



# Le résumé d'évaluation



Bureau  
International  
Du Travail

Bureau  
d'Évaluation

## Renforcement des compétences pour l'emploi des jeunes et le développement rural en Afrique d'Ouest (CEJEDRAO) – Évaluation finale

### Faits Rapides

**Pays:** Bénin

**Evaluation final :** 16 au 27 juillet 2014

**Mode d'évaluation :** indépendante

**Domaine technique :** Création d'emploi pour les jeunes en milieu rural

**Bureau administratif de BIT :** BIT Dakar

**Gestion d'évaluation :** Gilles Bertrand Njiké Njikam

**Nom(s) de l'évaluateur :** Thomas Ranz, Socio-économiste / pédagogue et Gilbert Zinsalo, Economiste / gestionnaire de projets

**Début du projet :** Janvier 2010

**Fin du projet :** Décembre 2014

**Code du projet :** RAF/10/52/ DAN

**Donateur & Budget de Projet:** Gouvernement du Danemark (8.597.244 US\$)

**Mots-clés :** Emploi, jeunes, milieu rural, apprentissage, maîtres-artisans, apprentis, compétences, employabilité, acteurs institutionnels, renforcement

### Contexte

#### Résumé du but, de la logique et de la structure du projet

L'économie rurale est le premier facteur économique pour le Bénin. Plus de 90 % de la population travaillent dans l'économie rurale et informelle, 80 % des jeunes entre 15 et 35 ans vivent en milieu rural. Les populations les plus pauvres vivent dans les régions rurales reculées sans accès aux marchés et services sociaux de base.

Le projet a été lancé sur demande de la Commission danoise pour l'Afrique et plusieurs chefs de gouvernement dans le cadre d'une initiative de promotion de l'éducation post-primaire. Cette initiative qui s'étale sur cinq ans, est financée par le gouvernement du Danemark avec une enveloppe globale de 85 millions DKK (env. 16,4 millions USD) pour trois pays : le Bénin, le Burkina Faso et le Zimbabwe. Pour des raisons opérationnelles, le programme global a été scindé en deux parties : l'une pour le Zimbabwe (pays anglophone) et l'autre pour le Bénin et le Burkina Faso (pays francophones). Pendant la deuxième phase les activités se sont concentrées sur le Bénin (sans Burkina Faso).

Le but du projet CEJEDRAO est le développement des compétences : Formation des jeunes issus de l'économie informelle rurale dans 4 départements sur 12 du Bénin avec les résultats suivants :

- Renforcement de la capacité des communautés rurales de manière à leur permettre d'identifier les opportunités économiques locales, d'élaborer des programmes de formation appropriés pour l'emploi.
- Mise en place des services de l'économie rurale informelle axés sur la demande.
- Renforcement des systèmes d'apprentissage informel à travers l'amélioration des compétences des maîtres artisans et des apprentis.
- Renforcement des capacités des acteurs institutionnels en charge de l'emploi, de la formation et de l'apprentissage.

Dans une approche holistique du développement, le projet a choisi l'approche « faire faire » par laquelle les composantes recourent à des structures privées et non-gouvernementales pour réaliser les activités qui figurent au programme d'actions et cela de manière participative.

## Situation actuelle du projet

Dans l'ensemble les résultats ont été conformes à la prévision après quatre ans d'exécution (phase I et II). Toutefois, il est à remarquer que le projet a bénéficié d'une bonne application de la méthodologie TREE et de la stratégie de l'apprentissage informel qui ont donné de bons résultats tangibles sur le terrain. Un ensemble de 25 Comités villageois de développement (CVD) ont été installés pour jouer un rôle catalytique de régulation des activités de neuf prestataires recrutés pour exécuter les activités sur le terrain.

Du point de vue quantitatif, il ressort des rapports semestriels du projet qu'au 30 juin 2014, 11.284 bénéficiaires ont été atteints, soit 108 % du total attendu à la fin du projet :

- 6.343 emplois ont été créés, soit 117 % des effectifs totaux attendus à la fin du projet.
- 1.964 maîtres artisans ont été renforcés, soit 111 % des effectifs totaux attendus à la fin du projet.
- 2.977 apprentis ont été formés, 92% des effectifs totaux attendus à la fin du projet.
- Auquel, il convient d'ajouter les 3.480 cadres et partenaires renforcés depuis 2010, dans leur capacité d'appréhender la problématique de l'emploi de jeunes et de l'apprentissage informel.

