

Malon Xavier
Assistant technique
Bureau de la formation Professionnelle Agricole
BP 2001 RP - Dakar Sénégal
Tél. (221) 77.571.43.28 Fax (221) 33 .867.37.45
Mail : xaviermalon@gmail.com

1- Eléments de contexte

Au milieu des années 90, tous les acteurs du développement rural, exception faite des écoles de formation agricole, enclenchent une réflexion globale sur la réforme de la vulgarisation, qui conduira à la création de l'agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR), dont les activités devront répondre à une demande des producteurs, mais aussi du fonds national pour la recherche agricole et agroalimentaire (FNRAA), régi par la demande.

A leur demande, ce chantier accordera une large place à l'évolution du rôle et de la place des producteurs, via leurs organisations professionnelles, dans la définition, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques pour le secteur agricole.

En 1998, la lettre de politique de développement institutionnel pour le secteur agricole consacre pour la première fois la reconnaissance par l'Etat des organisations professionnelles en tant qu'actrices institutionnelles ; c'est le point de départ qui leur permettra par la suite de gérer des fonds publics, pour assumer des missions de service public.

Ce document cadre important constitue de fait l'annexe de l'accord de crédit signé entre la république du Sénégal et la Banque mondiale pour la mise en œuvre du programme des services agricoles et d'appui aux organisations de producteurs (PSAOP).

Les écoles, qu'il s'agisse de la formation des techniciens ou des ingénieurs, restent en marge de ce processus, en grande partie du fait qu'elles ont été épargnées de l'ajustement structurel qui a touché de plein fouet toutes les autres catégories d'acteurs ; jusqu'en 1997 en effet, elles ont bénéficié d'appuis importants de la coopération française d'abord, puis de la coopération suisse, qui les ont mis à l'abri des aléas de la conjoncture économique environnante.

Avec la mise en chantier du programme PSAOP déjà cité, et des réformes qui en découlaient, avec également le désengagement amorcé du partenaire suisse, les formateurs ont alors enclenché une réflexion diagnostique et prospective, encouragée et soutenue par la coopération suisse, qui aboutira en 1999 à la validation d'une stratégie nationale de formation agricole et rurale (SNFAR)¹.

Le document pose la problématique en ces termes : « la Formation Agricole et Rurale doit avoir pour priorité la modernisation de l'agriculture familiale, l'émergence d'une véritable économie rurale et leur intégration dans une économie nationale et internationale ouverte. Elle doit appuyer aussi le développement d'une agriculture intensive à base de capitaux. »

¹ « Former les acteurs d'une nouvelle économie agricole et rurale - Orientations et stratégies de formation à l'horizon 2015 » - rapport du groupe de travail (juin 1999).

Un instrument à la disposition du service chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale au Sénégal

Quatre grandes orientations et les stratégies pour les réaliser ont été définies à partir de ces nouvelles missions et priorités :

Généraliser en milieu rural l'éducation de base, et assurer à tous les ruraux l'accès à l'alphabétisation
Répondre aux besoins de formation professionnelle des ruraux dans tous les domaines.

Renforcer, adapter et mieux articuler les formations secondaires et supérieures entre elles et avec celles destinées aux ruraux.

Réguler l'ensemble des institutions publiques et privées de formation agricole et rurale.

Pour l'essentiel, nous en retiendrons que les demandes de formation des ruraux doivent constituer le point de départ de l'identification des actions de formation, et qu'ils doivent désormais être associés à la définition des contenus et des modalités de réalisation.

Pour ce faire, et afin de combler les carences constatées en matière de pilotage du sous secteur, la stratégie recommande que le ministère en charge de l'agriculture et de l'élevage se dote d'un service dédié à la formation agricole et rurale, pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale.

Elle préconise également la mise en place d'un comité national de planification stratégique de la F.A.R. et de comités régionaux, pour que les services publics, le secteur privé, les collectivités locales et les organisations de producteurs disposent d'un cadre de concertation spécifique pour conduire sous forme participative une nécessaire régulation, réclamée par tous pour assainir le sous secteur et accroître la qualité des prestations de formation.

