

Le renforcement des capacités : point de départ de la transformation

La capacité à planifier et à gérer l'instauration d'un développement humain est une condition essentielle de la réalisation des OMD. La plupart des pays en développement connaissent, dans une mesure variable, des difficultés en la matière : pénuries de personnel formé ou complexité excessive des dispositifs juridiques ou faiblesse institutionnelle. Toutes les formes de capacités se chevauchent. Si elles sont bien gérées, elles permettent aux pays de progresser; si elles ne le sont pas, elles constituent presque sans exception un obstacle insurmontable, même lorsque les ressources allouées au développement augmentent.

Depuis des décennies, le PNUD fait figure de chef de file dans ce domaine et aide les pays à accroître leurs capacités sur de multiples fronts. Le renforcement des capacités occupe aujourd'hui une place centrale dans les efforts que nous déployons pour aider les pays à réaliser les OMD. Dans nos cinq domaines de pratique, nous offrons des appuis aux pays pour leur permettre de se doter des bases qui autoriseront des progrès à long terme, pro-pauvres, des résultats effectifs et une répartition équitable des bénéfices.

Nous offrons une large gamme de services de renforcement des capacités : diagnostics en matière de politiques financières, détermination des coûts des OMD, intégration des stratégies de lutte contre le VIH/sida dans toute la planification du développement et formation des responsables locaux pour améliorer les prestations des services publics de base. Dans plus de 60 pays, nous appuyons les gouvernements qui axent leurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté à moyen terme sur les OMD qui s'inscrivent dans le long terme. Nous aidons aussi à identifier et nous soutenons les meilleures pratiques locales qui peuvent contribuer à l'élaboration de politiques nationales complètes et appropriées.

Dans les pays en situation de post-conflit, nous sommes présents sur le terrain avant, pendant et après la survenue de la crise. Nous offrons notre assistance technique aux gouvernements et à la communauté internationale pour procéder aux évaluations des besoins qui permettent le prompt apport de ressources essentielles pour rétablir la stabilité. Nous fournissons des formations et du personnel de transition pour aider les autorités intérimaires à se mettre à l'œuvre et nous contribuons à la mise en place des réformes voulues de la gouvernance, de l'économie et de l'appareil juridique.

L'identification des faiblesses des pays et la coopération avec ceux-ci pour y remédier peuvent être des tâches délicates. Nous tirons parti pour nous en acquitter de la confiance dont nous jouissons en tant que partenaire du développement et de nos relations avec les homologues locaux à de multiples niveaux. Tous nos travaux bénéficient des recherches les plus récentes et de la plus haute qualité ainsi que des échanges d'expérience constants par nos réseaux de connaissance de portée mondiale.

Afghanistan : reconstruction de l'appareil gouvernemental

Les Nations Unies et le PNUD ont joué, avec des partenaires tels que la Commission européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni, un rôle de premier plan lors de l'élection présidentielle de l'Afghanistan en 2004. Au PNUD, le Projet des élections afghanes est devenu le plus grand projet de ce type mené au cours de ces dernières années. Plus de 9 200 équipes d'inscription ont été déployées jusque dans les régions les plus isolées pour dresser les listes électorales et 27 000 bureaux de vote ont été établis, certains en Iran et au Pakistan voisins à l'intention des réfugiés. De massives campagnes d'éducation civique ont sensibilisé le public à l'importance du vote et, le jour du scrutin enfin venu, plus de 8 millions d'Afghans ont participé à la première élection tenue dans le pays après deux décennies de guerre et ont exprimé leurs choix pour l'avenir. Rien de tout cela n'aurait été possible sans la détermination de la population afghane elle-même.

