

Rôle des acteurs dans la formulation, le pilotage et la régulation de la Formation Agricole et Rurale (FAR) au Sénégal.

Par Elhadji Abdou GUEYE

Ingénieur d'Agronomie/Specialiste FAR

eagfissel@yahoo.fr Tel : 221 77 651 40 49

1 Historique

La nécessité d'engager un travail de fonds sur le système de formation agricole et rurale en partant d'une analyse prospective de la demande a été perçue au Sénégal dès la fin des années 90.

La réflexion sur la SNFAR est née de la convergence de réflexions plus larges. La première a été initiée par les organisations paysannes autonomes, en particulier la Fédération des ONG du Sénégal, sur l'adaptation de l'agriculture familiale au désengagement de l'Etat et à la libéralisation. La deuxième a concerné la réflexion prospective de l'Institut sénégalais de recherches agricoles sur les orientations à long terme de la recherche agricole.

Ces réflexions ont servi de base conceptuelle à :

- L'élaboration par le gouvernement de sa lettre de politique de développement agricole et rurale et sa lettre de politique de développement institutionnel qui ont reconnu un rôle central aux exploitations familiales et à leurs organisations, ainsi qu'aux collectivités locales dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes agricoles et ruraux.
- La formulation de programmes majeurs dont le Programme des Services Agricoles et des Organisations et des Producteurs
- La restructuration du ministère de l'agriculture pour le recentrer sur ses missions régaliennes et formaliser le partenariat avec les organisations de producteurs.
- La réflexion stratégique sur la FAR en tant que levier décisif de mise en œuvre. Cette réflexion a été facilitée par le souhait de la coopération suisse de se désengager d'un soutien non durable aux établissements classiques de formation agricole et de réorienter ses interventions.

La réflexion sur la FAR a été conduite entre janvier 98 et juillet 99 à deux niveaux :

- au niveau des écoles où l'analyse des performances et la réflexion prospective menées par les agents et les partenaires ont permis de s'interroger sur les causes des problèmes identifiés et leur avenir. Cet exercice a permis de constater que les problèmes de la formation et leurs solutions dépassaient le cadre des écoles ;
- au niveau national où le travail a été réalisé par un groupe de travail dont les analyses et les conclusions ont conduit à l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale (SNFAR).

La résultante était ainsi de travailler à une meilleure implication de tous les acteurs institutionnels et non institutionnels en leur donnant l'opportunité de sortir de la gestion d'activités au quotidien. **Le pilotage et la régulation** constituent naturellement ainsi entre autres un axe majeur d'intervention de cette stratégie nationale de formation agricole et rurale.

2 Acteurs impliqués

Conséquence des politiques d'ajustement et des processus de décentralisation et de démocratisation, l'espace de définition et de mise en œuvre des politiques et/ou programmes publics comme privés est composé d'une pluralité d'acteurs, dont les principaux sont l'Etat et ses démembrements, le secteur privé, les collectivités locales, les ONG et les organisations des

producteurs. Les partenaires techniques et financiers sont aussi des acteurs décisifs du fait de leur poids financier. Le principe de la subsidiarité est reconnu de tous.

.Au regard des expériences variées au Sénégal, la politique institutionnelle définie qui est en cours fixe les rôles des différents acteurs qui peuvent se décrire de la façon suivante :

- L'Etat : définition et pilotage stratégique de la FAR en collaboration avec les régions, la profession agricole et le dispositif de formation en place ;
- Les régions produisent les éléments de diagnostic ;
- Les Organisations des Producteurs (OP) participent au diagnostic dans les régions et sont associées aux choix politiques au niveau national ainsi qu'au Suivi/Evaluation ;
- Les structures de formation, les ONG porteurs de projets participent au diagnostic dans les régions et à la définition des orientations et à leur mise en œuvre (Formation de formateurs, formation de base et continue, centre de ressources ou spécialisées) ;
- Les autres prestataires devant répondre à la demande ;

Toutefois dans la réalité des incohérences persistent. L'Etat peine à assurer le pilotage et la régulation avec la remise en cause de son rôle central. Les OP ont encore des difficultés quant au suivi de la mise en œuvre des orientations.

