



COMITÉ FRANÇAIS POUR  
LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

---



## **INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE**

Capitalisation de deux initiatives non gouvernementales  
en Mauritanie et au Mozambique

Auteur : Johanne Villegas (CFSI)  
Avec la collaboration d'Essor et du GRET  
et le soutien financier de l'Agence Française de Développement





## NOS PARTENAIRES

---



[www.essor-ong.org](http://www.essor-ong.org)



[www.gret.org](http://www.gret.org)



[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

*Ce rapport a été réalisé avec l'aide financière de l'Agence Française de Développement. Son contenu relève de la seule responsabilité du CFSI et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Agence Française de Développement.*

Crédit photo : GRET

## SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>1. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. Contextes socioéconomiques nationaux .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2. Les dispositifs et services développés .....</b>	<b>14</b>
1.2.1. UPA au Mozambique	14
1.2.2. CAP Insertion en Mauritanie	15
<b>1.3. Les systèmes d'acteurs .....</b>	<b>19</b>
1.3.1. Au Mozambique, les OCB au centre, ESSOR/INEFP au co-pilotage	19
1.3.2. En Mauritanie, les mairies à la base, le GRET au pilotage	20
<b>2. ACQUIS ET RÉSULTATS DES DYNAMIQUES PARTENARIALES .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1. Un noyau fondamental : autorité publique, centre de formation et     entreprise .....</b>	<b>21</b>
2.1.1. S'intégrer aux politiques publiques et les alimenter	21
2.1.2. Renforcer la formation professionnelle	23
2.1.3. Entreprises : d'employeurs à acteurs clés de la professionnalisation	27
<b>2.2. Un cercle d'acteurs complémentaires .....</b>	<b>33</b>
2.2.1. Les collectivités locales : ancrage et articulation des approches	33
2.2.2. Les acteurs « sociaux-professionnels»	38
2.2.3. Les acteurs financiers, frileux sur la jeunesse mais incontournables	43
<b>3. DU PARTENARIAT À LA CONCERTATION .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1. Deux approches pluri-acteurs différentes .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2. Des objectifs différenciés qui coexistent.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3. Divers espaces collectifs au service d'un processus .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4. Des conditions à réunir .....</b>	<b>51</b>
<b>3.5. Des valeurs ajoutées collectives .....</b>	<b>52</b>
<b>3.6. Des critères qui facilitent la concertation .....</b>	<b>58</b>
<b>3.7. Des acquis relatifs aux « postures » .....</b>	<b>60</b>
<b>4. L'IMPACT SUR LES POLITIQUES D'INSERTION : QUELLES PERSPECTIVES ? .....</b>	<b>62</b>
<b>4.1. Du projet à la construction de politiques publiques .....</b>	<b>62</b>
4.1.1. Pérennisation : un rapport au politique déterminant	62
4.1.2. « Pragmatisme économique » v/s « détermination politique », questions de posture	65

<b>4.2. Des politiques d’insertion à la dimension des jeunes .....</b>	<b>67</b>
4.2.1. Articuler le social et l’économique	67
4.2.2. La Jeunesse au cœur des politiques	69
<b>4.3. L’appel du territoire dans les politiques d’insertion .....</b>	<b>70</b>
4.3.1. De l’ancrage local à la dynamique territoriale	70
4.3.2. Territoire et changement d’échelle	71
<b>4.4. Innover dans les modèles économiques .....</b>	<b>72</b>
4.4.1. L’optimisation des dispositifs existants	73
4.4.2. La mobilisation d’une diversité d’acteurs et de ressources	74
4.4.3. La gouvernance et la concertation	76
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>77</b>

## PRÉAMBULE

---

### « L'innovation sectorielle à la croisée des regards »

En 2008, le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), le GRET et ESSOR ont fait le choix de se constituer en consortium pour mener un programme commun de « Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion ».

Pourquoi ce consortium et pourquoi ce cadre « d'innovation sectorielle » FISONG ?

En 2001, grâce au soutien du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, à travers la Délégation interministérielle à l'économie sociale, le CFSI a mis en place un réseau d'échanges « coopération et solidarité internationale/formation professionnelle ». L'analyse des enjeux et pratiques de formation des participants à ce réseau a fait l'objet d'une publication (Formation professionnelle et lutte contre la pauvreté, CFSI, décembre 2002). Pendant deux ans, le CFSI a par ailleurs géré le Fonds d'appui aux partenariats entre acteurs de la formation et de l'éducation (FAPAFE) créé en 2001 avec l'appui du Ministère français des affaires étrangères (MAE). Il a mené une capitalisation à partir des 15 projets répartis dans 10 pays d'Afrique qui avaient bénéficié de ce fonds (Partenariats pour l'éducation et la formation professionnelle, CFSI, avril 2004). Il a souhaité par la suite élargir ses réflexions sur les démarches partenariales novatrices au champ de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

Plate-forme d'organisations françaises de solidarité internationale convaincue du rôle moteur des organisations de la société civile, le CFSI appuie des projets menés par des associations partenaires de ses membres dans différents pays. Ce sont ces organisations locales qui trouvent des solutions pour influencer sur les politiques et améliorer la situation des plus pauvres. Le soutien du CFSI se traduit à la fois par un appui à la mobilisation des ressources financières, l'organisation et la gestion d'espaces collectifs mobilisateurs, la valorisation et la capitalisation des pratiques. En plus d'un pari sur l'impact positif des démarches de concertation pluri-acteurs sur les parcours d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, son engagement sur cette approche thématique répond à un choix stratégique visant à mieux relier l'économique et le social dans les initiatives d'insertion en favorisant notamment une approche par les territoires.

Deux des membres du CFSI, ESSOR et le GRET, disposaient d'une expérience reconnue d'appui à la formation professionnelle des jeunes, le premier au Mozambique, le second en Mauritanie<sup>1</sup>, chacun souhaitant expérimenter de nouvelles modalités d'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Plutôt que de mener individuellement leurs projets, l'idée de ce consortium a été de mutualiser, de partager des expériences et des savoir-faire différents et complémentaires : tirer parti de l'expérience de l'autre pour développer la dimension qu'il maîtrisait le moins, mener une analyse commune et faire ressortir collectivement les principaux enseignements de ces expériences.

ESSOR s'est construit dans une optique de lutte contre la pauvreté et s'est spécialisé dans l'accompagnement des personnes défavorisées en travaillant notamment avec les organisations communautaires de base (OCB) dans les quartiers. Le GRET s'est davantage construit dans la lutte contre les inégalités et le développement d'activités économiques territorialisées, en travaillant notamment avec des petites entreprises.

<sup>1</sup> Le programme initial prévoyait une seconde expérience du GRET à Madagascar. Toutefois les événements politiques survenus en 2008/2009 dans le pays et leurs conséquences diplomatiques ont conduit l'Agence Française de Développement à retirer Madagascar de la liste des pays bénéficiaires de ses programmes.

Ces approches distinctes se traduisent par des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle similaires dans l'offre de service proposée, mais différents dans les modalités de réalisation et dans les manières d'influencer des politiques publiques.

En plus de leur caractère expérimental, les deux initiatives proposées en Mauritanie et au Mozambique s'inscrivent dans les stratégies nationales : le cadre stratégique mauritanien de lutte contre la pauvreté intègre la question de l'insertion des jeunes depuis 2001 ; la stratégie du Ministère du travail mozambicain (ENEFP<sup>2</sup> 2006-2015) fait de l'appui aux activités génératrices de revenus des jeunes chômeurs une priorité d'insertion.

En partageant la mise en œuvre d'un programme commun, les trois organisations se sont dotées d'un cadre privilégié d'échange et de réflexion entre elles, avec leurs partenaires africains, ainsi qu'avec l'Agence Française de Développement sur les innovations sectorielles réalisées et sur les politiques publiques d'insertion à mener. Les éléments de capitalisation qui suivent sont le résultat de ces regards croisés pendant les quatre années du programme financé pour Faciliter les Innovations Sectorielle des ONG (FISONG<sup>3</sup>).

---

<sup>2</sup> Stratégie Nationale pour l'Emploi et la Formation Professionnelle

<sup>3</sup> La FISONG est un outil financier de l'AFD permettant de financer les projets menés par des ONG en réponse aux préoccupations de l'Agence. Les thématiques sont définies conjointement entre l'AFD et les ONG, et le dialogue instauré pendant la durée des programmes permet de se doter d'une culture commune.

## INTRODUCTION

---

### Insertion socioprofessionnelle des jeunes : quel sujet de capitalisation ?

L'insertion socioprofessionnelle des jeunes est une question nouvelle dans les pays du Sud. En France, elle s'est progressivement imposée avec le développement d'un chômage de masse à partir des années 70-80, malgré une transition démographique achevée, dans un contexte de désindustrialisation défavorable aux personnes les moins qualifiées. En Afrique, les politiques de développement ne se sont pas traduites par une industrialisation pourvoyeuse d'emplois, qualifiés ou non. Les conséquences économiques et sociales de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel dans les années 90, majorées d'une montée en puissance démographique, ont contraint les États à s'interroger sur leurs politiques publiques. Les efforts réalisés en faveur de la croissance économique de leur pays ne bénéficient pas toujours à leur population, notamment lorsque, faute de compétences développées localement, ils recourent à une main d'œuvre étrangère. Certains pays ont fortement investi dans la formation initiale, secondaire, générale et professionnelle. Toutefois les débouchés manquent dans le secteur structuré et, à défaut, le marché de l'emploi du secteur informel ne peut pas non plus absorber toute cette jeunesse, même lorsqu'elle est diplômée. Dans ces conditions, que peut-elle faire ? Que peut-on lui offrir ?

Au-delà de la responsabilité des États sur le devenir de leur jeunesse, la question de l'insertion socioprofessionnelle est l'affaire d'une diversité d'acteurs :

- les institutions publiques, chargées de la formation professionnelle et de l'emploi au service de toute la population ;
- les autorités locales confrontées à la double question sociale (insertion) et économique (création de richesses) ;
- les centres de formation publics comme privés, appelés à adapter leur offre aux besoins du marché ;
- les entreprises du secteur structuré mais aussi du secteur informel, à la recherche d'une main d'œuvre qualifiée dans leurs secteurs d'activité ;
- les institutions financières à la recherche de nouvelles activités économiques dans lesquelles investir ;
- les syndicats de salariés, soucieux de faire appliquer le droit du travail ;
- les associations d'habitants ou d'insertion, préoccupées du devenir des nouvelles générations.

Des dispositifs d'insertion expérimentaux ont été mis en œuvre depuis 2009 dans les quartiers périphériques défavorisés de Nouakchott en Mauritanie, de Maputo et Beira au Mozambique. Les partenaires du programme se sont basés sur un double pari :

- c'est par la mobilisation de la diversité des acteurs susceptibles de la construire et de l'étoffer, qu'une gamme de services adaptés aux besoins des jeunes et du territoire pourra être proposée ;
- ce sont aussi le dialogue et le décloisonnement entre ces acteurs opérationnels et institutionnels qui permettront une réflexion et une appropriation collective de ces dispositifs et, plus largement, une meilleure prise en compte des problématiques d'insertion par les acteurs et les politiques publiques.

Le programme FISONG dans lequel s'inscrivent ces dispositifs vise à « faciliter l'innovation sectorielle des ONG ». De là le troisième pari, sous-jacent aux deux autres :

- le positionnement original des ONG facilite ce type de dispositif pluri-acteurs : suffisamment intégrées et reconnues localement pour être crédibles, elles disposent en même temps d'une extériorité au territoire (dimension internationale) suffisante pour s'extraire des conflits locaux d'acteurs. Elles développent des compétences spécifiques sur un secteur (la formation, l'appui aux entreprises, etc.) tout en gardant une approche transversale du développement qui leur permet de s'ouvrir à une diversité d'acteurs de secteurs et de natures différents.

La capitalisation du programme aurait pu ne porter que sur la dimension opérationnelle de l'offre de services, sur les outils et méthodes innovantes mis en œuvre dans chacun des dispositifs. Ce travail est effectivement prévu par les deux ONG maîtres d'ouvrage dans chaque pays : le GRET en Mauritanie et ESSOR au Mozambique. Les échanges d'expériences réalisés entre elles y ont par ailleurs contribué. Du point de vue plus global de ce programme FISONG, c'est davantage sur les partenariats et les dynamiques pluri-acteurs engagés de manière originale par les ONG que nous avons souhaité faire ressortir les principaux enseignements :

- quels sont les principaux apports des partenariats développés pour améliorer l'insertion des jeunes ? Quelles en sont les limites ?
- dans quelle mesure des espaces d'échanges et de concertation pluri-acteurs contribuent-ils aussi à la consolidation des dispositifs d'insertion et à leur pérennisation ?

De manière plus indirecte, c'est bien aussi sur l'originalité des approches développées par les ONG que porte le travail de capitalisation, en recueillant et analysant les données à partir de ces questionnements.

Alors que les enjeux de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes sont posés avec acuité par les printemps arabes et autres mouvements de jeunesse indignée, nous souhaitons que ce travail de capitalisation apporte des réponses aux institutions nationales et internationales en matière de politique publique d'insertion. Nous souhaitons qu'il contribue à leurs réflexions, mais aussi qu'il interroge et apporte des réponses à une diversité d'acteurs sur leur manière d'appréhender l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et sur le rôle qu'ils peuvent y jouer avec d'autres.

## 1. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS

---

### 1.1. Contextes socioéconomiques nationaux

A l'instar de la grande majorité des pays en développement, les tendances de l'évolution démographique mauritanienne et mozambicaine font de l'insertion professionnelle des jeunes un enjeu économique et social majeur.

La question de l'éducation post-primaire et de l'offre de formation destinées aux jeunes qui ont abandonné ou n'ont pas intégré le système éducatif se pose dans les deux pays d'intervention. Cette problématique du chômage des jeunes s'inscrit dans des contextes socioéconomiques spécifiques. Elle est diversement prise en compte dans les politiques nationales.

#### ***En Mauritanie***

##### **Croissance limitée, forte urbanisation et jeunesse peu qualifiée**

Les secteurs économiques clés de la Mauritanie comme l'agriculture, les mines et le BTP n'ont pas été à la hauteur des fortes prévisions de croissance et d'emploi (3,8 % réalisés contre 10,7 % prévus dans la période 2006-2009) du pays. Près de 90 % de l'économie relève du secteur informel.

La Mauritanie connaît par ailleurs une urbanisation extrêmement rapide<sup>4</sup>. L'exode rural a entraîné une concentration des populations et des jeunes dans les zones urbaines. Plus de 60 % des mauritaniens vivent dans les villes et cet afflux des populations exerce une forte pression sur les services sociaux. Elle contribue à la dégradation des conditions de vie des ménages mauritaniens et à une déstructuration des formes d'organisation traditionnelle. Les difficultés que rencontre la majorité de la population (déscolarisation, chômage, drogue, petite délinquance, etc.) sont amplifiées dans la Commune de Nouakchott<sup>5</sup> et dans les quartiers périphériques de la capitale.

60 % de la population a moins de 25 ans et parmi ces jeunes plus de la moitié sont au chômage, confrontés à un nombre d'emplois limités ainsi qu'à un manque de qualification. L'éducation et « la formation technique et professionnelle se trouvent désormais au cœur du combat national pour l'emploi et le développement économique et social et bénéficient d'une priorité à la mesure de l'enjeu et des défis qui se posent au pays »<sup>6</sup>. Toutefois le pays demeure confronté à un faible niveau de qualité de l'enseignement. L'échec et l'abandon scolaires avant la fin du cycle primaire et la fin de la scolarité de base (9ème année) sont importants<sup>7</sup>. D'une capacité d'accueil de 3 000 jeunes, la formation technique et professionnelle emploie aujourd'hui moins de 12 % du budget de l'éducation. Au-delà d'infrastructures inadaptées ou vétustes, la qualité et la professionnalisation des ressources humaines sont en cause de même que l'adéquation des enseignements aux

<sup>4</sup> En 30 ans, entre 1977 et 2008, la population urbaine a plus que doublé en passant de 22,7 % à 50,7 % de la population totale – Source rapport d'évaluation de l'IRAM.

<sup>5</sup> La commune de Nouakchott accueille le tiers de la population mauritanienne (estimée à 3 250 000 habitants en 2009).

<sup>6</sup> Stratégie nationale de développement de la FTP 2010 – 2020, septembre 2010 (SNDFTP).

<sup>7</sup> En 2008, plus de 47 000 jeunes quittent l'école avant d'avoir atteint la 9ème année d'étude.

besoins des entreprises. Celles-ci participent très peu au financement des formations. L'apprentissage demeure réalisé de manière traditionnelle<sup>8</sup> et l'alternance est quasiment inexistante.

### **L'emploi entre stratégies de lutte contre la pauvreté et politique d'éducation**

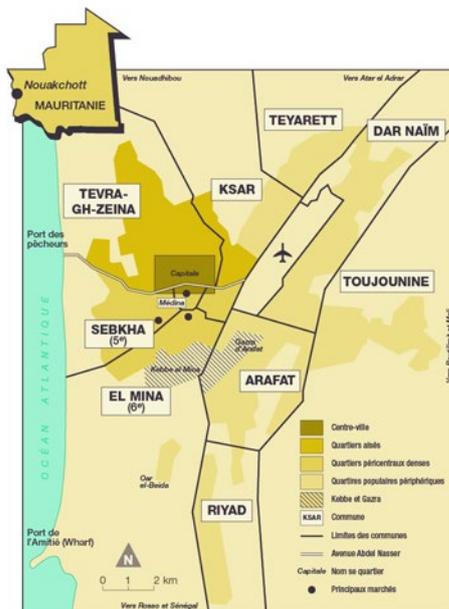
Il n'existe pas de stratégie nationale en matière d'emploi en Mauritanie. Les orientations existantes se réfèrent à la stratégie de lutte contre la pauvreté. L'emploi et la formation technique professionnelle (FTP) sont sous le même ministère, MEFPNT<sup>9</sup>, lui-même sous tutelle du Ministère d'État à l'Éducation. Le Programme National de Développement du Secteur Educatif (PNDSE), mis en œuvre par le Ministère de l'Éducation, prend en charge tous les ordres d'enseignement (du préscolaire à l'enseignement technique professionnel et à l'enseignement supérieur) en assurant une continuité entre eux. La FTP est mise en œuvre par 24 établissements dont 18 sont sous la tutelle du MEFPNT. Ce dispositif public est complété par les offres de formation d'une trentaine de structures privées agréées. La politique nationale vise un taux d'insertion de 60 % des sortants de la FTP. Les deux axes qui structurent la politique de FTP sont l'amélioration de la qualité de la formation, sa pertinence et son ancrage dans les besoins de l'économie nationale (besoins des secteurs formel et informel) et l'extension de l'offre de formation.

### **Naissance des Centres d'Appui à l'Insertion des jeunes - CAP Insertion**

Présent depuis 1991 en Mauritanie, le GRET a développé des actions de formation professionnelle en 2004 dans le cadre du Programme Twize d'appui au développement de l'habitat social. Constatant un chaînon manquant entre formation et emploi, l'ONG a mis en évidence la nécessité d'accompagner les jeunes après leur sortie de formation ou de proposer des services permettant de répondre aux contraintes identifiées (difficultés d'accès aux stages, à l'information, etc.). Une expérience pilote a été menée en 2008 par le GRET dans le quartier de Basra (Commune de Sebkha). Le programme FISONG a permis d'étendre cette expérience de Centre d'Appui à l'Insertion des jeunes (CAP Insertion) à deux autres quartiers périphériques de Nouakchott : Arafat et Dar Naïm.

<sup>8</sup> Dans le secteur informel, beaucoup de jeunes restent en apprentissage pendant plusieurs années sans statut, rémunération ni réel encadrement ou formation.

<sup>9</sup> Ministère de l'Emploi de la Formation Professionnelle et des Nouvelles Technologies.



Commune de Nouakchott

Source : A. Le Bissonnais et H. Ould Meïne<sup>10</sup>

## Au Mozambique

### Dynamisme économique, urbanisation importante et jeunesse vulnérable

L'économie du Mozambique s'est développée depuis la fin de la guerre civile (1977-1992) (croissance du PIB de 7 % par an) mais le pays reste l'un des plus pauvres du monde (79 % de sa population vit sous le seuil de pauvreté). La croissance rapide et incontrôlée des grands centres urbains<sup>11</sup> s'est accompagnée d'une dégradation des conditions de vie pour ses habitants. Le manque d'infrastructure, la corruption et la forte prévalence du VIH/SIDA sont des freins au développement.