La dynamique enclenchée, fortement soutenue par les coopérations suisse et française, et par la Banque mondiale, donnera lieu à plusieurs avancées concrètes, dont nous nous bornerons à signaler :

- La création d'un comité national de planification stratégique de la FAR, par arrêté primatorial en 2000, quelques semaines avant l'alternance politique.
- La même année, avec l'appui exclusif de la coopération suisse, voient le jour le réseau Formation Fleuve (RESOF) au nord du Sénégal, et un comité régional, logé au Conseil régional de Ziguinchor (Casamance, au sud du pays).
- La nomination d'un conseiller Formation au cabinet du ministre de l'agriculture.
- L'instruction d'un projet de la coopération française, intitulé Promotion d'une agriculture compétitive et durable (PACD), dont une composante sera consacrée à la mise en œuvre de la stratégie nationale et au renforcement des capacités des organisations professionnelles, en tant qu'actrices institutionnelles pour le développement des filières agricoles.
- La création en mai 2003 d'un Bureau de la Formation Professionnelle Agricole (BFPA), rattaché au cabinet du ministre de l'agriculture et de l'élevage ; il est chargé de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle agricole et, sous l'autorité du ministre, il supervise et coordonne l'ensemble des structures de formation professionnelle agricole.
- La promulgation mi 2004 de la première loi d'orientation agrosylvopastorale du Sénégal, qui intègre telle qu'elle la stratégie nationale de formation agricole et rurale.

Dans le cadre du projet PACD, un assistant technique sera mis à la disposition du Bureau de la formation professionnelle agricole dès le mois de septembre 2003.

La réforme du dispositif global de la coopération française, à la mi 2004, ralentira considérablement la mise en œuvre de ce projet, finalement transféré à l'Agence Française de

Développement en juillet 2005, et dont la maîtrise d'ouvrage sera dévolue à l'Etat du Sénégal, via le ministère des finances.

Le projet ne sera véritablement opérationnel qu'au second semestre 2006, en raison de la complexité du montage opérationnel, du recrutement du personnel d'appui et des délais induits par le respect des procédures édictées par le code des marchés publics sénégalais.

Ces retards accumulés n'ont cependant pas réduits le BFPA à l'inaction, grâce à la compréhension et au soutien appuyé de la coopération helvétique, à travers son bureau d'appui à la coopération sénégalais-suisse, basé à Dakar.

C'est ainsi que le bureau de la formation professionnelle agricole, composé au départ uniquement d'un chef de bureau et d'un assistant technique français, se fera connaître des autres acteurs en commanditant, en avril 2004, un diagnostic participatif de l'offre et de la demande de formation agricole et rurale dans deux régions du Sénégal (Casamance, et delta du fleuve Sénégal).

Une cinquantaine d'acteurs et d'actrices en région seront mobilisés pour conduire ce diagnostic, avec l'appui méthodologique du Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG) de Dakar, et le Centre national d'études agronomiques des régions chaudes (CNEARC, devenu récemment Institut des régions chaudes au sein de SUPAGRO Montpellier).

Par la suite, d'autres partenaires tels que le World Bank Institut, ou la Plateforme d'appui au développement rural (HUB Dakar) permettront au BFPA d'organiser plusieurs sessions de formation internationales au Sénégal, pour concentrer les efforts sur la problématique de la construction socialisée de la demande de formation des agriculteurs et des agricultrices, très majoritairement pluriactifs dans cette frange sahélienne.

2- Le projet Promotion d'une Agriculture Compétitive et Durable (projet AFD)

D'un montant de 2,3 millions d'euros hors assistance technique, le projet PACD a pour objectif de contribuer à améliorer et rendre durable les performances et la compétitivité de l'agriculture sénégalaise, en appuyant les différents acteurs du monde rural :

- À s'impliquer dans les choix de stratégies de développement et dans les négociations commerciales internationales,
- à remplir leurs nouvelles fonctions dans le cadre d'un paysage institutionnel recomposé.

