



Réunion conjointe des Conseils d'administration
du PNUD, de l'UNFPA, de l'UNICEF et du PAM
23 et 26 janvier 2009
New York

Document d'information

Point 4 de l'ordre du jour: Renforcer les capacités des États:
Une approche harmonisée à l'échelle du système des Nations
Unies en matière de développement des capacités nationales

Renforcer les capacités des États: Une approche harmonisée à l'échelle du système des Nations Unies en matière de développement des capacités nationales

Introduction

1. Le développement des capacités est un processus continu qui consiste à investir dans les capacités des individus, de leurs organisations et de leurs communautés afin que les produits du développement soient réalisables, durables et reproductibles. Il représente le "*comment*" du développement humain. Dans l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies de 2007¹, le système des Nations Unies est invité à harmoniser les efforts de développement des capacités et activités connexes. Les États Membres invitent instamment "tous les organismes de développement des Nations Unies à procéder de façon plus systématique et à l'échelle du système à des échanges d'informations sur les pratiques recommandables, les leçons tirées de l'expérience, les résultats atteints, les valeurs de référence, les indicateurs et les critères de contrôle et d'évaluation de leurs activités de renforcement et de développement des capacités" (paragraphe 47). Ils encouragent en particulier le système des Nations Unies pour le développement à appuyer le développement des capacités au moyen de programmes coordonnés, à réduire les coûts des transactions et à intensifier les activités communes au niveau des pays (dans le cadre des missions, des analyses, des évaluations, de la formation et des enseignements tirés). L'Examen souligne qu'il convient d'utiliser et de soutenir dans toute la mesure possible les systèmes et les structures existant à l'échelle nationale. Il faut éviter autant que possible de créer en marge des institutions nationales et locales des services d'exécution parallèles (paragraphe 39).

2. Les efforts visant à renforcer les capacités nationales ont été rudement mis à l'épreuve au cours de l'année passée. Les contraintes actuelles dans ce domaine sont exacerbées par la crise économique et financière, qui a démarré dans les pays développés et fait tache d'huile, par la hausse et l'instabilité des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, et par les premiers effets des changements climatiques. Les dernières conférences internationales (le Forum de haut niveau d'Accra², l'Événement de haut niveau sur les OMD, la Conférence de suivi sur le financement du développement de Doha et les discussions de Poznań sur les changements climatiques) ont souligné l'urgence de s'attaquer au problème des capacités nationales afin de relever de tels défis, à caractère interdépendant et planétaire, tout en satisfaisant aux engagements qui en découlent pour le financement du développement.

3. La crise financière et environnementale mondiale a montré que seul un État efficace peut garantir le développement des marchés, la répartition équitable de la richesse et la gestion durable de l'environnement. Les effets des changements climatiques servent de révélateur, entre autres facteurs, à la "défaillance des marchés". Aux époques où s'impose une profonde remise en question des paradigmes, de l'architecture financière et des flux de ressources existants, il est souvent préférable de pousser les investissements dans des activités de développement de base et d'en soigner l'exécution. Avec la montée des conflits et de l'insécurité, l'incapacité de l'État devant ces problèmes fondamentaux a entraîné un réexamen de son rôle et des capacités dont il a besoin pour reprendre les rênes dans le domaine de la paix et du développement. Etant donné la gravité, la durée et la

¹ Activités opérationnelles de développement: examen complet triennal des activités opérationnelles pour le développement du système des Nations Unies, 14 mars 2008.

² Programme d'action d'Accra.

complexité des défis, les États seront forcés de s'engager et d'intervenir pour résoudre ces problèmes de développement qui sont reliés les uns aux autres. Jamais il n'a été si impérieux de renforcer d'une part les capacités des États dans la gestion d'interventions complexes destinées à faciliter la réalisation des OMD dans ce contexte et d'autre part celles du système des Nations Unies qui sont destinées à soutenir ce processus.

4. Le présent document se concentre sur "les capacités de l'État dans le contexte élargi des capacités nationales". Il n'entend pas restreindre le vaste éventail de capacités nationales que soutient et avec lequel travaille le système des Nations Unies pour le développement – et qui est à la base de l'approche commune du système des Nations Unies en matière de développement des capacités – mais de centrer l'attention sur le rôle et l'efficacité des capacités de l'État face à la crise mondiale avec ses ramifications financières, alimentaires et environnementales. Le terme "capacités de l'État" est souvent utilisé dans une acception réductrice, tandis qu'il désigne ici l'aptitude à gérer les affaires des organes exécutifs, législatifs et judiciaires dans une optique de promotion du développement humain. Ce but reprend la définition la plus large de la capacité de l'État, de la définition des politiques à l'exécution des services, en passant par le système budgétaire, la garantie de la sécurité et l'exercice de la justice ainsi que les mécanismes en vigueur pour protéger les droits des individus. Nombre de pays dans le monde accélèrent leurs efforts pour mettre en place de tels systèmes avec des résultats durables face aux défis complexes rencontrés aujourd'hui dans les domaines économique, environnemental et social.