Malgré des investissements réels dans le tourisme, les infrastructures routières, les communications, l'industrie (mines), le taux de chômage atteint un niveau très préoccupant, en particulier chez les jeunes (40 % des demandeurs d'emploi ont moins de 20 ans) et les femmes (60 % des femmes sont en recherche d'un premier emploi). Si le secteur formel se développe avec l'investissement de grandes entreprises, le secteur informel reste dominant à 95 %<sup>12</sup>.

La croissance démographique est importante, 27 % de la population mozambicaine a entre 15 et 29 ans, 300 000 jeunes par an sont censés intégrer le marché de l'emploi chaque année.

La guerre civile a sacrifié l'éducation des générations précédentes et mis à mal le système éducatif. Le réseau d'écoles publiques et privées tend à se développer dans le pays, mais selon une répartition très inégale et des taux de réussite très faibles. Comme en Mauritanie, l'apprentissage traditionnel dans les entreprises informelles constitue une modalité de formation importante.

<sup>10</sup> A. Le Bissonnais et H. Ould Meïne, Etude d'impact simplifiée, Avril 2012

<sup>11</sup> Liée à l'exode rural, aux fortes inondations et intenses sécheresses, mais aussi aux populations déplacées pendant le conflit

<sup>12</sup> INE, 2003

### **Une politique de l'emploi : de la formation professionnelle à la création d'activité**

La politique de promotion de l'emploi, notamment en milieu urbain, a été lancée en 2002 par le Ministère du travail au travers du programme "Medidas do emprego". Il prévoyait d'accroître la main d'œuvre qualifiée en développant des cursus de formations professionnalisantes. Une Stratégie Nationale pour l'Emploi et la Formation Professionnelle (ENEFP) définie pour la période 2006-2015 a élargi les axes d'intervention, notamment : l'intensification des initiatives en faveur de l'emploi ; le renforcement de la coordination entre acteurs de la formation et du secteur privé ; l'appui à la création et au développement des initiatives d'auto-emploi. D'autres programmes nationaux tels que le PIREP<sup>13</sup>, programme de réforme du secteur de la Formation professionnelle et le WOOP<sup>14</sup>, favorisant l'entrepreneuriat des jeunes, complètent cette stratégie.

La formation professionnelle est accessible à partir de plusieurs niveaux scolaires<sup>15</sup>. Elle est généralement de courte durée (de 2 à 6 mois) et n'est pas reconnue par le Ministère de l'éducation et de la culture en tant que niveau académique. Elle relève de la responsabilité du Ministère du Travail à travers l'Institut National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Celui-ci veille à l'application, au contrôle et à l'évaluation de la politique nationale d'emploi et formation professionnelle définie par le Gouvernement. L'INEFP comptait 10 centres de formation publics en 2005. Il reste le seul mandaté pour autoriser la création de centres de formation professionnelle privés devenus majoritaires dans le pays.

### **Naissance d'UPA – « Courte échelle » de l'insertion**

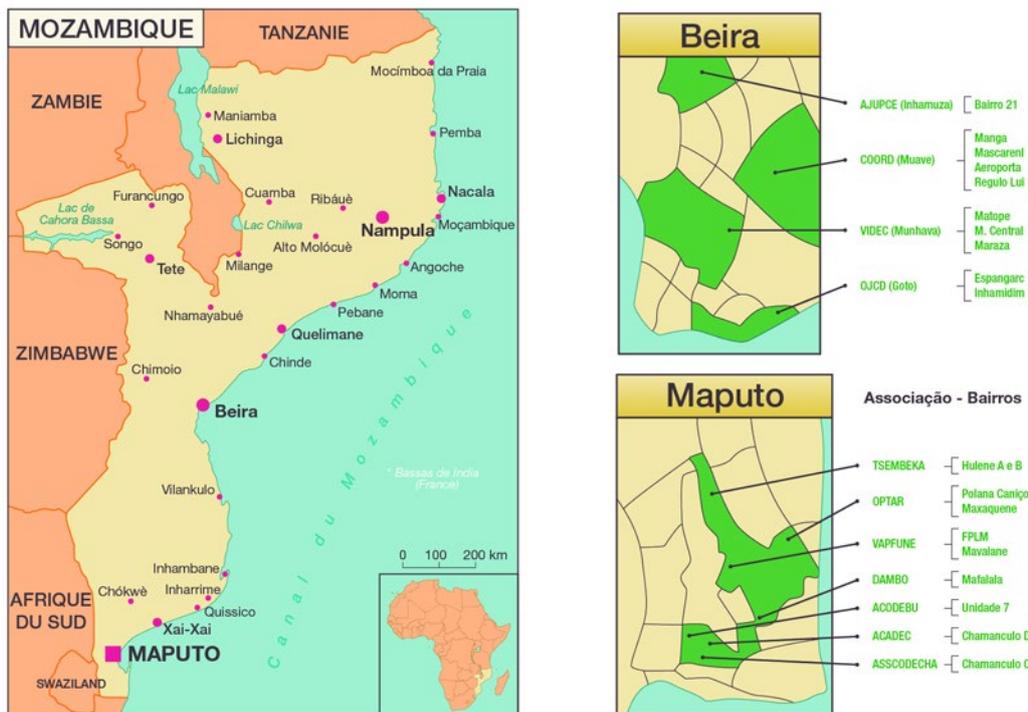
ESSOR a démarré au Mozambique en 1997 un projet de développement urbain intégré autour de l'accès à l'eau, du renforcement scolaire, du planning familial et de la prévention au VIH/SIDA pour les jeunes. En 2002 la question de l'accès à la formation et à l'emploi FIP des jeunes des quartiers vulnérables est devenue prioritaire. Les premières actions ont été réalisées dans ce domaine sur des fonds limités et en partenariat avec l'INEFP et le Ministère du Travail. En 2006, ESSOR a pris la décision de développer les actions facilitant l'insertion socioprofessionnelle des jeunes en situation de vulnérabilité.

Monté en étroite collaboration avec l'INEFP, le dispositif UPA, qui signifie courte échelle, vise la formation et l'insertion économique des jeunes des zones périphériques des villes de Maputo et Beira. Il couvre neuf quartiers de la capitale, Maputo, et six quartiers de Beira, la 2ème ville du pays.

<sup>13</sup> Programme "Technical and Vocational Education and Training" financé par la Banque Mondiale

<sup>14</sup> Working out of poverty, Programme de l'OIT

<sup>15</sup> Primaire, secondaire et technique.



## 1.2. Les dispositifs et services développés

### 1.2.1. UPA au Mozambique

#### Des guichets emploi-formation (BFE) au cœur des associations de quartiers

Le dispositif UPA vise à favoriser la formation et l’insertion économique des jeunes de 16 à 35 ans vulnérables et sans emploi des quartiers défavorisés de Maputo et Beira.

ESSOR a mis en place des partenariats avec des associations communautaires (OCB) au sein de ces quartiers pour intégrer un nouveau service au sein de leur organisation<sup>16</sup> : un guichet emploi-formation (BFE- Balcão de formação e emprego). Elles mobilisent un agent d’orientation professionnelle (AOP) à temps plein qui intervient sur différentes dimensions :

- orientation et sélection des jeunes pour les formations professionnelles dans des secteurs porteurs de l’économie locale (menuiserie, automobile, tourisme et restauration, artisanat, coiffure, services, etc.) ;
- appui à la recherche de stages conventionnés en entreprise et d’emplois ;
- formation aux techniques de recherche d’emploi (préparation à l’entretien d’embauche, CV, etc.) ;
- accès à la formation (hôtellerie, mécanique automobile, services, industrie et construction civile) ;
- suivi en formation et en entreprise ;

<sup>16</sup> Les OCB développent diverses activités pour agir sur les problèmes de l’eau, la prévention-santé, etc.

- conseils et accompagnement des porteurs de projet (formations sur la création, la gestion et le développement de petites activités économiques - activités génératrices de revenu et micro-entreprises) ;
- possibilité d'accéder à un microcrédit et à des kits matériels permettant de développer son activité avec un suivi personnalisé des techniciens ESSOR.

L'accompagnement est individuel dans les BFE, à domicile ou sur le lieu d'exercice d'une activité. Ceci permet notamment de prendre en compte les conditions socioéconomiques des jeunes susceptibles d'avoir un impact sur leur parcours.

L'accompagnement est aussi collectif via différents types de sessions. Certaines visent à une meilleure sensibilisation et orientation professionnelle des jeunes, ainsi que l'accès à l'emploi : les sessions d'orientation en cours (SOC) durent 3 jours ; les sessions d'orientation au travail sont plus courtes et basées sur les techniques de recherche d'emploi.

### **UPA EN CHIFFRES**

#### **Information, accueil, orientation dans les OCB :**

- Orientation Professionnelle : 12 746 jeunes.

#### **Accès à la formation et suivi de stage :**

- Session de sélection des jeunes pour des formations professionnelles : 5 029 jeunes.
- 1 944 jeunes ont accédé à une formation. 1 887 ont été diplômés.
- 1 500 jeunes ont effectué un stage professionnel conventionné.

#### **Accès au placement en emploi :**

- Formation sur les techniques de recherches d'emplois : 520 jeunes.
- 841 jeunes ont été placés en CDD ou CDI.

#### **Appui à la création d'activités économiques :**

- 515 jeunes ont été formés à l'entrepreneuriat.
- 70 jeunes ont reçus un crédit ou un kit matériel.
- 150 jeunes entrepreneurs des quartiers ont été suivis pour développer leur négoce.

## **1.2.2. CAP Insertion en Mauritanie**

### ***Des antennes insertion implantées dans les quartiers périphériques***

Cap Insertion propose une approche globale de l'insertion dans trois antennes de proximité vers les jeunes des quartiers périphériques de Nouakchott.

Les conseillers insertion et les chargés de relation « formation » ou « entreprise » interviennent sur différentes dimensions :

- accueil, information et orientation des jeunes sur les métiers porteurs, sur la définition de leur objectif professionnel et l'élaboration de leur parcours d'insertion ;
- accès à la formation : préparation des jeunes pour les concours d'entrée en formation (centres de formation publics) ; mise en relation avec les centres de formation privés ;
- accès à l'entreprise : appui à la recherche de stages et d'emplois (recherche et diffusion d'offres) ;

- techniques de recherche d'emploi (préparation à l'entretien d'embauche, CV, LM, ciblage d'entreprises, etc.) ;
- formations courtes et insérantes expérimentées (assistant de direction, coiffure, teinture, validation des compétences en mécanique automobile, sensibilisation à l'auto-emploi) ;
- suivi en formation et en entreprise.

L'accueil dans les antennes est ouvert à tous les jeunes du quartier âgés de 15 à 35 ans. Ils y ont accès à une écoute et aux offres diffusées. L'inscription à l'antenne est préalable à un accompagnement personnalisé.

L'accompagnement des jeunes est réalisé principalement de manière individuelle par les conseillers. Des tables-rondes organisées sur les métiers offrent un cadre collectif aux jeunes. Elles sont l'occasion de rencontrer des entreprises ou des centres de formation en rapport avec ces métiers.

Le second rôle du dispositif est celui de facilitateur. Cap Insertion met les jeunes en lien avec les différents acteurs : les entreprises, les collectivités, les centres de formations, les leaders de quartiers.

### **CAP INSERTION EN CHIFFRES**

Le dispositif CAP Insertion est fonctionnel. En quatre ans (à fin 2012), 5 653 jeunes se sont inscrits au dispositif, dont 1 037 ayant eu des résultats directement mesurables :

- 476 jeunes entrés en formation ;
- 561 jeunes entrés en entreprises.

Pour l'année 2012 :

#### **Information, accueil, orientation, accompagnement, suivi**

- 1 460 jeunes inscrits, 840 parcours d'insertion élaborés ;
- 2 000 orientations vers des offres d'emplois, de stage ou de formation ;
- 1 980 participations à des « tables rondes » ou « appuis sur les TRE » ;
- 1 090 jeunes informés (« sensibilisés ») sur le dispositif et ses services.

#### **Appuis pour aider les jeunes à se former (avant, pendant, après la formation)**

166 jeunes entrés en formation suite à un accompagnement et suivis depuis leur entrée.

#### **Appuis pour rapprocher les jeunes des entreprises**

- Collecte et affichage d'offres de stages ou d'emplois ;
- Appui au dépôt de candidatures (réponse aux offres et candidatures spontanées) ;
- Démarchage de 450 entreprises (formelles, informelles) ;
- 228 jeunes entrés en entreprise : 126 jeunes en stage ou apprentissage, 102 en emploi (dont 81 avec contrats de travail).

Approche de l'ONG		
<b>Projet :</b> <b>ONG :</b> <b>Pays :</b>	<b>CAP Insertion</b> <b>GRET</b> <b>MAURITANIE</b>	<b>UPA</b> <b>ESSOR</b> <b>MOZAMBIQUE</b>
<b>Objectifs prioritaires</b>	Lutte contre les inégalités	Lutte contre la pauvreté
<b>Recherchés</b>	Développement d'activités Service aux petites entreprises	Accompagnement des personnes défavorisées
<b>Antériorité dans le pays</b>	1991	1997
<b>Projet antérieur</b> <b>(prémices du dispositif)</b>	2004  Composante « formation » du programme d'aménagement urbain (Twize)	2002  Actions de formation dans un projet de développement social urbain intégré
<b>Ancrage local</b>	1 ville : Nouakchott 3 quartiers périphériques => 3 antennes spécifiques créées touchant 7 des 9 communes de Nouakchott	2 villes : Maputo et Beira 18 quartiers périphériques <sup>17</sup> =>18 guichets (BFE) créés au sein des OCB
<b>Jeunes concernés</b>	15 à 35 ans, habitants d'un quartier CAP Insertion	17 à 35 ans, habitants d'un quartier UPA et vulnérables
<b>Prise en compte du « Genre »</b>	Non officiellement prévu, mais adaptation de l'accompagnement aux nécessités de la demande	Oui officiellement : - Prise en compte dans les sélections ; - Adaptation des outils et accompagnement ; - Réduction des frais de formation (incitative)

Services développés		
<b>Projet :</b> <b>ONG :</b> <b>Pays :</b>	<b>CAP Insertion</b> <b>GRET</b> <b>MAURITANIE</b>	<b>UPA</b> <b>ESSOR</b> <b>MOZAMBIQUE</b>
<b>Accueil-sensibilisation</b> <b>Orientation</b> <b>Accompagnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accueil par les antennes,</li> <li>- Réunions d'information avec les mairies, de sensibilisation avec les leaders de quartier</li> <li>- Suivi en entreprise (stage et 1er emploi) et en formation</li> <li>- Entretiens individuels</li> <li>- Ateliers collectifs (métiers, formations, techniques de recherche d'emploi, explication d'offres...)</li> <li>- Diffusion et mise en relation des offres/demandes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accueil par les guichets (BFE),</li> <li>- Visite à domicile,</li> <li>- Suivi en entreprise (stage et 1er emploi),</li> <li>- Entretiens individuels,</li> <li>- Sessions collectives (orientation formation, préparation à l'emploi, techniques de recherche d'emploi, sensibilisation VIH, entrepreneuriat)</li> <li>- Diffusion et mise en relation des offres/demandes</li> </ul>
<b>Accès à la formation professionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formations existantes : préparation aux concours d'entrée (CF publics);</li> <li>- Formations commanditées : formations courtes et insérantes, en alternance (3 à 9 mois)</li> </ul> <p>Prise en charge des formations commanditées : prestation du centre de formation, déplacements, kits matériels pour les jeunes formés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formations existantes (3-6 mois) préparation et sélection jeunes UPA</li> </ul> <p>Prise en charge : frais pédagogiques des jeunes UPA (contrat avec les CF) + déplacements + bourses de stage</p> <p>Participation des jeunes: 10 €</p> <p>Contexte: peu de différence public/privé ; diversité des offres.</p>

<sup>17</sup> Le projet a créé jusqu'à 18 BFE puis a réduit progressivement la dimension du projet pour en faciliter la gestion et assurer l'accompagnement des OCB

	Contexte : forte différence public/privé ; peu de formations professionnelles courtes ; quasiment pas de formation en alternance	
<b>Appui à la création d'activités économiques</b>	Non prévu initialement, mais mise en place de formations spécifiques envisagées en dernière année du programme.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation à la création d'entreprises (AGR, ME) intégrées aux sessions collectives</li> <li>- Appui - Services spécifiques : <ul style="list-style-type: none"> <li>o SOAE : Orientation à l'auto-emploi ;</li> <li>o SAME : Appui à la micro-entreprise ;</li> <li>o Microcrédit : kit matériel remboursable ;</li> <li>o pépinière (NEB) : local d'installation.</li> </ul> </li> </ul>

Organisation		
<b>Projet :</b> <b>ONG :</b> <b>Pays :</b>	<b>CAP Insertion</b> <b>GRET</b> <b>MAURITANIE</b>	<b>UPA</b> <b>ESSOR</b> <b>MOZAMBIQUE</b>
<b>Equipe dispositif « insertion »<sup>18</sup></b>	1 chef de projet 1 coordinateur 1 chargé de relation entreprise 1 chargé de relation formation (poste créé en cours de projet) 6 conseillers insertion (2/antenne) 3 plantons et 1 gardien Profil des conseillers: niveau universitaire, connaissance des langues parlées du quartier	1 chef de projet 2 coordinateurs (Maputo et Beira) 1 chargé de relation entreprises 1 chargé de relation formation 1 chargé d'appui à la création d'entreprise 18 agents d'orientation professionnelle (1 AOP/BFE) Profil des conseillers : niveau secondaire, voire plus, mais à condition d'être jeune et issu du quartier.
<b>Partenaires mobilisés :</b>  <b>Institutions publiques, centres de formation publics et privés, entreprises etc.</b>	Pilotage GRET  Un comité de suivi, Réuni 2 à 4 fois par an  Participants spécifiques : - un jeune et un leader de quartier (au début) ; - mairies de quartiers; Communauté urbaine (aujourd'hui) ; - entreprise informelle ; - patronat mauritanien.	Co- pilotage ESSOR/INEFP (État)  Un comité de pilotage (Maputo), 4/an Un comité de pilotage local (Beira), 1/an Des réunions sectorielles Des salons de l'emploi et de la FP  Participants spécifiques : - organisations communautaires de base, - municipalité de Beira (localement), - IMF (Maputo) - entreprises formelles

<sup>18</sup> Hors personnel d'appui au projet mobilisé par les ONG en France

## 1.3. Les systèmes d'acteurs

### 1.3.1. Au Mozambique, les OCB au centre, ESSOR/INEFP au co-pilotage

Le projet UPA est monté en partenariat avec l'INEFP.

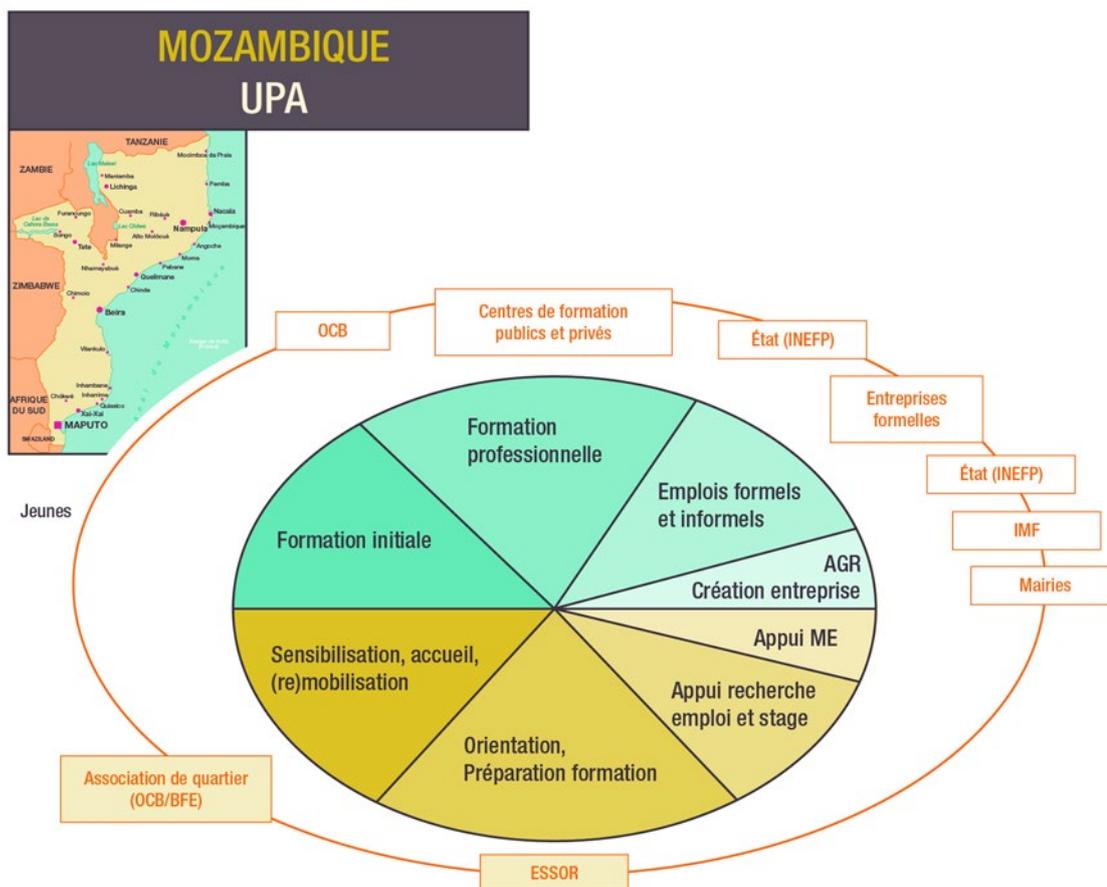
Il mobilise différents acteurs impliqués dans la formation et l'insertion professionnelle au Mozambique:

- des associations de quartiers (15 OCB), relais directs avec le public-cible d'ESSOR ;
- des centres de formation professionnelle (24 CFP : 16 à Maputo, 8 à Beira);
- des entreprises formelles et informelles (environ 380) ;
- les municipalités de Beira et Maputo ;
- des organismes de microcrédit (IMF).

