

Développement des capacités

Facteurs de réussite déterminants qui se dégagent des études de cas de la FAO

Le développement des capacités n'est pas un processus simple qui peut être décrit comme étant uniquement le résultat de la communication de connaissances ou d'expérience. C'est définitivement le résultat de facteurs étroitement liés qui optimisent les synergies entre les trois dimensions du système des capacités nationales: cadre réglementaire/politique, institutions, et individus.

L'examen des bonnes pratiques de la FAO en matière de renforcement des capacités¹ s'efforce de contribuer à la compréhension de ce processus dans différents contextes et dans les grands domaines de compétence de la FAO.

Le schéma qui se dégage des cas étudiés est que le développement des capacités a été le résultat de la combinaison a) de la volonté des institutions ou des acteurs au niveau national et/ou sous-national et b) de la compétence technique d'une organisation comme la FAO exerçant son action selon des modalités de renforcement des capacités qui sont normalement intersectorielles et multidimensionnelles.

Dans les trois stades présentés ci-après dans un ordre séquentiel d'interventions de renforcement des capacités, les facteurs déterminants décrits ont montré qu'ils peuvent potentiellement déboucher sur de bonnes pratiques de développement des capacités.

1. Stade initial: identification des interventions de renforcement des capacités. Les facteurs suivants se sont révélés utiles pour identifier et définir les interventions de renforcement des capacités et appuyer l'émergence des conditions permettant de stimuler le changement et la maîtrise nationale. La FAO a été en mesure de démultiplier leurs effets:

- a. Identifier les *initiatives internationales et/ou mondiales* qui peuvent découler des engagements internationaux ou mondiaux (traités, conventions, protocoles) signés par les pays ou auxquels ils ont adhéré. Il résulte souvent de ces engagements des obligations qui ont toutes les chances de créer des processus internes de transformation. Par exemple, dans le cas du Belize, les engagements pris au niveau international dans le domaine de la biosécurité ont incité le pays à réformer son secteur public en créant une institution semi-autonome chargée d'assurer la conformité du contrôle de la santé agricole avec les grandes conventions internationales dans ce domaine.
- b. Encourager *l'engagement des acteurs nationaux depuis le début de l'intervention* dans l'identification des besoins de renforcement des capacités, la définition des méthodologies et des approches, contribue à une évaluation conjointe des dimensions et des processus intervenant dans le renforcement des capacités, ainsi que des solutions possibles de mise en œuvre. Cela crée aussi les conditions permettant de renforcer le rôle des autorités nationales. L'exemple de l'intervention de la FAO au Kosovo destinée à élaborer une stratégie sur l'Éducation des populations rurales le démontre. L'engagement précoce des responsables des administrations publiques dans la conception de la méthodologie, dans l'élaboration des plans de travail et dans l'évaluation des besoins était fondamental pour établir l'appropriation d'une vision et de buts communs.

¹ Les termes "développement des capacités" et "renforcement des capacités" ont été utilisés indifféremment, bien qu'en général la terminologie ait évolué vers développement des capacités, étant donné les connotations différentes des deux expressions.

- c. Les progrès du développement des capacités dépend du niveau de maîtrise et d'engagement des acteurs nationaux – au niveau central et local – pour entreprendre des processus de changement. Il peut résulter de nouvelles politiques ou de nouveaux processus de réforme lancés par les pays, ou de la motivation d'une institution ou d'un individu à renforcer la qualité du travail ou des performances. Par exemple, le gouvernement mozambicain qui souhaitait vivement réglementer l'accès et l'utilisation des ressources naturelles nationales, a formulé et approuvé une série de lois régissant les terres, les forêts et l'environnement. Les engagements pris au niveau politique ont incité le gouvernement à entreprendre avec la FAO des activités à long terme en vue de la mise en œuvre appropriée de ces politiques.
- d. L'identification d'un champion local ou national est un élément fondamental pour le succès du renforcement des capacités. Une institution nationale, une société civile ou une organisation à base communautaire qui a les compétences, la motivation ou les ressources nécessaires devrait participer étroitement à l'initiative de développement des capacités ou, de préférence, en avoir la responsabilité, c'est-à-dire planifier l'approche et diriger sa mise en œuvre. Par exemple, les travaux menés par la FAO en Gambie sur la foresterie participative et le développement des entreprises, ont nécessité une approche multisectorielle et multidimensionnelle qui n'était possible que grâce à la participation active d'une ONG locale spécialisée dans les services et la formation en matière de vulgarisation forestière, qui était à même de créer les conditions au niveau local susceptibles de catalyser les activités de développement du village.
- e. L'évaluation des besoins apparaît comme un élément commun des bonnes pratiques de renforcement des capacités. Différents types d'évaluation des besoins sont entrepris par la FAO qui vont des évaluations de caractère formel, reposant sur la collecte de données qualitatives et quantitatives à des approches moins formelles reposant sur des processus consultatifs et participatifs. Le premier type d'approche utilisée par la FAO au Kosovo a permis de définir une stratégie pour l'éducation de la population rurale reposant sur les niveaux de capacités existants et sur les besoins réels; l'autre approche a été employée en Europe centrale et orientale afin d'obtenir les opinions des parties prenantes sur les besoins et l'ordre de priorité des activités de renforcement des capacités.

