

Une expérience en ingénierie des dispositifs de formation au Cambodge

Définition et mise en œuvre d'une stratégie de développement pour le système de formation agricole du Cambodge

Patrick Gautier - Consultant en formation rurale - Conseiller pour la Composante Éducation du Projet APIP - Cambodge

1. Généralités

Pays concerné : Cambodge

Nom du projet : Composante *Éducation et Formation Agricole* (EFA) au sein du projet *Agriculture Productivity Improvement Project* (APIP)

Responsable du projet et de la composante éducation : Meas Kim Suvaro, Sous-Secrétaire d'Etat chargé de l'Éducation Agricole au Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Pêche du Cambodge

Bailleurs de fonds : Banque Mondiale et FIDA

Durée: 5 ans (Juin1998-Juin2004)

Budget : 35 millions USD dont 1,4 millions (4 %) pour la composante éducation

2. Le contexte

Après les deux décennies de guerre des années 70 et 80, la phase de reconstruction du Cambodge n'est aujourd'hui toujours pas achevée. Après les réhabilitations physiques des années 1990, l'accent est aujourd'hui mis sur la réhabilitation du cadre institutionnel de l'état (réforme des administrations publiques). Parallèlement à ces évolutions, le secteur privé secondaire et tertiaire se développe rapidement sous l'effet de l'ouverture au marché sud-est asiatique (adhésion du Cambodge à l'ASEAN) et international.

Dans ce contexte, *l'agriculture tient encore une place primordiale dans l'économie du Cambodge. Elle représente au cours des cinq dernières années :*

- *de 37 à 42 % du PIB*
- *environ 80 % des emplois*
- *une part non négligeable des exportations du Cambodge (caoutchouc, soja, riz, bois, bétail), mais en diminution rapide et constante du fait de l'émergence de l'industrie de la confection textile, qui en l'espace de cinq ans est devenue le fer de lance des exportations du pays.*

Les progrès rapides de l'agriculture cambodgienne ont été enregistrés à partir du début des années 90, ce qui lui a permis d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en riz 1995, date à partir de laquelle le Cambodge exporte en moyenne 130 000 tonnes par an. Mais cette situation globalement excédentaire masque des disparités régionales et reste en outre fragile, car encore trop dépendante des aléas climatiques... La pauvreté au Cambodge affecte surtout les populations rurales. 36 % de la population cambodgienne vit en dessous du seuil de pauvreté... Le secteur agricole souffre de son absence d'organisation et de l'absence généralisée de circuits de distribution d'intrants tandis que

sous l'effet d'une insécurité foncière grandissante une classe de paysans sans terre apparaît avec son corollaire de flux migratoires non contrôlés¹.

Dans ce contexte, le "système" éducatif agricole du Cambodge ne répond pas aujourd'hui aux besoins de formation du secteur rural. La formation technique agricole de base professionnalisant les futurs agriculteurs est quasi inexistante. Les services de vulgarisation, les organisations et les projets proposant des formations continues aux agriculteurs installés et aux personnels engagés dans le développement rural sont très loin de satisfaire les besoins de formation des ces acteurs (en 1997, 4% des villages avaient accès au service de vulgarisation). De plus, les établissements d'enseignement Agricole Supérieur² mettent sur le marché du travail des diplômés qualitativement inadaptés et souvent en nombre inadapté. A l'exception d'une des cinq institutions (ITC), les formations demeurent essentiellement théoriques et très faiblement tournées vers les exploitations agricoles et le monde du travail en général.

3. La demande initiale, le programme dans lequel elle s'inscrit et les objectifs du projet

A la demande du Gouvernement du Cambodge, la Banque Mondiale cofinance le Projet APIP (Agricultural Productivity Improvement Project). Le projet est mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture (MAFF) et le Ministère des Ressources en Eau. L'objectif principal d'APIP est l'élévation des capacités institutionnelles et humaines afin d'augmenter la productivité agricole. Il compte 9 composantes dont cinq composantes d'appui sous-sectorielles (Agriculture, Elevage, Hévéaculture, Pêche, Hydraulique), trois composantes transversales (Management des Ressources Humaines au sein du MAFF, Planning & Statistiques et Éducation & Formation Agricole).

La composante Éducation & Formation Agricole a été créée en janvier 2000 sur la base des termes de références de la mission de l'expert en éducation (août 99-Juillet 2001). Il est important de signaler que cette *mission a été sollicitée par le Ministère de l'Agriculture et non par les institutions de formation agricole* qui en dépendent. Avant d'appuyer éventuellement plus directement les établissements d'enseignement agricole, la Banque Mondiale a convenu avec le Ministère de la nécessité au préalable d'obtenir une plus claire vision de l'existant et de *définir une stratégie de développement pour le sous-secteur éducation et formation agricole*. La production de cette stratégie a constitué l'*objectif essentiel* de la composante Éducation & Formation Agricole du projet APIP. Par ailleurs, avec l'aide de l'expert les membres de la composante se sont donné pour mission de mettre en œuvre les conditions pour que la stratégie définie soit appliquée.