5. Le présent document illustre la validité de l'approche harmonisée du système des Nations Unies pour le développement concernant l'appui systématique et soutenu accordé aux institutions des États pour développer leurs capacités dans les domaines suivants (détaillés ci-après et repris en termes spécifiques dans la dernière partie):

- a) capacités susceptibles de consolider l'économie en évitant tout phénomène de compression dans ce domaine, de restaurer les activités économiques, de redonner confiance au consommateur et de garantir aux plus pauvres l'accès aux biens publics, à la protection sociale et autres avantages du développement;
- b) capacités permettant d'équilibrer et de gérer la durabilité économique, sociale et environnementale, en tant que buts complémentaires et non rivaux, par le biais d'un gouvernement inclusif;
- c) capacités permettant aux États de s'acquitter de leurs obligations en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, notamment par des efforts visant l'égalité entre les sexes et la protection des personnes les plus vulnérables, marginalisées et frappées d'exclusion sociale; et
- d) capacités permettant aux États de s'engager plus systématiquement dans la voie du multilatéralisme et de la coopération Sud-Sud, à la recherche de solutions pour contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et autres objectifs et conventions définis à l'échelle internationale, avec obligation mutuelle de rendre des comptes.

6. Le document soumet plusieurs questions à la considération du Conseil d'administration afin de recueillir ses avis.

- a) Comment le *Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD)* peut-il améliorer son appui aux États membres pour renforcer les capacités mentionnées ci-dessus en cette période de crise économique et environnementale, à travers des objectifs communs et des processus harmonisés de programmation, centrés sur des stratégies et initiatives de développement des capacités nationales?

- b) Comment les *États Membres* soutiennent-ils la mise en œuvre de l'Examen triennal ainsi qu'une réponse harmonisée du GNUD en matière de développement des capacités incluant des cadres de financement plus prévisibles, des financements ciblés en faveur d'initiatives de développement, et des règles et procédures harmonisées à l'échelle des Nations Unies, conformément aux principes et systèmes de l'appropriation nationale?

Développer les capacités des États: la portée du défi

7. Evoquer l'importance des capacités dans la situation actuelle c'est porter une attention stratégique aux éléments permettant de disposer d'institutions publiques solides, responsables et transparentes, qui soient aussi capables de sauvegarder et de gérer des fonds publics limités en période de crise économique et financière et de se concentrer sur une planification cohérente, sur la régulation et la gestion des ressources et sur la prise de décision participative pour lutter contre l'accroissement des inégalités sociales et de l'injustice. En période de récession, la mise en œuvre d'une stratégie de développement cohérente dépend de façon décisive des capacités d'un État à: a) moderniser son administration publique et la gérer de manière efficace; b) redéfinir les priorités et réaffecter les ressources aux niveaux national et sub-national; et c) veiller à ce que les politiques et programmes nationaux tiennent compte des besoins exprimés localement moyennant des mesures tangibles en faveur des pauvres à l'échelle locale.

8. Dans ce contexte, tout en restant fidèle à sa fonction de prestataire direct et d'agent d'exécution au service des plus pauvres, l'État doit jouer un rôle de catalyseur et investir dans le "capital social" du pays. Les besoins fondamentaux de l'État en matière de capacités reflètent donc son rôle de promoteur, de régulateur et de bailleur de fonds. Il faut investir dans les capacités nécessaires pour assurer les services de base, favoriser l'emploi, protéger l'environnement, responsabiliser les citoyens et sauvegarder leurs droits.

9. Toutefois, aux prises avec les défis posés par le développement, de nombreux pays, qu'ils appartiennent à la catégorie des pays à revenu moyen, des pays les moins avancés ou des pays se relevant d'une crise, sont confrontés à une diminution de leurs réserves de ressources humaines, financières et naturelles. Ainsi, même si à chaque stade de développement d'un pays correspondent des besoins différents en matière de développement des capacités, si l'on considère l'échéance de 2015 fixée pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, force est de constater que, tous pays confondus, la concrétisation du développement est stagnante. Même lorsque les capacités de l'État existent ou sont progressivement mises en place, elles peuvent facilement être érodées par des "chocs" tels qu'une guerre ou des crises économiques ou environnementales. Il n'existe aucune panacée dans le domaine du développement des capacités, ce qui complique encore la résolution du problème. Cependant, adapter l'approche de développement des capacités aux réalités locales est à la fois nécessaire et réalisable et ne doit pas servir de prétexte à l'inaction ou au manque d'harmonisation.