2. Formulation et mise en œuvre. Les facteurs suivants se sont révélés utiles pour définir de façon appropriée l'effort de renforcement des capacités. La FAO pourrait assurer l'intégration de ces facteurs dans les interventions de renforcement des capacités de l'Organisation, notamment:

- f. Améliorer l'attention portée au contexte national, régional et sous-régional aiderait à trouver des solutions adaptées aux situations et aux besoins au niveau local. Chaque pays a une histoire, une culture, des processus politiques, économiques et sociaux qui lui sont propres et qui influent sur son développement. Par exemple, les grands changements de société intervenus ces vingt dernières années en Europe centrale et orientale sont des facteurs déterminants. La fin du socialisme et les programmes de réforme foncière qui ont suivis ont offert la possibilité de réorganiser les résultats des privatisations grâce aux stratégies de remembrement des terres de la FAO. Il importe donc qu'une organisation comme la FAO ait une connaissance approfondie de ces processus pour définir des interventions puissantes de renforcement des capacités.

- g. Approche multidimensionnelle. Il est généralement reconnu que le développement des capacités implique trois dimensions - individus, institutions et cadre réglementaire/politique –car elles ne sont pas développées de façon isolée mais grâce à l’interaction des trois dimensions dans les systèmes plus vastes dont elles font partie. Par exemple, afin d’aider les autorités tonganes à examiner et à actualiser la législation sur les pêches, l’intervention de la FAO était centrée sur un examen participatif de la législation en vigueur, dans le cadre de consultations très étendues avec les institutions nationales, les communautés de pêcheurs et le secteur privé. Elle a aussi assuré la formation en cours d’emploi d’un jeune juriste tongan du Bureau des avocats de la Couronne. Les résultats de l’initiative ont montré que l’intervention aux niveaux individuel et institutionnel était un moyen efficace pour influencer de manière concrète au niveau réglementaire. Des projets de législation sur la pêche et l’aquaculture ont été formulés et adoptés par l’Assemblée nationale en 2002 et 2003, respectivement.
- h. Le développement des capacités devrait comprendre une combinaison de modalités d’intervention pour être efficace et produire des résultats dans les trois dimensions. Il faut s’assurer qu’un bon mélange de modalités d’intervention est sélectionné stratégiquement en fonction des buts, du retour d’expérience et de l’utilité sectorielle. Par exemple, afin d’aider le gouvernement de la République socialiste du Viet Nam à lutter contre l’influenza aviaire hautement pathogène (IAHP), la FAO a associé différentes modalités d’intervention. L’intervention directe, au niveau décisionnel, grâce à l’élaboration de documentation juridique et directive d’une part, et à l’organisation de voyages d’étude d’autre part, en même temps que d’importantes initiatives de communication, a créé une coopération déterminante entre les institutions gouvernementales à différents niveaux. La combinaison de formation pratique, de voyages d’étude et de conférences et/ou ateliers destinés aux vétérinaires du secteur public et aux experts de laboratoires clés, a encouragé l’échange des informations, qui s’est élargi aux praticiens vétérinaires du secteur privé. Par ailleurs, les laboratoires ont été dotés d’instruments d’analyse et de diagnostic efficaces qui ont été utilisés pour les opérations de terrain, ce qui a facilité la formation théorique.
- i. Préconiser l’utilisation de méthodes de formation avec une conception pédagogique appropriée. Une composante de formation bien conçue peut se révéler fondamentale pour la réussite d’une intervention de renforcement des capacités. La formation devrait avoir une durée adéquate, une teneur ciblée, une expérience pratique et un mélange de techniques pour le transfert des connaissances. De plus, certaines méthodologies de formation de la FAO semblent accorder un intérêt particulier aux approches et méthodes reposant sur les principes de l’apprentissage des adultes où l’expérience directe est à la base des activités. Par exemple, l’approche pédagogique des écoles pratiques d’agriculture semble particulièrement efficace car elle place l’apprenant au centre du processus d’apprentissage garantissant ainsi que la durée du cours est adaptée au contenu et aux objectifs de chacun. Les agriculteurs et les agents de vulgarisation participent activement à l’observation directe et à l’expérimentation dans les champs pendant toute la durée d’une campagne agricole. Un autre aspect important est lié à l’adaptation des matériels de formation aux situations et aux langues locales grâce à la participation active des acteurs nationaux, ce qui peut déboucher sur la maîtrise et l’institutionnalisation des outils et des méthodologies. En Gambie, la FAO a coopéré étroitement avec les fonctionnaires du Département des forêts et avec une ONG locale pour adapter les manuels, les directives de terrain et les fiches d’information au contexte local et national. À la suite de quoi les approches de la FAO ont été intégrées dans les directives du

gouvernement pour la mise en place de communautés forestières au niveau national et dans le programme de l'École forestière.

