

# POUR DES STRATEGIES DE RENFORCEMENT DES CAPACITES

## Aperçu des pratiques et des problématiques communes

Daniel Neu

**C**e programme a été initié par le F3E, fin 2011, pour contribuer à l'amélioration des stratégies de renforcement des capacités des ONG du Nord et du Sud. Fondé sur l'échange d'expérience, il doit aboutir à la production de références et d'outils méthodologiques. Il est prévu sur trois années en trois étapes successives :

- Un échange autour des pratiques de renforcement de capacités des membres du F3E pour définir et partager une problématique
- Une analyse plus ciblée des stratégies et des ressources mobilisées au Nord et au Sud
- La production et la validation d'outils susceptibles de faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies

La première de ces étapes s'est déroulée en quatre temps :

- Une quinzaine de brefs entretiens avec des membres du F3E a permis de dresser un premier panorama de leurs pratiques en matière de renforcement des capacités.
- La synthèse de ces entretiens et des échanges entre les ONG interrogées ont orienté la préparation d'un séminaire Nord Sud
- Une dizaine de brefs entretiens avec des partenaires du sud et de l'est des ONG membres du F3E a permis d'affiner ce premier panorama et d'avancer dans la préparation du séminaire
- Celui-ci réunira permettra d'identifier les enjeux et les attentes des participants et de cibler l'étape suivante du programme.

Cette note conclut le premier de ces quatre temps. Elle propose un aperçu des pratiques et problématiques communes qui seront présentées en introduction du séminaire.



## 1. Préambule

### ↳ Définition

Les entretiens destinés à préparer des échanges de pratiques, ont volontairement porté sur des cas concrets. Ils ont rarement abordé en tant que telles les questions d'approches, les concepts et les définitions théoriques du renforcement de capacités.

Une définition serait cependant utile en introduction de cette note. A posteriori, on peut provisoirement proposer la suivante, proche de celle donnée par l'OCDE : *Les Capacités seraient l'aptitude d'une entité à concrétiser son « projet » (au sens large de « vision ») et à accomplir la mission qu'elle s'est donnée ou qui lui a été assignée ?*

### ↳ Une relation

Quand les ONG<sup>1</sup> d'appui au développement, notamment les membres du F3E, abordent le renforcement des capacités, elles pensent généralement aux capacités des autres, et plus particulièrement à celles de leurs partenaires. Par contre, quand ces organisations parlent d'elles-mêmes, sans faire référence à qui les appuie, elles évoquent plus souvent leurs projets associatifs, leurs plans stratégiques ou leurs politiques qualités.

Le renforcement des capacités renvoie à une relation entre acteurs plutôt qu'à une démarche autonome conduite par une organisation pour elle-même. Cette relation apparaît de prime abord, pour le moins, asymétrique.

## 2. Diversités

Les pratiques des ONG en matière de renforcement de capacité sont aussi diverses que leurs modes d'actions.

### ↳ Diversité des modes d'interventions

Les ONG interviennent de multiples façons. Elles soutiennent financièrement leurs partenaires. Elles conduisent avec eux des projets de terrain selon différents modes de coopération et montages partenariaux. Elles suscitent et accompagnent la création d'institutions nouvelles pour accomplir ou pérenniser leurs projets. Elles interviennent en appui, comme conseil ou comme prestataire. Elles montent des projets qui entendent renforcer les capacités d'un ensemble d'acteurs d'une même « famille », d'une même filière ou d'un même territoire....

Ces modes d'intervention ne sont pas exclusifs. Une ONG peut en combiner plusieurs sur différents terrains ou passer de l'un à l'autre au fur et à mesure que son « projet » progresse.

### ↳ Diversité des acteurs et des postures dans les actions de renforcement de capacité

On peut décrire les actions de renforcement de capacités proprement dites comme des jeux d'acteurs qui mettent en scène cinq rôles : ceux qui en bénéficient, ceux qui les décident et les orientent, ceux qui les conçoivent, ceux qui les exécutent, et accessoirement ceux qui les financent ou trouvent leurs financements.

1 - Le terme Ong sera utilisé pour désigner globalement les ONG du nord et du sud. Les spécificités du nord ou du sud pourront être précisés dans le corps du texte si nécessaire.





Ces cinq rôles peuvent être partagés entre de nombreux acteurs : ONG d'appui (du Nord et du Sud), organisation faîtière, organisation de base, experts (du Nord et du Sud), collectivités locales (du Nord et du Sud), agence d'aide au développement, réseau etc.