Ces acteurs sont sollicités pour la mise en œuvre des différents services proposés. Ils sont par ailleurs régulièrement sollicités pour intervenir dans des foires à l'emploi et des réunions sectorielles.

Une partie de ces acteurs participe aux comités de pilotage planifiés tous les 6 mois dans les deux villes.

*Le système d'acteurs UPA impliqué dans les espaces pluri-acteurs*



### 1.3.2. En Mauritanie, les mairies à la base, le GRET au pilotage

Le GRET est seul pilote du projet CAP Insertion.

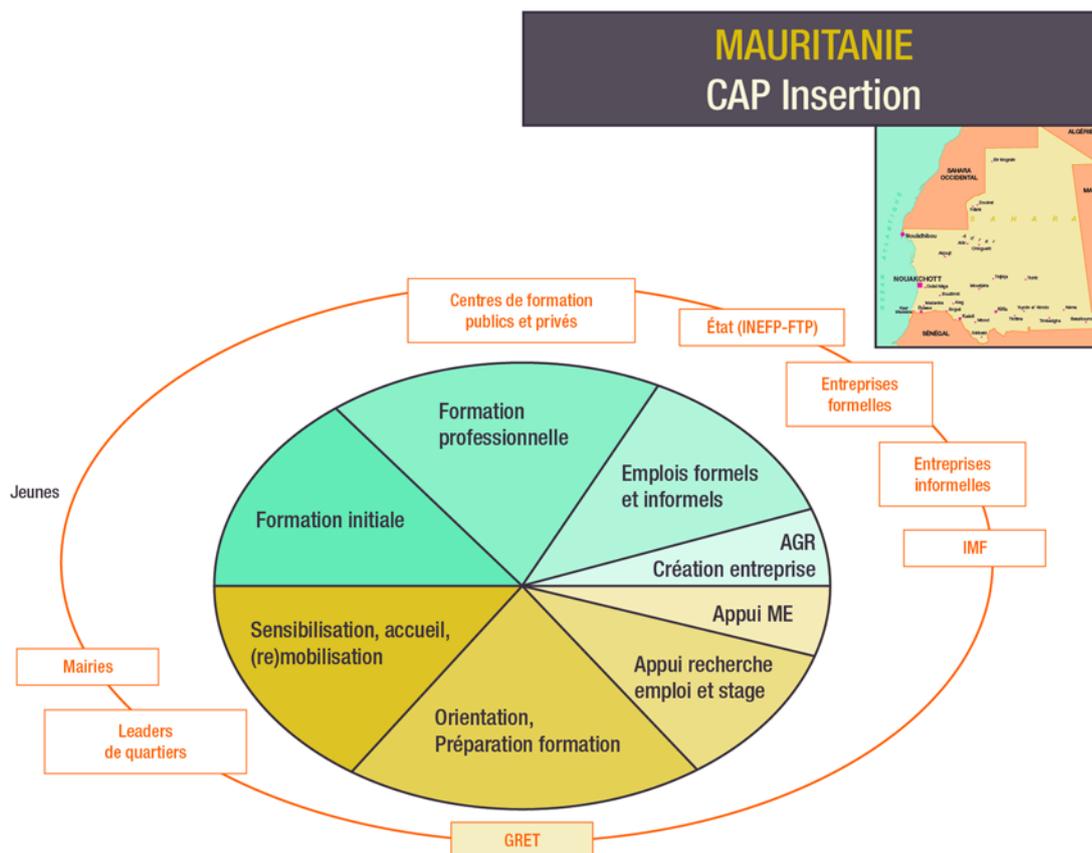
Pour ses actions, il mobilise une diversité d'acteurs socioéconomiques mauritaniens :

- des leaders de quartiers et associations locales ;
- des centres de formation professionnelle ;
- des entreprises formelles et informelles (environ 450) ;
- les 7 mairies concernées par les 3 antennes de quartiers ;
- des institutions publiques de l'emploi et de la formation (INAP-FTP et ANAPEJ)

Ces acteurs sont sollicités pour la mise en œuvre des différents services proposés. Ils sont par ailleurs régulièrement sollicités pour intervenir dans des actions collectives (réunion de sensibilisation, tables rondes, etc.).

Une partie de ces acteurs participe aux comités de suivis planifiés tous les 3 à 6 mois.

*Le système d'acteurs CAP Insertion impliqué dans l'espace pluri-acteurs*



## 2. ACQUIS ET RÉSULTATS DES DYNAMIQUES PARTENARIALES

Pour mener leurs actions et développer l'ensemble de leurs services, les deux dispositifs se sont appuyés sur une palette d'acteurs existants.

Pourquoi et comment les acteurs ont-ils été mobilisés ? Sur quoi ? Qu'est-ce que cela a produit et comment cela a-t-il évolué ?

### 2.1. Un noyau fondamental : autorité publique, centre de formation et entreprise

Publiques ou privées, les institutions de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi que les entreprises sont des acteurs « classiques » ou « habituels » de l'insertion professionnelle des jeunes au sens où ils sont des opérateurs directs.

Les entreprises apportent des réponses concrètes en termes d'emploi ou d'expérience professionnelle : elles fournissent des emplois, des stages ou des contrats d'apprentissage. Les centres de formation professionnelle les y préparent par des apports théoriques et pratiques. La création de conditions favorables à l'insertion (formation, qualification, etc.) constitue leur métier ou leur compétence prioritaire. Les autorités nationales fixent les orientations politiques de l'emploi et de la formation, coordonnent et financent les programmes nationaux au regard des besoins économiques et sociaux du pays.

En matière d'insertion professionnelle, ce trinôme s'impose comme un noyau fondamental d'acteurs à impliquer.

#### 2.1.1. S'intégrer aux politiques publiques et les alimenter

Les acteurs sollicités sont d'abord les institutions nationales de l'emploi et de la formation professionnelle et les centres de formation privés comme publics.

Les premières le sont en amont de la mise en place des dispositifs car elles sont garantes de leur inscription dans des politiques nationales, légitiment les dispositifs et constituent un potentiel de pérennisation des actions. Qu'ils soient suivis de près (UPA) ou de plus loin (CAP Insertion), de manière technique ou plus politique, la reconnaissance minimum des dispositifs par l'État en amont facilite la mobilisation des autres acteurs, notamment de la formation professionnelle et technique qui sont dans son champ d'intervention ». Même dans des contextes éventuels de méfiance des populations vis-à-vis de l'État<sup>19</sup>, la reconnaissance des dispositifs par celui-ci confère toutefois un cadre officiel et légal incitatif complémentaire.

En contrepartie, les résultats positifs de ces dispositifs, peu ou pas coûteux pour l'État, peuvent être comptabilisés au titre de leurs politiques nationales. En cas d'échec, ils n'engagent pas pour autant la responsabilité des autorités publiques. Pour celles-ci, ils constituent donc des laboratoires d'innovation : des expériences innovantes sont non seulement menées mais aussi discutées et débattues au fur et à mesure de leur mise en œuvre. Elles peuvent ainsi être utilisées pour alimenter les politiques publiques.

<sup>19</sup> Cette méfiance peut être liée à des craintes de corruption, de récupération politique ou plus simplement d'immobilisme technocratique.

## AU MOZAMBIQUE

### Un co-pilotage fort État/ONG pour transférer les acquis

Le Ministère du travail et de l'emploi mozambicain participe au comité de pilotage et aux autres rencontres pluri-acteurs, par l'intermédiaire de son Institut National de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INEFP) qui lui rend compte régulièrement des avancées du projet. L'INEFP est un partenaire ancien d'ESSOR (premières actions communes en 2002) et privilégié du projet : il est copilote du dispositif, les courriers officiels sont réalisés conjointement sur papier à double en-tête. C'est toutefois l'ONG qui assure la maîtrise d'ouvrage, anime et coordonne l'ensemble du projet.

Deux fonctionnaires de l'INEFP sont intégrés à mi-temps aux équipes d'ESSOR : l'un à Maputo sur la coordination globale des actions ; l'autre à Beira sur des missions plus techniques de formation-accompagnement à la création de micro-entreprises. Ces missions ont été créées pour favoriser d'emblée l'appropriation du dispositif et le transfert de la méthodologie UPA à l'INEFP. Les deux personnes missionnées reçoivent un complément de rémunération au travers du projet.

## EN MAURITANIE

### Un dialogue soutenu pour faciliter la pérennisation

Les relations avec le Ministère de l'emploi mauritanien ont été également préalables à la mise en œuvre du projet. La signature d'un document engageant l'État à reprendre le dispositif au terme de 4 années d'expérimentation sous réserve de preuve de qualité et d'efficacité de celui-ci était une condition incontournable posée par le GRET. Sans valeur juridique engageant l'autorité publique, ce document signé par deux de ses institutions formalise et officialise à minima l'engagement clair du GRET : ne plus porter le dispositif à moyen terme.

L'ONG a eu des relations directes avec le Ministère lors d'entretiens réguliers sur les avancées et les enjeux du projet. Sur sa demande et en cours de projet, elle l'a formellement invité à participer à son comité de suivi, mais en tant qu'observateur. L'implication d'institutions publiques à un niveau opérationnel/technique a toutefois été recherchée dans la mise en œuvre opérationnelle et le suivi du dispositif : l'Institut National de Promotion de la Formation Technique et Professionnelle INAP-FTP<sup>20</sup> et l'Agence Nationale Pour l'Emploi des Jeunes (ANAPEJ)<sup>21</sup>, les signataires du document d'engagement.

De même, les mairies ont été dès le début impliquées à un niveau opérationnel dans le comité de suivi et, en cours de projet, la Cun a été invitée à rejoindre le comité de suivi au même titre d'observateur que le Ministère.

<sup>20</sup> Établissement Public à caractère administratif. Il fournit des conseils, une expertise et une aide à la décision en matière de formation technique et professionnelle. Il assure également la gestion du Fonds d'Appui et de Promotion (FAP) de la formation technique et professionnelle qui cofinance des formations en cours d'emploi, en alternance/apprentissage, ou encore des formations à l'auto-emploi. Le FAP est abondé par la Banque mondiale et l'AFD.

<sup>21</sup> Cette structure assure la tutelle de l'Observatoire de l'emploi et est chargée de la mise en œuvre des programmes d'aide à l'insertion des jeunes, diplômés en particulier : placement en entreprises, appui à l'auto-emploi, formations qualifiantes, de reconversion ou d'apprentissage.

Dans une perspective de contribution des dispositifs aux politiques publiques, le partenariat avec les autorités nationales et locales compétentes est incontournable.

Une mise en œuvre conjointe, la co-construction d'actions, facilite la compréhension, l'appropriation et le transfert de compétences pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. La participation des autorités nationales aux côtés des autres partenaires mobilisés dans les dispositifs leur permet de mieux appréhender le rôle et les possibilités de chacun. Toutefois cette implication opérationnelle ne s'avère pas suffisante pour une implication de l'Etat au-delà de la durée du projet. Pour cela, un dialogue plus fortement institutionnel ou politique, connecté aux enseignements opérationnels, apparaît tout aussi important<sup>22</sup>.

### 2.1.2. Renforcer la formation professionnelle

Les centres de formation professionnelle et technique sont également des acteurs centraux mobilisés pour l'insertion des jeunes : en lien avec le monde de l'entreprise, ils apportent aux jeunes les savoirs et compétences que les entreprises recherchent.

#### Une meilleure inclusion des jeunes dans les dispositifs de formation

Partant du constat de la méconnaissance par les jeunes des formations existantes, les deux dispositifs recensent les organismes de formation, privés comme publics, tous secteurs d'activités confondus. Cet inventaire vise d'abord à repérer les offres de formation disponibles localement vers lesquelles orienter les jeunes. Il s'agit aussi de vérifier les conditions d'accès à ces formations, les prérequis (niveau scolaire demandé, durée et calendrier de formation, coût...) pour mieux informer, orienter voire préparer les jeunes.

Au fur et à mesure des contacts avec ces organismes, les ONG les sensibilisent aux difficultés des jeunes issus des quartiers défavorisés dans l'accès à leurs formations : éloignement géographique, difficultés de transport, problèmes économiques et sociaux éventuels, etc. Elles présentent leur dispositif d'accompagnement et se positionnent en quelque sorte comme interlocutrices garantes du parcours de ces jeunes avant, pendant et après la formation : travail d'orientation sur les métiers réalisé en amont de la formation, élaboration de projet professionnel réaliste<sup>23</sup>, préparation des jeunes aux concours d'entrée<sup>24</sup> ou au suivi des cours, suivi régulier des jeunes pendant la formation et les stages en entreprises pour limiter les abandons. Ces partenariats facilitent l'accès des jeunes à ces formations et, en retour, apportent aux centres de formation une présélection (motivation, compétences) des candidats aux formations voire leur

<sup>22</sup> Ces éléments ne sont pas davantage précisés ici car ils sont développés notamment dans la partie IV sur l'impact sur les politiques d'insertion.

<sup>23</sup> Il faut comprendre ici une meilleure adéquation entre le souhait du jeune, son niveau de formation et la situation du marché de l'emploi. Le travail réalisé par les « agents » ou les « conseillers » insertion permet par exemple de réorienter des jeunes femmes qui souhaitent devenir secrétaire alors qu'elles ne maîtrisent ni l'écrit ni l'informatique.

<sup>24</sup> En Mauritanie les organismes publics de formation professionnelle et technique sélectionnent les jeunes par concours. La réussite à ce concours permet une entrée en formation mais se traduit aussi par l'obtention systématique d'une bourse. C'est le classement à ce concours qui détermine l'orientation : les mieux classés peuvent choisir, les moins bien classés doivent se satisfaire des formations restantes. L'orientation professionnelle pour les jeunes les plus en difficulté scolaire est donc réalisée par défaut, elle est subie.

permettent de compléter leurs effectifs, une diversification de leur public (provenance géographique, catégorie sociale, genre<sup>25</sup>) ainsi qu'une diminution du taux d'abandon.

Cette identification mutuelle entre dispositif d'insertion et opérateurs de formation peut être réalisée à un niveau local : les conseillers de CAP Insertion sont chargés d'identifier et de nouer des relations avec les centres de formation actifs sur le périmètre de leur antenne. S'agissant toutefois de quartiers périphériques défavorisés (autant en termes de population que d'activité économique), on compte peu, voire aucun organisme de formation de proximité. CAP Insertion s'est donc doté d'un « chargé de relation formation ». Il renforce le lien avec les centres de formation et facilite la mise en relation des jeunes des quartiers périphériques avec ces acteurs globalement concentrés au cœur de Nouakchott. De même, les équipes techniques UPA (hors agents d'orientation professionnelle) comptent un référent formation pour la ville de Maputo et de Beira.

### **Une professionnalisation renouvelée des organismes de formation**

Ces partenariats peuvent également aboutir à une amélioration des formations, autant dans les contenus que dans les moyens ou modalités de formation. Dans la mesure où les deux projets ne prévoyaient pas de construire eux-mêmes des formations, cette amélioration n'allait pas de soi. Une intervention sur les cahiers des charges de formation nécessite une légitimité professionnelle dont ne disposent pas nécessairement les ONG, ou un pouvoir de persuasion et de négociation suffisant qui peut être direct ou indirect.

Le premier levier possible est financier et direct : le financement des frais pédagogiques de formation de nombreux jeunes (UPA) ou les appels d'offre commandités pour la réalisation de formations courtes et insérantes inexistantes localement (CAP Insertion) ont permis à ESSOR comme au GRET d'imposer certaines exigences de contenu, de pédagogie et/ou de matériel. Parmi ces exigences, on peut notamment citer l'intégration par UPA d'une période de stage et par Cap Insertion d'une pédagogie par l'alternance ainsi que, pour les deux actions, la création ou le renforcement du suivi des jeunes pendant ces stages. L'instauration systématique de stages ou d'une alternance en entreprise et le renforcement ou l'introduction du suivi des jeunes sont reconnus par les organismes de formation « prestataires » comme des apports du « partenariat » mis en œuvre par ESSOR et le GRET dans les deux pays.

Un autre levier possible est pédagogique et plus indirect : il résulte de la rencontre organisée par l'ONG entre les différents acteurs notamment entre centres de formation professionnelle ou technique et entreprises. Ces échanges peuvent prendre plusieurs formes, s'inscrire dans différentes instances plus ou moins formelles : comité de pilotage/de suivi, réunions sectorielles, échanges de pratiques Sud/Sud<sup>26</sup>. Ils constituent des moments d'échanges importants : ils permettent aux structures de prendre du recul sur leurs pratiques habituelles, de recevoir le regard de leurs pairs (entre organismes de formation de secteurs similaires ou différents) et de s'ouvrir à d'autres points de vue (entreprises, collectivités locales, associations de quartiers ou de jeunes, etc.).

<sup>25</sup> Pour rappel, avec ou sans discrimination positive les jeunes accompagnés par les deux dispositifs d'insertion sont à 50% des jeunes filles. L'accompagnement avant et pendant la formation permet d'anticiper les réactions familiales (désaccord des familles sur le travail de nuit pour les métiers hôteliers par exemple, mariage ou grossesse susceptible de remettre en cause la participation à la formation, etc.)

<sup>26</sup> Dans le cadre du programme FISONG, des missions croisées ont été réalisées entre les partenaires de CAP Insertion et ceux d'UPA. ESSOR développe également des échanges avec les acteurs de la formation et de l'insertion du Brésil et du Mozambique.

**AU MOZAMBIQUE****Confronter les pratiques pour les renforcer collectivement**

Le projet UPA a régulièrement organisé des réunions « sectorielles » favorisant le dialogue entre organismes de formation et entreprises du même secteur (automobile et hôtellerie notamment). Ces rencontres se sont aussi traduites par la visite des centres de formation par les entreprises permettant à ces dernières de préciser leurs attentes en contenu comme en matériel. Elles ont parfois abouti à la mise à disposition de professionnels en activité dans certains cours (entreprise hôtelière à Maputo), ou encore à la mise à disposition de machines ou de matériel (entreprise de carrosserie automobile à Beira). Ces échanges opérationnels ont concrétisé l'idée d'une « agence sociale pour l'emploi » dans laquelle la formation des jeunes est réalisée et financée en partie par les entreprises au nom de leur responsabilité sociale. Les comités de pilotage du projet sont aussi des occasions d'échanges entre organismes de formation de secteurs différents, ce qui a parfois un effet incitatif et dynamique de la formation professionnelle tous secteurs d'activité confondus.

