examen au niveau du personnel de direction afin de s'assurer que le programme de renforcement des capacités est bien intégré, comme cela a été le cas pour la question de l'égalité des sexes.

Le renforcement des capacités n'est pas considéré comme un domaine d'intervention au PNUD, mais plutôt comme un élément transversal de ses activités. Comme pour la question de l'égalité des sexes, les données empiriques donnent à penser que l'intégration nécessite des plateformes d'expertise technique, d'assurance qualité et de soutien.

Principale(s) mesure(s)	Calendrier	Unité(s) administrative(s) responsable(s)	Suivi	
			Observations	État d'avancement
5.1 Poursuivre l'intégration du renforcement des capacités par le biais d'arrangements en matière de programmation, de mesures incitatives, du recueil de résultats et de la précision des attentes du personnel	Juin 2011	Bureaux de pays, bureaux régionaux et Bureau des politiques de développement		
5.2 Obtenir des arrangements financiers durables afin de maintenir les capacités essentielles aux fonctions indispensables de renforcement des capacités au PNUD	Janvier 2011-Fin de la durée du plan stratégique	Bureau de la gestion et Bureau des politiques de développement		
5.3 Établir des mécanismes au niveau du personnel de direction en vue de l'intégration du renforcement des capacités, comme cela a été le cas pour la question de l'égalité des sexes	Janvier 2011	Bureau des politiques de développement et Bureau exécutif		