La façon dont ils (ces cinq rôles) sont répartis entre différents acteurs apparaît comme un des déterminants d'un programme de renforcement des capacités. Le même acteur peut jouer plusieurs rôles. Un même rôle peut être joué par plusieurs acteurs. Cette répartition peut évoluer dans le temps.

### ↳ Diversité des « Projets » et des partenariats<sup>2</sup>

Le renforcement de capacité est rarement une fin en soi. Il est au service d'un « projet » qui d'une ONG à l'autre peut être très divers.

Parmi de multiples critères, la place du partenariat au sein du « projet » apparaît comme un des déterminants des stratégies de renforcement des capacités. En caricaturant, on peut situer cette place entre deux extrêmes : un partenariat durable et quasi exclusif qui apparaît comme une fin en soi ; à l'inverse une relation de soutien et de coopération qui n'est que le moyen d'un programme et se termine avec lui.

La place et la nature du partenariat constitue souvent une clef pour analyser une stratégie de renforcement des capacités. Mais elles ne déterminent pas forcément l'équilibre de la relation entre « renforceurs » et renforcés.

### ↳ Diversité des capacités

Les exemples cités par les ONG interrogées montrent la diversité des capacités qu'elles s'efforcent de renforcer, ou qu'elles souhaitent renforcer pour elles-mêmes. En simplifiant ces capacités peuvent être regroupées en trois blocs.

- Les capacités « générales » institutionnelles (gouvernance, stratégie, image...), organisationnelles (gestion, GRH, procédures internes...) et financière (autonomie)
- Des capacités spécifiques aux « projets » ou aux missions de chacun : capacités opérationnelles et savoir faire technique, capacités politiques (négociation, plaidoyer...)
- Des capacités collectives de réseaux ou d'institutions composites ou de systèmes d'acteurs (l'aptitude à coopérer).

Au-delà de cette diversité et de ces trois « blocs » de capacités, beaucoup d'ONG incluent dans leur réflexion sur les capacités, des questions qui renvoient à l'approfondissement et au partage de valeurs et de visions communes. Le partenariat n'est pas seulement considéré comme un moyen pour renforcer les capacités des deux partenaires. Il est parfois, aussi un objet en lui même : Comment renforcer ses capacités à agir en partenariat ? En remettant la question des valeurs au centre répondent certains.

2- « Projet » est ici considéré dans ses multiples facettes: un ensemble d'opérations planifiées et budgétées pour atteindre un objectif concret et précisément décrit ; un programme défini par des objectifs globaux et ses grandes étapes ; l'ensemble des priorités stratégiques d'une institution ; une vision, un but lointain ou une cause partagée par un ensemble d'acteurs



### ↳ Diversités des partenaires ou des acteurs-cibles.

L'étendue de la gamme de capacités sur lesquelles travaillent les ONG d'appui du Nord et du Sud reflètent leur propre diversité et celle de leurs « cibles » ou de leurs partenaires. Ces derniers interviennent dans des domaines d'activité très variées (capacités spécifiques).

Il s'agit d'institutions de nature diverse (association de militants-citoyens ou d'utilisateur, organisation représentative, ou petite structure professionnelle) qui peuvent avoir des tailles également très différentes. Elles ont donc des besoins de renforcement institutionnel et organisationnel également très différents.

Leurs modèles économiques sont multiples : elles peuvent intervenir sur le marché concurrentiel, fournir des services sociaux ou de services publics marchands ou encore, comme organismes d'appui, dépendre durablement de l'aide au développement. La problématique de leur autonomie financière se pose donc en des termes très différents.

## 3. Repères communs

Cette diversité des modes d'interventions, des « projets », des capacités et des institutions visées est logiquement à l'origine d'une grande variété de pratiques de renforcement des capacités. Elle n'empêche pas cependant l'expression d'un certain nombre de points de vue ou de repères communs.

### ↳ Des processus itératifs conçus dans la durée

La majorité des organisations interrogées conçoivent le renforcement des capacités comme un processus itératif. Il vise et il est mis en œuvre par des organisations et des systèmes d'acteurs qui évoluent progressivement et interagissent. Comme tout processus d'apprentissage sa progression est mal prévisible et donc peu planifiable d'autant qu'il peut se dérouler dans des environnements instables.

Son cheminement doit donc être conçu comme une succession d'étapes ou de cycles qui s'enchaînent dans la durée.