Les réponses du GNUD – remplir nos mandats

10. Le développement des capacités est au cœur des mandats, collectif et individuels, du système des Nations Unies pour le développement³. Cette approche vise l'appui des capacités nationales dans les domaines relevant de notre mandat, tout en défendant les objectifs de développement humain et les

³ Sur la base de l'Examen triennal 2007, le développement des capacités est le fil conducteur des plans stratégiques élaborés par le PNUD, l'UNICEF, l'UNFPA et le PAM, souvent désigné comme le fondement et l'élément dominant de leur mission. Le caractère primordial de cette approche est reflété dans les récentes déclarations du GNUD pour le Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide et la Conférence de suivi sur le financement du développement de Doha, 2008.

politiques nécessaires pour parvenir à ces fins. Jusqu'à présent, la contribution du système des Nations Unies pour le développement au renforcement des capacités nationales a reposé sur l'assistance technique, la coopération technique, des activités ciblées de création des capacités et des initiatives de développement des capacités à plus long terme. Aujourd'hui, ces modalités sont souvent combinées, avec un intérêt croissant pour la dernière des quatre.

11. L'Examen triennal utilise à la fois les termes de "création de capacités" et de "développement des capacités"⁴. La création de capacités vise à combler une lacune partielle ou totale, tandis que le développement des capacités, qui peut englober la création de capacités, consiste à étoffer les capacités existantes mais vise aussi la conservation des capacités et la recherche d'une efficacité accrue. Le système des Nations Unies considère donc la création de capacités comme une option possible dans un processus soutenu de renforcement des capacités nationales. Si cette interprétation est généralement admise, les capacités d'un pays se déclinent à plusieurs niveaux – national, sub-national et local – et selon le stade de développement de ses divers secteurs et il importe de tenir compte de l'ensemble pour déterminer les besoins et définir les interventions en matière de développement des capacités.

12. Le GNUD a adopté une position, une stratégie et une méthodologie commune concernant le développement des capacités en réponse aux examens triennaux de 2005 et 2007, garantissant ainsi une approche harmonisée applicable à l'échelle du système des Nations Unies. Une équipe de travail interinstitutions sur le développement des capacités a collaboré à la position du GNUD sur le développement des capacités, publiée en décembre 2006, qui soulignait à quel moment et selon quelles modalités les équipes de pays des Nations Unies peuvent intervenir sur le développement des capacités dans le cadre de leur appui au développement national. La position du GNUD sur le développement des capacités donne des indications schématiques aux équipes de pays des Nations Unies sur la façon d'aborder le développement des capacités dans leur travail et la méthode d'évaluation des capacités du GNUD, publiée en avril 2008, offre une méthode de diagnostic à cet effet. Cette approche commune au développement des capacités repose sur le principe de l'appropriation nationale, axé sur des processus décisionnels endogènes, dans le cadre des stratégies nationales de développement et à partir des capacités existantes.

13. La contribution des Nations Unies au renforcement des capacités de l'État réside principalement dans des interventions transectorielles visant entre autres à améliorer le fonctionnement des institutions nationales à travers une organisation plus rationnelle et de meilleures pratiques d'exécution; à garantir des arrangements juridiques, réglementaires et financiers cohérents pour l'exécution des services à l'échelle locale; à investir dans les aptitudes des gens par le biais de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage continu; à mettre à la portée de tous les chances de participation à la vie économique, les connaissances et les technologies dans le secteur public et privé, à augmenter les compétences des dirigeants du gouvernement et de la société civile en matière de planification stratégique et de gestion; et à veiller à ce que l'obligation redditionnelle de l'État envers les citoyens repose sur des mécanismes susceptibles de promouvoir le développement humain.