## But, portée et destinataire de l'évaluation

Le but de l'évaluation est :

- de donner une appréciation indépendante des progrès à ce jour du projet vers l'atteinte des quatre résultats, à savoir l'appréciation de la performance selon les objectifs prévus et indicateurs de réalisation au niveau des extrants/produits ; les stratégies et les modalités de mise en œuvre choisies ; les accords de partenariats ; les contraintes et opportunités ;
- de mettre en évidence les leçons apprises et fournir des recommandations pour une éventuelle extension/généralisation du projet au plan national ou pour toute autre initiative similaire au Bénin ou ailleurs en termes de stratégies, des arrangements institutionnels, des accords de partenariat et tout autre domaine pour lequel l'équipe d'évaluation souhaite faire des recommandations.

Selon le texte des Termes de Références (TdR) pour l'évaluation, les évaluateurs doivent prendre en compte sept critères en répondant aux questions évaluatives par critère.

Les destinataires de l'évaluation sont (i) le Danemark comme bailleur, (ii) le Comité National de Pilotage (CONAP) ainsi que les partenaires de l'exécution au niveau régional et local, (iii) les représentants des employeurs et des travailleurs, (iv) le BIT et ses mandants (gouvernements, employeurs, travailleurs), (v) les partenaires techniques et financiers ainsi que

les prestataires de services et (vi) l'équipe de projet comme exécutant.

## Méthodologie de l'évaluation

Le déroulement de cette évaluation était basé sur deux piliers, (i) des entretiens avec des membres du Comité National tripartite de Pilotage (CONAP) et (ii) des visites de terrain. Après étude des résultats quantitatifs du projet, l'accent de cette évaluation a été mis sur des visites de terrain en vue des recherches approfondies de l'impact et de la durabilité des réalisations jusqu'à présent. Le défi était donc, de visiter l'ensemble des quatre départements d'intervention ainsi que la visite d'au moins une Unité de Production parmi les différentes filières génératrices d'emplois en milieu rural mises en œuvre par le projet ainsi que les différentes initiatives relatives à l'amélioration des systèmes d'apprentissage. Les limites méthodologiques de cette évaluation sont d'une façon ostensible les suivantes :

- Le temps disponible pour la visite de terrain de cette évaluation était extrêmement court et correspondait à peine à la moitié du temps disponible pour les évaluations de projets complexes similaires.
- L'équipe d'évaluation était obligée de travailler sur la base d'échantillons représentatifs.
- Par contre les résultats reflètent une évidence sur base de nombreuses sources qualitatives et du constat fait des réalisations sur le terrain.

Pendant l'ensemble des visites de terrain les évaluateurs ont été accompagnés, à leur demande, par un ou deux experts nationaux du projet. Les évaluateurs, agissant en tant qu'experts indépendants, n'ont pas participé à la mise en œuvre du projet. Ils ont réalisé cette évaluation indépendante finale en respectant du Code of Conduct Agreement for Evalueurs du BIT ainsi que des normes et règles du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et Développement Economique (OCDE).

## Principaux Résultats et Conclusions

Le projet CEJEDRAO a été exécuté par une équipe dynamique coordonnée sous le leadership d'un CTP international selon un mode de gestion participative axée sur le résultat. L'équipe d'évaluation finale indépendante apprécie le processus d'intégration actuel du projet dans le contexte de création des emplois durables générateurs de revenus et s'appuyant sur l'esprit de groupe et d'analyse participative des activités réalisées qui a caractérisé toute la mission, les principales conclusions sont ainsi formulées :