### ↳ L'évolution d'une relation

Les relations entre les acteurs durablement impliqués dans ce processus évoluent toujours au fur et à mesure de sa progression.

Les capacités évoluent, les besoins de renforcements se renouvellent, le positionnement réciproque des acteurs est remis en cause. Leur rôle au sein du processus de RC doit changer (du faire au faire faire, de l'appui directe à la facilitation...). Leur place respective dans la mise en œuvre de leurs projets communs ne peut plus rester la même. Ces changements interpellent la stratégie de chacun au-delà de ces projets.

L'aptitude des différents acteurs à anticiper ces évolutions (la leur, celle de leur partenaire et celle de leur relation) semble un facteur de réussite des actions de renforcement des capacités, particulièrement dans les cas de relations partenariales étroites et privilégiées, mais pas seulement.



## ↳ Des stratégies explicites et globales

Il y a quelques années, en caricaturant un peu, beaucoup d'ONG pensaient que le soutien et l'accompagnement dans l'action et quelques formations clés pouvaient tenir lieu de stratégies de renforcements de capacités de leurs partenaires.

Aujourd'hui la plupart s'accordent sur la nécessité de stratégies explicites, fondées sur des diagnostics partagés (et renouvelés), définies et pilotés avec et puis directement par les partenaires. Ces stratégies doivent être globales (concernant l'ensemble des fonctions et des aptitudes d'une organisation), mais ciblées sur des enjeux clés qui évoluent progressivement.

## 4. Problématiques partagées

Le principe d'une telle stratégie est plus facile à affirmer qu'à décliner concrètement. Les entretiens conduits au cours de cette première étape permettent d'identifier quelques enjeux et problématiques majeures sur lesquelles les ONG ont à la fois des points d'attention et des bonnes pratiques à échanger.

### ↳ Des problématiques particulières

#### 1) Accompagner « ex nihilo » l'émergence de nouvelles entités ?

Les ONG de développement peuvent viser l'accès des populations à de nouveaux services, ou le développement de nouvelles activités économiques. Elles sont parfois amenées à intervenir sur des territoires où aucune ONG locale n'est présente. Dans ces situations, la pérennité de leur action passe par l'émergence puis par la consolidation de structures nouvelles. Elles s'efforcent de les accompagner dans la durée jusqu'à leur autonomie. Cette problématique, qui peut recouvrir des situations très différentes est commune à plusieurs des organisations interviewées. Voici quelques-unes des questions qui peuvent se poser : comment, dès le départ constituer, organiser, accompagner et faire évoluer une équipe projet dans la perspective de son autonomisation ? Comment transformer une équipe projet en personne morale ? Comment accompagner ensuite cette nouvelle entité vers son autonomie ? Comment concilier efficacité du projet (et respect des obligations contractuelles) et processus d'apprentissage ?

#### 2) Le renforcement de capacité et la dimension pluri-acteur

Les problématiques pluri-acteurs, et les actions qui s'efforcent de renforcer les capacités individuelles et collectives d'organisations (et notamment leurs capacités à dialoguer avec d'autres) ne datent pas d'hier. Elles étaient déjà au centre des projets de développement local et de filière. Elles sont aujourd'hui renouvelées par les approches d'appui aux sociétés civiles et à leurs rôles politiques. Elles posent un certain nombre de questionnements communs : Comment accompagner en même temps des acteurs différents aux intérêts parfois divergents ? Comment renforcer des capacités à se concerter, collaborer, et agir collectivement ? Quel pilotage pour ce type de processus ? Quel positionnement de l'ONG d'appui dans ce pilotage ?



## ↳ Des problématiques communes à beaucoup de situation.

### 3) La relation inégale

Les organisations cibles des programmes de renforcement le soulignent, les ONG d'appui en ont conscience, leur relation est souvent une relation inégale. Cette inégalité se manifeste dans la définition et le pilotage des actions de renforcement, mais aussi parfois dans le cadre des projets communs, dans l'accès et la gestion des ressources.

Les divergences de point de vue et d'intérêt et parfois les tensions sont inévitables. Les leçons de l'expérience des « renforcés » et des « renforceurs » et leur dialogue permettent de les atténuer et de mieux les réguler. Cette capacité à débattre et remettre en cause la gestion et l'équilibre de cette relation peut être source de renforcement des capacités mutuel.