**EN MAURITANIE****Le respect du cahier des charges, outil pédagogique d'amélioration des formations**

Le dispositif CAP Insertion ne s'est pas contenté de sélectionner les centres de formation candidats à ses appels d'offre pour la réalisation de formations courtes et insérantes. Il a retravaillé systématiquement avec les prestataires présélectionnés leurs contenus et modalités de formation. Cette exigence du commanditaire a contribué à la professionnalisation des centres de formation (« ça nous forme, depuis on copie sur CAP Insertion»), parfois malgré eux. Dans un contexte relativement laxiste sur la présence effective des jeunes en formation, le dispositif démontre par exemple aux formateurs l'efficacité de la rigueur et des modalités de suivi des jeunes sur leur participation (« les résultats sont acceptables, je pensais que certains jeunes n'arriveraient pas à s'habituer à cette exigence »). Pour les organismes de formation non sélectionnés, le comité de suivi CAP Insertion permet de prendre connaissance de ces résultats et de réinterroger leurs formations sans les remettre directement en cause.

**Echanges et appui financiers : facteurs de développement des centres de formation**

Ces apports du partenariat sont évidemment à relativiser selon les organismes de formation, certains étant plus développés que d'autres, selon leur niveau d'échange avec les entreprises mais aussi selon qu'ils bénéficient ou non de dotations de l'État ou de financements des entreprises.

Au Mozambique par exemple, le centre de formation public Electrotecnia est financé par l'État mais aussi par les entreprises via des prestations de formation continue qui permettent un investissement dans le matériel. A l'inverse, le CFP UGC (Union générale des coopératives<sup>27</sup>) est un organisme privé aux ressources financières limitées. Spécialisé notamment en mécanique automobile, les réunions sectorielles avec les entreprises lui ont

<sup>27</sup> União Geral das Cooperativas. L'UGC est un groupement de coopératives qui a créé un centre de formation professionnelle (CFP) et un organisme de microcrédit (CPC - Cooperativa de Poupanca e Credito).

fait mieux prendre conscience des investissements matériels à réaliser pour s'adapter aux évolutions du marché. S'il ne dispose pas des ressources suffisantes, il affirme aujourd'hui pouvoir cibler davantage ses recherches de financements.

En Mauritanie la distinction est plus forte qu'au Mozambique entre centres de formation publics et privés au niveau des modalités d'accès des jeunes à la formation. La sélection se fait par concours pour les centres publics de formation avec obtention de bourses d'études pour les jeunes. Pour les formations privées, elle est réalisée sur dossier et conditionnée au paiement des frais pédagogiques. Les centres publics de formation bénéficient de fonds d'État pour l'investissement dans leurs équipements. Même modestes, ces dotations leur confèrent un avantage matériel certain par rapport aux organismes privés. Toutefois dans leurs relations aux entreprises, centres publics et privés apparaissent semblables : les contacts ne vont pas beaucoup plus loin que les relations établies pour la recherche et le suivi de stage pour les jeunes formés.

Pour l'amélioration des contenus de formation, le levier financier apparaît assez efficace et simple d'utilisation. Toutefois il est aussi coûteux et peu pérenne (pris en charge par les subventions du projet). Les rencontres de type réunion sectorielle ont un coût en temps pour les acteurs qui y participent. Toutefois ces coûts sont à la charge de chacun des participants et l'amélioration des formations est un bénéfice pérenne pour les centres de formation, les entreprises employeuses et les jeunes, mieux préparés au marché de l'emploi. Les leviers financiers mettent en concurrence les centres de formation entre eux, ils les incitent à ne montrer que leurs atouts et à dissimuler leurs faiblesses. Lorsqu'elles réussissent véritablement à instaurer des relations de confiance entre les participants, les rencontres sectorielles permettent de pointer les faiblesses de tous les organismes de formation du secteur sans en dévaloriser un seul en particulier. Dans ce cadre, les centres de formation ne passent pas d'une logique de concurrence à une logique de coopération, toutefois ce levier pédagogique facilite leur remise en question et leur dynamisme collectif.

L'orientation des jeunes est un facteur déterminant pour leur implication réelle en formation et pour leur intégration dans l'emploi. Le travail réalisé par les dispositifs d'insertion est primordial. Réalisé en partenariat avec les entreprises et les centres de formation, il est d'autant plus pertinent et efficace.

Le partenariat entre dispositif d'insertion et centres de formation facilite la connaissance, la compréhension et l'accès des jeunes des quartiers périphériques avec l'offre existante de formation. A l'inverse il sensibilise mieux les acteurs de la formation aux problématiques d'insertion de ces jeunes éloignés de l'emploi ou des centres urbains.

L'échange direct entre centres de formation et entreprises constitue un levier pédagogique financièrement peu coûteux pour l'amélioration des contenus de formation ou pour une meilleure intégration de la dimension insertion dans les parcours de formation.

La logique de coopération avec les entreprises peut avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des acteurs du secteur de la formation.

### **L'importance du levier pédagogique pour impliquer les acteurs de formation**

Pour l'amélioration des contenus de formation ou pour une meilleure intégration de la dimension insertion dans les parcours de formation :

- le levier financier : efficace mais limité dans le temps lorsqu'il est lié à une subvention de projet ; limité en nombre de centres de formation concernés (logique de concurrence).
- le levier pédagogique des échanges entre centres de formation et entreprise : plus coûteux en temps et animation, mais des coûts répartis et des bénéfices plus

pérennes pour les centres de formation, les entreprises employeuses et les jeunes ; des échanges qui peuvent favoriser le passage d'une logique de concurrence entre centre de formation à une logique de coopération avec les entreprises qui peut avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble.

- l'échange direct entre centres de formation et entreprises constitue un levier pédagogique financièrement peu coûteux pour l'amélioration des contenus de formation ou pour une meilleure intégration de la dimension insertion dans les parcours de formation.
- la logique de coopération avec les entreprises peut avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des acteurs du secteur de la formation.

### 2.1.3. Entreprises : d'employeurs à acteurs clés de la professionnalisation

Les entreprises sont les entités qui offrent majoritairement l'emploi nécessaire à l'insertion professionnelle des jeunes. Ce rôle d'employeur est limité à la taille de leur entreprise et n'en fait pas non plus des « actrices » de cette insertion. Comment les impliquer dans les actions et réflexions qui amélioreront les possibilités d'insertion des jeunes au-delà de leurs besoins en ressources humaines qualifiées ?

#### Entreprises informelles ou structurées : approches différenciées

Tout comme pour les centres de formation, les deux dispositifs ont répertorié petit à petit les différentes entreprises pour faciliter la mise en relation des jeunes avec les offres d'emploi et développer les opportunités de stages professionnels. L'immense majorité de l'emploi mauritanien et mozambicain relevant du secteur informel, les démarches ont été orientées autant vers les entreprises de ce secteur que celles du secteur structuré pour réaliser ce service aux jeunes. Toutefois les situations de recrutement étant différentes entre ces deux secteurs, les modalités de repérage et les relations partenariales ont été différentes.

Les entreprises formelles sont peu nombreuses et représentent le symbole d'un prestige social<sup>28</sup>. Elles croulent donc sous les demandes d'emplois et de stages au point qu'elles ne diffusent pas toujours d'offres. Ceci pénalise d'autant plus les jeunes qui ne bénéficient pas de réseaux sociaux suffisants pour accéder aux postes disponibles et qui ne savent pas comment se présenter et convaincre, même lorsqu'ils ont les compétences requises. Pour démarcher ces entreprises dans les deux dispositifs, un « chargé de relation entreprises » assure un rôle d'intermédiation entre les jeunes et ces entreprises formelles. Il permet aux premiers d'avoir les informations sur les offres, de mieux les comprendre et les cibler au regard de leurs compétences. Les entreprises apprécient ce travail préalable : il filtre le nombre des candidatures fantaisistes et contribue à sensibiliser les jeunes du pays sur l'importance d'un recrutement par les compétences au travail et non par des passe-droits<sup>29</sup>. Pour les jeunes, cela introduit davantage d'équité dans l'accès à l'emploi.

Pour les entreprises informelles, ce sont davantage les jeunes eux-mêmes qui prennent les contacts : ils sont plus à l'aise pour le faire directement, même s'ils bénéficient également d'une préparation par les conseillers techniques (UPA) ou d'insertion (CAP Insertion). Dans ce cas, la relation partenariale se crée entre les équipes d'insertion et les

<sup>28</sup> Quel que soit le type de poste occupé, le fait même d'être salarié de ces entreprises peut être considéré par le jeune comme une « réussite sociale », d'autant plus lorsque les emplois publics sont limités et/ou peu payés. Les familles les plus influentes (au niveau politique ou socio-ethnique) font pression sur ces entreprises pour y faire embaucher les membres de leur famille ou de leur clan.

<sup>29</sup> Propos recueillis en Mauritanie.

entreprises informelles dans le cadre du suivi du jeune (en stage ou en emploi). Là encore les dispositifs jouent un rôle d'intermédiation important. Ces acteurs économiques sont en effet généralement déconsidérés par les jeunes : au-delà du caractère informel socialement peu valorisant ni sécurisant, ceux-ci ne voient pas dans ces entreprises, souvent familiales, de caractère professionnalisant<sup>30</sup>. En conséquence, ils s'autorisent fréquemment les abandons de poste. Les abandons sont aussi fréquents dans le secteur structuré, d'où l'importance du suivi en stage et en emploi, quel que soit le type d'entreprise.

L'enjeu du partenariat avec les entreprises informelles est de les aider à apporter une réelle expérience professionnelle, et donc un réel encadrement au jeune, qui soit en même temps utile à leur activité. Car si les jeunes constituent *a priori* une main d'œuvre bon marché (la rémunération des stagiaires est quasiment inexistante), les abandons ou manques de motivation constituent aussi des coûts organisationnels. Un autre enjeu de ce partenariat par le suivi est d'éviter « l'exploitation » des jeunes stagiaires, dans le secteur informel mais aussi dans l'entreprise structurée. Le suivi pendant le stage, par les conseillers ou agents d'insertion, permet de déterminer raisonnablement des objectifs professionnels et/ou de formation et de les suivre régulièrement. Pour l'entreprise, le suivi par les conseillers garantit le sérieux et l'implication du jeune dans l'entreprise (meilleure orientation et motivation en amont, pédagogie sur le respect des horaires ou le comportement au travail pendant le stage). Pour le jeune, les conseillers peuvent aussi s'assurer du nombre d'heures réalisées, de l'avancée sur les objectifs professionnels et de formation du stage, ainsi que vérifier les conditions matérielles et humaines de travail.

### **Des stratégies différenciées d'implication des entreprises**

Comment impliquer les entreprises au-delà d'un partenariat dans le parcours du jeune ? Comment les engager dans une réflexion plus globale et construire avec elles des réponses innovantes sur l'insertion des jeunes susceptibles de dépasser leurs seuls intérêts individuels et directs ?

Les deux dispositifs ont développé pour cela des stratégies différentes :

- au Mozambique, UPA a privilégié l'engagement individuel des entreprises et seulement celles du secteur structuré ;
- en Mauritanie CAP Insertion s'est appuyé davantage sur les groupements d'entreprises tant du secteur formel qu'informel.

Ces choix résultent des approches différentes de ces deux ONG. ESSOR parie sur l'implication opérationnelle et directe des entreprises, individuellement, à travers les forums pour l'emploi, dans les réunions sectorielles ou au sein des réunions de comités de pilotage qu'il organise. Le GRET, plus familier du développement de services aux entreprises, intègre la contribution individuelle de certaines entreprises au débat collectif. Toutefois dans le cadre d'une réflexion plus institutionnelle sur l'insertion professionnelle, il mise davantage sur l'implication de représentants de groupements d'entreprises au sein de son comité de suivi.

Les stratégies dépendent aussi du contexte économique et institutionnel dans lequel s'inscrit le dispositif. Par rapport à la Mauritanie, le Mozambique connaît une forte

<sup>30</sup> A titre d'illustration, un jeune suivi par UPA s'est présenté comme sans activité professionnelle alors qu'en parallèle à sa recherche d'emploi comme tailleur (vêtement) il travaillait dans l'atelier de couture de son père : « ce n'est pas du travail quand je travaille pour mon père ». Un jeune suivi par CAP Insertion expliquait sa volonté de travailler dans le secteur formel car « dans l'informel, si on ne fait pas partie de la famille [de l'entrepreneur] on n'est pas considéré, on ne fait rien faire d'intéressant ».

croissance économique<sup>31</sup> dans le secteur minier mais aussi touristique, ce qui explique l'attention particulière portée au secteur structuré. De plus, en étant étroitement associée au dispositif UPA, l'institution d'État (l'INEFP) invite, explicitement ou non, à mobiliser essentiellement les acteurs « légaux », c'est-à-dire les entreprises formelles et celles de secteurs stratégiques pour le pays, tel que l'hôtellerie-tourisme. Enfin parmi les éléments de contexte, en Mauritanie comme au Mozambique, les entreprises sont peu organisées entre elles, d'autant moins lorsqu'elles sont informelles. Quand elles sont effectivement regroupées (au sein d'une fédération par exemple) cela ne garantit ni la réalité des échanges entre elles, ni une représentation collective.

## EN MAURITANIE

### Entreprises informelles, un exemple remarquable

Le Groupement d'Intérêt Économique mauritanien Travaux Entreprises Bâtiment et Centre de Formation (GIE TEBCF) réunit 8 auto-entrepreneurs informels du secteur du bâtiment. Il s'est constitué pour répondre collectivement aux demandes de jeunes qui sollicitaient ces entrepreneurs informels pour se former. Il dispose pour cela d'un atelier et des chantiers de ses membres dans plusieurs sous-secteurs : maçonnerie, plâtre, carrelage, soudure, bois, aluminium, peinture, électricité. Chaque membre qui a un marché met de l'argent dans une caisse commune pour faire face aux besoins des jeunes. Cette aide gérée collectivement est destinée à faciliter la formation mais peut être aussi utilisée pour aider l'installation des jeunes à leur compte : le GIE mise davantage sur la coopération que sur la concurrence entre entrepreneurs. De ce fait, même si l'objectif initial du GIE visait la formation des jeunes, le regroupement de plusieurs métiers lui permet aussi de mieux répondre aux demandes du marché du bâtiment.

CAP Insertion est en partenariat avec ce GIE dans le cadre des parcours de formation ou de professionnalisation des jeunes accompagnés à l'antenne locale de Sebkhâ : le groupement offre des opportunités locales de stages et les échanges avec les conseillers ont permis au GIE de mieux concevoir son rôle dans ces parcours et dans la période de stage.

CAP Insertion a également intégré ce regroupement d'entreprises informelles locales dans son Comité de suivi, à même niveau de participation que les autres invités tels que l'Union Nationale du Patronat Mauritanien (UNPM) qui représente les entreprises du secteur formel.

Cette participation régulière lui permet d'entrer en contact avec des acteurs qu'il méconnaît et à travers les échanges sur les avancées du dispositif de « prendre des informations pour les jeunes » qu'il accompagne et également d'« ouvrir les yeux sur le monde industriel et informel [...] trouver des ouvertures, des conseils, d'élargir [son] champ d'action, savoir à quelle porte frapper pour élargir son GIE ».

Si l'implication des entreprises informelles est limitée à ce groupement d'entrepreneurs atypiques dans le paysage mauritanien, et plus largement dans le monde des entreprises informelles, il constitue une exception remarquable<sup>32</sup> à plusieurs titres. Il

<sup>31</sup> Les taux de croissance en 2011 : 7,2 % au Mozambique et 4,3 % en Mauritanie (Sources : Perspectives économiques en Afrique et Ministère français des affaires étrangères).

<sup>32</sup> L'exemplarité du GIE TEBCF peut avoir un effet d'entraînement auprès d'autres entreprises du secteur informel. Au niveau de l'antenne de Sebkhâ, un atelier de couture qui prend régulièrement des jeunes de CAP Insertion en apprentissage et en stage est intéressé pour se transformer lui aussi en GIE - centre de

prouve que des réponses à l'insertion professionnelle des jeunes sont possibles du côté du secteur informel par des entrepreneurs individuels travaillant en réseau. Il démontre que ces réponses sont possibles non seulement par principe de solidarité, mais aussi par intérêt économique pour leur activité propre sur les chantiers tant en terme de main-d'œuvre que de capacité à répondre à des appels d'offre dans le secteur du bâtiment. La dimension collective et sectorielle des entreprises informelles apparaît ainsi comme une piste à développer tant pour le développement des micro-entreprises que pour l'amélioration des parcours de formation à travers elles.

### **L'enjeu d'une mobilisation des fédérations d'entreprises**

Du côté du secteur structuré, l'implication de l'UNPM au comité de suivi de CAP Insertion était importante pour assurer la représentation de ce secteur dans les échanges. Toutefois, elle ne s'est pas traduite par un partenariat fort permettant davantage de mobilisation des entreprises, de prise en compte de leurs besoins ou de réflexion sur l'amélioration de leur rôle dans la professionnalisation et l'insertion des jeunes. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés. Cet acteur est le seul du comité de suivi qui ne soit pas impliqué dans des actions opérationnelles, ce qui peut limiter sa compréhension du fonctionnement et des enjeux, donc ses contributions aux débats. Le lien n'a pas toujours été fait entre l'UNPM et ses entreprises membres, en partenariat opérationnel avec CAP Insertion<sup>33</sup>. Ce lien est d'autant plus difficile à réaliser que l'UNPM, en tant que structure faîtière, regroupe tous les secteurs d'activité.

Ces limites à la contribution des entreprises structurées aux échanges pluri-acteurs du comité de suivi ont été compensées par la participation directe d'une entreprise formelle, Mauritanie Catering, impliquée dans les actions opérationnelles de CAP Insertion. Par la suite, le GRET a intégré à son comité de suivi un regroupement plus sectoriel d'entreprises : la Fédération de Prestataires de Services (la FPS regroupe des entreprises du secteur informel) avait engagé des actions de recrutement des jeunes dans le cadre de CAP Insertion. Le GRET a donc opté pour une mobilisation des entreprises qui articule davantage préoccupations opérationnelles et contributions institutionnelles.

---

formation. Grâce au travail de proximité et de mise en relation des conseillers insertion, le patron de cet atelier a rencontré le directeur du GIE pour s'inspirer de son expérience. Les dispositifs d'insertion peuvent donc faciliter l'émergence de ce type d'acteur.

<sup>33</sup> L'entreprise Pizzorno ne savait pas que l'UNPM participait au comité de suivi. Elle s'est dite intéressée par le travail de CAP Insertion et par les échanges sur des difficultés d'insertion des jeunes et des entreprises pour les accueillir. Elle regrette que ces questions ne soient pas traitées au sein de l'UNPM dont elle est membre.

## AU MOZAMBIQUE

### L'amélioration des formations via la participation des entreprises

Au-delà du partenariat engagé pour le parcours d'insertion des jeunes, le dispositif UPA a impliqué les entreprises de deux autres manières : par des réunions sectorielles ; par des comités de pilotage intersectoriels apportant une vision plus globale du dispositif et des problématiques d'insertion. Seules les entreprises du secteur structuré ont été impliquées dans ces espaces. Cette implication a eu un impact considérable pour l'amélioration des contenus et modalités de formation, notamment grâce aux réunions sectorielles qui ont été organisées par ESSOR. De même que ces entreprises disposent d'un « prestige social » auprès des jeunes, elles bénéficient aussi d'un intérêt auprès des organismes de formation qui facilite la remise en question et le changement de pratiques de ces derniers : les visites des centres de formation organisées par ESSOR permettent de pointer les aspects matériels à améliorer et d'aborder les contenus de formation ; intégrées aux réunions sectorielles, elles alimentent concrètement les réflexions globales sur les besoins de la filière et contribuent à l'élaboration d'une sorte de diagnostic collectif et participatif avec l'ensemble des participants parmi lesquels les entreprises formelles jouent donc un rôle prépondérant. Si l'apport des entreprises est important, ces rencontres sont aussi une occasion de les interpeller sur leur rôle et leur intérêt de s'investir dans l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

Confrontées à une main d'œuvre qu'elles estiment insuffisamment formée et fiable, elles trouvent dans UPA des réponses en termes de suivi sérieux des jeunes en stage : assiduité, retards limités et justifiés, comportement et motivation au travail, etc. (« les jeunes d'UPA viennent de loin pour travailler chez nous, parfois même à pied, mais sont toujours présents et à l'heure »). Ce sont les arguments principaux qu'elles mettent en avant pour faciliter l'insertion des jeunes plus que le niveau de formation (« ce qui compte c'est l'habileté et l'adaptation »). Se sentant impliquées dans le dispositif, elles se positionnent en complémentarité avec les centres de formation pour, à défaut de fournir plus d'emplois, offrir une pratique professionnelle aux jeunes. Elles apprécient en retour d'avoir un nombre de stagiaires plus importants, formés par elles. Les stages ou intérim (via l'agence sociale pour l'emploi) réalisés au sein de leurs entreprises facilitent l'employabilité rapide des jeunes et les procédures de recrutements. Leurs interventions directes dans les sessions de formations y contribuent également.