1. Le Comité National tripartite de Pilotage de haut

- niveau (CONAP) du projet CEJEDRAO est une plate-forme multi-acteurs au niveau national assez représentative, malgré la présence dominante des structures étatiques qui le composent.
2. Le CONAP est conçu dans l'esprit de jouer un rôle d'orientation stratégique et d'approbation des plans de travail annuels ainsi que des budgets présentés par l'Unité de gestion du CEJEDRAO. A cet effet, il constitue une structure importante pour favoriser et impulser le dialogue politique au niveau de l'Etat.
  3. Le modèle institutionnel du projet mettant en exergue des liens techniques, administratifs et hiérarchiques d'une part, et des flux d'informations, de consultations et de contributions techniques d'autre part, a créé une dynamique entre acteurs qui a vitalisé le projet dans toute son exécution.
  4. Dans une approche holistique du développement, le projet a choisi l'approche « faire faire » par laquelle les composantes recourent à des structures privées (Cabinets d'études) et non-gouvernementales (ONG) pour réaliser les activités qui figurent au programme d'actions et cela de manière participative.
  5. L'utilisation des structures d'interface (ONG et cabinets) dont les interventions sur le terrain se trouvent régulées par la mise en place des CVD, semble entraîner des coûts de transactions disproportionnés par rapport aux coûts réels d'investissement en direction des bénéficiaires (coûts de transaction d'environ 50 % du budget disponible).
  6. Le projet s'est exécuté sur 5 ans, mais avec 2,5 années de fonctionnement entrepreneurial des Unités de Productions par filière, la durée semble insuffisante pour la consolidation des acquis et la visibilité des impacts du projet.
  7. Du point de vue quantitatif, le projet a entièrement atteint et même dépassé les chiffres des bénéficiaires prédéfinis.
  8. Dans la conception du projet, un système de suivi et d'évaluation est décrit comme partie intégrante de TREE avec des outils liés au système de rapportage et d'évaluation (évaluation à mi-parcours). Dans la pratique, le système de monitoring semble performant dans la production des statistiques mais reste pas assez analytique dans l'ensemble (aspect qualitatifs).
  9. A ce jour de l'exécution du projet, les activités n'ont pas encore totalement généré des outputs complets, ni des effets et impacts finaux susceptibles d'être capitalisés pour en faire une réplique dans les autres départements.
  10. L'approche TREE dans son application sur le terrain apparaît comme une approche novatrice qui a favorisé l'ancrage communautaire du projet.
  11. L'approche TREE a bénéficié d'une bonne application sur le terrain en ce sens qu'elle a pu mettre en place des systèmes d'élevage, d'apiculture et de maraîchage localisés (clusters), générateurs d'emplois consistants et capables de consolider à court et moyen terme des stratégies d'interface créatrices de revenus.
  12. L'approche « emploi-apprentissage » favorise un accompagnement holistique en ce sens qu'elle ne renforce pas seulement la capacité des bénéficiaires mais aussi celle des institutions accompagnatrices.
  13. L'approche « emploi-apprentissage » crée effectivement des emplois durables qui génèrent dans l'environnement des revenus avoisinant le SMIG au Bénin.
  14. Les CVD, issus de l'application de l'approche TREE, constituent l'expression de l'ancrage communautaire du projet et jouent un rôle catalytique, de contrôle et d'arbitrage au sein des communautés bénéficiaires.
  15. L'engagement de l'équipe du projet a contribué d'une manière significative à sa visibilité sur le terrain.

## Recommandations et Leçons Apprises

### Principales recommandations et suivi

#### Au gouvernement et aux partenaires sociaux

1. Cultiver une approche de réduction des coûts de transactions du projet doit être un objectif spécifique et cardinal pour une continuité du projet.
2. La nécessité d'une troisième phase du projet s'impose et répond à un besoin pressant exprimé par tous les acteurs rencontrés, niveau macro, méso et micro (bénéficiaires). Mais l'équipe d'évaluation estime qu'il est indispensable que cette troisième phase passe par une phase transitoire qui permettra de consolider ou de capitaliser les acquis des phases 1 et 2.
3. La propension à généraliser systématiquement l'approche à tous les 12 départements est fortement déconseillée par l'équipe d'évaluation finale.
4. L'équipe d'évaluation propose d'une part, un élargissement de l'approche création d'emploi en milieu rural aux autres villages des départements actuels, et d'autre part, une généralisation à 2 ou 3 départements judicieusement choisis sur des critères rigoureusement techniques de faisabilité (niveau de pauvreté, propension de chômages des jeunes, indices de risques, niveau de sous-emploi,

etc.) au détriment des arguments politiques.