### 4) Le renforcement des capacités de gouvernances, des capacités de gestion et d'autonomie financière

Le renforcement des capacités de gouvernance, de gestion et d'autonomie financière sont très souvent présentées comme les clés de l'autonomie des organisations. Elles constituent trois des cibles les plus fréquentes des programmes de renforcements de capacités.

La gouvernance et la gestion sont des sujets sensibles. Les appuis dans ces deux domaines sont parfois vécus comme des formes d'ingérence. Ils peuvent aussi apparaître comme excessivement prescriptifs et normatifs. Mais, souvent, c'est moins le partenaire du Nord qui impose son modèle, que l'organisme d'appui, quel qu'il soit, qui importe le modèle dominant de gouvernance et de gestion au sein de groupes sociaux qui ont d'autres références.

Le modèle économique de la majorité des partenaires des membres du F3E dépend de l'aide internationale. Les bailleurs de fond sont donc des acteurs centraux dans les processus de renforcement des capacités de gestion et d'autonomie financière de ces jeunes organisations du Sud. Ils privilégient presque toujours la sécurisation de leur fonds et préfèrent soutenir les opérateurs les plus éprouvés. Ils permettent rarement aux jeunes ONG d'accéder directement à leurs subventions sans l'intermédiation d'un tiers plus expérimenté, sensé à la fois leur transmettre son expérience et les contrôler, deux rôles difficilement conciliables.

### 5) Programmer, suivre, évaluer, les programmes de renforcement de capacités et rendre compte de leurs résultats

Ces premiers entretiens laissent penser que les actions de renforcement de capacités seraient plus difficiles à programmer suivre et évaluer que d'autres (dès lors qu'on ne les résume pas à une somme transfert de compétences et de savoir faire). Soulignés plus haut, leur caractère itératif serait difficilement compatible avec des planifications trop rigides et leur ambition globale, rétive aux indicateurs quantitatifs. L'appréciation des effets de ces actions serait plus délicate que ceux de réalisations plus matérielles, impliquant moins « intimement » leurs acteurs. Il serait surtout plus difficile d'en rendre compte « objectivement » à des parties prenantes (les bailleurs) éloignées de l'action.

Le pilotage partagé du suivi-évaluation de ces actions semble une préoccupation commune à beaucoup d'ONG, qui sont à la recherche d'exemples pratiques et d'outils.



## ↳ Innovation, recherche

### 6) Les réseaux apprenants

Les relations bilatérales exclusives structurellement déséquilibrées ne sont guère favorables aux processus d'émancipation. Les ONG d'appui et leurs partenaires en soulignent souvent les limites, voir les dangers. A l'inverse, les échanges et l'entre-aide entre pairs apparaissent de bons vecteurs de renforcements des capacités. Partant de ces constats, plusieurs ONG ont développé des « réseaux apprenants » qui associent l'ensemble de leurs partenaires et/ou une partie de leurs « alliés ». D'autres s'apprêtent à s'engager sur cette voie ou s'interrogent sur sa pertinence, ses conditions de réussite et sa plus-value.

### 7) Les capacités d'influence politique

Aujourd'hui, les ONG du Sud et du Nord ne définissent plus leur mission comme elles le faisaient dix ou quinze ans plus tôt. En simplifiant excessivement, elles n'entendent plus seulement combattre directement la pauvreté et les inégalités, mais elles prétendent aussi, désormais, peser sur les politiques publiques et contribuer à les orienter. Ce nouvel objectif commun, peut-être encore inégalement partagé, appelle de nouvelles capacités et notamment de nouvelles capacités collectives. Celles-ci constituent un axe de travail et d'échange peut-être encore insuffisamment exploré.

Au final, cette première série d'entretiens a mis en évidence la diversité des ONG d'appui et de leurs partenaires, et celle de leurs modes d'intervention et de collaboration. Cette diversité se retrouve dans leurs pratiques et leurs stratégies de renforcements de capacités. Elle constitue un défi pour l'organisation d'échange d'expériences sur ce thème et pour l'identification de besoins communs de références et d'outils.

Cette première étape a également permis d'identifier une première série de problématiques, non pas communes à tous, mais souvent partagées. Elles apparaissent comme de bons supports pour poursuivre une réflexion collective en tenant compte de cette diversité.

Cette liste, non exhaustive, est cependant encore bien large. Il reste à choisir et à commencer à approfondir les problématiques retenues pour structurer la suite du programme. C'est un des objectifs du séminaire des 27 et 28 novembre prochains.