Le PNUD s'est également employé en arrière-plan à mettre en place un gouvernement efficace au service du peuple, à savoir un gouvernement suffisamment fort et stable pour unir un pays d'une pauvreté profonde, sortant tout juste de longues années de conflits dévastateurs et de gabegie, qui ne s'était guère préoccupé des OMD. La plupart des Afghans possédant des connaissances spécialisées avaient quitté le pays depuis longtemps et le système d'édu-

cation ne sera pas en mesure de les remplacer avant de longues années; par ailleurs, les ressources du jeune gouvernement, depuis le mobilier jusqu'aux systèmes de communication et aux données, étaient initialement des plus limitées.

Une première initiative du PNUD, en 2001, a consisté à établir un fonds d'affectation spéciale intérimaire pour payer les traitements des fonctionnaires immédiatement après la chute du régime taliban. Sachant l'importance essentielle de l'aide extérieure pour le relèvement du pays, et à la demande du gouvernement, nous avons mis à sa disposition un conseiller chargé de la coordination de l'aide internationale pour l'aider à gérer les flux de ressources extérieures au cours de la période de transition. Il était vital de veiller à ce que les fragiles entités gouvernementales ne soient pas submergées par les apports soudains de ressources et à ce que celles-ci soient employées à bon escient pour inspirer confiance au public.

À la fin 2003, le gouvernement a pu intégrer la coordination de l'aide au sein de son nouveau ministère des Finances, où l'emploi des ressources de l'aide peut être géré plus facilement dans le cadre du budget national. Le PNUD a aidé à préparer une équipe de spécialistes afghans à superviser le nouveau Service du budget du développement et des relations extérieures et à former le person-

UNIFEM : les droits de propriété des femmes

Jannat est une veuve kirghize qui élève seule huit enfants. Pour subvenir aux besoins de sa famille, elle avait décidé de louer un terrain pour y cultiver du riz et du coton, mais ne savait pas au juste comment procéder. Informée de la disponibilité de conseils juridiques gratuits dans le cadre d'un projet d'UNIFEM sur les droits fonciers au Kirghizistan et au Tadjikistan, elle s'est adressée à un avocat qui l'a aidée à faire d'elle une locataire en bonne et due forme et connaissant ses droits.

Les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) sont arrivés à divers stades de l'introduction de la propriété foncière privée, le Kirghizistan étant l'un de ceux qui a fait des progrès notables en matière de droits fonciers. Les femmes comme Jannat, toutefois, sont souvent négligées dans ce processus. [Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme](#) (UNIFEM), administré par le PNUD, veille à ce que les nouvelles politiques et les réformes foncières autonomisent les femmes et élargissent leurs possibilités économiques. Il s'attache tout particulièrement à sensibiliser les femmes rurales ainsi que les administrations locales et à renforcer leurs capacités au moyen de campagnes médiatiques et de cliniques juridiques.

C'est ainsi que dans des séminaires organisés dans tout le Kirghizistan, plus de 2 000 femmes et 204 administrations locales ont été informées sur les questions de propriété foncière et que quelque 12 000 personnes ont consulté des conseillers juridiques. D'après les informations recueillies lors des cliniques, UNIFEM a

aidé les juristes à formuler des amendements à la Loi sur l'aménagement du territoire, qui ont été présentés au Parlement en 2004. Au Tadjikistan, des modifications reflétant les besoins des femmes ont été apportées récemment au Code foncier.

La garantie des droits de propriété et des droits à l'héritage des femmes et des filles est l'une des priorités stratégiques énoncées par le Projet Objectifs du Millénaire pour atteindre l'OMD concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. UNIFEM a également œuvré dans le cadre général des OMD en 2004 pour accroître le respect des droits et élargir les possibilités offertes aux femmes. Une initiative pilote exécutée par le PNUD dans cinq pays, Cambodge, Kenya, Kirghizistan, Maroc et Pérou, vise à démontrer l'importance cruciale de l'intégration de l'égalité des sexes dans tous les plans de développement nationaux en rapport avec les OMD. Elle vise également à définir des modalités qui permettront de renforcer le suivi des objectifs et la fourniture de rapports sexospécifiques sur les progrès.

