

UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE DE LA RENOVATION DES FORMATIONS AGRICOLE ET RURALE

EXEMPLE DU SENEGAL

SARR Souleymane, Bureau des formations rurales,
Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural

Pour faire face à une situation récurrente d'insécurité alimentaire et de faible productivité les nouvelles autorités issues de l'alternance politique ont pris des mesures successives au plan agricole à travers les programmes spéciaux (maïs, manioc, sésame, autosuffisance riz, etc.), le Plan REVA, la Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance (programme GOANA)... La persistance de la situation de déficit céréalier a amené les autorités à faire de la GOANA le seul cadre de politique pour un renouveau agricole axé sur des stratégies d'intensification avec utilisation de techniques et technologies pour accéder à des niveaux de productivité jamais atteint jusqu'à présent.

C'est dans ce contexte marqué aussi par une politique de planification par objectifs (élaboration de Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme, CDSMT, du Ministère de l'Agriculture) que la question des capacités requises des producteurs se pose car, pour parvenir durablement aux rendements agricoles prévus, la formation et le conseil constituent des passages obligés. Dès lors, le dispositif de conseil et de formation agricole et rurale, est interrogé au double plan de ses fonctions et de ses fonctionnalités au travers des préoccupations du Ministère de l'Agriculture :

- recentrer le dispositif de conseil et de formation agricole et rurale sur des missions directement en rapport avec les dynamiques de renouveau agricole en cours ;
- inscrire les missions d'accompagnement des politiques mises en œuvre par le dispositif de formation dans une logique de contrat d'objectifs ;
- ancrer les structures de conseil et formation dans leurs territoires d'emprise (Organisations Professionnelles, élus locaux, société civile, autres acteurs institutionnels inscrivant leur action dans le développement du secteur agricole et rural, etc.) ;
- renforcer la qualité de l'offre de service de conseil et de formation et optimiser les moyens.

1/ LE SECTEUR AGRICOLE : UNE EVOLUTION CONTRASTEE, UNE MONTEE EN PUISSANCE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES.

Malgré les efforts de diversification, avec notamment le développement de l'activité maraîchère et fruitière ainsi que la promotion d'autres filières (maïs, manioc, sésame, bissap), le secteur agricole et rural qui occupe 57% de la population continue de connaître de sérieuses difficultés de croissance. Sa part dans le PIB est de moins de 17% aujourd'hui contre 19% en 1965 et son taux de croissance reste inférieur au croît démographique. L'élevage contribue pour 7% du PIB et constitue un atout important de l'économie sénégalaise mais la capacité d'adaptation des sociétés pastorales trouve ses limites dans la gestion de l'espace. La population sénégalaise augmente très vite ainsi que les niveaux de pauvreté qui sont plus élevés en zones rurales qu'en zones urbaines.

A partir de 1994, date de la dévaluation de la monnaie (Franc CFA), les évolutions sont adossées aux documents stratégiques que sont le *Programme d'Ajustement et le Programme d'Investissement du Secteur Agricole*, dont les résultats inspireront beaucoup au moment de l'élaboration de la *Loi d'Orientation Agro Sylvopastorale* promulguée en 2004. Le diagnostic fait au moment de l'élaboration de cette loi a abouti aux constats suivants :

- le mode d'organisation dominant de la production agricole (au sens large, agriculture + élevage...) demeure une agriculture paysanne multifonctionnelle, à travers des

exploitations familiales polyvalentes qui développent de nouvelles activités et de nouveaux métiers liés à la transformation pour incorporer davantage de valeur ajoutée ;

- une offre de service de plus en plus décalée par rapport aux demandes d'une agriculture en profonde mutation mais aussi de structures cloisonnées sans relations fonctionnelles.

Ces évolutions politiques ont abouti à la mise en place du Programme des Services Agricoles et d'appui aux Organisations de Producteurs (PASAOP) avec l'appui des bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale, fédérant ainsi dans un même dispositif de renforcement des capacités de la recherche, la formation, le conseil et les organisations professionnelles autour d'un programme axé sur :

1. les réformes institutionnelles pour responsabiliser les services agricoles et les baser sur la demande pour les rendre plus efficaces, transférer ou partager certaines fonctions avec le secteur privé et la société civile ;
2. la généralisation et le transfert des technologies dans le but d'améliorer la productivité agricole de façon durable, la diversification des cultures et la conservation des ressources naturelles ;
3. l'habilitation et le renforcement des capacités des OP.

