

CHAPITRE 1

DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS À LA PROMOTION DES CAPACITÉS

Le terme « renforcement des capacités » est d'usage courant dans le développement international au vingt et unième siècle. Le terme fait habituellement référence à des activités conçues pour offrir les compétences et connaissances nécessaires pour créer de nouvelles politiques, de nouveaux programmes et de nouvelles institutions dans le monde majoritaire. De telles initiatives de renforcement des capacités sont en général compatibles avec les agendas présentés par les bailleurs et les organisations internationales extérieures au pays dans le monde majoritaire. Ces initiatives sont présentées comme servant les intérêts supérieurs du pays bénéficiaire avec les soutiens financier et autres souvent fournis pour permettre au pays d'entreprendre les « avancées » proposées. Dans ce contexte, le renforcement des capacités a au moins deux faces : la plus courante est celle bienveillante de l'assistance—et si cette face dans beaucoup de cas reflète une intention sincère, elle cache souvent une seconde face—une face de destruction et d'épuisement des capacités. Si les initiatives de renforcement des capacités doivent s'avérer bénéfiques, nous devons (comme le demande Verity, 2007) nous pencher avec un œil critique sur les méthodes et les motifs sous-jacents à ces politiques et programmes, notamment lorsqu'ils impliquent (comme cela est généralement le cas) des relations entre des groupes ayant des accès au pouvoir différents dans le paysage social, politique et économique actuel.

Comme le notaient Kenny et Clarke (2010), ce n'est qu'à la fin des années 90 que le terme de renforcement des capacités a commencé à apparaître régulièrement dans la littérature du développement communautaire et dans les agendas politiques occidentaux. Comme le souligne Craig (2010), la première référence à ce terme apparaît au début des années 90 dans les travaux de la

Commission des Nations unies sur le développement durable (PNUD, 1991), où il est fait référence au rôle des Nations unies dans le renforcement des capacités pour soutenir le secteur de l'eau (voir McGinty, 2003 pour une discussion). Par la suite dans les années 1990, le terme a été utilisé en Europe pour faire référence à la nécessité d'élaborer des stratégies pour le développement économique communautaire dans les communautés défavorisées (Commission européenne 1996). Autour de cette même période, « le renforcement des capacités » a trouvé sa place dans la littérature internationale sur le développement pour reconnaître la nécessité de dépasser les approches « descendantes » pour aller vers le renforcement « des capacités des peuples à déterminer leurs propres valeurs et priorités et à s'organiser pour le faire » (Eade & Williams, 1995, p. 64, cités dans Craig, 2010, p. 47). Depuis, l'utilisation de ce terme a connu une croissance exponentielle. Une recherche sur le « renforcement des capacités » sur Google Scholar donne 420 000 résultats, dont 250 000 pour la décennie précédente (2004-2014).

Au début du XXI^e siècle, la notion de renforcement des capacités est devenue un puissant mobilisateur des initiatives de développement communautaire dans les mondes majoritaire et minoritaire. De bien des façons, l'arrivée de ce terme – et la philosophie et l'approche sous-jacentes qu'il véhiculait – a été une évolution prometteuse bien que problématique, comme on peut le voir ci-dessous :

Sous le slogan séduisant « d'aider les peuples à s'aider eux-mêmes », les interventions de renforcement des capacités promettaient de changer la nature même du développement. Le renforcement des capacités s'oppose favorablement à l'ingénierie sociale descendante traditionnelle, aux programmes d'ajustement structurel ou aux modèles sociaux de développement. (Kenny & Clarke, 2010, p. 4)