Dans sa publication de 2004 *Pathway to Gender Equality [Voies de l'égalité des sexes]*, UNIFEM analyse les relations entre les OMD, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Plate-forme d'action de Beijing issue de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de 1995. La publication montre que ces accords sont des instruments fondamentaux pour assurer la réalisation des OMD pour les femmes du monde entier.

nel de plus de 30 ministères à la préparation des programmes d'investissement publics. Une base de données a été établie pour suivre l'aide extérieure et contribuer à la préparation du budget; elle couvre actuellement plus de 85 % de l'aide et le Fonds monétaire international en a récemment fait l'éloge en disant qu'elle était, à sa connaissance, la meilleure dont se soit jamais doté un pays en phase de post-conflit. Le Service du budget a tiré parti de ses nouvelles capacités pour effectuer un examen budgétaire à mi-parcours et pour concentrer l'appui sur les programmes nationaux prioritaires.

Plus récemment, par l'intermédiaire du Service afghan de gestion de l'information, le PNUD a commencé à introduire les normes de gestion des données et de l'information appliquées par les gouvernements et les entreprises du monde entier. Pour pallier le manque d'aptitudes technologiques, nous avons fourni des équipes de spécialistes internationaux et aidé les Afghans à actualiser leurs connaissances. Ces spécialistes et leurs homologues aident actuellement le gouvernement à mettre en place des systèmes efficaces pour assurer les échanges de données indispensables pour informer les processus décisionnels en politique. Quelque 18 ministères participent à des activités de planification d'aménagement routier, de gestion d'information sur les catastrophes et de suivi de programmes de santé et d'éducation, avec l'aide constante d'un réseau de développeurs de bases de données.

Aujourd'hui, l'Afghanistan est sur le point de se doter d'un nouveau parlement et le PNUD lui apporte son concours pour établir un système parlementaire moderne. En partenariat avec le Gouvernement français et l'Union interparlementaire, nous avons aidé à former du personnel qui pourra acquérir des compétences législatives pour assister les nouveaux élus. Nous soutenons également les efforts déployés par le Gouvernement afghan pour créer un cadre législatif qui guidera les procédures parlementaires, pour adopter les meilleurs instruments technologiques et pour concevoir une stratégie efficace d'information publique et de diffusion.

L'Afghanistan fait face à de nombreux obstacles sur la voie de la réalisation des OMD d'ici 2015 : la moitié de sa population vit dans la pauvreté et l'espérance de vie moyenne se situe actuellement aux environs de 45 ans. Mais au vu de son passé récent, le développement de ses capacités à s'auto-gérer, notamment par une Constitution progressiste, a été pour le moins étonnant. Les pratiques de saine gouvernance qui émergent des ruines de Kaboul permettent d'attendre de solides améliorations du développement dans le pays.



Les Afghans ont réagi avec enthousiasme à la possibilité de voter et se sont présentés en masse dans les centres d'inscription et d'éducation civique, tels que celui-ci, établi par le PNUD à Djalalabad. La capacité de bien gouverner, et de le faire au nom du peuple, dépend en partie de la présence d'un électorat informé.

VIH/sida : faire face aux manques de capacités

Le VIH/sida sape les capacités des sociétés sur de multiples fronts. Il a fait des ravages dans les segments les plus productifs de la population, réduisant l'aptitude à intervenir de systèmes de santé et de services sociaux déjà débordés, à mesure que des gens de plus en plus nombreux sont frappés par la maladie. En Afrique australe, ajoutée aux sécheresses, l'épidémie contribue à entraîner la société dans une spirale de pauvreté systémique et d'insécurité alimentaire d'une gravité croissante et réduit l'espérance de vie, dans certains cas de plusieurs dizaines d'années. C'est une crise du développement qui freinera les efforts de réalisation de tous les OMD dans la région.