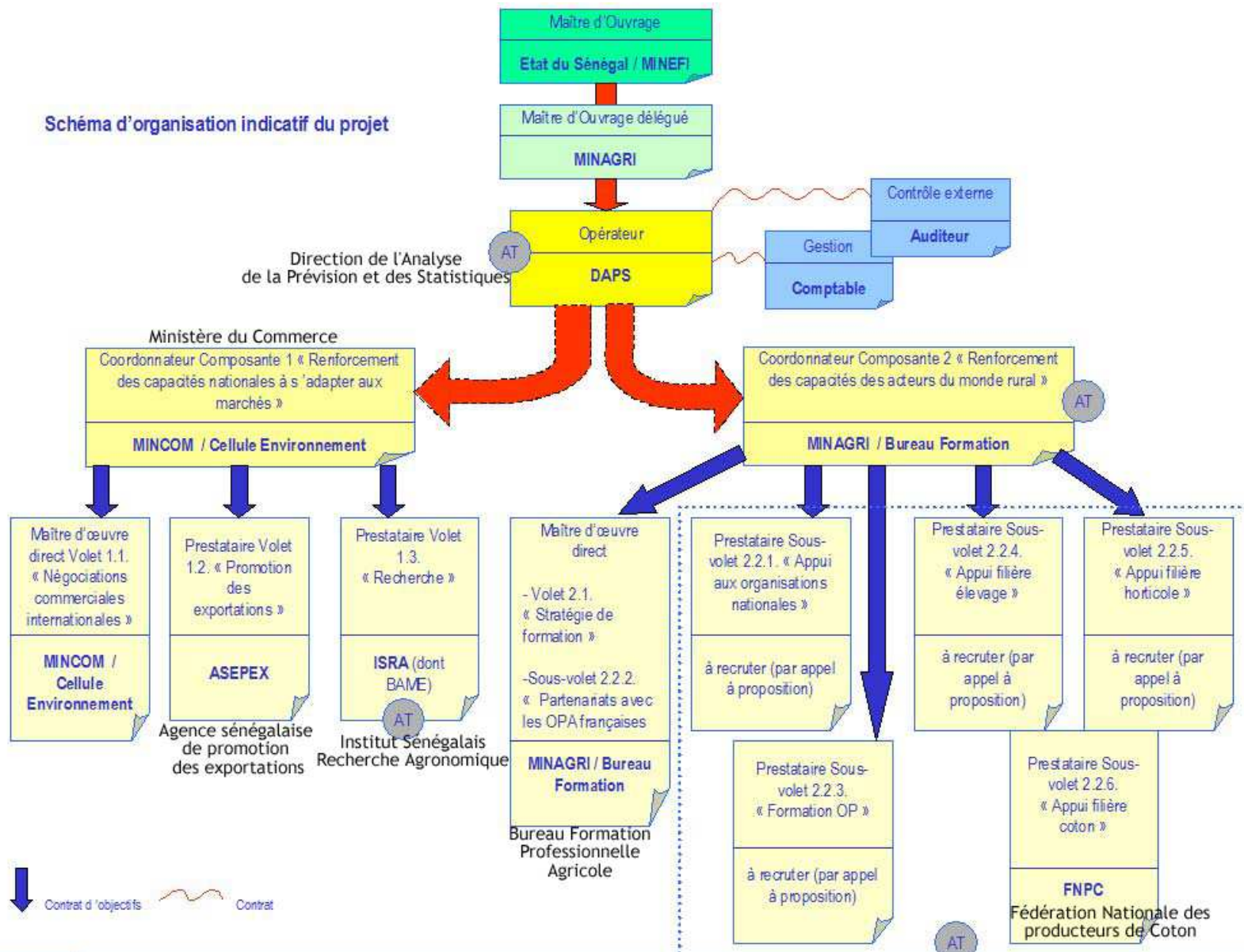
Plus précisément, dans le contexte de la loi d'orientation agricole, le projet vise notamment l'adaptation des produits aux marchés, la formation des producteurs, ainsi que le renforcement des organisations professionnelles et interprofessionnelles, et enfin l'adaptation de l'offre de formation à la demande, en appuyant la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale (SNFAR).