Cependant, comme le soulignent Kenny et Clarke (2010, *passim*) et d'autres (voir par exemple, Mowbray, 2005; Craig, 2007; Verity, 2007; King & Cruickshank, 2012), le terme « renforcement des capacités », ainsi que tous les termes qui lui sont étroitement associés (par exemple, développement communautaire, partenariat, autonomisation ; et les termes hybrides tels que le renforcement des capacités communautaires, le renforcement des capacités participatives, l'autonomisation participative et ainsi de suite) sont souvent utilisés sans réfléchir, servant à promouvoir un agenda technocratique et néolibéral. L'hypothèse sous-jacente de nombreuses initiatives internationales de développement, dans le domaine du DPE ou dans d'autres domaines, étant que la communauté, la région ou le pays considéré ayant besoin d'assistance « manquent de capacités » et que

l'organisation internationale de développement ou le bailleur sont à même d'offrir ces capacités, sous forme de transfert de connaissances, de résultats prédéfinis, ou de méthodes managériales importées du monde minoritaire. La question de savoir qui sont ceux dont les capacités doivent être renforcées, dans quel but, au profit de qui, et identifiés par lesquels, est rarement posée ou est peu étudiée en profondeur. En effet, l'utilisation du terme renforcement des capacités rappelle une critique préalable du terme « sous-développement » :

... « sous-développement » a été utilisé le 20 janvier 1949 dans le discours inaugural de Harry S. Truman. « Ce jour-là, écrit Gustave Esteva, ancien directeur de la planification du gouvernement mexicain, 2 milliards de personnes sont devenues sous-développées ». Au sens réel, à dater de ce jour, elles ont cessé d'être ce qu'elles étaient, dans toute leur diversité et se sont retrouvées métamorphosées dans le miroir inversé de la réalité des autres : un miroir qui les déprécie et les renvoie à l'autre bout de la queue, un miroir qui définit leur identité qui est celle d'une majorité hétérogène et diverse, pour en faire une minorité étroite [et homogène]. (Karl Eric Knutsson, 1997, p. 109)

Trop souvent, on convient rapidement que le pays ou la communauté bénéficiaire manque de x, et on suppose rapidement que l'agence de développement (qu'il s'agisse d'une ONG, d'une agence publique, d'un groupe international de bailleurs, ou d'un établissement d'enseignement) a la connaissance et la compétence dont le « bénéficiaire » de l'initiative a besoin. On entend beaucoup moins souvent parler d'initiative dans laquelle l'organisme d'aide veut apprendre d'un pays en développement, ou fournit des ressources pour donner à un pays ou une communauté l'opportunité d'identifier ses propres besoins et prend le temps d'élaborer des approches qui capitalisent sur ses forces propres auto identifiées et ses objectifs. On entend encore moins souvent parler d'une véritable intention de la part d'un pays ou d'une organisation du monde minoritaire à sacrifier son propre pouvoir et ses avantages pour permettre un démantèlement partiel des inégalités structurelles sous-jacentes à l'origine de ce besoin « d'aide ». De ce fait, de nombreuses initiatives de renforcement des capacités offrent une assistance à court terme peu en rapport avec les contextes et cultures locaux et qui finalement affaiblissent les capacités locales, n'enrichissant que le portefeuille de l'organisation du monde minoritaire, plaidant pour d'autres initiatives de « renforcement des capacités ». Ainsi, dans les litiges et programmes de développement international, le renforcement des capacités a trop souvent servi de « cheval de Troie des idées néolibérales dans le

développement communautaire » (Kenny, 2002, cité dans Miller, 2010). Comme le note Ife :

Il n'existe qu'un petit pas entre l'agenda descendant inhérent du renforcement des capacités et un véritable colonialisme. L'imposition d'un agenda du développement à une communauté est caractéristique du projet colonialiste, dans lequel le colonisateur est considéré comme ayant des connaissances supérieures, la sagesse et la compétence, et donc capable d'imposer son agenda aux autres (Young, 2001). Un tel point de vue peut-être celui du colonisateur et du colonisé, bien que dans ce dernier cas il y a également un certain niveau de résistance et une tentative de contester l'agenda du colonisateur (2010, p. 72).