Devant les vastes répercussions de l'épidémie, le PNUD aide les pays les plus affectés à réduire leurs manques de capacité et à pallier les pertes et renforce leur aptitude à gérer sur le long terme. L'Initiative Capacités pour l'Afrique australe (SACI) est un exemple de l'appui que nous apportons. Nous œuvrons dans ce cadre avec neuf pays de la région et la [Communauté de développement de l'Afrique australe](#) (SADC).

Un problème urgent en Afrique australe, où le taux d'infection des adultes par le VIH dépasse 20 % dans la plupart des pays, est de trouver assez de gens pour assurer la pleine dotation en personnel

des organismes gouvernementaux et des institutions des services publics, tels que les hôpitaux et les établissements scolaires. Le PNUD œuvre avec les décideurs politiques pour examiner les directives relatives à l'affectation des enseignants, du personnel médical, des experts agricoles et d'autres membres vitaux de la fonction publique, car les règlements n'ont fréquemment pas été revus pour intégrer les nouvelles dimensions de la crise du VIH/sida. La SACI a collaboré avec l'Université de Zambie à une évaluation des capacités de divers services publics du pays, que le gouvernement utilise actuellement pour accroître l'efficacité des prestations. Au Malawi, le gouvernement a sollicité l'appui de la SACI dans le cadre d'une réforme du secteur public qui met l'accent sur la responsabilisation et le leadership.

Le PNUD agit également en équipe avec des instances gouvernementales ainsi que des ONG pour trouver de nouveaux moyens d'enrayer immédiatement les pertes de personnel qualifié. Nous avons aidé à remédier à certains manques en déployant des Volontaires des Nations Unies (VNU) nationaux et internationaux, que la Zambie, par exemple, a affectés dans ses neuf provinces et dans 23 ministères. Le Botswana, le Malawi et le Swaziland ont lancé leur propre programme local de volontaires, sur le modèle des VNU, qui fait appel à des spécialistes retraités, des travailleurs mis à pied et des diplômés au chômage.

Avec la SADC, le PNUD convoque des forums sous-régionaux pour débattre des réformes de l'enseignement afin de répondre à une demande de nouvelles compétences qui sera vraisemblablement constante. Un partenariat avec un consortium du secteur privé dirigé par la société Microsoft examine les modalités d'emploi des technologies modernes pour accroître les prestations de services, telle que le téléenseignement dans les régions isolées où le personnel enseignant fait défaut.

Au niveau mondial, un nouveau besoin de capacités liées au VIH/sida s'est fait jour. L'accès aux médicaments contre le VIH/sida reste extrêmement limité dans de nombreux pays en développement en partie du fait des complexités tenant aux droits de propriété intellectuelle, aux brevets et aux accords commerciaux



Dans les pays où les taux de VIH/sida produisent de graves pénuries de personnel, le PNUD œuvre avec les autorités pour réexaminer les règlements de la fonction publique compte tenu de l'épidémie et aide à mettre en place des bénévoles pour assurer la fourniture des services publics essentiels. En Zambie, dans un dispensaire d'hygiène de village, une volontaire fait un prélèvement de sang pour le dépistage du VIH.

internationaux. Des négociations internationales récentes ont accordé aux pays en développement une certaine latitude dans l'application du droit des brevets qui lève certains obstacles à l'importation et à la production de médicaments de qualité et d'un coût abordable. L'application de ces accords peut néanmoins être complexe et elle exige une expertise dans les domaines du commerce et de la santé publique qui n'est peut-être pas pleinement disponible dans certains pays.