Le montage institutionnel est brièvement résumé sur le schéma qui suit; la complexité tient aux nombreux niveaux de délégation de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, impliquant le respect des procédures propres à chaque institution, jusqu'à la Direction de la dette et de l'investissement (ministère des finances) et l'Agence française de développement.

Le montage traduit également une volonté forte d'utiliser la délégation de maîtrise d'œuvre, via la signature de contrats d'objectifs, pour en faire une action de renforcement des capacités, techniques et de gestion, des organisations professionnelles agricoles attributaires des différents volets « OP » notamment.

Un instrument à la disposition du service chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale au Sénégal

Schéma d'organisation indicatif du projet



Un instrument à la disposition du service chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale au Sénégal

Dans l'esprit, il ne s'agit pas de déléguer une prestation de service, mais d'accompagner une dynamique en cours portée par l'OPA chargée de la mise en œuvre du volet, à charge pour celle-ci de développer des actions pour l'ensemble des OP concernées. Il convient du reste de rappeler qu'étaient exclus de ces appels à proposition les bureaux d'études et les ONG.

Le Bureau de la formation professionnelle agricole est chargé de coordonner la seconde composante du projet; il met en œuvre directement la sous-composante SNFAR, et délègue la responsabilité de la conduite et de la gestion de cinq volets (cf. partie inférieure droite du schéma) à des organisations paysannes, sélectionnées sur la base d'appels à proposition par voie de presse. Les critères d'évaluation retenus, pour procéder à cette sélection, étaient les suivants :

- Le critère d'éligibilité (bonne gouvernance, absence de condamnation, reconnaissance officielle, etc.).
- Le critère d'intérêt et d'engagement pour le domaine visé par l'appel à proposition
- Le critère de capacité et d'expérience technique
- Le critère de mobilisation de partenariat et d'animation de réseau
- Le critère de capacité et d'expérience en matière de gestion

Outre un classique comité de pilotage, des comités de suivi se réunissent sur une base trimestrielle pour chacune des deux composantes; le secrétariat de la composante « Renforcement de capacités des acteurs du monde rural » est assuré par le Bureau de la formation professionnelle agricole, tandis que le comité de suivi est constitué de représentants des organisations professionnelles faitières, des organisations paysannes gérant les différents volets du projet, des collectivités territoriales, des institutions publiques et des centres privés de formation agricole et rurale, de la formation des producteurs à l'enseignement supérieur agronomique.

La sous-composante appui aux OPA est dotée d'un peu plus de cinq cent mille euros, et alimente les comptes bancaires des OP délégataires, sur la base de programmations annuelles validées par l'équipe-projet et le ministère de l'agriculture et de l'élevage, au fur et à mesure des mémoires de dépenses présentés et validés.

La sous composante d'appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale dispose quant à elle d'un budget légèrement inférieur à trois cent mille euros, pour les trois années du projet.

Elle se décline en cinq axes, représentant autant de lignes budgétaires :

- Diagnostic du dispositif de formation
Il s'agissait pour l'essentiel du diagnostic de l'offre et de la demande de formation dans deux régions, évoqué à la fin du chapitre consacré au contexte. Par la suite sont venus s'y ajouter la réalisation d'une base de données nationale des opérateurs de FAR, ainsi qu'un volet capitalisation.
- Appui au Bureau FPA (équipements, fonctionnement)
En véhicules, équipements bureautiques, missions en régions.
- Appui aux réseaux et comités de coordination
Il s'agit ici d'aider à la mise en place d'un comité national de pilotage du sous secteur de la FAR, instance légitimée par la représentation des quatre catégories

d'acteurs en présence², et de tester cette formule dans quatre régions administratives³, à l'image de ce qu'a initié la coopération suisse en Casamance dès 2000.

Ce volet prévoit en parallèle l'appui à la mise en place de réseaux de formateurs, qui seraient les instances opérationnelles, chargées de préparer les décisions des instances plus « politiques » que constituent les comités national et régionaux.