5. Pour un accompagnement ou une gestion de proximité des activités dans le cadre de la troisième phase, l'équipe d'évaluation propose la création d'une cellule décentralisée de l'unité de gestion du projet. Cette cellule décentralisée sera localisée dans un département équidistant des zones d'interventions du projet. En vue d'une réduction des coûts administratifs, une réduction du bureau à Cotonou apparaît envisageable.
6. Les outils de suivi-évaluation existants ne sont pas accompagnés de la fixation des benchmarks pour évaluer la performance du projet de façon non arbitraire (qualité). La mission d'évaluation estime que cette faiblesse doit être corrigée par l'ouverture d'un poste d'assistant en suivi-évaluation aux deux experts de l'Unité de gestion (emploi-apprentissage et TREE).
7. Vu les coûts d'un expert expatrié permanent au projet, l'équipe d'évaluation propose d'organiser désormais la gestion d'une troisième phase avec un chef de projet national, appuyé par un backstopping intensifié avec une présence d'environ deux semaines par trimestre.

#### A l'équipe de gestion du projet et au Bureau international du Travail

8. La consolidation des résultats positifs atteints est fortement recommandée.
9. L'approche « faire faire » doit être maintenue et perfectionnée.
10. L'élaboration d'une étude détaillée de la capitalisation des expériences apparaît indispensable. Cette étude doit renseigner de façon claire sur (i) les activités reproductibles, (ii) les activités moyennement reproductibles nécessitant un réajustement et (iii) des activités non reproductibles.
11. Compte tenu des rôles importants que les prestataires sont appelés à jouer dans la conduite de l'approche « faire faire », et considérant le professionnalisme qu'exige cette approche, il est fortement recommandé de procéder à l'évaluation organisationnelle et institutionnelle de ces prestataires (actuels ainsi que potentiels) dans le but de renforcer leur capacité en perspective d'une collaboration continue en troisième phase du projet.
12. Une concertation inter-agences plus soutenue au niveau technique est souhaitable, pour rendre effectif le principe « Unies dans l'action ». Cette concertation pourra être nourrie par le potentiel d'apprentissage des bonnes pratiques dans le même domaine d'intervention, ici la création

d'emploi en milieu rural / la diversification de l'économie rurale. Ceci permettrait de s'approcher du principe « Unies dans l'action » (« One UN ; agences concernées : PNUD, FIDA, BIT, UNESCO, FAO, BM, etc.).

#### **Leçons importantes apprises**

Leçon apprise 1 : La réalisation des projets en parallèle (sous forme d'un programme) sur plusieurs pays a abouti à un effort de gestion énorme et parfois disproportionné. Ce genre de programmes demande donc deux conditions de base, (i) des capacités de gestion autonome par pays et/ou (ii) des conditions générales et des cadres plus ou moins similaires pour permettre une approche en commun ainsi que la capitalisation des expériences faites.

Leçon apprise 2 : Une forte intégration du niveau politique ainsi que de la société civile dans le cycle d'un projet est fortement souhaitable (*ownership*). Mais, la conception et la gestion d'un projet doit être planifiée et exécutée par des techniciens et doivent suivre d'abord des critères techniques et des analyses coûts-avantages.

Bonne pratique 1 : La pratique de recrutement des prestataires de service sur base des appels d'offres (faire faire) peut être hautement efficace dès que la pratique fonctionne. Mais, la mise en marche est très exigeante en vue (i) des procédures, des règlements et des TdR, (ii) l'évaluation détaillée des offres et conclusions de marchés, (iii) un suivi proche, qualitatif et systématique.

Mauvaise pratique 1 : Principalement (et aussi dans le contexte du projet CEJEDRAO), les projets, réalisés par des organisations des Nations Unies produisent des coûts de personnel disproportionnellement élevés vis-à-vis des projets, attribués aux prestataires par appel d'offre (international), de plus belle vis-à-vis des projets ONG. Cela provient du fait que des structures salariales ressortent des grilles fixes, au lieu d'avoir une formation des prix dans un marché compétitif. A cela s'ajoute encore les pourcentages raisonnables des coûts additionnels de frais généraux de la structure siège dans son ensemble.

Mauvaise pratique 2 : En général les TdR du BIT apparaissent clairs, bien structurés et exigeants. Mais, le peu de temps disponible sur le terrain ne permet que partiellement des réponses approfondies et justifiées. Cela concerne non seulement l'évaluation en question mais est considéré comme pratique générale du BIT.