Le PNUD a apporté son concours à l'expansion des capacités dans ces domaines au moyen de plusieurs initiatives. La collaboration avec l'Organisation panaméricaine de la Santé et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a abouti en 2004 à la tenue d'un atelier dans la région andine pour les ministères du commerce et de la santé sur les options de politiques qui permettraient d'inclure systématiquement les questions de santé publique dans les futures négociations commerciales bilatérales et multilatérales. En 2005, à la demande de chefs d'État africains et en coopération avec l'Union africaine, l'OMS et le Réseau Tiers monde, le PNUD a organisé un atelier régional en Afrique. Des responsables des secteurs du commerce et de la santé de 35 pays y ont échangé les meilleures pratiques et partagé leurs expériences de l'élaboration de règlements en matière de brevets qui assurent un accès permanent aux médicaments essentiels.

Le PNUD a également aidé les pays à déterminer quelles sont leurs capacités de production de médicaments contre le VIH/sida. En 2004, nous avons appuyé une mission d'évaluation en Afrique australe qui a mis en évidence le potentiel d'amélioration de la coopération régionale en matière de production ainsi que d'achats. Nous avons aussi engagé des activités avec le Gouvernement du Brésil pour évaluer les capacités de production de médicaments génériques du pays.

Ces larges initiatives touchant aux multiples aspects du VIH/sida que sont la SACI et le programme mondial du PNUD sur le commerce et l'accès aux médicaments tirent parti des forces fondamentales de l'organisation : son aptitude connue à aider les gens et les pays à œuvrer collectivement pour résoudre les problèmes complexes, à partager les connaissances spécialisées et les expériences diverses et à favoriser les processus dynamiques qui soutiennent l'espoir ainsi que la vie.

Cinq pratiques au service de la réalisation des OMD

Les cinq pratiques du PNUD offrent des services dont les pays peuvent tirer parti pour atteindre les OMD.

Gouvernance démocratique

- Appui aux politiques
- Systèmes et processus électoraux
- Justice et droits de la personne
- E-gouvernance et accès à l'information
- Décentralisation, gouvernance locale et développement urbain/rural
- Réforme de l'administration publique et mesures anti-corruption

Réduction de la pauvreté

- Rapports des pays sur les OMD et suivi de la pauvreté
- Réforme des politiques pro-pauvres pour atteindre les cibles des OMD
- Initiatives locales de lutte contre la pauvreté, notamment par la microfinance
- Mondialisation mise au service des pauvres
- Développement du secteur privé
- Prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes
- Mise des technologies de l'information et des communications au service des pauvres

Prévention des crises et relèvement

- Prévention des conflits et établissement de la paix
- Relèvement
- Réduction des armes légères, désarmement et démobilisation
- Action anti-mines
- Réduction des catastrophes naturelles
- Initiatives spéciales pour les pays en transition

Énergie et environnement

- Stratégies pour un développement durable
- Gouvernance de l'eau
- Services énergétiques durables
- Gestion des terres pour lutter contre la désertification et la dégradation des sols
- Conservation et utilisation durable de la biodiversité
- Planification de la lutte contre les substances appauvrissant la couche d'ozone et les polluants organiques persistants

VIH/sida

- Leadership et renforcement des capacités
- Planification du développement axée sur le VIH/sida
- Plaidoyer et communication

République centrafricaine et Niger : la recherche de services communautaires

D'après l'Indicateur du développement humain, selon lequel le PNUD évalue chaque année la situation du développement, la Norvège se classait en 2004 au premier rang sur 177 pays, la République centrafricaine au 169e rang et le Niger au 176e. Ces deux pays d'Afrique ont connu de longues années de conflit. La plupart de leurs habitants s'efforcent de gagner leur vie dans des communautés rurales d'une extrême pauvreté. Les deux pays ont atteint aujourd'hui un degré de stabilité suffisant pour tenir des élections régulières, aux niveaux national et municipal pour le Niger. Mais pour s'approcher de la réalisation des OMD et pour maintenir une paix fragile, ils devront effectuer des investissements substantiels et soutenus afin de développer leurs capacités sociales, économiques et politiques de base.