### Les effets conjugués de la qualité professionnelle et de la responsabilité sociale

Suite aux rencontres sectorielles, certaines grandes entreprises comme Southern Sun (hôtel de Maputo) ont proposé de mettre du personnel à disposition des formations (un cuisinier de l'hôtel intervient tous les vendredis dans un cours du centre de formation hôtelier Profamilia). C'est encore de ces rencontres qu'a émergé l'idée d'une Agence sociale pour l'emploi des jeunes. Cette piste de pérennisation du dispositif a été expérimentée par ESSOR dans le secteur hôtelier : les entreprises achètent une prestation pour le placement en emploi (CDD, CDI ou extra) de jeunes issus de formations dont ils reconnaissent la qualité (l'agence ne place que des jeunes accompagnés par UPA et formés dans le cadre du dispositif) ; au nom de leur responsabilité sociale d'entreprise, certaines acceptent aussi de financer la formation des jeunes dans les centres avec lesquels elles sont en partenariat.

Enfin, la participation au comité de pilotage UPA d'entreprises parties prenantes de ces rencontres sectorielles permet de mieux partager les résultats avec les acteurs des autres secteurs d'activités. Ceci facilite les échanges de pratiques, conduit à discuter

par exemple de l'intérêt ou de la pertinence de cette agence sociale pour l'emploi et à envisager d'étendre son champ d'action à d'autres secteurs potentiellement intéressés tel que celui de l'automobile.

Dans les parcours d'insertion socioprofessionnelle, l'obtention d'un emploi est l'indicateur de référence en aval de ce parcours. L'entreprise qui crée ces emplois est en conséquence considérée à juste titre comme acteur clef de cette insertion. Toutefois ces expériences différentes démontrent que son rôle peut être plus important. Un partenariat avec les entreprises, en lien avec d'autres acteurs, peut améliorer les parcours de ces jeunes plus en amont de l'accès à l'emploi.

Cet investissement en temps<sup>34</sup>, en moyens matériels<sup>35</sup>, humains<sup>36</sup> ou financiers<sup>37</sup> est à terme porteur de retour sur investissement pour l'entreprise qui s'implique (amélioration de la professionnalisation des jeunes embauchés et adéquation par rapport à ses besoins) mais aussi pour les autres entreprises.

### Les conditions de mobilisation et d'engagement des entreprises

Si les modalités doivent être variables et s'adapter aux contextes socioéconomiques de chaque pays, plusieurs conditions apparaissent nécessaires pour faciliter la mobilisation et l'engagement des entreprises dans les parcours d'insertion des jeunes :

- favoriser des approches qui s'appuient sur des partenariats opérationnels avec les entreprises, les actions concrètes ayant un effet mobilisateur et permettant d'illustrer les problématiques d'insertion dans le cadre de réflexions plus globales ;
- développer des approches sectorielles dans le secteur informel comme structuré, notamment avec des réseaux d'entreprises (groupements professionnels, fédérations, chambres de commerce) ;
- s'appuyer sur le prestige social des entreprises du secteur structuré pour mobiliser les centres de formation et améliorer la formation professionnelle ;
- oser le partenariat avec les entreprises informelles en articulant développement de la professionnalisation des jeunes et développement de la professionnalisation des entrepreneurs. Les dynamiques collectives des entrepreneurs apparaissent comme un levier pertinent ;
- maintenir des dynamiques intersectorielles pour faciliter les transferts de pratiques et la diffusion de l'innovation<sup>38</sup>.

L'obtention d'un emploi est l'indicateur de référence en aval des parcours d'insertion. Impliquée plus en amont de l'accès à l'emploi, l'entreprise améliore la professionnalisation des jeunes embauchés en adéquation par rapport à ses besoins. Au-delà de ses propres intérêts, c'est l'ensemble des entreprises qui bénéficie de retour sur les différents investissements réalisés en temps, en moyens matériels, humains ou financiers.

La mobilisation de groupements d'entreprises dans des partenariats opérationnels apparaît pertinente et à développer. Les groupements peuvent être mobilisés en lien avec des objectifs sectoriels (fédérations, branches professionnelles) ou plus territoriaux (réseaux

<sup>34</sup> Visite de centres de formation, réunions de concertation.

<sup>35</sup> Mise à disposition de machine ou de matériels.

<sup>36</sup> Mise à disposition de personnel.

<sup>37</sup> Financement de la formation ou de prestation de qualité.

<sup>38</sup> Ce point est davantage explicité dans le chapitre consacré aux partenariats pluri-acteurs.

locaux, chambres de commerces). L'implication de grandes entreprises prestigieuses dans des dispositifs peut contribuer à davantage d'impact, notamment dans la formation.

Toutefois dans des pays d'Afrique subsaharienne où le secteur informel est le principal employeur, les entreprises informelles ont un rôle déterminant à jouer dans l'insertion. Celui-ci est d'autant plus facilité que l'objectif de professionnalisation des jeunes est articulé à un objectif de renforcement économique de ces entreprises. Les dynamiques collectives d'entrepreneurs informels apparaissent comme un levier pertinent pour cette articulation.

## 2.2. Un cercle d'acteurs complémentaires

A côté des entreprises, des centres de formation professionnelle et des institutions nationales de l'emploi et de la formation, d'autres acteurs peuvent contribuer à l'insertion « socioprofessionnelle » des jeunes.

Contrairement, au trinôme précédemment cité, ils n'apportent pas les réponses classiquement « attendues » de l'insertion en termes d'emploi et de formation professionnelle. Leur rôle peut toutefois être déterminant dans le parcours des jeunes et dans le fonctionnement des dispositifs d'insertion.

Parmi les acteurs repérés dans ce cercle complémentaire :

- les collectivités locales ;
- les acteurs sociaux professionnels ;
- les acteurs financiers.

### 2.2.1. Les collectivités locales : ancrage et articulation des approches

Les collectivités locales, mairies et communautés de communes, sont confrontées à la double question sociale (insertion socioprofessionnelle des jeunes) et économique (création de richesses) sur leur territoire. Leur proximité géographique fait d'elles les premières interlocutrices publiques des populations. Elles sont régulièrement sollicitées par les jeunes ou leurs familles pour répondre à leurs problèmes d'accès à la formation, à l'emploi, aux difficultés liées au transport, à l'hébergement et plus largement aux services souvent concentrés dans les centres urbains. En contact avec les habitants et la diversité des acteurs (entreprises, associations, etc.), elles disposent d'informations directes ou indirectes sur les difficultés et les atouts de leurs territoires. Avec les politiques de décentralisation en cours dans les pays du Sud<sup>39</sup>, elles bénéficient de transferts de compétences visant à développer des politiques locales mieux adaptées à ces difficultés et atouts.

L'implication des collectivités locales est importante pour garantir des processus d'insertion qui ne soient pas « hors-sol », mais en prise avec les enjeux socioéconomiques locaux. Même si les processus de décentralisation demeurent lents et fragiles, leurs perspectives de développement dans un futur proche invitent à y porter une attention particulière pour la mise en œuvre de politiques d'insertion socioprofessionnelle.

<sup>39</sup> Les politiques de décentralisation en Afrique et en Amérique latine ont émergé à partir des années 90. Dans la pratique, elles sont inégalement mises en œuvre ne disposant pas toujours de réelle volonté politique des États ni de moyens financiers nécessaires (fiscalité locale et/ou dotation de l'État). Cf. <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article381>

Les deux projets ont travaillé avec différents types de collectivités en leur donnant des rôles variés et évolutifs :

- en Mauritanie, CAP Insertion a construit son dispositif en créant d'emblée des partenariats avec les mairies concernées par ses 3 antennes locales. Le GRET les a intégrées à son comité de suivi pour partager les actions et réflexions avec les autres acteurs. Leur rôle se situe surtout en amont des parcours d'insertion et comme relais d'information et de diffusion. La communauté urbaine de Nouakchott qui n'était pas associée au projet s'est révélée par la suite un acteur complémentaire incontournable pour l'ancrage territorial du dispositif et sa pérennisation.
- Au Mozambique, la mise en œuvre des politiques publiques est répartie entre les autorités publiques nationales et locales. L'INEFP est responsable de la formation et de l'emploi (placement), elle gère les instruments relatifs à cette politique. Les outils liés à la création d'entreprise sont confiés aux municipalités. De ce fait les partenariats établis avec les collectivités locales pour le dispositif UPA se sont centrés sur l'appui à la création d'activité.

## AU MOZAMBIQUE

### Des collectivités locales centrées sur l'auto-emploi

Le département économique de la municipalité de Maputo envisage un partenariat avec UPA et a pris récemment contact avec ESSOR pour cela. En revanche à Beira, le conseiller municipal chargé de la politique jeunesse participe au comité de validation des plans d'affaires présentés par les jeunes pour leur demande de microcrédit. Dans les deux cas, l'intérêt pour UPA est porté essentiellement sur la question de l'auto-emploi et plus précisément sur l'attribution de kits matériels, de microcrédits et la mise à disposition d'infrastructures pour lancer les activités des jeunes (pépinière), ces outils étant considérés par ces acteurs comme la solution à l'insertion des jeunes. La municipalité de Beira a mis en place un dispositif d'incitation aux projets collectifs de jeunes dans les quartiers : aide matérielle, financière et de formation à la gestion associative pour les associations créées dans le domaine sportif mais aussi de gestion des déchets, ou encore d'adduction d'eau pour le quartier. Ces activités collectives de jeunes peuvent faciliter l'acquisition de compétences en élaboration et conduite de projet, en gestion budgétaire, etc. Toutefois le lien n'est pas fait entre ce dispositif, la politique d'appui à l'auto-emploi de la mairie et le dispositif UPA d'insertion professionnelle. Ces acteurs perçoivent peu les enjeux de l'accompagnement des jeunes au-delà des objectifs qui leurs sont attribués, pas même dans la création et la gestion de leur activité.

En participant au comité de pilotage de Beira, le représentant de la municipalité qui s'attendait à n'y côtoyer que des institutions d'État, a toutefois apprécié de pouvoir y rencontrer aussi des entreprises et de découvrir leur implication, leur aide matérielle et financière. Dans un contexte politique spécifique à la ville de Beira<sup>40</sup>, les réunions de pilotage ou sectorielles permettent à la municipalité de sortir de relations bilatérales avec l'État. Elles lui offrent un cadre officiel et relativement neutre pour échanger avec les entreprises, sans que cela impacte ces dernières. Enfin dans ce contexte potentiellement conflictuel entre autorités nationales et locales, aborder globalement les questions d'insertion socioprofessionnelles dans ces espaces facilite à minima l'articulation des mesures mises en œuvre entre formation, emploi et création d'activité.

<sup>40</sup> Beira est la seule ville du pays à n'être pas présidée par le parti au pouvoir, le Frelimo.

**EN MAURITANIE****Des mairies partenaires pour la sensibilisation des jeunes**

A Nouakchott, le GRET a pris contact avec les mairies des trois quartiers où il avait identifié des poches de pauvreté. Ces contacts ont permis de présenter les projets d'antennes CAP Insertion et de cibler les lieux d'implantation de ces antennes en accord avec les autorités locales. Les antennes créées ont vocation à accompagner les jeunes de ces quartiers périphériques et couvrent 7<sup>41</sup> des 9 communes de l'agglomération, et non les 3 seules communes où elles sont implantées (Arafat, Dar Naïm, Sebkhah). Pour le GRET, « les mairies sont des partenaires de premier rang pour CAP Insertion (...) c'est la raison pour laquelle trois maires sont membres du comité de suivi [sur 12 à 14 invités permanents] »<sup>42</sup>. Le partenariat avec les mairies est construit surtout en amont des parcours des jeunes, dans la phase de mobilisation : la mairie joue un rôle important pour informer les jeunes de la commune directement ou via leurs familles ou les leaders du quartier ou les présidents d'OSC. CAP Insertion organise des réunions de sensibilisation des jeunes dans les quartiers en lien avec les leaders et les agents des mairies. En retour CAP Insertion apporte des éléments de diagnostic précis sur l'insertion professionnelle des jeunes : chaque trimestre les mairies reçoivent les résultats globaux du dispositif pour leur commune<sup>43</sup> (nombre de jeunes et aussi nombre d'entreprises locales accueillant ces jeunes). Leur intégration dans un dispositif plus global permet de comparer ces résultats à ceux des quartiers voisins. Ceci constitue un outil important pour la réflexion, l'élaboration et la conduite de politiques locales. Comme pour l'État, les élus peuvent intégrer les résultats positifs du dispositif au bilan de leurs actions pour le territoire.

Au-delà de ce rôle de sensibilisation et de mobilisation des jeunes, les collectivités locales peuvent intervenir pendant le parcours d'insertion du jeune : si la mairie est informée d'une difficulté rencontrée par un jeune accompagné (difficultés économiques ou sociales de la famille ayant des impacts sur les démarches engagées), elle peut contacter l'antenne ou la coordination du projet afin qu'une réponse soit apportée.

L'organisation de CAP Insertion en réseau d'antennes de quartier garantit la prise en compte des jeunes par le dispositif. La participation des mairies au comité de suivi CAP Insertion constitue une garantie supplémentaire : les représentants municipaux vérifient les chiffres relatifs à leur commune ; en soulignant les difficultés rencontrées par « leurs » jeunes (coût et temps de transport par exemple), ils renforcent l'action de CAP Insertion en amenant les autres acteurs à y réfléchir et à se rendre plus accessibles. Face aux élus ou à leurs représentants, l'incitation des centres de formation et de l'ANAPEJ à participer à des tables rondes organisées dans les antennes ou à adapter les horaires de formation est facilitée. Le comité de suivi est également un lieu d'information et de formation pour ces élus locaux : ils y prennent mieux connaissance des acteurs (centres de formations, institutions nationales, entreprises) et dispositifs nationaux, voire internationaux, de leur intérêt et difficultés de mise en

<sup>41</sup> Dar Naïm, Teyarett, Toujounine, Arafat, Ryad, El Mina, Sebkhah.

<sup>42</sup> Pour des questions d'équilibre entre les différentes catégories de participants, toutes les communes n'ont pas pu être intégrées.

<sup>43</sup> Aucune information individuelle nominative n'est donnée, CAP Insertion garantissant aux jeunes la confidentialité des informations.

œuvre<sup>44</sup>. Cette participation permet également d’appréhender différemment leur rôle : la restitution de la mission de CAP Insertion au Mozambique a mis en avant les associations de quartier dans le dispositif UPA. La mairie de Sebkhya a ainsi pris conscience que sa connaissance des 250 associations actives sur sa commune pourrait être mise à profit du dispositif<sup>45</sup>.

### **Une communauté urbaine qui prend le relais**

Sous l’impulsion de la Communauté Urbaine de Nouakchott et de son Projet Gouvernance Locale Cohésion Sociale (PGLCS)<sup>46</sup>, les communes sont impliquées dans l’élaboration participative de plans locaux de développement. Les mairies partenaires de CAP Insertion disposent des données sur l’insertion des jeunes de leur territoire. Elles peuvent les intégrer à leur diagnostic et les partager avec les associations mobilisées pour la concertation locale sur ces plans.

En parallèle, CAP Insertion a pris contact avec la Communauté Urbaine de Nouakchott. La CUN s’est progressivement imposée aux yeux du GRET comme un acteur pour porter et étendre un dispositif d’insertion intercommunal. Toutefois la Communauté urbaine a hésité à s’impliquer dans un dispositif susceptible de la faire empiéter sur des prérogatives de l’État<sup>47</sup>. Le GRET a réussi à contourner cette difficulté, aidée en cela par le contexte local favorable<sup>48</sup> mais aussi par sa vocation d’ONG plurisectorielle : parmi l’ensemble de ses activités en Mauritanie, ce partenariat hors CAP Insertion et plus axé sur les prérogatives de la CUN a facilité le montage d’un projet commun déposé à l’Union européenne intégrant la question de l’insertion professionnelle des jeunes à un projet de développement local. Ce projet n’a pas été retenu par l’Union européenne mais il a permis de convaincre et de positionner mieux la CUN dans la pérennisation du dispositif : elle assurera la maîtrise d’ouvrage de l’une des trois antennes CAP Insertion à partir de 2013 grâce à un financement de Cities Alliance.

### **Rôles et limites des collectivités locales**

Les dispositifs mis en œuvre dans les deux pays illustrent les différents rôles possibles de collectivités locales en amont, en aval ou durant les parcours d’insertion professionnelle des jeunes. Garanties d’une meilleure couverture territoriale et de la prise en compte des populations par les services développés, elles constituent un relais important pour articuler les besoins des jeunes, de leurs familles, des acteurs économiques et sociaux de leur territoire.

Leur participation au portage opérationnel et institutionnel des dispositifs aux côtés d’autres acteurs peut faciliter leur rôle de relais d’information. Elle peut aussi contribuer à

<sup>44</sup> Certains comités de suivi ont abordé l’articulation du dispositif avec le Programme d’Appui à la Formation par Apprentissage (PAFPA) ou avec le Projet d’Appui à la Formation Technique et Professionnelle (PAFTP, initiative de la Banque mondiale).

<sup>45</sup> Cf. compte-rendu du 2ème comité de suivi de CAP Insertion.

<sup>46</sup> Le Projet Gouvernance Locale Cohésion Sociale, cofinancé par la CUN, la Direction générale des collectivités territoriales et l’Ambassade de France promeut une gestion locale participative de proximité par la mise en place d’un cadre de partenariat entre les pouvoirs publics déconcentrés, les élus locaux et la société civile.

<sup>47</sup> Les compétences conférées aux collectivités locales demeurent floues, celles de l’État mauritanien en matière de formation professionnelle et d’emploi ne le sont pas non plus.

<sup>48</sup> Les questions d’emploi se posent aussi fortement au niveau local. La CUN est à la recherche de réponses visibles pour stabiliser les jeunes dans les quartiers périphériques et dynamiser ces quartiers.

une meilleure articulation entre les dispositifs nationaux et territoriaux liés à l'insertion socioprofessionnelle, au développement économique ou territorial, à la jeunesse. Elles ont un intérêt direct, de court et long terme, à cette implication : une meilleure insertion socioprofessionnelle des jeunes de leur territoire, c'est moins de délinquance, moins de stigmatisation de leur quartier, un mieux vivre qui peut être mis au compte de leur politique locale.

Toutefois l'approche territoriale de l'insertion via ces acteurs peut aussi être confrontée à des difficultés : réseau d'influence locale (socio-ethnique et/ou politique) favorisant l'accès de certains jeunes aux services d'insertion ; systèmes de corruption locaux<sup>49</sup> limitant l'accès à des dispositifs d'aide financière aux jeunes ; enfermement dans un localisme contradictoire avec l'intérêt d'insertion de jeunes ; conflit entre politiques locales et nationales.

Face à ces risques, les dispositifs expérimentés apportent plusieurs réponses.

Les ONG peuvent jouer un rôle de tiers médiateur. Actrices de terrain, elles sont reconnues par les acteurs locaux et leur dimension internationale leur permet de ne pas être trop enfermées dans les conflits locaux. Elles peuvent s'appuyer sur cette extériorité au territoire pour dialoguer avec les différentes parties. Garante de l'utilisation de fonds internationaux qui intéressent le pays, elles peuvent s'appuyer sur leurs obligations de transparence et de justification de leurs dépenses pour mettre en place des procédures de diffusion de l'information, de sélection et d'accompagnement des jeunes, ou encore des outils de suivi et de compte-rendu qui limitent le poids des réseaux d'influence.

Toutefois ces qualités potentielles de médiation ne constituent pas une solution pérenne pour les dispositifs : passée la phase où l'ONG apporte les financements de l'action, celle-ci dispose de moins de leviers pour assurer un rôle de médiation accepté par l'ensemble des parties. Les espaces d'échanges pluri-acteurs mis en place pendant la phase de projet constituent des garde-fous utiles à la pérennité des dispositifs. La participation d'une diversité d'acteurs à ces espaces collectifs de discussion, où le fonctionnement opérationnel est autant abordé que les questions institutionnelles, leur permet de s'approprier individuellement et collectivement le dispositif. Ces participants sont autant de témoins garants des procédures. Pendant la phase projet, ils prennent l'habitude de questionner le dispositif et de s'interpeller entre acteurs sur les avancées comme sur les dysfonctionnements identifiés.