3 Méthodologie

Les questions et points qui mobilisent les acteurs sont divers pour arriver à une régulation de la formation sont entre autres :

- Le recentrage sur l'idée que la formation seule isolée de par son caractère immatériel aura du mal à sortir du ghetto dans le quel elle est souvent enfermée.
- Le développement de stratégies à des niveaux différents avec l'Etat qui même si son leadership est remis en cause demeure l'acteur central.
- Des compromis avec les opérationnels de l'Etat, en conduisant ensemble des chantiers qui donnant des résultats pouvant constituer l'argumentaire pour convaincre les politiques. Les combats idéologiques seront difficiles à mener seuls mais aller vers des choses concrètes, progresser par étapes et trouver des compromis.

Les méthodes de travail utilisées se sont concentrées dans trois directions principales : i) sur le plan institutionnel en développant des relations entre les personnes et les institutions pour faire partager les orientations de la FAR, ii) sur le plan opérationnel en impulsant, accompagnant ou en suivant plusieurs chantiers régionaux : dans la vallée du fleuve, en Casamance, dans les Niayes, dans le bassin arachidier, iii) sur le plan pédagogique, en provoquant des rencontres et ateliers de partage d'expérience.

Après la création du Bureau de la Formation Professionnelle Agricole (BFPA) en mai 2003, la première étape a consisté à le faire connaître auprès des acteurs du sous-secteur et des partenaires au développement. Les outils mobilisés sont de divers ordres :

- Un principe les approches participatives : le BFPA impulse, mais la réalisation des actions envisagées est conditionnée à l'agrément et l'implication active des acteurs concernés, pour porter le chantier envisagé.
- Remédier au caractère imparfait de l'information disponible, source de décisions de rationalité limitée. Pour cela, rassembler, traiter, produire, relier, mettre en forme et diffuser sous forme électronique largement une information pertinente, que les autres acteurs pourront s'approprier avant de participer en connaissance de cause aux futures décisions. Mise en forme systématique des travaux réalisés, pour les faire connaître et les rendre exploitables par les acteurs intéressés.
- Initier des expérimentations contextualisées, dans un territoire, en s'appuyant sur ses acteurs, pour confirmer les hypothèses de départ ou faire évoluer les positions des acteurs, afin de

préparer les décisions à venir. Prendre prétexte de ces expérimentations pour faire en sorte que les acteurs puissent s'accorder sur la direction à suivre et sur les modalités pour y parvenir.

- Chercher à impliquer les acteurs institutionnels et non institutionnels (au prétexte, ou par le biais de diagnostics ponctuels par exemple) dans une réflexion d'ensemble, qui leur donne l'opportunité de dépasser le cadre restreint de la gestion d'activités « au quotidien ».
- Interventions reposant sur le principe « de la porte d'entrée » : préalablement à toute intervention, nous sollicitons un acteur (ou un groupe d'acteurs) en région, susceptible de porter avec succès la dynamique envisagée, dans la durée.
- Etudes : Elles ont permis de procéder à une analyse diagnostique et prospective du sous secteur, qui complète l'analyse historique produite en 1999. Des travaux dans deux régions (Basse Casamance, et Delta du Fleuve Sénégal),
- Ateliers nationaux et régionaux pour un large partage et une validation des informations produites.
- Formation des formateurs et des autres acteurs impliqués pour une meilleure compréhension des évolutions du secteur (politiques, nouvelles démarches, nouvelle répartition des rôles, etc).
- Cadres de concertation pour partager les avis différenciés sur des questions en débats
- Productions de références pour alimenter des argumentaires (Centres d'Initiation Horticole de Gandiaye et St Louis, CARITAS)
- Diffusion de bulletins mensuels pour décloisonner l'information et la rendre disponible
- Projets d'établissement, implication de la profession, prise en compte des dynamiques d'emploi locales.

4 Acquis

Une plus fine connaissance des enjeux et défis de la FAR sur un horizon de vingt ans, ainsi que l'évaluation qualitative des écarts observés entre l'offre et de la demande de FAR et de leurs dynamiques propres.