14. Dans le cadre des programmes et projets, ces éléments n'ont pas été traditionnellement considérés comme des contributions spécifiques au développement des capacités et l'importance qu'ils assument de plus en plus repose sur les données accumulées sur le terrain. Un effort croissant est déployé actuellement pour mesurer les contributions du système des Nations Unies au développement

⁴ Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques définit la "capacité" comme l'aptitude des personnes, des organisations et de l'ensemble de la société à gérer leurs affaires avec succès. Le "développement des capacités" est entendu comme le processus permettant aux personnes, aux organisations et à l'ensemble de la société de libérer, renforcer, créer, adapter et conserver ces capacités dans le temps. *Relever le défi posé par le renforcement des capacités: évoluer vers de bonnes pratiques*, CAD/OCDE, 2006.

des capacités nationales – et plus précisément aux capacités de l'État – à travers l'introduction de la gestion axée sur les résultats, les données issues des évaluations et l'approche commune en matière de développement des capacités ainsi que la méthode commune d'évaluation des capacités décrites ci-dessus. Etant donné son introduction récente, il faudra un cycle de programmation pour lui donner effet et dégager systématiquement des éléments d'évaluation et des résultats enregistrables. Entre temps, l'appui fourni par les équipes de pays des Nations Unies dans toutes les régions (voir encadré ci-dessous) permet de tirer des enseignements essentiels à utiliser pour la conception et l'exécution de l'assistance au développement suggérée par le GNUM afin de faire face aux défis liés au développement des capacités et signale des moyens plus efficaces pour mesurer cette contribution.

- L'équipe de pays des Nations Unies au Nigéria a fourni aux institutions nationales chargées de la planification un appui technique spécifique pour l'élaboration d'une stratégie et d'un plan de développement des capacités nationales. Un travail analogue est en cours au Bhoutan, au Rwanda, au Sierra Leone et au Timor-Leste.
- Plusieurs équipes de pays des Nations Unies, comme au Cambodge, à Madagascar, en Moldavie et au Niger, ont appuyé l'amélioration des capacités nationales en matière de statistiques et de suivi pour permettre à l'État de mieux gérer les résultats du développement.
- En Albanie, l'équipe de pays des Nations Unies a entrepris une évaluation des capacités sectorielles dans l'administration publique, afin d'identifier les postes clés pouvant être occupés par des Albanais expatriés qualifiés dans le cadre d'une initiative de "retour de cerveaux".
- Au Bangladesh, l'équipe de pays des Nations Unies a effectué une évaluation des besoins en capacités à l'échelle nationale pour s'occuper des changements climatiques, de la biodiversité et de la terre, qui a débouché sur un plan d'action pour le développement des capacités, dont la mise en oeuvre a été approuvée par le Gouvernement.
- Les capacités en termes de systèmes participatifs de planification et de suivi ont été renforcées au Bangladesh, au Bhoutan, en Jordanie et en Tunisie afin d'optimiser les résultats du développement.
- Une assistance est fournie au Malawi, au Népal, en Serbie et à Trinidad dans le domaine des capacités d'exécution afin d'améliorer la coordination des services de base décentralisés.
- Des mécanismes nationaux renforcés d'aide et de coordination sectorielle sont appuyés en République démocratique populaire lao, au Rwanda, en République arabe syrienne et en Ukraine.
- Les capacités de l'État et de la société civile en matière de contrôles et de retour d'informations sur les politiques socio-économiques ont fait l'objet d'efforts particuliers en Indonésie, aux Philippines et en République-unie de Tanzanie.
- Le GNUM reste engagé dans des situations difficiles telles qu'en Afghanistan, en République démocratique du Congo, en Haïti, au Kosovo, dans le Territoire palestinien occupé et au Sud Soudan pour fournir les capacités intérimaires nécessaires en période de crise ou de transition tout en investissant dans la formation des dirigeants et les programmes de gestion, la formation et l'apprentissage ainsi que les réformes institutionnelles nécessaires pour préparer la prise en charge par l'État le moment venu.

15. Les données issues des évaluations des Nations Unies montrent⁵ que les premières difficultés à vaincre pour évaluer l'impact de l'appui fourni par les Nations Unies en matière de développement des capacités sont entre autres l'absence d'une approche systématique et d'instruments permettant de mesurer à coup sûr le succès de ces efforts en termes d'impact sur les résultats escomptés, l'opacité de la filière des résultats et l'absence d'étalons précis pour mesurer les produits et les effets afin d'évaluer l'impact. Dans leurs recommandations, les évaluations insistent toujours sur la nécessité, pour les Nations Unies, de concentrer l'appui sur un processus élargi d'appropriation nationale grâce au développement durable des institutions et à des partenariats stratégiques reposant sur les capacités existantes. Il faut à cet effet avoir une idée claire des capacités qui doivent être créées et maintenues pour partager les retombées positives en termes de développement. Dans le cas des activités, un bref aperçu suffit pour constater que l'analyse des capacités existantes est souvent minime et qu'il

⁵ Tiré de la base de données des évaluations des Nations Unies.

n'existe aucun système de suivi et d'évaluation aux fins de l'amélioration continue dans le domaine du développement des capacités et de la pérennisation des résultats. Les évaluations révèlent aussi un manque de persévérance dans l'engagement auprès des systèmes nationaux et dans la capitalisation des améliorations obtenues, et trop peu de mesures d'incitation⁶ destinées à favoriser une participation à long terme aux efforts de développement des capacités ainsi qu'au travail d'équipe dans ce domaine.