L'atténuation des effets les plus brutaux de la pauvreté extrême commence souvent par l'accroissement des aptitudes à fournir des services de base qui améliorent les moyens d'existence et la santé. Le PNUD a œuvré avec les communautés locales centrafricaines et nigériennes pour assurer ces prestations et avec les instances nationales pour mettre en place les politiques qui, à terme, favoriseront et élargiront l'accès aux services.

En République centrafricaine, seul un très petit pourcentage de la population est alimenté en électricité, le reste ayant recours au bois et au charbon. Quand le PNUD a rencontré les responsables du ministère de l'Énergie pour examiner la question, ils ont déclaré que l'incapacité de payer des pauvres était l'obstacle qui s'opposait à leur alimentation en électricité. Le PNUD a présenté des exemples de projets énergétiques pro-pauvres exécutés dans d'autres régions du monde et a organisé une série de réunions entre les responsables ministériels de haut niveau et les dirigeants de communautés rurales dans les villages. Les réunions ont eu lieu après le coucher du soleil et ont commencé par la projection de films; c'était la première fois que les membres des communautés constataient les avantages de l'électrification et la première fois aussi pour beaucoup des officiels qu'ils assistaient à des réunions le soir. Au cours du long entretien qui a suivi avec les représentants des autorités, les villageois ont fait remarquer que, 45 ans après l'indépendance, ils avaient le droit d'être reliés au réseau national.

Le PNUD a compilé les informations issues de ces réunions pour formuler un projet de politique énergétique pour les pauvres des régions rurales. En 2004, le gouvernement a formé un comité ministériel chargé des problèmes de l'accès à l'électricité en milieu rural et a adopté une politique énergétique nationale, contenant l'engagement d'accroître l'accès rural à l'électricité de 10 % au cours des 10 années à venir. Des entreprises privées locales et la Commission nationale de l'électricité ont déjà entrepris des investissements d'infrastructure pour électrifier tout le sud-ouest du pays et certaines communautés rurales ont agi de leur côté, notamment par la mise en place de systèmes de microcrédit appuyés par le PNUD.

Au Niger, l'un des problèmes les plus pressants est celui du manque d'eau. Le Sahara occupe les trois quarts du pays et les pénuries d'eau ont causé dans le passé des affrontements et des

conflits. Étant donné qu'une meilleure gouvernance locale contribue à l'amélioration des services publics, le PNUD a œuvré étroitement avec les autorités nationales pour formuler un cadre conceptuel et juridique des services gouvernementaux décentralisés. Après les élections locales de 2004, étape importante de la décentralisation, nous aidons à présent à renforcer les capacités des élus locaux, notamment par la formation à la supervision des travaux publics.

Cet effort fait fond sur une initiative antérieure par laquelle le PNUD a appuyé la création de comités locaux de l'eau dans plus de 1 000 villages, en partenariat avec la Commission européenne, la Banque africaine de développement et la Direction du développement et de la coopération suisse. Les membres des comités ont appris à gérer les réserves communautaires de manière bénéfique pour la population comme pour l'environnement. Dans le village d'Allimboulé, par exemple, l'étang local était envasé et pollué par les eaux usées. Avec le concours du PNUD, les villageois l'ont dépollué et une équipe du comité de gestion de l'eau assure son entretien quotidien, notamment pour éliminer les carcasses d'animaux, tandis que les femmes, après avoir suivi une formation appropriée, ont planté des brise-vent pour lutter contre l'envasement. L'étang a été peuplé de poissons et la coopérative piscicole qui en assure l'élevage a alloué certains de ses bénéfices à l'irrigation de terres, démontrant ainsi la valeur des investissements créatifs et ciblés, lesquels apportent à la population de multiples options ainsi que les capacités requises pour en tirer parti.



Dans un village du Niger, ayant appris à assurer le nettoyage et l'entretien de l'étang local, les habitants ont pu trouver de nouveaux moyens d'existence, notamment par l'établissement d'une coopérative piscicole.