La redéfinition des missions des centres publics est en cours, pour contribuer à répondre aux besoins de formation professionnelle des ruraux dans tous les domaines.

La réalisation de diagnostics participatifs, qui ont permis aux acteurs concernés de s'accorder sur le décalage existant entre l'offre et les attentes de la demande (en termes de modalités d'appui, et aussi sur les rôles attendus des agents de développement).

Les acteurs se retrouvent régulièrement pour initier des réflexions qui ont permis au BFPA de reprendre l'initiative pour le compte de l'Etat et intégrer dans des programmes publics comme le Programme des Services Agricoles et d'Appui aux Organisations de Producteurs de prendre en compte les questions de pilotage et de régulation de la FAR.

Un groupe thématique sur Renforcement des Capacités a été institué pour la mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agrosylvopastorale (LOASP), afin d'améliorer l'articulation avec les principales institutions positionnées sur la Recherche agronomique et le Conseil Agricole et Rural. L'animation de la réflexion stratégique conduite dans ce cadre devrait permettre d'améliorer la cohérence des actions du triptyque Recherche – Conseil – Formation.

Les écoles et centres de formation agricole commencent à s'ouvrir, certes encore timidement : projet d'établissement du Centre de Formation Professionnelle Horticole de Cambérène, diversification de l'offre de formation du Centre d'Initiation Horticole de Saint Louis, à destination des jeunes ruraux, dont la maîtrise d'ouvrage est partagée avec les Organisations professionnelles de la Vallée (FPA, ASESACAW), formation des formateurs de l'enseignement supérieur agronomique sur l'approche par la demande

Ce mouvement d'ensemble qui s'est mis en place a aussi permis la concession de différents programmes publics aux Organisations des Producteurs (PSAOP, PACD), le transfert des écoles d'agriculture aux ministères techniques, les projets d'établissement de l'Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture et de l'Ecole Nationale des Cadres Ruraux qui ont donné naissance à

l'université de Thiès, le Réseau des formateurs du Fleuve dans la vallée du fleuve, l'existence d'une expertise significative dans le domaine, l'acceptation par l'Etat de la possibilité de confier à des acteurs associatifs ou privés des établissements de formation en concession de service public.

Le Conseil Agricole et Rural repose sur les principes de la Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale (SNFAR) dans ses modalités d'internalisation ou d'externalisation tout en essayant de construire sa légitimité. Un travail d'approfondissement de la connaissance de l'offre et de la demande de formation a été réalisé avec des exercices de diagnostics conduits en région. Aujourd'hui, même si la coordination des acteurs demeure difficile, le document de la SNFAR est admis comme la seule référence. Les cadres de discussions mis en place sont connus et acceptés de tous.

Malgré ces acquis, des incohérences persistent encore dont l'absence des professionnels dans les instances de pilotage des institutions de formation et d'appui et dans les chantiers de réforme qui y sont conduits. Les institutions de formation publiques et privées restent peu articulées et coordonnées entre elles et entre les différents niveaux de formation. L'Etat n'assure toujours pas un pilotage efficace de l'ensemble.

5 Leçons apprises

Les stratégies individuelles et les réseaux informels ne convergent pas toujours vers l'atteinte des objectifs pourtant affichés par les différentes institutions. Le pilotage et la régulation travaillent principalement au changement des pratiques et des comportements des acteurs, institutionnels ou non. Toutefois, les systèmes humains sont complexes, et l'adhésion des acteurs n'est pas toujours garantie.

Les changements comportementaux attendus se situent sur une échelle de temps très longue car le rythme des acteurs impliqués constitue un déterminant fort. Les travaux réalisés sous forme d'expérimentation avec les acteurs de terrain, nous renseignent sur ce qu'il convient de faire pour tendre vers un pilotage et une régulation plus effectifs.

Le pilotage et la régulation ne se construiront pas à partir de nouvelles entités institutionnelles, avec des moyens spécifiques. Il s'agit plutôt de coordonner et mettre en synergie un ensemble de dispositifs existants, public comme privé, à l'échelle nationale et régionale