4. L'organisation du projet, la démarche et les outils méthodologiques adoptés

La préparation de la stratégie par l'équipe de la composante a fait l'objet du processus par étape :

- Analyse du système d'éducation et de formation agricole du Cambodge
- Analyse des besoins de formation du secteur rural du Cambodge
- Élaboration de la stratégie proprement dite

¹ Note de Présentation du secteur agricole au Cambodge. Par Christian CHERON, Conseiller du Ministre de l'Agriculture du Cambodge, 28 mars 2000.

² Trois établissements rattachés à l'Université Royale Agricole (URA), Lycées Agricoles de Prek Leap (LAPL) et de Kompong Cham forment des ingénieurs et des techniciens. À côté de ces institutions deux établissements généralistes rattachés au Ministère de l'Éducation (Institut de technologie du Cambodge-ITC et Meharishi Vedict University-MVU) disposent d'une faculté agricole ou agro-alimentaire. Sur les cinq établissements deux seulement se situent en province (LAPL et MVU).

La mise en œuvre de conditions pour l'application de cette stratégie a consisté essentiellement en un travail de renforcement des capacités institutionnelles propre au projet APIP et en l'application d'une démarche participative.

Le renforcement des capacités institutionnelles s'est traduit par la création du Secrétariat Permanent à l'Éducation Agricole au Ministère de l'Agriculture (aucun service de cette nature n'existait auparavant), et ce à partir de la composante EFA d'APIP. Cette mise en place s'est accompagnée de formations pour les membres de l'équipe et à leur participation à l'ensemble des tâches liées de la composante.

La démarche participative a consisté en une série de consultations régulières des acteurs directement concernés : Secrétaire et Sous-secrétaire d'État du MAFF, directeurs et personnels des établissements, conseillers et bailleurs de fonds, employeurs des diplômés des écoles. Les consultations ont porté sur chacune des trois étapes aboutissant à la stratégie. Chaque étape a été ponctuée d'un séminaire de validation des résultats intermédiaires produits.

Pour l'étape l'analyse des besoins la composante a fait appel à une équipe de consultants du consortium GRET-IRAM-CEDAC qui a produit le document *Scenarios for the rural sector of Cambodia and the agriculture education system*³. Les résultats de cette étude ont permis la formulation d'hypothèses en terme de profil à former et de nombre des techniciens et ingénieurs par spécialité en tenant compte des effectifs existants et de deux facteurs jugés déterminant pour les besoins de formation : l'évolution des systèmes de production agricoles et la politique appliquée par l'État. Le document a l'avantage de proposer un modèle de détermination des besoins adaptable selon l'évolution de ces facteurs. A l'avenir, il suffira de changer les données de base servant au calcul.

Concernant les outils méthodologiques, c'est l'approche dite de Campbell qui a été utilisée⁴ pour l'analyse des établissements d'enseignement. Pour la formulation de la stratégie, la méthode de planification par objectifs (*ZOPP methodology*) a été appliquée. L'adoption de ces instruments a été le fruit de discussions avec les conseillers d'APIP et des projets d'appui aux structures d'enseignement agricole.

5. Définition d'une stratégie de développement pour le système de formation agricole du Cambodge

La finalité est de parvenir à un système de formation qui couvre les besoins du secteur rural. La stratégie produite distingue deux niveaux : le niveau national et le niveau des structures de formation. Au niveau national, il faut rendre le système cohérent en favorisant la concertation entre les parties concernées et en le dotant d'outils de régulation. C'est pourquoi la stratégie propose la transformation de l'actuel Comité pour l'Éducation Agricole en une entité politique au pouvoir de régulation fort au sein du système et la création d'une cheville ouvrière capable d'accompagner la mise en œuvre de la stratégie sur le terrain (le Secrétariat Permanent). Afin de compléter cette structuration du système, la stratégie propose le développement de la formation professionnelle des agriculteurs (centres de formation pour jeunes ruraux et développement des services de formation-conseil aux agriculteurs) et l'adaptation de l'offre des établissements de formation supérieurs aux besoins du secteur.

L'adaptation l'offre de formation des établissements concerne d'abord l'aspect quantitatif. Pour une meilleure adéquation offre/demande, il est proposé de revoir la politique de recrutement des élèves en prenant en compte les besoins par spécialité et par niveau de formation (selon l'étude des besoins

³ GRET-IRAM-CEDAC April 2001. Scenarios for the rural sector and the AET System. AET/MAFF/APIP, Phnom Penh, Cambodia. Experts du consortium : D. Pillot, A. Pouliquen et N Morel du GRET ; C. Fusillier de l'IRAM et Yang Saing Koma du CEDAC.

⁴ Campbell R., 1985. *Fischerman's Guide. A Systems Approach to Creativity and Organization*. New Science Library, Boston, USA

mentionnée ci-dessus plusieurs spécialités d'ingénieur apparaissent excédentaires tandis que les lycées agricoles ne forment pas assez de techniciens supérieurs).