Ce cadre collectif permet de sortir de relations bilatérales qui favorisent les rapports de pouvoirs et d'influence entre acteurs. Il oblige à un minimum de transparence sur le dispositif. Il permet aussi de décentrer le rôle de médiation ou d'articulation entre les acteurs et les dispositifs : au lieu d'être seule à intervenir, l'ONG pilote peut s'appuyer sur les autres acteurs pour interroger par exemple les autorités publiques nationales et locales sur les difficultés rencontrées par les jeunes pour accéder à des mesures en vigueur. Le débat entre acteurs de natures différentes permet de traiter un sujet en questionnant la responsabilité et le rôle de chacun de ces acteurs, sans focaliser sur l'un des acteurs en particulier.

Bien développées pendant la phase projet, ces pratiques et habitudes d'échanges entre acteurs peuvent perdurer et être utiles à la pérennisation des actions (cf. la collaboration des entreprises, des centres de formation au Mozambique). Le maintien de cadres de concertation pluri-acteurs au-delà de la phase projet peut être une garantie à la pérennité du dispositif global d'insertion lui-même : des espaces d'observation et de contrôle

<sup>49</sup> Le risque de corruption n'existe évidemment pas qu'au niveau local.

collectif de son fonctionnement et de ses évolutions en faveur de l'insertion des jeunes, adaptés aux besoins des entreprises et des territoires dans lesquels ils s'inscrivent.

Avec les politiques de décentralisation en cours et le développement des accords de coopération décentralisée, les collectivités locales sont amenées à occuper une place de plus en plus importante dans le tissu économique et social local. Elles constituent un relais auprès des jeunes, de leurs familles, des acteurs économiques et sociaux de leur territoire.

Même dotées de peu de moyens, elles peuvent assurer un rôle primordial dans des dispositifs d'insertion qui nécessitent une proximité autant géographique que relationnelle avec les jeunes. De la sensibilisation des jeunes et de leurs familles à la mobilisation des acteurs sociaux et économiques locaux, à l'intégration de l'insertion dans leurs politiques territoriales, plusieurs rôles d'animation et de régulation locale sont susceptibles d'avoir un impact sur les parcours des jeunes.

Par leur dimension territoriale, les collectivités locales peuvent contribuer à une meilleure articulation entre des politiques sectorielles nationales de l'emploi et une approche nécessairement transversale de l'insertion.

### **2.2.2. Les acteurs « sociaux-professionnels »**

Les associations d'habitants, de jeunes ou encore les associations à vocation « sociale » ne font pas partie des organisations généralement attendues pour répondre à l'insertion des jeunes. Ces acteurs sont pourtant présents dans les deux dispositifs étudiés.

Les associations de jeunes ou de quartier connaissent les jeunes, leurs besoins et leurs potentialités. Elles sont en lien avec leurs familles et proposent parfois aussi des activités leur permettant d'acquérir des connaissances, des compétences et de se construire une citoyenneté active : les jeunes peuvent y être bénéficiaires mais aussi acteurs d'actions de sensibilisation à la santé, d'information sur les droits, d'appuis administratifs, d'entraide, de chantiers thématiques, etc. Les associations à vocation sociale peuvent agir sur les différents freins à l'insertion : accès aux soins, au logement, à des aides sociales, etc. Préoccupés du devenir des nouvelles générations, ces acteurs ont un rôle à jouer pour faciliter les parcours d'insertion des jeunes.

Au Mozambique, certains d'entre eux ont été impliqués d'emblée : les organisations communautaires de base (OCB) sont au cœur du dispositif UPA. En Mauritanie, les acteurs à dominante sociale ou communautaire n'étaient pas vraiment prévus dans le dispositif d'appui à l'insertion « professionnelle ». C'est davantage dans la mise en œuvre de l'accompagnement des jeunes que les partenariats avec ces acteurs se sont avérés nécessaires pour CAP Insertion.

## AU MOZAMBIQUE

### Ancrage territorial et référent social des parcours d'insertion

Pour être au cœur des quartiers périphériques et au plus proche de leurs populations défavorisées, ESSOR a choisi d'implanter ses « guichets » Formation Emploi (BFE-Balcão de Formação e Emprego) au sein des Organisations Communautaires de Base (OCB) existantes. Elles assurent l'accueil, l'information, l'orientation et l'accès des jeunes à certains services via les Agents d'orientation professionnelle (AOP) qu'elles salarient grâce aux financements du projet, dans le cadre de conventions passées entre ESSOR et l'OCB. En plus de cette fonction de guichet, les BFE sont le lieu d'organisation de sessions collectives d'information, d'orientation ou de formation à l'entrepreneuriat.

Ces organisations sont des associations bénévoles d'habitants qui développent des activités pour répondre aux difficultés du quartier : création de systèmes d'adduction d'eau, gestion des déchets, prévention santé sur le sida, etc. Les guichets formation-emploi constituent donc une activité supplémentaire. Pour ESSOR leur connaissance de la population et leur reconnaissance par leurs pairs sont des facteurs clés<sup>50</sup> pour atteindre les jeunes les plus défavorisés. Les conseillers (AOP) sont sélectionnés parmi les jeunes du quartier pour faciliter encore davantage l'identification des jeunes les plus vulnérables et faciliter leur mobilisation par une proximité relationnelle. Ces jeunes manquent parfois tellement de confiance en eux et d'information qu'ils ne connaissent ni n'osent pousser la porte de l'OCB. Le réseau relationnel des familles actives dans l'OCB et le travail de terrain de l'agent d'orientation qui va à la rencontre des jeunes dans le quartier contribuent à cette mobilisation. La proximité géographique et relationnelle facilite également les visites de suivi à domicile du jeune. Celles-ci visent à vérifier la vulnérabilité des jeunes (conditions d'accès à certains services financés par UPA) et permettent de mieux appréhender leurs difficultés pour mieux les accompagner.

Leurs bonnes connaissances de l'environnement et des familles confèrent aux OCB un rôle de facilitateur pour les jeunes, comme pour UPA. Avec le conseiller, elles sont un fil conducteur tout au long du parcours du jeune. En période d'inactivité (ni emploi, stage ou formation), elles sont un lieu d'information et d'échange qui redynamise le jeune ou limite son découragement. En période d'activité choisie ou subie (subsistance), les jeunes continuent à y trouver des référents (AOP et bénévoles de l'association de quartier) pour discuter avec eux des difficultés rencontrées (transports, hiérarchie au travail, abus éventuels, etc.) et des nouvelles opportunités existantes (offres d'emploi, de formation professionnelle, de formation à l'entrepreneuriat, de salon de l'emploi, etc.).

### Une reconnaissance opérationnelle des associations d'habitants

Intégrées aux comités de pilotage et réunions sectorielles, les organisations communautaires de base font remonter les difficultés qu'elles rencontrent mais aussi celles des jeunes de leurs quartiers. Par exemple « les échanges du comité de pilotage permettent de distinguer si les problèmes relèvent des jeunes ou des formations » (OCB). Avec une meilleure compréhension des attentes et contraintes des acteurs de la formation et de l'emploi, elles peuvent en retour mieux les expliquer aux jeunes et se positionner, voire développer elles-mêmes des offres de formation (l'OCB Asscodecha

<sup>50</sup> L'ONG choisit les OCB avec lesquelles elle travaille en fonction de leur présence géographique, de leur dynamisme (activités et vie associative) et de leur reconnaissance par les acteurs locaux. Les partenariats font suite à plusieurs rencontres et présentations réciproques : présentation des projets, visite de chantiers ou d'autres activités, vérification des statuts de l'OCB, appréciation de leur méthode de gestion financière et administrative et des conditions d'accueil du service BFE au sein de la structure.

propose des formations en couture dans son quartier). Ces échanges contribuent à la professionnalisation de leurs agents (AOP) et de leurs services (BFE), en supplément du travail spécifique réalisé par UPA avec eux.

Avant le projet UPA, elles n'étaient pas des interlocutrices identifiées pour la formation et l'insertion professionnelle des jeunes. Leur place dans le dispositif leur confère un rôle particulier reconnu par l'INEFP qui a pour mission de s'adresser à tous mais qui n'a pas toujours les moyens financiers, humains, voire culturels de travailler dans ces quartiers. Les OCB deviennent des interlocutrices crédibles sur cette entrée, là où les institutions (INEFP, communes ou services déconcentrés de l'État) n'ont pas suffisamment pieds, et où celles-ci pourraient être soupçonnées par les populations locales de jouer sur les réseaux d'influence.

Cette reconnaissance opérationnelle de l'INEFP ne se traduit pas pour autant par une reconnaissance statutaire (reprise des postes d'agent d'orientation professionnelle par exemple). Face aux hésitations, principalement financières, de l'institution nationale, ESSOR et les OCB ont dû imaginer d'autres pistes de pérennisation des guichets emploi-formation : l'autofinancement partiel via la création de services payants de type informatique-bureautique au sein des associations, le développement des formations par les OCB elles-mêmes, la recherche de subventions etc. De son côté la réflexion de l'INEFP évolue : en fin de programme, l'institution évoque la possibilité d'une « certification » des OCB qui développent le service emploi-formation.

La participation des associations de quartiers aux rencontres pluri-acteurs est aussi une occasion de se faire mieux identifier par les centres de formation et les entreprises comme organisation intermédiaire crédible dans la connaissance des jeunes et de leurs familles, et comme garant du suivi des jeunes pendant leur parcours de professionnalisation. Ces reconnaissances contribuent aussi à renforcer la crédibilité de l'OCB vis-à-vis de la population de son quartier.

## EN MAURITANIE

### **Le rôle des jeunes : leaders de quartiers et associations vecteurs d'implication**

Dès le départ, CAP Insertion a voulu intégrer des jeunes à son comité de suivi. Ce choix a été guidé par une logique d'implication des « bénéficiaires » de CAP Insertion dans la gouvernance<sup>51</sup> du dispositif. Toutefois cette implication des jeunes dans la durée s'est avérée difficile, l'absence de réelle organisation collective de jeunes dans ces quartiers ne facilitant pas leur mobilisation. CAP Insertion a donc sollicité des « leaders » de quartier, c'est-à-dire des jeunes reconnus localement par leurs pairs. La participation de ces leaders aux discussions relativement techniques du comité de suivi s'est néanmoins avérée rare. En revanche leur rôle en amont du dispositif s'est révélé très important : de manière individuelle (bouche-à-oreille) ou collective (implication dans l'organisation de réunions d'information), ils ont incité les jeunes à fréquenter les antennes de CAP Insertion et à participer aux services proposés (tables rondes métier, réunions d'information sur les formations ou les entreprises, etc.).

Ces leaders de quartiers ne sont pas toujours des jeunes mais, en tant que responsables d'associations, ils connaissent le quartier, les jeunes et leurs familles,

<sup>51</sup> Même si ce comité n'a qu'un objectif de suivi et non décisionnel, il est un lieu de consultation des acteurs qui peuvent influencer la conduite du projet. En ce sens on peut le considérer comme une instance de gouvernance du dispositif.

jouant parfois le rôle de référent local. Ils voient en CAP Insertion une réponse pertinente qui motive leur implication : « pour ces jeunes la route est noire, CAP Insertion est une torche qui aide à se guider » (leader à Dar Naïm). Ils se sentent plus proches de CAP Insertion : « on nous écoute, on communique, nous et eux c'est une même famille ». C'est pour eux une garantie que les jeunes les plus discriminés dans le quartier soient pris en compte : ils craignent par exemple que les élus privilégient l'insertion socioprofessionnelle de leur seul groupe ethnique<sup>52</sup>. S'ils participent à des réunions de sensibilisation avec les mairies, certains apprécient que les locaux et activités de CAP Insertion soient indépendants des collectivités.

Les implications associatives de ces leaders permettent de relayer l'information aux familles au sein de leur association ou groupement d'associations. Dans certains quartiers cela a généré « une mobilisation des associations sur les dynamiques d'insertion »<sup>53</sup> allant jusqu'à envisager des postes de chargé d'insertion en leur sein pour relayer les conseillers CAP Insertion. Certaines associations ont créé des Commissions Insertion. A Arafat, un conseiller collabore avec huit associations dont quatre ont décidé de développer des échanges pour renforcer les opportunités d'insertion des jeunes et, à terme, se constituer en réseau autour de cette problématique<sup>54</sup>.

Pourtant premiers concernés, les jeunes sont rarement considérés « acteurs » de l'insertion au-delà du rôle qu'ils ont à jouer dans leur propre parcours.

Si leur mobilisation n'est pas évidente, les modalités collectives d'accompagnement constituent des occasions de consultation et de concertation, avec les jeunes et entre eux. De même les associations existantes de jeunes sont des interlocuteurs pertinents pour mieux faire prendre en compte leur parole et leurs contraintes.

Par ailleurs l'expérience associative des jeunes est porteuse d'acquisition de compétences et connaissances utiles pour l'insertion (savoir-faire, savoir-être, réseau).

### **Le volet social du parcours professionnel**

Les deux dispositifs travaillent avec les associations d'habitants ou avec leurs représentants (leaders). Ceci contribue à leur ancrage territorial (multiplication des relais locaux) et à toucher les jeunes les plus éloignés des dispositifs institutionnels. Le partenariat avec ces acteurs facilite également l'accompagnement par une meilleure appréhension des difficultés et atouts des jeunes comme des quartiers : comme les conseillers d'insertion, les associations de quartiers ou les leaders constituent des fils conducteurs face aux démotivations et décrochages des jeunes pendant leur parcours d'insertion.

L'accès à une formation ou à un emploi n'est pas un indicateur pertinent d'insertion professionnelle. Les abandons sont en effet fréquents pour des raisons diverses : manque de motivation (quand les jeunes sont mal orientés ou mal préparés), difficultés

<sup>52</sup> En Mauritanie l'origine ethnique maure ou soudanienne (négro-africaine) pèse dans les relations sociales. Chaque quartier périphérique est caractérisé par une dominante ethnique. Les antennes CAP Insertion sont obligées d'en tenir compte dans le recrutement des conseillers (pour faciliter la proximité relationnelle et linguistique avec les jeunes) mais veillent à accompagner tous les jeunes qui se présentent à elles.

<sup>53</sup> Cf. rapport d'évaluation du programme FISONG – IRAM Décembre 2012

<sup>54</sup> Association des Jeunes Unis pour le Développement, Association des Jeunes pour la Promotion du Développement d'Arafat, Association Arafat 4, Union des Jeunes de Ryad. Eléments extraits du rapport d'évaluation.

économiques (les stages professionnels sont rarement payés, les formations sont majoritairement payantes), problèmes de santé ou autres événements survenant dans leur vie (mariage, grossesse, etc.).

Le lien avec les jeunes pendant leur parcours est donc primordial et le rôle des associations de quartiers et des leaders peut compléter celui du conseiller insertion sur cet aspect. Celui-ci doit considérer tous les paramètres socioéconomiques ayant un impact sur l'insertion professionnelle des jeunes. Il ne peut pas pour autant les prendre en charge. Pour cela il est amené à prendre contact avec d'autres acteurs plus sociaux qui interviennent en prévention ou en réponse à un problème : alphabétisation, accès à des soins ophtalmiques pour suivre correctement une formation, suivi médical et social pour les jeunes porteurs du VIH, etc. Dans les deux pays ces partenariats, même ponctuels, sont peu mis en avant. Au Mozambique par exemple, UPA intègre la sensibilisation au virus du VIH à certaines sessions collectives d'orientation des jeunes<sup>55</sup>. Les agents d'orientation savent qu'ils peuvent mettre en relation les jeunes accompagnés avec les organisations communautaires de base qui développent des actions spécifiques sur ce sujet ou encore sur l'alphabétisation mais globalement l'articulation entre le service UPA et les autres services des OCB est peu discutée.

### **Valoriser les compétences autrement**

En Mauritanie comme au Mozambique, en dehors des « services » rendus par les acteurs sociaux, les activités associatives non rémunérées ne sont pas considérées comme pouvant contribuer à l'acquisition de compétences. L'implication des jeunes dans des activités locales sont susceptibles *a minima* de faire l'objet de valorisation de l'expérience. Intégrées plus fortement dans des parcours d'insertion des jeunes, ces activités peuvent aussi faire l'objet de « chantiers d'insertion » ou de « chantiers école » utiles pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, pour les associations concernées comme pour la collectivité locale.

Peu intégrées dans les partenariats du dispositif mauritanien au-delà de leurs relations avec le conseiller de l'antenne locale, les associations ne font pas encore ce lien entre leur activité et les parcours des jeunes. Du côté mozambicain, les OCB participent pleinement aux espaces d'échanges entre acteurs. Toutefois leur positionnement central dans le dispositif UPA et l'enjeu de reconnaissance comme relais local de l'INEFP les obligent à s'approprier d'abord les actions du dispositif UPA en vigueur, avant de penser leurs articulations avec leurs autres activités. La pérennisation des services emploi-formation au sein de ces associations de quartier est subordonnée au renforcement organisationnel et institutionnel de celles-ci.

En Mauritanie, au Mozambique comme ailleurs, la fragilité (financière, organisationnelle, humaine) est la première limite à l'implication de ces associations de quartiers. Par ailleurs, celles-ci ne sont pas toujours à l'abri de pratiques qu'elles dénoncent du côté des pouvoirs publics : le clientélisme vis-à-vis des jeunes et de leurs familles, la corruption, l'enrichissement personnel par le détournement des crédits, etc.

Ces fragilités et ces risques appellent un nécessaire accompagnement de ces associations et une clarification de leur rôle en mettant en adéquation leur volonté d'agir et leur projet associatif. Les possibilités sont variées : mener des actions de sensibilisation et de prévention, se positionner en guichet d'accueil (plate-forme d'accueil d'information et

<sup>55</sup> Le taux de prévalence SIDA du Mozambique est de 11,5 % (ONU SIDA 2009). Ce taux est plus important dans les villes du sud du pays. Maputo-ville affichait un taux de 23% en 2007 et à Beira il atteignait 26,5 % en 2005 (source Ministère mozambicain de la santé).

d'orientation), devenir centre de formation, proposer des chantiers d'insertion à partir des activités au cœur de l'association, etc.

### **Associations locales, relais et chantiers potentiels d'insertion**

Concernant le volet social de l'accompagnement des jeunes, les associations de quartiers sont complémentaires aux conseillers d'insertion. Elles sont une courroie de transmission de l'information entre le dispositif d'insertion, les autorités locales, les jeunes et leurs familles.

Elles interviennent sur la mobilisation des jeunes dans la durée, la prévention ou la réponse à des problèmes spécifiques (alphabétisation par exemple) qu'elles développent dans leurs activités.

Ne pouvant prendre en charge tous les paramètres socioéconomiques de l'insertion, les conseillers sont amenés à développer des relations avec elles et d'autres associations dans le domaine sanitaire et social.

Les activités associatives non rémunérées ne sont pas considérées comme pouvant contribuer à l'acquisition de compétences pour les jeunes. Pourtant la diversité des activités des OCB et des associations locales (eau-assainissement, aménagement urbain, culture, etc.) sont autant de « chantiers école » utiles pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, pour les associations concernées et la collectivité locale.

### **2.2.3. Les acteurs financiers, frileux sur la jeunesse mais incontournables**

A la recherche de nouvelles activités économiques dans lesquelles investir, le secteur de la finance peut aider ceux qui choisissent la création de leur propre emploi comme parcours d'insertion socioéconomique. La priorité donnée à des activités économiquement et rapidement rentables limite toutefois considérablement la volonté de ces acteurs.

S'agissant de projets entrepreneuriaux portés par des jeunes, cette volonté devient quasi inexistante : les jeunes disposent de peu d'expérience professionnelle et entrepreneuriale. Ils n'ont *a priori* pas de capital initial et n'apportent pas de garantie (biens immobiliers par exemple) aux prêteurs.

Comme les banques, les institutions de micro-finance (IMF) hésitent à accorder leur confiance à ces jeunes. Lorsqu'elles le font, c'est au prix de taux d'intérêts très élevés et de cautions solidaires qui peuvent s'avérer trop exigeantes économiquement et socialement<sup>56</sup>, donc dissuasifs.

Face aux réticences du secteur financier, à la conciliation difficile d'objectifs sociaux et économiques dans ses outils, comment faire de la création d'entreprise une stratégie d'insertion économique des jeunes ?