16. La récente évaluation de la contribution du GNUD à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, menée par le Groupe des Nations Unies sur l'évaluation a montré que, dans sa réponse aux besoins en matière de capacités, la programmation des Nations Unies est fortement alignée avec les priorités nationales alors que l'alignement avec les systèmes nationaux laisse à désirer et dans certaines organisations des Nations Unies, les unités d'exécution de projets sont encore largement mises à contribution. Cela comporte des conséquences à long terme pour le renforcement des capacités et l'efficacité du développement à l'échelle nationale. L'évaluation a recommandé que le système des Nations Unies pour le développement accorde une priorité plus élevée à l'harmonisation entre ses institutions, fonds et programmes et augmente autant que possible le recours aux systèmes nationaux pour la mise en oeuvre des programmes. L'évaluation a également recommandé de centrer les efforts sur le renforcement des capacités d'exécution au niveau national et sub-national afin d'inclure l'appui aux capacités nationales en matière de coordination et de suivi-évaluation pour optimiser la gestion des résultats dans le domaine du développement.

Promouvoir une approche harmonisée du développement des capacités

17. Le système des Nations Unies pour le développement doit aller au-delà de la "formation comme première étape" et faire également porter l'effort de développement des capacités sur les aptitudes des dirigeants, la réforme des institutions et les mesures d'incitation les concernant, la diversification des connaissances et des méthodes d'apprentissage en fonction des aptitudes recherchées ainsi que le rapprochement entre l'État et le citoyen et l'introduction d'obligations redditionnelles renforçant les capacités de la société civile. Ces approches de type intégré émergent progressivement en tant que meilleures pratiques. L'élément de départ est une évaluation participative et objective des capacités, effectuée avec les partenaires nationaux sur la base de leurs exigences et de leurs besoins; elle est suivie de l'élaboration de l'approche commune du système des Nations Unies en matière de développement des capacités, en collaboration avec les partenaires nationaux, de la phase de diagnostic jusqu'à l'évaluation.

18. Dans son action en faveur du développement des capacités nationales, le système des Nations Unies a progressé dans l'utilisation des plans et des résultats du pays; il lui faut maintenant répercuter ces progrès de manière plus systématique au niveau des programmes et des projets et parvenir à les mesurer. Les résultats du développement des capacités doivent être démontrés en vérifiant dans quelle mesure la capacité nationale acquise contribue à l'efficacité du développement. Ce n'est pas une tâche facile car les liens de cause à effet n'ont rien d'évident et relèvent souvent d'un ensemble de facteurs complexes. Toutefois, en l'absence d'une visée stratégique dans ce domaine, il est difficile d'induire aussi bien les partenaires nationaux que l'équipe de pays des Nations Unies à soutenir les initiatives de développement des capacités et à accepter que leurs résultats soient mesurés. La pierre de touche de l'efficacité et de la pertinence de la contribution du système des Nations Unies pour le développement au renforcement des capacités consiste à voir dans quelle mesure l'appropriation

⁶ Etant donné que l'accent est mis sur ce qui motive l'efficacité dans le travail ou permet de la conserver, on s'intéresse de plus en plus aux systèmes d'incitation. Jusqu'à présent, la question des incitations était traitée de manière limitée (indemnités de séjour, appoints de salaires, et autres mesures similaires); aujourd'hui, l'approche est plus globale et comprend, outre les incitations monétaires, des mécanismes non monétaires destinés à encourager un changement d'attitude dans la fonction publique afin de garantir des services efficaces, efficaces et accessibles aux clients les plus pauvres.

nationale débouche sur des décisions efficaces des dirigeants, la mise en œuvre de politiques favorables aux pauvres et une gouvernance participative soucieuse de promouvoir durablement des résultats en termes de développement humain. Pour cela, il faut prévoir des résultats échelonnés sur le long terme et des indicateurs fondés sur des preuves, qui permettent d'associer tel résultat à telle cause parmi une multitude de facteurs secondaires.