L'adaptation qualitative de l'offre demeure l'axe principal de la stratégie au niveau des établissements. Cette adaptation passe par la mise en œuvre d'une série de réformes concernant le système de sélection des étudiants, le contenu des programmes, la modularisation des études en référence à des capacités attendues, les méthodes d'enseignement (développement des TP et des stages), une plus grande ouverture sur le milieu, le management au sein de l'établissement et la structuration de l'organisation. En amont de ces améliorations, les mesures incontournables sont la recherche d'un système de financement plus adéquat et autonome, notamment pour parvenir à des niveaux de rémunération des personnels décents, et la formation des enseignants et du personnel administratif.

Au-delà d'une hiérarchisation des objectifs à atteindre et des indicateurs de mesure, le document de stratégie propose un calendrier d'activités liées aux objectifs, cela tant au niveau national qu'au niveau des établissements. Pour ce dernier niveau, le cadre reste cependant général. Chaque structure est invitée à adapter ce cadre à sa propre situation et à définir un projet d'établissement qui s'inscrit dans la stratégie.

6. L'évaluation du projet : résultats, faiblesses et interrogations

Résultats

Sur le strict plan des termes de référence de la mission éducation agricole du projet APIP, les objectifs assignés ont été atteints. La stratégie a été produite et validée en séminaire. Dans deux des trois établissements rattachés au MAFF, plusieurs des réformes ci-dessus sont en cours et ce avec le support de conseillers impliqués dans les projets financés par les bailleurs de fonds. Pour plusieurs de ces conseillers, le document devient un outil de travail qui leur permet d'inscrire leur action dans un projet plus global. Pour les hauts responsables du MAFF, le document constitue aujourd'hui la référence pour le développement des établissements.

Autre résultat : le bailleur de fonds du projet vient d'augmenter le budget pour l'éducation agricole de façon à renforcer les actions de structuration du système au niveau national et à suivre l'application de la stratégie dans les établissements. Des perspectives d'appui à plus long terme sont également envisagées.

Les faiblesses de l'ingénierie de la demande et ses conséquences

Les résultats ci-dessus ne doivent pas masquer les faiblesses de l'action entreprise. La mise en œuvre de la stratégie reste incertaine. Elle suppose une adhésion partagée par la plupart des décideurs et de ceux chargés de mettre en œuvre cette stratégie. Si l'on peut parler d'adhésion par les directeurs et chefs de section des deux lycées agricoles, elle est sans doute moins certaine à l'université agricole. Cette situation peut s'expliquer notamment par les faiblesses de l'ingénierie de la demande.

Au départ, les responsables des structures de formation avaient formulé une demande d'appui auprès de la Banque Mondiale de même nature que la demande aux autres bailleurs de fonds : essentiellement un appui direct aux établissements sous forme d'investissement matériel (constructions, équipement...), financier (compléments de salaires aux personnels) et humain (appui formation pour les personnels). Or les termes de référence de la mission résultant de la négociation entre le MAFF et la Banque Mondiale relevaient de tout autre chose que d'un appui direct au développement interne des écoles.

Dans ce contexte, dès le départ, l'adhésion des dirigeants des établissements au processus d'analyse et d'élaboration d'une stratégie nationale ne pouvait être spontanée. Cette adhésion est longtemps demeurée très partielle d'autant que le document d'analyse n'a pu faire l'impasse sur les faiblesses des établissements.

Enfin, concernant la commande de départ - une stratégie qui permette au système d'éducation de répondre aux besoins -, notons que la référence aux besoins du secteur rural reste une notion abstraite pour certains acteurs. En particulier pour les responsables d'établissement, il n'est toujours pas certain que ce problème de l'adaptation de l'offre aux besoins soit le problème central. Cette situation peut freiner l'application de la stratégie.

Les faiblesses de l'évaluation au cours de l'expérience

Le transfert de la méthodologie de production de l'analyse et de la stratégie a-t-il été suffisant ? Le choix des outils et processus méthodologiques a-t-il facilité ou non ce transfert et l'adhésion à la stratégie ? Le temps imparti (21 mois) et les lourdeurs d'un projet important ont-ils permis au conseiller de travailler suffisamment à *cerveau ouvert*⁵ ? Les demandeurs d'appui ont-ils été suffisamment partie prenante des productions de la mission ? Le conseiller impliqué dans l'expérience, auteur du présent article, n'est évidemment pas le mieux placé pour apporter une réponse objective à ces questions. Cela étant, ces questions et les faiblesses mentionnées ci-dessus révèlent une insuffisance : l'absence au cours de l'expérience d'une évaluation externe du processus et des résultats produits par la composante Education et Formation Rurale.

Patrick Gautier - Consultant en formation rurale - Conseiller pour la Composante Éducation du Projet APIP - Cambodge - patrick.gautier@educagri.fr

⁵ Pour reprendre le terme utilisé par Guy Le Boterf dans le document Ingénierie de formation à l'international.