- j. Faciliter l'apparition de liens et de réseaux formels ou informels parmi les institutions aux niveaux national/ régional/ mondial *dans le cadre* de l'intervention de renforcement des capacités favorise l'enrichissement mutuel, le partage des informations, des pratiques optimales et de l'expérience acquise entre les différents acteurs. Cela établit des "voies" pour le dialogue et le partage du savoir faire, renforçant la coopération Sud-Sud, et aide à créer de nouveaux savoirs endogènes dans les secteurs pertinents.
- k. Le développement des capacités prend un temps considérable, en particulier aux niveaux institutionnel et décisionnel, et se réalise progressivement. Assurer un engagement à moyen et long terme pour les interventions de renforcement des capacités, en prévoyant qu'elles pourront s'étendre sur plusieurs années même si les formes, les échelles ou les mécanismes de financement sont différents, peut provoquer des changements profonds dans les capacités qui sont par nature complexes et non linéaires. La FAO a obtenu les meilleurs résultats grâce à des efforts suivis dans les pays sur une longue période. Par exemple, un partenariat de dix ans entre le Gouvernement indien et la FAO a permis d'introduire l'approche des écoles pratiques d'agriculture, d'abord sur une base pilote, et ensuite à une plus grande échelle. Dans l'un des États de l'Inde, l'approche de l'école pratique d'agriculture est maintenant officiellement adoptée pour former les agriculteurs aux pratiques agricoles durables.

3. Finalisation et durabilité. Les facteurs suivants ont montré qu'ils contribuaient à renforcer la durabilité de l'effort de renforcement des capacités et la FAO pourrait en multiplier les effets:

- l. Appuyer les acteurs nationaux pour internaliser les changements – par exemple en facilitant l'adoption de nouvelles politiques et en permettant d'assurer leur mise en œuvre en tant que priorité nationale; appuyer l'intégration de nouvelles connaissances dans les programmes nationaux et l'application de nouvelles procédures dans le fonctionnement des institutions; encourager les changements internes qui mettent le personnel en mesure d'utiliser les nouvelles compétences dans le travail de tous les jours.
- m. La stabilité des ressources est un élément central et déterminant de la durabilité du renforcement des capacités. Aussi, promouvoir l'allocation stable et stratégique des ressources au-delà de la durée des projets appuyés par la FAO qui peut être un signe de l'appropriation nationale des produits du renforcement des capacités et représente une étape concrète vers la durabilité. Par exemple, en Inde trois ans après la clôture du programme de la FAO, des crédits budgétaires sont encore prévus pour l'organisation d'écoles pratiques d'agriculture dans différents États.
- n. Appuyer l'apprentissage institutionnel et l'emploi d'approches progressives en utilisant des approches par étape et en garantissant que chaque étape s'inscrit dans la suivante. Par exemple, l'intervention de la FAO sur le remembrement des terres en Europe centrale et orientale a adopté une approche progressive, c'est-à-dire les premiers ateliers régionaux ont fourni des informations et évalué les besoins des pays, et des orientations ont été donnés sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre les projets pilotes. Les ateliers régionaux suivants ont été l'occasion de partager les informations avec les pays voisins et d'examiner les problèmes avec des spécialistes. Les gouvernements ont ainsi démarré un

processus interne d'analyse qui devait permettre ensuite d'élaborer les instruments politiques, législatifs et programmatiques nécessaires pour le remembrement des terres et de mettre en route des projets pilotes pour élaborer et expérimenter les techniques avant de s'engager dans des programmes à long terme.

- o.* Le développement des capacités est important non seulement pour les responsables des administrations publiques à tous les niveaux, mais aussi pour les membres des communautés et pour les institutions communautaires. Des exemples tirés de l'expérience de la FAO montrent que les interventions ciblées au niveau communautaire peuvent changer les capacités des communautés, conduire à un rôle plus actif au niveau local et à *l'autonomisation*. Par exemple, l'approche communautaire des Écoles pratiques d'agriculture a appuyé la formation de groupes et créé un impact positif sur la gestion des biens publics. Différents clubs d'agriculteurs ont créé des revenus grâce aux cotisations des membres, qui ont ensuite été utilisés pour le bien du village.
- p.* *Suivi de l'impact.* La mesure des changements intervenus dans les capacités est une opération dont la complexité est largement reconnue. En raison de la nature du processus de développement des capacités, il est difficile d'attribuer des impacts à des activités particulières. Le suivi des progrès des interventions de développement des capacités est toutefois fondamental. Dans les bonnes pratiques avérées, cet aspect n'a pas été précisé car il ne semble pas que ce type d'indicateurs soit utilisé de manière systématique au sein de la FAO. Il serait bon que de telles méthodes soient élaborées à l'avenir.