En Mauritanie, CAP Insertion a en fin de projet introduit, à petite échelle, un accompagnement vers l'auto-emploi de certains jeunes. Il a pour cela fait former ses conseillers-insertion. Au Mozambique, où les premiers guichets emploi-formation ont été testés par ESSOR avant 2009, le dispositif UPA s'est saisi du programme FISONG pour développer les parcours vers la création d'activité.

<sup>56</sup> Garantir les prêts par un tiers de la famille par exemple.

## AU MOZAMBIQUE

### La sensibilisation à l'entrepreneuriat tout au long du parcours

Initialement, UPA a conçu ses services d'appui à la création d'activité en aval des parcours de formation :

- une session d'orientation à l'auto-emploi (SOAE) organisée à l'issue des formations professionnelles pour ouvrir les perspectives d'insertion des jeunes formés ;
- un service d'appui à la micro-entreprise (SAME) pour permettre à ceux qui ont décidé d'aller au bout de leur idée de construire leur projet et leur business plan ; pour leur permettre aussi de bénéficier d'un accompagnement individuel et collectif pendant la phase de création;
- l'attribution de microcrédit pour les jeunes dont le business plan est validé par un comité de sélection organisé par UPA. Le microcrédit accordé se présente sous forme de kit matériel remboursable ;
- dans la ville de Beira, une pépinière de micro-entreprises (NEB)<sup>57</sup> pour faciliter l'installation physique des activités et leur démarrage effectif : un local est mis à disposition des jeunes pour y entreposer leur matériel et servir d'atelier technique (réparation mécanique, menuiserie, etc.).

Suite aux regards croisés entre la Mauritanie et le Mozambique, le dispositif UPA s'est aussi ouvert à la construction de parcours moins formalisés d'insertion professionnelle. Ceci s'est notamment traduit par la sensibilisation à l'entrepreneuriat tout au long de ces parcours : interventions réalisées lors des sessions d'orientation professionnelle ou par le conseiller (AOP) dans son accueil individuel ; accompagnement des jeunes déjà porteurs d'activités génératrices de revenu (AGR) dans les quartiers ; adaptation de la méthodologie d'accompagnement aux différents niveaux de maîtrise et de développement de l'entreprise<sup>58</sup>.

### Accorder du « crédit » aux projets économiques des jeunes

Pour l'attribution et le suivi des microcrédits, UPA s'est adressé à plusieurs institutions de micro-finance et a peiné à créer des partenariats dans la durée. Faute d'IMF intéressée à Beira, c'est un centre de formation, Young Africa<sup>59</sup>, qui a assuré cette fonction sous forme de prêts à taux zéro : il n'avait ni l'autorisation légale ni la volonté d'appliquer des taux d'intérêt sur ces crédits, considérés davantage comme des subventions. De fait, il n'a pas réellement assuré de suivi des remboursements. A Maputo, UPA a créé un partenariat avec la coopérative d'épargne et de crédit UGC - CPC<sup>60</sup> en négociant ses critères : l'octroi de prêts aux jeunes défavorisés à des taux de

<sup>57</sup> NEB – Ninho de empresas da Beira.

<sup>58</sup> UPA a déterminé plusieurs catégories classées de A à E. La catégorie A correspond à une AGR pour laquelle le jeune ne maîtrise pas la base comptable des dépenses et produits de son activité. Au niveau D, le jeune a acquis des notions de comptabilité mais aussi de gestion lui permettant de développer son activité. E est le niveau de la micro-entreprise qui a un business plan et s'applique à le mettre en œuvre.

<sup>59</sup> Young Africa est un centre de formation privé sous statut d'ONG qui développait déjà des prêts d'honneurs pour les jeunes issus de ses formations, et exclusivement eux. L'attribution est décidée par la direction, en lien avec les résultats obtenus par le jeune pendant sa formation professionnelle (notation, comportement, motivation).

<sup>60</sup> União Geral das Cooperativas - Cooperativa de Poupanca e Credito. Il s'agit de l'organisme de microcrédit créé par l'Union générale des coopératives déjà citée pour son centre de formation professionnel.

1,25 % et sans garantie. L'UGC-CPC avait déjà travaillé avec des jeunes dans un projet similaire. UPA lui a permis une nouvelle expérience avec ce « public » jeune et lui a apporté un fonds (pour l'achat des kits matériels) qui limitait sa prise de risque. Le partenariat opérationnel mis en place pour favoriser l'auto-emploi leur a permis à la fois une visibilité (notamment via la participation aux foires à l'emploi) et d'élargir le type de bénéficiaires des microcrédits qu'ils accompagnent. La participation de l'IMF au comité de pilotage d'UPA lui a permis de prendre conscience de « tout le travail d'accompagnement réalisé avant la demande de crédit ».

Ces partenariats n'ont toutefois pas été concluants. L'évaluation du programme<sup>61</sup> pointe le manque de viabilité à long terme de ces types de montage. Il souligne l'absence de « culture du crédit » au Mozambique. Dans ce contexte national où la politique publique et plusieurs acteurs (centres de formations, collectivités locales notamment) incitent à l'auto-emploi des jeunes, ceci pose d'autant plus question. La participation de ces acteurs à des espaces collectifs de type Comité de pilotage facilitent leur sensibilisation sur les parcours et l'accompagnement nécessaire des jeunes. A l'inverse, la présentation des fonctionnements du microcrédit et de ses difficultés de remboursement sensibilisent les autres acteurs. Elle amène certains à reconsidérer l'appréciation des « kits matériels » ou des « microcrédits » qu'ils voyaient comme solution principale au chômage des jeunes. Cet échange de vues n'est cependant pas suffisant pour dépasser les craintes et les incompréhensions réciproques.

### **L'articulation de l'accompagnement et de la gestion des outils financiers**

La réduction des dispositifs d'appui à la création d'entreprise aux outils qu'ils proposent compte parmi les incompréhensions entre acteurs. Les kits matériels, microcrédits ou autres pépinières sont des outils qui nécessitent un accompagnement spécifique. La mise en œuvre d'une pépinière d'entreprises est par exemple un « dispositif complexe et très lourd pour accompagner un processus de formation, de définition d'un business plan et d'équipement en matériel qui représente un projet à lui tout seul »<sup>62</sup>.

Par ailleurs, les incompréhensions qui ont persisté entre l'équipe UPA et les IMF interrogent la répartition des rôles et des compétences de chacun. Le professionnel de la micro-finance est logiquement le mieux à même de décider des conditions d'octroi du crédit. L'accompagnateur référent du jeune requiert une relation de proximité et de confiance avec le jeune. Elle permet de connaître ses contraintes, donc de mieux l'accompagner dans son parcours de création d'entreprise, en tenant compte de l'utilisation et des remboursements du crédit dans son accompagnement. Il est de ce fait aussi un interlocuteur important pour les organismes financiers. Pour l'analyse et le suivi des projets des jeunes, une meilleure articulation des rôles et davantage de dialogue entre les organismes d'appui et les IMF peuvent contribuer à l'amélioration des parcours d'insertion des jeunes par l'entrepreneuriat.

Enfin d'autres acteurs ou services financiers, tels que des banques solidaires ou des fonds de garantie<sup>63</sup>, ont manqué au dispositif UPA et aux IMF partenaires pour faciliter l'investissement dans les projets économiques. La mobilisation ou la création de ce type

<sup>61</sup> Cf. rapport de l'IRAM déjà cité.

<sup>62</sup> Cf. rapport d'évaluation du programme.

<sup>63</sup> Par exemple le projet « Jeunesse et entrepreneuriat » conduit au Mali portait spécifiquement sur un service d'appui à la création d'entreprise. Les partenariats mis en œuvre avec la Banque Malienne de Solidarité et le fonds de garantie FARE (Fonds Auto Renouvelable pour l'Emploi) ont contribué aux résultats positifs du dispositif.

d'outils et ou d'acteurs s'avère particulièrement important pour des problématiques de création d'activité économique par les jeunes. Les évaluateurs du programme préconisent aussi un travail d'apprentissage à l'épargne avec des petits groupes de caution solidaire, tel que la banque Procrédite l'a testé auprès de populations défavorisées au Mozambique. Ce type de finance solidaire est d'autant plus important pour le vivier des entreprises informelles souvent exclues des dispositifs d'appui financier<sup>64</sup>.

Faute d'emplois suffisants, la création d'activités par les jeunes est une des solutions d'insertion des jeunes. Toutefois, les outils et acteurs manquent. Les critères pratiqués par les institutions financières ne sont pas adaptés aux jeunes (taux et garanties élevés notamment). Les outils de type fonds de garantie ou banque solidaire n'existent pas toujours pour faciliter la mobilisation des IMF.

Par ailleurs, quelques soient les outils et acteurs à mobiliser, la création d'entreprise nécessite un travail de sensibilisation sur la durée des parcours d'insertion et un accompagnement spécifique du jeune et de son activité.

---

<sup>64</sup> La déclaration formelle des entreprises fait partie des facteurs sécurisant pour l'investissement des acteurs financiers.

### 3. DU PARTENARIAT À LA CONCERTATION

Les problématiques d'insertion appellent, sans doute plus que d'autres, la mobilisation et l'articulation d'une pluralité d'acteurs : pour améliorer et diversifier les réponses, pour démultiplier les opportunités qui permettent aux jeunes de se construire un parcours adapté à leurs atouts et contraintes sur leur territoire de vie.

En Mauritanie comme au Mozambique, les dynamiques partenariales ont permis d'affiner les services d'appui à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. En plus des relations bilatérales qu'elles ont développées avec les différents acteurs, les deux ONG ont créé des occasions de rencontres entre ceux-ci.

#### 3.1. Deux approches pluri-acteurs différentes

##### En Mauritanie

En Mauritanie, ces rencontres se sont surtout réalisées au sein du « comité de suivi ». Conformément à son intitulé, c'est avant tout un lieu d'information et d'échanges sur les dimensions opérationnelles du dispositif : bilan d'activité, calendrier, perspectives, types de formations réalisées ou à réaliser, etc. En préférant le terme de « suivi » à celui de « pilotage », l'ONG maître d'ouvrage a clairement voulu marquer son positionnement : le GRET pilote le projet, les décisions lui reviennent.

Diverses catégories d'acteurs ont été mobilisées initialement dans ce comité :

- 2 représentants d'institutions nationales de la formation professionnelle et de l'emploi : INAP FTP et ANAPEJ ;
- 3 représentants de centres de formations publics et privés : le GEU L'Académie, la fédération des centres de formation privés - IFMI, le Centre de Formation et de Perfectionnement Professionnel Public (CFPP) ;
- 3 représentants d'entreprises formelles et informelles : l'Union nationale du Patronat Mauritanien, une entreprise formelle et le GIE TBCF pour l'informel ;
- 3 représentants des mairies où sont implantées les antennes CAP Insertion ;
- 1 leader de quartier et un représentant d'association.

Ces acteurs sont sollicités pour donner un avis qui reste consultatif.

Organisées trimestriellement en début de programme, lorsque toutes les actions et tous les outils étaient à mettre en œuvre, les réunions du comité de suivi ont ensuite été plus espacées (semestriellement).

##### Au Mozambique

Le projet UPA a créé plusieurs « espaces » contribuant à la mobilisation et à l'échange entre acteurs.

**Des espaces ponctuels** d'information pour les jeunes peuvent contribuer à des échanges inter-acteurs. Dans les sessions d'orientation professionnelle (SOC), les centres de formation peuvent être amenés à se rencontrer entre eux quand ils viennent y présenter aux jeunes leurs formations. Dans les « ferias », salons de la formation et de l'emploi, les organisations participantes y tiennent un stand mais c'est aussi l'occasion pour elles de rencontrer d'autres acteurs de la formation et de l'emploi (centres de formation et institutions), de l'économie (entreprise, IMF), des quartiers (OCB, municipalités).

**Des réunions « sectorielles »** ont été organisées à Maputo et Beira. Centrées sur un secteur professionnel spécifique (hôtellerie, automobile, bâtiment, etc.), elles ont un caractère opérationnel et mobilisent plusieurs acteurs de natures différentes concernés par ces secteurs (entreprises, centres de formation, OCB, autorités nationales ou locales).

**Des comités de pilotage** ont également été organisés dans les deux villes. Ils réunissent un panel d'acteurs variés, du point de vue de leur nature comme de leur secteur d'activité. Ils ont un caractère formel de pilotage du projet (suivi des avancées, des résultats et des perspectives du projet).

Tous ces moments et lieux d'échanges entre acteurs sont co-organisés par ESSOR et l'INEFP, ce qui se traduit notamment par des courriers d'invitation avec les en-têtes des deux organisations. L'en-tête institutionnel de l'INEFP confère une dimension officielle importante et mobilisatrice pour la plupart des acteurs, sans pour autant garantir la régularité de leur participation.

Si les espaces ponctuels d'échanges contribuent à la mobilisation, à l'interconnaissance des acteurs et aux échanges entre eux, ils ne peuvent toutefois pas être considérés comme des espaces de concertation dans la mesure où les modalités de participation ne sont pas organisées pour favoriser les échanges et la confrontation de points de vue.

Conçus par ESSOR et perçus par les acteurs comme des lieux d'information sur les avancées et les orientations du projet, les comités de pilotage n'avaient pas initialement pour objectif l'échange, la confrontation d'idées ou la concertation entre acteurs. Les réunions sectorielles quant à elles affichaient clairement cet objectif opérationnel pour améliorer les parcours des jeunes. Toutefois l'évolution de l'animation, la participation de plusieurs acteurs à ces deux espaces ont progressivement contribué à en faire tous deux des espaces de « concertation » pluri-acteurs. La confusion entre « comité de pilotage » et « réunions sectorielles » faite par les participants<sup>65</sup> peut s'expliquer par le fait qu'ils en retiennent moins les objectifs que la dimension de l'échange et de la concertation.

### 3.2. Des objectifs différenciés qui coexistent

La construction des espaces pluri-acteurs de chaque projet est donc différente. De tels comités peuvent être conçus avec des objectifs et des fonctions très variés.

Quatre types d'objectifs et niveaux d'échange doivent être distingués :

- « l'information » : l'information est diffusée, les ONG émettrices n'attendent pas de retour sur l'information délivrée. C'est le niveau de la connaissance des principaux acteurs et de la communication auprès d'eux sur le dispositif et ses avancées.
- la « consultation » : l'information est diffusée, les émetteurs attendent des retours sur l'information délivrée (avis et propositions), mais sans obligation pour les décideurs du projet d'en tenir compte. Ce sont par exemple les temps d'échanges mutuels avec un apport pour le projet sur des questions qui font débat ou posent problème. Il s'agit par exemple de consulter sur une option opérationnelle à prendre telle qu'un secteur d'activité à privilégier pour la formation.
- la « concertation » : ici on dépasse le niveau de la consultation en intégrant la parole des acteurs dans la construction conjointe de réponses et des positionnements. Il s'agit d'une « co-construction » et celle-ci peut être particulièrement importante pour des dispositifs innovants d'insertion des jeunes dont les acteurs ont besoin de valider les démarches et options chemin faisant. La concertation est un dialogue entre

<sup>65</sup> Constatée lors de la mission de capitalisation d'avril 2012.

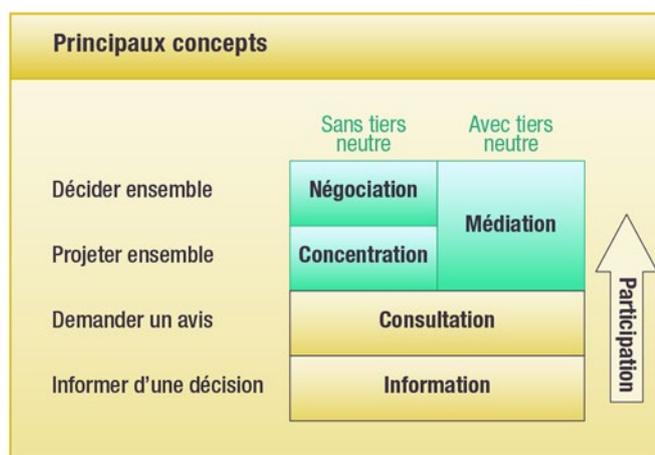
partenaires qui confrontent et partagent des arguments dans une recherche de consensus et de co-construction qui préparent une décision.

- la « négociation » est également un dialogue entre acteurs qui sont reconnus comme parties-prenantes d'une décision à prendre. Il y a donc une recherche d'accord entre les parties. Cette négociation peut prendre la forme d'une concertation (co-construction) ou relever davantage d'un rapport de force.

La pratique montre que les trois premiers objectifs sont mis en œuvre simultanément dans de tels comités attachés à un projet, sans toutefois que soit formellement clarifiée ex-ante l'intention majeure. Elle montre également l'évolution de ces objectifs dans le temps : l'objectif d'information/consultation prédominant au départ laisse progressivement la place à la concertation.

En reprenant le schéma théorique ci-dessous, les espaces d'échanges mis en place étaient en effet au départ davantage des lieux d'information, voire de consultation. Ils sont progressivement (le temps, l'interconnaissance et les actions communes ont construit une confiance entre acteurs) devenus des espaces de concertation.

Le rôle des ONG au sein de ces espaces est avant tout celui d'un « pilote » du projet. Toujours aussi impliquée dans le projet et son devenir (donc sans tiers neutre), l'ONG renforce son rôle d'« animateur de la concertation » au fur et à mesure de l'interconnaissance et de la confiance instaurée entre les participants.



Source : Geyser

Compte-tenu du caractère expérimental des projets et de leur « pilotage » par les ONG, ils ne sont clairement pas des espaces de négociation.

### 3.3. Divers espaces collectifs au service d'un processus

En matière de concertation, il convient de distinguer le « cadre » de celle-ci, espace formel dédié à l'échange et à la concertation, du processus qui le dépasse.

Ce processus est pour partie lié aux dynamiques partenariales opérationnelles engagées dans la mise en œuvre du projet. Les partenariats opérationnels contribuent en effet à l'interconnaissance, à la construction de la confiance et à la reconnaissance à minima entre l'ONG pilote et ses partenaires.

Par ailleurs, le projet UPA fait apparaître non pas un espace unique mais une diversité d'espaces qui contribuent à la fois à la dynamique partenariale et à la construction d'une concertation pluri-acteurs.

### **QUATRE TYPES D'ESPACES PEUVENT ÊTRE CARACTÉRISÉS RÉPONDANT AUX LOGIQUES SUIVANTES :**

**Une logique multiacteurs d'identification.** L'objectif n'est pas l'échange mais plutôt l'information et l'identification de la diversité des acteurs de l'insertion. Leur coexistence dans ces espaces permet une identification réciproque et la prise de conscience de contribuer ensemble à l'objectif commun de l'insertion des jeunes. Les foires à l'emploi organisées par UPA relèvent de ce type d'espace. Dès lors qu'elles réunissent une diversité d'acteurs, les tables-rondes « métiers » organisées par CAP Insertion peuvent être également classées dans cette catégorie.

**Une logique multiacteurs de coopération et de renforcement.** Il ne s'agit pas ici d'un espace pluri-acteurs mais de réunir les membres d'une même famille d'acteurs pour renforcer leurs capacités opérationnelles ou institutionnelles. Même si les Agents d'orientation professionnelle sont contractuellement liés aux OCB, les réunions organisées par ESSOR avec l'ensemble des AOP relèvent davantage de réunion d'équipe<sup>66</sup>. Toutefois lorsque ces réunions intègrent les représentants des OCB, elles relèvent effectivement de cette catégorie. Si la dynamique associative à l'initiative des jeunes se confirme en Mauritanie, les réunions spécifiques organisées avec eux par CAP Insertion relèveront de cette catégorie.

**Une logique pluri-acteurs de confrontation des politiques.** Dotés d'un objectif opérationnel de concertation, ils visent une complémentarité et un renforcement des actions d'insertion existantes. Cela nécessite *a minima* la rencontre entre deux familles d'acteurs dont l'interdépendance et les intérêts convergents sont mobilisateurs. Si d'autres acteurs y ont participé, la réussite des réunions sectorielles repose en grande partie sur la rencontre opérationnelle et intéressée des centres de formation hôteliers et des entreprises du secteur.

**Une logique pluri-acteurs de concertation transversale.** Si ces espaces gardent un objectif opérationnel, ils visent également un objectif institutionnel. Il s'agit de favoriser le décloisonnement des acteurs sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et d'engager une réflexion transversale par la concertation pluri-acteurs. La mobilisation d'une diversité d'acteurs est donc ici incontournable de même que la participation des autorités publiques. Les comités de pilotage d'UPA et le comité de suivi de CAP interaction relèvent de cette catégorie.