C'est dans ce cadre que les organisations de producteurs se sont habilitées à travers des mécanismes de concertation mis en place à différents niveaux (Cadres Régionaux de Concertation des Ruraux, CRCR, et Cadres Locaux de Concertation des OP, CLCOP) permettant ainsi au niveau des communautés rurales, avec l'appui des services qui assurent une offre de services, de conduire des diagnostics partagés pour identifier la demande de service (conseil, recherche, formation).

2/ UNE FORMATION AGRICOLE ET RURALE EN MARGE DES POLITIQUES AGRICOLES.

Suite aux effets des politiques d'ajustement au niveau des écoles de formation professionnelle, la situation était caractérisée par :

- une absence de politique nationale globale cohérente ;
- une offre de formation complètement désaxée par rapport et la demande de formation des producteurs ;
- la coexistence de plusieurs offres (publique et privée) sans liens entre elles ;
- une forte dépendance vis à vis de l'assistance extérieure (financements, ressources humaines) ;
- une insuffisance ou une absence des organes de régulation ;
- des changements permanents de tutelle ministérielle (instabilité institutionnelle) ;
- des personnels enseignants en quantité et qualité insuffisantes ;
- etc.

Le résultat de cette situation était une formation d'un nombre très limité de personnes malgré la mobilisation importante de ressources, des interventions redondantes et manquant de cohérence et des divergences importantes entre l'offre proposée et les attentes de la demande. Cette situation a posé l'urgence d'une réaction rapide dont le prélude fut la réflexion collective conduite entre janvier 1998 et juillet 1999 :

- 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 et de constater que les problèmes de la formation et leurs solutions dépassaient largement le seul cadre des écoles ;
- au niveau national où un groupe de travail a produit des analyses et des conclusions qui ont conduit à l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale (SNFAR) déclinée en quatre grandes orientations :
 1. généraliser en milieu rural l'éducation de base et assurer à tous les ruraux l'accès à l'alphabétisation ;

2. répondre aux besoins de formation professionnelle des ruraux dans tous les domaines ;
3. renforcer, adapter et mieux articuler les formations secondaires et supérieures entre elles et avec celles destinées aux ruraux ;
4. réguler l'ensemble des institutions publiques et privées de formation agricole et rurale.

Dès lors, ces constats appelaient à la mise en place de mécanismes de régulation, acceptés par tous les acteurs et donc participatifs qui assument collectivement la fonction de pilotage de la FAR, consistant à :

- définir les orientations et programmer les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés ;
- à surveiller et contrôler leur mise en œuvre, pour décider de réajuster si nécessaire afin de tendre vers des résultats plus efficaces.

C'est cela qui sera le motif principal de création du Bureau de la Formation Professionnelle Agricole (BFPA) avec l'appui des bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale et les Coopérations Française et Suisse notamment.

3/ LE BFPA, UN ENVOL FULGURANT ET UN REPOSITIONNEMENT DE LA FAR.

A sa création, en 2003, le BFPA s'est d'abord fait connaître auprès des acteurs du sous-secteur et des partenaires au développement afin d'assurer un bon portage (agrément et implication active des acteurs pour porter les chantiers envisagés, et les dynamiques locales qui en découlent). Le travail est conduit dans trois directions principales :

1. sur le plan institutionnel, en développant des relations entre les personnes et les institutions pour faire partager les orientations de la FAR et développer les synergies ;
2. 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, etc.
3. sur le plan pédagogique, en provoquant des rencontres et ateliers de partage d'expérience, en initiant des sessions de formation spécifiques pour les formateurs.

Et il est soutenu par un effort important en matière de :

- traitement et la diffusion de l'information « pertinente » à travers la production de cédéroms, d'un bulletin d'informations, de sites web (site de la Coopération suisse puis site du BFPA), d'une base de données (SENFAR) ;
- production massive d'informations dans le cadre des études, des travaux d'étudiants des ateliers nationaux et régionaux permettant le partage et la validation des informations produites.

Cet important travail a permis à l'Etat, à travers le BFPA, de reprendre l'initiative en vue d'une reconnaissance de sa légitimité à piloter et à réguler la FAR en relation avec les acteurs.

Le BFPA est régulièrement convié aux réflexions initiées en interne par de nombreux acteurs, et ses participations appréciées lui ont conféré, au fil du temps, une légitimité qui ne devait rien à une quelconque autorité d'origine institutionnelle mais plutôt à la qualité de ses ressources humaines. Cela attire de nouveaux partenaires intéressés par la FAR qui viennent s'ajouter aux partenaires traditionnels. On peut citer l'Institut de Formation de la Banque Mondiale (WBI) et la Plateforme d'appui pour le développement rural (HUB Rural, basée à Dakar) ainsi que des écoles et universités nationales et étrangères.