Plus particulièrement, les initiatives de renforcement des capacités axées sur l'éducation et la formation sont souvent basées sur un simple modèle de « transfert des connaissances », rappelant la critique de Freire (1972) d'un concept « bancaire » de l'éducation. Les modèles de transfert des connaissances de l'éducation et de la formation supposent une transaction unidirectionnelle, dans laquelle la connaissance est un produit possédé par l'éducateur. Cette notion donne peu ou pas de crédibilité (ou d'espace) à une transformation mutuelle du processus d'apprentissage ou à une contribution aux connaissances locales (voir Miller, 2010; Ife, 2010; Fanany et al. 2010; Stoecker, 2010). Dans ce modèle, l'éducation et la formation n'ont plus la possibilité d'aider les individus et les sociétés à s'appuyer sur leurs propres connaissances et expériences pour faire avancer leurs propres objectifs, et les éducateurs et les formateurs à apprendre des élèves. Comme l'a dit un des indigènes australiens :

Réhabiliter les capacités de notre peuple c'est [nous restituer la responsabilité] de notre propre avenir. Vous remarquerez que je parle de réhabiliter plutôt que de renforcer les capacités de notre peuple... nous avons 40 à 60 000 années de survie et de capacité. Le problème est que notre capacité s'est érodée et a diminué [avec les colonialistes blancs] – notre peuple a des compétences, des connaissances et une expérience... nous sommes tout à fait capables de nous occuper de nos propres enfants et de nous battre pour leur avenir. (Tedmanson, 2003, p. 15, cité dans Craig, 2010, p. 55)

En bref, la littérature sur le renforcement des capacités est truffée de contradictions, soulignant les « deux faces » du renforcement des capacités

mentionnées au début de ce chapitre – l’une bienveillante, l’autre potentiellement malveillante et destructrice. Plus important, la question de savoir si le renforcement des capacités est efficace, même lorsque ce renforcement est entrepris en ayant à l’esprit la force des communautés et des cultures, n’a pas encore été adéquatement étudiée. Comme l’indique Craig (2010):

Il subsiste clairement une confusion linguistique et idéologique importante qui entoure le terme [renforcement des capacités communautaires], comme avec les termes communauté et développement communautaire. Cette confusion est aggravée par le fait que, en dépit de l’enthousiaste rhétorique du gouvernement, il existe assez peu de preuves permettant de dire si cela [le renforcement des capacités communautaires] fonctionne. La littérature sur le développement communautaire a commencé à s’intéresser aux questions relatives à son efficacité (Barr et al., 1995, 1996; Craig, 2002; Skinner & Wilson, 2002), mais aucun de ces débats ne semble s’être transformé en analyse de l’efficacité [du renforcement des capacités communautaires]. (p. 53)

Pourquoi ce livre?

L’approche décrite tout au long de ce livre est née de la forte sensibilité des communautés indigènes nord-américaines aux « bonnes intentions » qui ont donné des résultats tragiques. En tant que telle, l’approche adoptée ici peut être considérée comme une réponse aux préoccupations et contradictions soulevées dans la littérature sur le renforcement des capacités. En reconnaissance de ces critiques, et pour distinguer l’approche en faveur de laquelle nous plaidons de celles que nous considérons comme problématiques, nous faisons référence aux initiatives dans ce livre comme permettant « la promotion des capacités » plutôt que « le renforcement des capacités ». Et enfin, ce livre considère que la promotion des capacités entreprises dans un profond respect du local, un engagement à des processus inclusifs, et avec une organisation de développement international, qui se positionne comme « ne sachant pas », est possible et peut être d’une véritable utilité et constitue une source d’apprentissage approfondie pour l’ensemble des partenaires impliqués. Un mélange de chance et de reconnaissance mutuelle, a permis à l’auteur principal de ce livre d’élaborer une approche de la promotion des capacités basée sur un premier principe de « ne pas faire de mal » et un second principe d’« honorer le local ». Cette approche a été conçue il y a plus de 25 ans, tout d’abord en partenariat avec les communautés des Premières nations au Canada, puis employée dans les activités de co-développement avec

de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. L'auteur principal pensait que le livre pouvait apporter une contribution, car il a pu constater par lui-même le potentiel des initiatives de promotion des capacités ancrées dans les initiatives locales d'avoir un impact important et à long terme sur les vies de l'ensemble des partenaires concernés. Cependant, ce livre a également été écrit suite au constat véhiculé par la littérature, selon lequel le « renforcement des capacités » peut être et est souvent incapacitant. Les conceptions et approches qui ont guidé ce travail qui a aujourd'hui plus de 20 ans, s'inscrivent dans la minorité des interventions internationales « de renforcement des capacités » – peut-être plus au moment où il a été rédigé qu'en 1989 lorsque cette histoire a commencé.