19. Pour mener à bien des initiatives durables dans le domaine du développement des capacités, le système des Nations Unies pour le développement ne peut pas être conditionné par l'obligation de boucler ses dépenses et de remplir ses objectifs dans la hâte d'une fin d'exercice. Des cadres de financement multi-annuels, dûment établis et provisionnés, une planification stratégique et des examens périodiques faisant appel à des systèmes de gestion axée sur les résultats doivent permettre et encourager une perspective à plus long terme pour contribuer au développement des capacités requises au sein des États - et pour tirer de cette contribution des enseignements utiles grâce à des indicateurs de succès spécifiques. À l'intérieur, le problème ne se résume pas à un changement de système. Les compétences demandées au personnel couvrent des qualifications techniques diverses, assorties d'une connaissance approfondie du processus de changement et de l'aptitude à cautionner, en pleine période de transformation, des stratégies dont le pays s'est approprié. Les efforts accrus de collaboration à l'échelle du système des Nations Unies et les initiatives communes menées avec d'autres partenaires du développement favorisent cette diversité de compétences à l'appui du développement des capacités.

20. Dans les situations de crise et consécutives à un conflit, il faudrait s'efforcer d'investir en priorité dans les capacités de base de l'État de manière à garantir des gains à court terme dans un horizon de planification plus éloigné. Le système des Nations Unies doit agir rapidement pour optimiser les "fenêtres d'opportunité" qui favorisent l'instauration de la paix; il s'agit d'appuyer le développement des capacités pour faciliter un passage rapide mais stable à la phase de transition et ensuite au développement à long terme. Il faut entre autres aider les gouvernements à créer les conditions et les mesures d'incitation permettant de conserver leurs capacités ou de les récupérer. En règle générale, même si elles sont souvent nécessaires dans l'immédiat, les solutions techniques ne sont pas un remède optimal ou durable. D'autres considérations liées à la gestion, aux mesures d'incitation, aux connaissances et aux valeurs s'imposent pour accompagner un changement plus soutenu et des résultats qui durent. Là encore, la cohésion du système des Nations Unies permet de conjuguer toutes les compétences requises, aussi bien techniques que fonctionnelles, pour aborder les problèmes de capacités nationales.

21. Le système des Nations Unies doit se concentrer plus systématiquement sur le partage de capacités entre pays du Sud et la fourniture de solutions issues de la coopération Sud-Sud pour résoudre les problèmes posés par le développement des capacités. Le palmarès de la coopération Sud-Sud assistée par le système des Nations Unies dans le domaine du développement des capacités est déjà considérable. L'efficacité et la visibilité de la plate-forme des Nations Unies dans les pays et les régions est essentielle à cet égard et constitue, comme le démontre clairement l'Examen triennal, une "valeur ajoutée" au rôle des Nations Unies.

22. Les enjeux récents ont servi à souligner différents aspects des capacités de l'État qui demanderont une attention prioritaire et un appui harmonisé de la part du système des Nations Unies pour le développement. L'introduction mentionne ces domaines prioritaires et le document justifie ces choix. Il conclut en récapitulant de manière plus spécifique ce que suppose une telle optique du développement des capacités, dans les termes repris ci-dessous:

- a) disposer de capacités pour gérer l'économie nationale et locale dans le contexte d'un ralentissement économique et de chocs environnementaux, y compris des capacités nationales pour négocier, coordonner et gérer des sources de financement endogènes et exogènes en faveur du développement;

- b) renforcer l'apprentissage, la gestion des performances et les mesures d'incitation dans la fonction publique pour améliorer la planification stratégique, l'analyse des politiques, l'évaluation des risques et la gestion axée sur les résultats;
- c) développer les capacités de l'État en matière de plaider et d'application des politiques, réglementations et programmes soutenant une économie respectueuse de l'environnement, en considérant une période de crise comme une occasion pour procéder à un "nettoyage" – capacités d'adapter, d'utiliser de la technologie propre et mesures d'incitation appropriées pour garantir une approche durable en matière de la croissance;
- d) disposer de capacités pour résoudre les inégalités et les disparités sociales à travers la justice sociale et les efforts de protection sociale, avec un développement local qui fait également bénéficier les plus pauvres des biens publics et autres avantages du développement, encourage l'épargne et garantit une approche du développement fondée sur les droits;
- e) renforcer les capacités des institutions locales, en particulier des pouvoirs locaux et des organismes de services publics à s'engager dans des partenariats entre secteur public, secteur privé et société civile pour multiplier les possibilités de développement socio-économique, gérer les interventions en cas de catastrophe et les prestations de services.
- f) appuyer les mécanismes mutuels d'obligation redditionnelle et de retour d'informations entre le secteur public, la société civile et les partenaires du développement en ce qui concerne le financement et les résultats des efforts de développement aux niveaux national et local;
- g) augmenter la capacité des institutions de l'État à s'engager activement dans la voie du multilatéralisme et de la coopération Sud-Sud et à contribuer à trouver des solutions plus efficaces en facilitant leur participation aux enceintes nationales et régionales, la soumission d'analyses et de propositions de politiques à examiner lors des discussions et négociations multilatérales, le renforcement des arrangements organisationnels permettant de gérer et de contrôler les efforts de coopération au développement du pays et ceux de la coopération trilatérale, et l'assistance en matière d'échanges de connaissances et de communautés de pratiques.