- Appui pédagogique pour redéfinir l'offre de formation
Ce volet s'attache à l'élaboration de projets d'établissements, à la formation de formateurs, ainsi qu'à l'évaluation de formations existantes et à la mobilisation d'expertise.
- Mise en œuvre de partenariats entre établissements de formation sénégalais et étrangers.
Disposant d'une enveloppe relativement modique, il s'agit davantage de faciliter une première mise en relation entre établissements du nord et du sud, en vue de construire des partenariats, plutôt que de financer les actions futures qui constitueront le ciment de ces partenariats.

3- Les enseignements

Les expériences du programme de la Banque mondiale et du projet de l'AFD, visant à faire des traditionnels bénéficiaires de formation de réels commanditaires, en confiant à leurs organisations professionnelles la responsabilité de définir et mettre en œuvre les actions de formation qui répondent aux besoins de leurs membres, sont particulièrement intéressantes.

S'inspirant des travaux du groupe de Neuchâtel, conduits à la fin des années 90 dans le cadre de l'abandon de la vulgarisation, très encadrée, au profit d'un conseil agricole répondant à la demande des producteurs, le changement de paradigme se traduit très concrètement par une meilleure efficacité de l'utilisation des budgets mobilisés (coûts unitaires de formation moins élevés, nombre de bénéficiaires directs plus élevé), ce qui va dans le sens d'une formation de masse à coût supportable.

Les formations dispensées font largement appel à l'expertise paysanne ; elles sont peu livresques (à l'inverse de celles délivrées dans le dispositif public formel) et partent des problèmes concrets que doivent résoudre les producteurs, et qu'ils ont eux mêmes priorisés.

En revanche, ces organisations paysannes, généralement chichement dotées en personnels d'appui technique, souffrent encore de carences en matière de programmation ; elles hésitent souvent à faire appel à l'expertise sur marché, et répugnent à collaborer avec les institutions publiques de formation agricole et rurale, excepté peut être les établissements de formation supérieure.

S'agissant du projet PACD, force est de reconnaître que si les OPA se dénombrent par centaines, il a néanmoins fallu systématiquement relancer les procédures d'attribution des différents volets de la composante 2, faute de disposer de plusieurs propositions lors de l'ouverture des plis.

Les critères de bonne gestion et de capacités techniques en ont sans doute découragées l'immense majorité, dans un contexte où il n'est pas rare que cinq années ou plus se soient écoulées depuis la dernière assemblée générale...

² OPA, collectivités territoriales, secteur privé et services étatiques.

³ La formation professionnelle figure au nombre des compétences transférées aux collectivités depuis 1996.

Un instrument à la disposition du service chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale au Sénégal

En accordant sa confiance aux OPA les plus expérimentées, on court évidemment le risque d'accroître le fossé séparant les organisations les plus dynamiques de la grande masse des autres OP.

Cela étant, il y a cependant lieu de se féliciter que des organisations professionnelles agricoles en arrivent à gérer directement des fonds publics dépassant le milliard de francs CFA, entièrement dédiés à la formation, sans incidents notables.

La seconde sous-composante du projet promotion d'une agriculture compétitive et durable, relative à la mise en œuvre de la stratégie nationale de formation agricole et rurale, n'est pas totalement indépendante de celle consacrée au renforcement des OP puisqu'il est question, entre autres, de tester l'intérêt de concéder des missions de service public aux acteurs non étatiques.

Le couple Bureau formation, du ministère de l'agriculture, et projet PACD (instrument mis à la disposition du BFPA) a grandement facilité le rapprochement avec les établissements de formation supérieure agronomique (relevant d'une autre tutelle), d'où sortiront les futurs ingénieurs, formateurs et enseignants ; le rééquilibrage progressif d'une offre-catalogue au profit d'une approche par la demande, de même que la diversification amorcée de l'offre de formation disponible représentent de ce point de vue des résultats tangibles.

Des instruments de pilotage pour les décideurs (connaissance du sous secteur, base de données des acteurs) et des actions répétées de formation des formateurs constituent d'autres produits.