Les écoles et centres de formation agricole sous tutelle commencent à s'ouvrir, adoptent des démarches de projet (projet d'établissement), marquent une volonté de diversification de l'offre de formation à destination des jeunes ruraux avec une maîtrise d'ouvrage partagée avec des OP. L'enseignement supérieur agronomique manifeste également son intérêt pour s'impliquer dans les dynamiques de développement rural en cours.

L'existence d'un dialogue constructif avec les représentants de la profession agricole est devenue une réalité malgré l'existence de relations tendues avec l'Etat. C'est justement la tension entre l'Etat et la profession agricole qui sera évoquée comme une des raisons de la déstabilisation du Bureau de la Formation Professionnelle Agricole.

4/ LE BFPA EN SITUATION FRAGILE, QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Au niveau institutionnel, le BFPA dispose d'une légitime reconnaissance auprès de tous les acteurs. Au plan des appuis financiers le BFPA a sollicité les Coopérations Françaises et Suisse et la Banque Mondiale pour conduire avec succès tous les principaux chantiers de sa création jusqu'en 2006. C'est seulement en 2007 que l'Etat va lui octroyer un budget de fonctionnement et que le programme Promotion d'une Agriculture Compétitive et Durable (PADC) appuyé par l'Agence Française de Développement (AFD) connaîtra sa mise en route.

Le BFPA avait fini d'élaborer son programme triennal en 2006 pour mieux prendre en compte les appuis attendus du PACD et de la Coopération Suisse mais les positionnements des uns et des autres n'ont pas favorisé une bonne mobilisation des fonds. En effet il a existé une sorte de concurrence entre les actions mises en œuvre par le BFPA et le Bureau d'Appui à la Coopération Suisses d'une part et, d'autre part, avec la Direction de l'Analyse et de la Prévision Statistique (DAPS) maître d'ouvrage délégué du PADC.

Enfin, l'autorité administrative, dont les principales préoccupations étaient très éloignées de la FAR, voyait celle-ci comme non contributive à l'effort de la GOANA naissante mise en place pour suppléer aux échecs des programmes spéciaux.

De ce fait la durabilité et la pérennité du programme de travail sur trois ans du BFPA sont fortement compromises voire anéanties.

L'ouverture progressive des établissements publics de formation aux attentes des acteurs du monde rural est fragilisée par la non satisfaction des demandes de financements ou l'absence de moyens. Faute de moyens pour faire face à l'indigence de ces établissements publics les réformes envisagées se sont heurtées à l'intransigeance de ceux-ci qui exigeaient la mise en place des moyens avant tout effort de projection.

Cela a également contribué à fragiliser le BFPA et ses responsables. En effet, les pratiques et les comportements des acteurs, institutionnels ou non sont souvent conditionnés par l'espérance de pouvoir disposer de moyens financiers conséquents en contrepartie de leur supposé engagement ou participation dans les processus.

Dans un paysage caractérisé par le nombre et la diversité des acteurs prestataires de FAR, suite à l'affaiblissement du dispositif public, 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 :

1. la régulation des politiques comme des activités des différents acteurs a peu de chances de se développer sur un mode autoritaire et réglementaire classique ; ces expérimentations permettent aux acteurs directement concernés de converger et de s'impliquer pour en tirer de nouveaux enseignements de nature à améliorer les pratiques, c'est à ce prix seulement qu'on pourra penser à la durabilité et à la pérennité du BFPA en tant qu'organe de régulation et de pilotage ;
2. le pilotage et la régulation ont peu de chance de se développer dans un contexte de non maîtrise des ressources mais aussi en l'absence d'autonomie des acteurs surtout quand il s'agit de coordonner et mettre en synergie un ensemble d'acteurs et de dispositifs existants, publics comme privés, à l'échelle nationale et régionale ;
3. les ressources humaines et financières affectées à ce travail devront être plus importantes que ce qu'elles ont été pour le BFPA qui a fonctionné pendant trois ans avec seulement quatre personnes (un chef de bureau, un assistant technique et deux cadres en ingénierie de la formation) ;
4. l'institutionnalisation du BFPA dans le cadre d'un ministère passe par son érection en direction nationale, certainement plus stable en terme de management, mais aussi ayant plus d'emprise sur les acteurs relevant de sa tutelle puisque les directeurs de centres nationaux de formation des techniciens du développement rural se targuaient toujours d'être nommés par décret ce qui n'était pas le cas du responsable du BFPA (nommé par arrêté du ministre).