23. La présence d'une équipe de pays des Nations Unies accessible et polyvalente est un atout dont le pays peut se servir pour renforcer sa base de capacités actuelle et pour intégrer des capacités perdues ou celles qu'il faut créer en période de défis complexes ou de transition. Les compétences variées dont dispose le système des Nations Unies et leur résilience à long terme en font un partenaire de choix pour appuyer un processus de longue haleine comme le développement des capacités nationales. L'effort collectif du système des Nations Unies, présent au niveau communautaire et au niveau national, joue comme un élément de rapprochement. L'équipe de pays des Nations Unies est aussi en mesure de faciliter impartialement le dialogue multi-parties prenantes, les diagnostics et les actions susceptibles d'optimiser les capacités existantes et de tirer parti des bonnes pratiques, des compétences et des preuves accumulées. Dans le domaine du développement des capacités, des initiatives crédibles élaborées conjointement (avec les partenaires nationaux) pourraient être dans les années à venir le principal fondement d'un partenariat efficace, et doté de valeur ajoutée, entre le système des Nations Unies pour le développement et les gouvernements nationaux.

Actions par pays – l'expérience de l'Indonésie

24. Les Engagements de Jakarta relatifs à *l'efficacité de l'aide au développement* proposés par le Gouvernement indonésien reprennent les principes et orientations de la Déclaration de Paris (2005) ainsi que le Programme d'action d'Accra (2008) en les appliquant au contexte d'un pays à revenu moyen confronté à des défis et possibilités de type nouveau. Les Engagements de Jakarta sont un appel à maximiser l'impact des efforts déployés par l'Indonésie en investissant et en mobilisant les capacités de son peuple, de ses dirigeants et de ses institutions, avec un appui catalyseur et stratégique de la part des partenaires de l'aide au développement, afin de renforcer, en termes de développement, l'efficacité des programmes nationaux et locaux. Les Nations Unies ont joué un rôle essentiel par l'appui accordé au Gouvernement indonésien pour élaborer les Engagements de Jakarta et entendent continuer à fournir leur appui pendant la phase de mise en œuvre en se concentrant sur le renforcement des capacités de l'État telles qu'identifiées par les partenaires nationaux.

25. Les principaux domaines du développement des capacités reflètent l'évolution des besoins du pays qui d'une part a accompli des progrès considérables dans le domaine du développement économique et social mais continue d'autre part à souffrir d'une grave pénurie de capacités, sous l'effet des disparités et vulnérabilités entravant le développement dans certaines régions et groupes de population. Avec le soutien des Nations Unies, une évaluation systématique des capacités nationales et locales fait partie d'une "feuille de route" nationale visant la mise en œuvre des Engagements de Jakarta, qui rattache le développement des capacités à d'autres éléments clés de la stratégie, tels que la qualité améliorée du processus de planification du développement, le suivi et l'évaluation axés sur les résultats pour les programmes nationaux et locaux ainsi que des systèmes de mise en œuvre solides, transparents aux niveaux central et local. Cette stratégie souligne la nécessité d'une approche intégrée au développement des capacités, couvrant aussi bien les capacités techniques pour la planification des politiques, le déploiement d'institutions locales efficaces et de cadres réglementaires dans les secteurs fondamentaux, que les capacités fonctionnelles permettant une exécution et une évaluation efficaces des programmes de développement.