Les difficultés majeures rencontrées semblent à ce jour se situer sur deux plans :

- Les à priori réciproques, établis de longue date entre les centres de formation à la base et les établissements de formation secondaire technique (tous publics) d'un côté, et les producteurs et leurs organisations représentatives de l'autre : les seconds reprochent le peu de considération que les premiers manifestent à l'endroit de leurs préoccupations et de leurs contraintes ; les acteurs du dispositif public de FAR voient dans l'évolution actuelle une remise en cause de leurs compétences et accumulent de la rancœur, tout en admettant qu'ils ont encore du mal à discuter d'égal à égal avec des producteurs, ou encore d'être mis en concurrence avec des offreurs de formation privés

en conséquence, la rénovation du dispositif public peine à se matérialiser. Les projets d'établissement avortés lors du retrait de la coopération suisse en 1997 ont laissé jusqu'à ce jour un souvenir douloureux dans les esprits, accroissant les résistances aux changements pourtant nécessaires ; si l'on ajoute à ce tableau l'absence d'investissements par l'Etat depuis des décennies, qui se traduit par des infrastructures peu reluisantes, des équipements pour la plupart obsolètes ou hors d'usage, et des budgets de fonctionnement modestes, on peut comprendre sans grande difficulté l'état d'esprit du corps enseignant.

L'évocation des difficultés rencontrées par les écoles ne serait pas exhaustive si l'on n'y ajoutait encore l'absence de plans de carrière pour les formateurs, d'une part, et les perspectives d'emploi peu reluisantes pour les élèves et étudiants d'autre part (conséquence de l'atonie du marché de l'emploi, de l'arrêt du recrutement automatique dans la Fonction publique depuis 1993, et enfin d'une adéquation toute relative du profil

des formés et des besoins des employeurs). Cet état de fait conduit à rendre suspect tout encouragement à faire évoluer les pratiques, à ouvrir les établissements à la profession agricole, ou encore à revisiter la carte actuelle de l'offre de formation proposée ; de ce point de vue, la confusion persistante entre la formation de techniciens et celle d'agents techniques (grade de la fonction publique) est suffisamment révélatrice des difficultés d'adaptation rencontrées.

- Dans les domaines de la régulation et du pilotage, qui devraient permettre une réelle implication de toutes les catégories d'acteurs pour s'atteler à définir les orientations souhaitables en terme d'efficacité et d'équité, mais aussi pour tendre vers des prestations de meilleure qualité, les progrès sont relativement lents. L'aspect participatif de cette « cogestion » est parfois superficiel, la prise d'initiative reste faible là où des cadres de concertation existent ; Les OP sont déjà sur-sollicitées dans de nombreuses instances de pilotage, quant aux collectivités locales, elles arguent du fait que les ressources n'ont pas suivi, loin s'en faut, le rythme des transferts de compétence de l'Etat central à leur profit.

A la décharge de ces acteurs, il faut convenir que la mise en œuvre de la loi d'orientation agro sylvo pastorale a connu un retard indéniable : promulguée mi 2004, les deux premiers décrets d'application ne sont parus qu'au début de l'année 2008.

Le premier a trait à la mise en place du conseil supérieur d'orientation agro sylvo pastoral, présidé par le président de la république ; le comité national d'orientation de la FAR devrait en être une émanation, à même de disposer de la légitimité que ne possède pas le bureau formation professionnelle agricole, qui relève d'un seul département ministériel.

Le second décret précise les modalités de mise en place et de fonctionnement du Fonds national de développement agro sylvo pastoral, destiné à prendre en charge le conseil, la formation et la recherche agricole et agro-alimentaire.

Même s'il est à craindre que les espoirs suscités par ce nouveau Fonds national de développement soient en partie déçus, tant sont grands les besoins auxquels il devra faire face, ce sera sans nul doute une avancée majeure de par la réelle cogestion proposée ; sa maîtrise progressive pourra également faire disparaître au fil du temps les perversions constatées dans les approches projet, où l'obligation, compréhensible, de décaisser dans des délais relativement courts conduit parfois les bénéficiaires à adopter des comportements de consommateurs exclusifs.

Nous concluons en rappelant, si besoin en était, qu'une politique de formation agricole ne trouve sa cohérence que si elle est adossée à une politique agricole lisible, tant au plan national que dans ses spécificités régionales.