L'expérience de travail avec les communautés des Premières nations au Canada sera développée plus en détail au chapitre 3. Cependant, avant de commencer cette histoire, une seconde critique du développement suit – celle-ci axée sur la conception occidentale du développement de l'enfant, avec une référence particulière à l'Afrique subsaharienne. Cette critique du développement de l'enfant vaut pour de nombreuses disciplines et divers services ayant leur origine en Occident et qui perpétuent les mentalités de la colonisation au 21^e siècle.

Références:

- Barr, A., Drysdale, J., Purcell, R., & Ross, C. (1995). *Strong communities, effective government: The role of community work. Vol. 1.* Glasgow: Scottish Community Development Centre.
- Barr, A., Hashagen, S., & Purcell, R. (1996). *Measuring community development in Northern Ireland: A handbook for practitioners.* Glasgow: Scottish Community Development Centre.
- Commission européenne. (1996). *Social and economic inclusion through regional development: The community economic development priority in European structural funds programmes in Great Britain.* Luxembourg : Commission européenne.
- Craig, G. (2002). Towards the measurement of empowerment: The evaluation of community development. *Journal of the Community Development Society*, 33(1), 124–146.
- Craig, G. (2007). Community capacity building: Something old, something new...? *Critical Social Policy*, 27, 335–359.
- Craig, G. (2010). Community capacity building: Critiquing the concept in different policy contexts. Dans S. Kenny & M. Clarke (Eds.), *Challenging capacity building* (pp. 41-66). New York: Palgrave.
- Eade, D., & Williams, S. (1995). *The Oxfam handbook of development and relief.* Oxford: Oxfam.
- Fanany, I., Fanany, R., & Kenny, S. (2010). Capacity building in Indonesia: Building what capacity? Dans S. Kenny & M. Clarke (Eds.), *Challenging capacity building* (pp. 156-184). New York: Palgrave.
- Freire, P. (1972). *The pedagogy of the oppressed.* Harmondsworth: Penguin Books.
- Ife, J. (2010) *Human rights from below: Achieving rights through community development.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kenny, S. (2002). Tensions and dilemmas in community development: New discourses, new Trojans? *Community Development Journal*, 37(4), 284–299.
- Kenny, S., & Clarke, M. (2010). *Challenging capacity building.* New York: Palgrave Macmillan.

- King, C., & Cruickshank, M. (2012). Building capacity to engage: community engagement or government engagement? *Community Development Journal* 47(1), 5-28.
- Knutsson, K. E. (1997). *Children: Noble causes or worthy citizens?* New York: Arena/UNICEF.
- McGinty, S. (2003, November). *Community capacity-building*. Document présenté à la Conférence de l'Association australienne pour la recherche en éducation, Brisbane, Australie.
- Miller, C. (2010). Developing capacities and agency in complex times. Dans S. Kenny & M. Clarke (Eds.), *Challenging capacity building* (pp. 21-40). New York: Palgrave.
- Mowbray, M. (2005). Community capacity building or state opportunism? *Community Development Journal*, 40(3): 255–264.
- Programme de développement des Nations Unies. (1991). *Symposium for water sector capacity building*. Amsterdam: PNUD/ Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement.
- Skinner, S., & Wilson, M. (2002). *Willing partners?* Leeds: Yorkshire Forward.
- Stoecker, R. (2010). Capacity building and community power. Dans S. Kenny & M. Clarke (Eds.), *Challenging capacity building* (pp. 211-228). New York: Palgrave.
- Tedmanson, D. (2003, July). *Whose capacity needs building? Open hearts and empty hands: Reflections on capacity building in remote communities*. Document présenté à la 4e Conférence internationale sur les études critiques en management, Université d'Australie orientale, Adelaïde, Australie.
- Verity, F. (2007). *Community capacity building: A review of the literature*. Adelaïde : Ministère de la santé, Gouvernement d'Australie orientale.
- Young, R. (2001). *Postcolonialism: An historical introduction*. Oxford: Blackwell.