26. Dans le domaine du développement des capacités, les besoins sont devenus plus évidents et évoluent rapidement face à la crise financière et économique mondiale et aux changements climatiques, qui compromettent la croissance durable de l'Indonésie. Une dizaine d'années après le lancement du "processus *musrenbang*" (la décentralisation "big bang") en Indonésie, des succès impressionnants ont été enregistrés ainsi que des enseignements qui appellent des ajustements touchant les politiques et leur application. Les rôles et responsabilités des pouvoirs publics décentralisés, surtout à l'échelon provincial, doivent être définis plus clairement et soutenus par des capacités renforcées afin de s'occuper du développement local, et notamment de la gestion des ressources naturelles. Les principaux défis en matière des capacités fonctionnelles consistent à faire la jonction entre la planification et l'exécution, ainsi que les capacités permettant de conseiller et de contrôler les performances des collectivités territoriales. Les mécanismes de planification participative doivent inclure le suivi de la mise en œuvre des programmes de développement avec une totale participation de la société civile. Des expériences positives et innovantes qui émergent dans quelques districts et régions sont actuellement examinées et communiquées pour être reproduites ailleurs, ce qui exige des capacités renforcées de saisie et de partage des connaissances.

27. Le Gouvernement indonésien, avec l'appui de l'équipe de pays des Nations Unies, s'efforce de répondre aux besoins en matière de capacités et a demandé aux partenaires du développement d'aligner leur appui plus étroitement avec ces priorités spécifiques de développement des capacités, particulièrement au niveau sub-national. Un bon exemple d'approche harmonisée dans ce domaine est visible dans la province d'Aceh. Quatre ans après le tsunami de l'Océan indien et trois ans après l'accord de paix d'Helsinki, Aceh connaît une transition qui déterminera ses perspectives à long terme concernant la paix, la stabilité et le développement humain. Le système des Nations Unies est uni dans l'action pour aider à développer les capacités du gouvernement provincial d'Aceh et des gouvernements locaux pour veiller à ce qu'ils puissent s'acquitter efficacement des responsabilités, des fonctions et des ressources hérités de l'Agence de reconstruction de la province d'Aceh lorsque son mandat prendra fin en 2009, et pour améliorer durablement la qualité des services sociaux et donner un nouvel élan aux principaux secteurs de l'économie, tels que l'agriculture, les pêches et le tourisme. Avec l'augmentation du volume des crédits dévolus aux districts, il importe de parer à d'éventuels problèmes par une planification adéquate du Programme national d'autonomisation et de participation communautaire et d'assurer la durabilité des investissements en faveur du développement au-delà des besoins immédiats en infrastructures, afin de répondre localement aux besoins à long terme dans les domaines de la nutrition, de l'éducation et de la santé.

28. L'Indonésie adopte des mesures en vue de jouer un rôle important comme pourvoyeur de solutions dans la coopération Sud-Sud. Par exemple, son système d'alerte rapide pour les catastrophes naturelles, créé en complément d'autres efforts contre la tragédie du tsunami, est actuellement reconnu comme une "meilleure pratique" dans la région et au-delà. La Conférence de Bali sur les changements climatiques a donné un élan à l'élaboration d'une stratégie nationale relative aux changements climatiques et a transformé les mécanismes institutionnels requis pour mettre en œuvre cette stratégie. Cette action a stimulé l'intégration des efforts nationaux dans des efforts plus vastes à l'échelle internationale, notamment le programme des institutions des Nations Unies en vue de réduire les émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts. Avec le concours de l'équipe de pays des Nations Unies, des liens Sud-Sud sont actuellement noués entre l'Indonésie et d'autres pays dans les domaines du développement local (Sri Lanka); des questions démographiques, y compris le recensement de 2010 (Chine, Afrique du Sud, Thaïlande et Timor-Leste); de la réforme parlementaire (Timor-Leste, Turquie); de l'efficacité de l'aide (Bangladesh, Cambodge, République démocratique populaire lao, Papouasie Nouvelle-Guinée et Singapour); des partenariats public-privé (Bhoutan, Inde et Philippines); de la santé reproductive et de la sécurité des produits (Bangladesh, Ethiopie, Papouasie Nouvelle-Guinée et Timor-Leste); de la démarginalisation des pauvres par le droit (Thaïlande, Philippines); et autres.

29. Malgré cette évolution prometteuse, une action à la mesure des défis régionaux et mondiaux exige que l'Indonésie poursuive le renforcement de ses capacités pour pouvoir jouer un rôle efficace comme chef de file, partenaire de réseaux et interlocuteur en matière de politiques et contribuer de manière croissante à la coopération internationale et à l'élaboration de solutions Sud-Sud. En matière de renforcement des capacités de l'État, un indicateur critique de succès serait que ces capacités lui permettent de convertir les orientations stratégiques en résultats et en partenariats pertinents, efficaces et durables dans le domaine du développement afin que l'Indonésie puisse remplir, voire dépasser, les objectifs fixés à l'échelle nationale et locale pour la réalisation des OMD.