Pour contribuer à la construction d'une concertation, la diversité des acteurs est importante. Cette diversité renvoie à la dimension socioéconomique de l'insertion portée par les dispositifs. La sélection des acteurs à mobiliser, quitte à devoir les renforcer, est un choix stratégique de l'ONG porteuse du dispositif. Sous réserve de respecter plusieurs critères de fonctionnement, d'animation et de postures, ces espaces d'échanges pluri-acteurs contribuent à plusieurs valeurs ajoutées collectives :

- décloisonnement entre secteurs et dispositifs ;
- apprentissages, renforcement des acteurs, changement de pratiques ;
- crédibilité individuelle et collective, construction du dialogue ;
- constitution de réseau et dynamisation des acteurs,
- innovations socioéconomiques.

<sup>66</sup> Tout comme le GRET organise des réunions d'équipe avec l'ensemble des conseillers insertion des différentes antennes de CAP Insertion.

### 3.4. Des conditions à réunir

#### L'articulation opérationnel/institutionnel source de concertation

Plusieurs participants aux comités de suivi de CAP Insertion ont été déstabilisés par la confusion des objectifs opérationnels et institutionnels de ce comité. Les acteurs impliqués dans les espaces d'échanges d'UPA n'ont pas exprimé de gêne particulière en ce sens, mais ils ont parfois confondu les comités sectoriels avec les comités de pilotage.

De fait, ce mélange des genres entre opérationnel et institutionnel a facilité le passage de l'information (voire du pilotage) à la concertation.

Le lien à un projet opérationnel, dont l'utilité et la finalité sont reconnues par tous les participants constitue un pré requis la concertation. Ceci facilite la mobilisation des acteurs. Les discussions réalisées à partir d'actions concrètes qui concernent plusieurs acteurs dans le tour de table facilitent le passage d'un discours de représentation à une concertation. L'animateur des échanges, mais aussi chacun des participants, peut s'appuyer sur la réalité de ces actions pour souligner les écarts constatés avec le discours affiché. Ils peuvent le questionner, interpeler, proposer.

La concertation n'empêche pas l'existence ou l'apparition de querelles et conflits entre acteurs aux intérêts divergents. Le dialogue opérationnel ou institutionnel réalisé par l'ONG en amont et en aval de ces espaces collectifs contribue à les dépasser. De même la création d'espaces d'échanges complémentaires (cf. typologie précédente) participe d'une meilleure compréhension des intérêts de chacun, de l'explicitation des points de désaccords. Lorsque ces éléments sont effectivement pris en compte ils facilitent l'animation des échanges et la construction d'une concertation entre acteurs.

#### Diversité des acteurs mais choix stratégiques

Dans les deux projets les catégories d'acteurs impliqués dans les espaces d'échanges et de concertation sont à peu près les mêmes. Cette diversité est en relation avec les différents services développés mais aussi avec les objectifs prioritaires de l'ONG. Chacun des dispositifs teinte une même diversité d'acteurs des colorations qu'il souhaite lui donner.

En faisant le choix d'une représentation forte des mairies de quartiers dans son comité de suivi, le GRET insiste sur l'ancrage local du dispositif et sur l'importance de sa prise en compte dans les échanges.

En invitant toutes les OCB porteuses de guichet emploi-formation au comité de pilotage UPA, ainsi qu'aux réunions sectorielles, ESSOR insiste sur la participation de la société civile et des populations vulnérables aux réflexions sur les problématiques d'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

Convaincus de l'enjeu et de la nécessité d'un tour de table pluriel pour répondre aux problématiques d'insertion dans leurs dimensions économiques et sociales, chacun des dispositifs a pris en compte une diversité de familles d'acteurs. Certaines de ces catégories répondent à des objectifs opérationnels, elles sont mobilisées pour les « services » qu'elles apportent en terme d'insertion (par exemple les centres de formation, les entreprises, les OCB, IMF, etc.). D'autres le sont pour des raisons plus institutionnelles (les autorités publiques, l'union du patronat par exemple).

Le choix des acteurs à mobiliser au sein de chacune de ces familles ne doit pas négliger non plus les intérêts stratégiques. Dans chacune de ces familles, certains acteurs plus que d'autres peuvent contribuer au projet d'un point de vue opérationnel, institutionnel voire financier. Le choix de ces acteurs dans la composition des différents espaces d'échange et

de concertation est stratégique selon les objectifs de mise en œuvre, de pérennisation institutionnelle et financière.

Comme cela a été fait dans le comité de suivi de CAP Insertion, la participation de certains acteurs a été aussi décidée pour éviter qu'ils ne constituent un frein à la mise en œuvre ou à la pérennisation des actions. De même, compte tenu des politiques publiques changeantes et des différences d'approche entre les directions du Ministère de l'emploi, le GRET a choisi d'intégrer deux institutions différentes dans son comité de suivi (l'ANAPEJ et l'INAP-FTP), tout en maintenant des échanges politiques et réguliers avec le Ministère de l'emploi mauritanien.

A noter toutefois que, malgré l'intention initiale de CAP Insertion, les jeunes ne sont pas présents dans les comités de pilotage et de suivi mis en place en Mauritanie et au Mozambique. Dans un objectif de concertation sur les questions d'insertion socioprofessionnelle des jeunes leur présence s'avère indispensable. Si leur mobilisation dans des espaces d'échange apparaît difficile (cf. constat réalisé par CAP Insertion), les deux dispositifs disposent de modalités qui peuvent y contribuer à l'avenir. Ils peuvent en effet s'appuyer sur les dynamiques collectives de jeunes via des associations locales (CAP Insertion) ou issues de sessions collectives (UPA).

### 3.5. Des valeurs ajoutées collectives

Ces espaces d'échanges complètent et renforcent le travail partenarial lié à la mise en œuvre du projet de plusieurs manières. La description et l'analyse des dynamiques d'acteurs (cf. chapitre précédent) fait apparaître à plusieurs reprises les apports complémentaires de ces rencontres pluri-acteurs.

Ces valeurs ajoutées collectives peuvent être regroupées en 5 dimensions souvent liées entre elles :

- décloisonnement entre secteurs et dispositifs,
- apprentissages, renforcement des acteurs, changement de pratiques,
- crédibilité individuelle et collective, construction du dialogue,
- mobilisation, implication des acteurs et appropriation,
- innovations socioéconomiques.

#### **A minima, un décloisonnement qui redéfinit les problématiques d'insertion.**

Certains acteurs impliqués partiellement dans un segment du dispositif et des pratiques mises en œuvre, ne participent pas aux espaces d'échanges pluri-acteurs. Même si le projet a pu leur être présenté globalement, ils n'en retiennent que ce sur quoi ils interviennent ou sont sollicités. Leur conception de l'insertion repose généralement sur ce seul champ d'intervention. C'est notamment le cas de certaines entreprises et centres de formation.

Les espaces d'échanges et de concertation permettent la rencontre et le dialogue entre acteurs qui se côtoient sans avoir toujours l'occasion d'échanger sur des questions qui dépassent leurs relations bilatérales. Par exemple les centres de formation et les entreprises y dépassent leur relation d'offreur à demandeur de stage ou d'emploi pour y discuter des attentes, contraintes et atouts des jeunes, du marché de la formation et de l'emploi. Au Mozambique, les OCB connaissaient les centres de formation et l'INEFP avant d'être impliqués dans UPA, mais sans avoir travaillé avec eux. La participation aux comités de pilotage et sectoriels leur ont donné cette possibilité. En Mauritanie

l'implication d'un entrepreneur du secteur informel au comité de suivi a d'une certaine manière obligé les participants à tenir compte de ce pan de l'économie dans leurs échanges et analyses.

Ils peuvent également contribuer au décloisonnement entre acteurs de même « famille » : entre centres de formation privés et publics (notamment en Mauritanie où la différenciation est importante) ; entre différentes organisations d'un même ministère (l'ANAPEJ et l'INAP-FTP en Mauritanie, la Direction de l'emploi et celle de la formation professionnelle au sein de l'INEFP au Mozambique). Ceci vaut également pour les entités publiques gestionnaires de dispositifs complémentaires : entre l'INEFP chargé de la formation professionnelle et des agences d'emploi au Mozambique, et la mairie de Beira en charge des microcrédits pour la création d'entreprises ; entre les mairies de quartier engagées dans les projets de gouvernance et de cohésion sociale à Nouakchott, l'INAP gestionnaire de fonds de formation et l'ANAPEJ pour la formation des diplômés et la création d'activités en Mauritanie. Dans des contextes politiques parfois tendus et des décentralisations récentes<sup>67</sup>, ces espaces d'échanges et de concertation peuvent à minima faciliter le lien entre ces dispositifs. Ils contribuent à mieux les articuler<sup>68</sup>.

La participation régulière aux espaces d'échanges et de concertation permet de croiser les différentes logiques d'action<sup>69</sup> et favorisent ainsi la prise en compte globale des parcours d'insertion des jeunes. Ils améliorent la compréhension des difficultés et contraintes rencontrées par les jeunes sur les territoires. Ils assurent une fonction d'observatoire interactif.

Lors des comités de suivi (Mauritanie), de pilotage ou sectoriels (Mozambique), les informations données aux acteurs sur l'ensemble du programme leur ont permis de prendre connaissance du dispositif global et des avancées des projets par des « données actualisées ». Les services développés et leurs fonctionnements sont mieux compris. Par exemple l'intérêt d'avoir un chargé de relation entreprise ou de formation, de tenir compte des conditions socioéconomiques des jeunes dans l'accompagnement.

Le fait de partager les difficultés rencontrées par chacun et de débattre collectivement des problèmes auxquels se confronte le projet contribue à affiner les analyses : relever les différents freins socioéconomiques et territoriaux à l'emploi ; distinguer les responsabilités (celles des jeunes mais aussi des systèmes de formation, du marché, du territoire, de l'État) ; prendre conscience des parcours des jeunes, etc.

### **Des apprentissages par l'échange de pratiques**

Ces espaces pluri-acteurs sont l'occasion d'aborder des sujets maîtrisés par les uns mais méconnus des autres, tels que les différentes « méthodologies utilisées pour l'attribution de crédit et le remboursement des emprunts » (Centre de formation mozambicain).

Ces discussions permettent également d'ajuster ou de modifier les pratiques.

Avec une meilleure compréhension des attentes et contraintes des acteurs de la formation et de l'emploi, les associations locales, les leaders de quartier ou les mairies de proximité peuvent mieux les expliquer aux jeunes, mieux cerner leur rôle et positionner leur action. Au Mozambique, la participation des organisations communautaires de base au comité a

<sup>67</sup> Les compétences et les moyens ne sont pas toujours clairement transférés aux collectivités locales.

<sup>68</sup> Dans le cadre de ce programme, on ne peut pas parler de meilleure articulation mais on peut affirmer qu'ils ont facilité les liens entre les dispositifs gérés par l'État et ceux gérés par les collectivités locales.

<sup>69</sup> On peut citer les logiques « formation », « emploi », « économiques », « sociales », « territoriales ».

contribué à la professionnalisation des agents (AOP) et des services (BFE), en supplément du travail spécifique réalisé par UPA avec eux.

Ceci vaut également pour les autres types d'acteurs.

En Mauritanie, le centre de formation privé L'Académie (dont le public cible diffère de celui de CAP Insertion<sup>70</sup>) et le GIE TEBCF sont deux organisations relativement nouvelles dans le paysage de la formation. Elles trouvent dans le comité de suivi des intérêts opérationnels qui impactent directement leurs interventions : reprise et adaptation des outils et méthodes de suivi en les adaptant au public ; ré-interrogation des critères de résultats sur l'insertion des jeunes suite aux débats sur l'efficacité de CAP Insertion ; etc.

Les entreprises font savoir leurs besoins en formation et en suivi des jeunes. Elles sont sensibilisées aux problématiques des jeunes des quartiers défavorisés et au travail réalisé avec eux. Elles sont donc plus enclines à les recevoir en stage ou en emploi. Les centres de formation améliorent leurs offres, mais font également part de leurs contraintes budgétaires, matérielles ou organisationnelles. Celles-ci peuvent être mieux prises en compte par les autres acteurs.

Le rapprochement entre centres de formation et entreprises est ce qui intéresse particulièrement des institutions comme l'INEFP dans les réunions de pilotage et les comités sectoriels. C'est par les échanges d'expériences qu'elles y puisent également des apports méthodologiques (sur le placement en entreprise, la manière d'organiser l'information ou de faire l'accompagnement, etc.).

En Mauritanie l'INAP-FTP rappelle que l'ingénierie de formation constitue sa préoccupation première. Il affirme cependant aussi que CAP Insertion et sa participation au comité de suivi ont élargi son champ d'action. L'institut sait mieux comment agir avec le secteur informel et outiller les jeunes pour leur insertion.

Au Mozambique, suite aux discussions qui ont eu lieu en comité de pilotage sur les projets collectifs de micro-entreprises, l'IMF impliquée dans UPA a modifié ses procédures. Elle propose désormais des crédits individuels dans le but de responsabiliser les jeunes (ils étaient auparavant solidaires du crédit mais se rejetaient la responsabilité du remboursement).

### **Une crédibilité renforcée des acteurs**

Une crédibilité initiale des acteurs est nécessaire pour faciliter la concertation. Celle-ci peut relever de plusieurs critères, parmi eux :

- la compétence spécifique ou l'approche généraliste ;
- l'ancrage social et territorial ;
- l'antériorité de l'action sur le secteur d'activité ;
- l'extériorité au territoire ;
- le pouvoir d'influence (économique et politique notamment) ;
- la reconnaissance institutionnelle ;
- leur dynamisme.

<sup>70</sup> Le GEU L'Académie, initialement centre de formation privé, a récemment acquis le statut de centre de formation universitaire ce qui l'empêche de proposer d'autres cursus de formation. Il s'adresse à des jeunes de niveau universitaire, « des étudiants, sans famille à charge ou peu, et qui sont dans une situation économique sans problème ». Le GEU aide les jeunes à construire leurs parcours mais pour aller étudier à l'étranger par exemple. Il ne les oriente vers CAP Insertion que lorsqu'ils ont du mal à trouver un premier emploi à l'issue de leurs études, lorsque l'Académie ne dispose plus ni des moyens économiques ni de la disponibilité pour les aider dans leurs recherches.

L'antériorité des partenariats de l'ONG sur le territoire est un gage de crédibilité pour elle. Le GRET bénéficiait d'une excellente image notamment grâce au projet Twize développé précédemment en Mauritanie. Il constituait une référence commune pour plusieurs des participants au comité de suivi. C'est ce qui a permis d'identifier les besoins et de fédérer les différents acteurs autour d'un projet commun. L'expérience d'ESSOR construite progressivement depuis 2002 avec l'INEFP, les centres de formation et les OCB a également contribué à cette mobilisation.

Pour les autres acteurs, la dimension internationale des deux ONG fait d'elle des porteuses d'initiatives repérées, observées et expérimentées ailleurs. Si l'antériorité de leur présence et de leurs actions sur le territoire est un préalable important, leur extériorité à celui-ci facilite une fonction d'animation inter-acteurs relativement neutre<sup>71</sup>. De même leur caractère généraliste autorise l'approche transversale de l'insertion.

Le choix des acteurs mobilisés par les ONG dans les espaces d'échanges et de concertation se fonde aussi sur leur crédibilité. Parmi les centres de formation par exemple, elles ont mobilisé ceux qui étaient reconnus pour leurs compétences, mais aussi pour leur reconnaissance institutionnelle (le CFPP en Mauritanie par exemple). Les centres de formation privés Sisoft (Mozambique) et GEU L'Académie (Mauritanie) l'ont été pour leurs compétences et leur dynamisme dans les contenus de formation comme dans la personnalité de leurs représentants. Il en va de même pour le GIE TEBCF.

L'implication des entreprises repose également sur un certain dynamisme économique, donc une influence potentielle aussi. Au Mozambique, les entreprises formelles du secteur hôtelier de luxe sont crédibles par l'importance de leur chiffre d'affaire, de leur clientèle et leur gisement d'emploi. Ces trois éléments sont mobilisateurs des autres acteurs et facteurs d'influence sur les centres de formation comme sur les politiques publiques. Le choix d'inviter la fédération des entreprises de prestataires de services mauritaniens est guidé par l'intérêt opérationnel de pouvoir impliquer, sinon influencer, les acteurs de cette filière sur l'insertion professionnelle des jeunes.

La décision de mobiliser les mairies en Mauritanie et les OCB au Mozambique résulte des choix stratégiques des ONG. Mais c'est l'ancrage territorial et social de ces acteurs et leur légitimité sur leurs territoires qui fondent la crédibilité de ces acteurs en termes d'insertion socioprofessionnelle.

Toutefois cette crédibilité préalable des acteurs ne va pas toujours de soi pour l'ensemble des participants. Ceci est d'autant moins évident que certains de ces acteurs, comme les mairies ou les associations de quartiers ou de jeunes ne sont pas en effet habituellement conviées aux réflexions portant sur les filières économiques ou la formation professionnelle.

Si un minimum de crédibilité est requis, les espaces d'échange et de concertation contribuent à la renforcer. Les participants trouvent là l'occasion de se faire mieux connaître, mais surtout reconnaître notamment vis-à-vis des autorités publiques impliquées.

L'implication opérationnelle des OCB et leur participation aux différents comités ont contribué à ce qu'elles deviennent un acteur identifié pour la formation et l'insertion professionnelle des jeunes. Suite à ces échanges l'INEFP a édité un guide destiné à ses services internes pour mieux travailler avec ce type d'organisation dans les quartiers.

<sup>71</sup> L'action des ONG est loin de toute neutralité. Il s'agit ici plutôt de souligner qu'elles ne sont pas aussi dépendantes des enjeux et conflits locaux que les autres acteurs du pays ou du territoire.

En Mauritanie, les mairies sont également devenues des interlocutrices en matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Si elles ne sont pas encore reconnues officiellement comme telles, leur rôle est *a minima* identifié par l'ensemble des participants. Il est de plus encouragé par l'implication de la Communauté Urbaine de Nouakchott dans la reprise de l'une des antennes de CAP Insertion. Au Mozambique, les espaces pluri-acteurs permettent, au moins en partie, de contourner les clivages existants entre l'INEFP et la mairie de Beira. La légitimité de la mairie s'en trouve renforcée, à condition toutefois que les espaces d'échanges ne soient pas utilisés comme lieux de confrontation devant des tiers.

Dès lors qu'il ne s'agit pas que d'une vitrine mais bien d'espaces d'échange de pratiques et de débats critiques et constructifs, les cadres de concertation contribuent au renforcement et à la crédibilité des acteurs.

Ceci vaut également pour les services de l'État. L'implication de l'INEFP dans la mise en œuvre du dispositif et dans son pilotage permet d'affirmer et de positionner ses services plus fortement dans le paysage institutionnel. Les réunions de pilotages et sectorielles sont des atouts supplémentaires en termes de renforcement et de communication sur ses services, sur sa capacité de mobilisation et de concertation avec une diversité d'acteurs.

### **Constitution de réseau, dynamisation des acteurs**

L'implication dans les espaces d'échanges et de concertation suppose d'y être invité mais également de trouver un intérêt suffisant pour juger opportun d'y consacrer du temps. Passées les premières réunions, ces dimensions d'ouverture, d'apprentissage, de visibilité et de crédibilité sont des facteurs de mobilisation des acteurs, de même que la constitution de réseau au sein ou en dehors de son secteur d'activité spécifique.

Au Mozambique comme en Mauritanie, les réseaux et fédérations d'entreprises existent peu ou sont peu actifs. Lorsqu'ils se réunissent, ce sont souvent les dirigeants des entreprises qui y participent. Les réunions sectorielles ou les comités de pilotage d'UPA offrent une occasion aux responsables des ressources humaines de rencontrer leurs homologues d'autres entreprises et de partager leurs points de vue et expériences (par exemple sur le secteur hôtelier et mécanique auto). Elles leur permettent aussi d'étoffer leur réseau de centres de formation, en nombre ou en qualité. De la même manière les centres de formation peuvent consolider leurs réseaux d'entreprises par leurs participations à ces réunions.

Dans les deux pays, les espaces pluri-acteurs donnent également une occasion d'échanges pour les centres de formation entre eux : la participation d'autres acteurs (OCB, leader de quartier, mairies, entreprises, IMF) et les modalités d'animation invitent à dépasser les rapports de concurrence et la seule valorisation de leurs activités.

Les acteurs les plus réguliers et impliqués dans ces différents comités en soulignent l'effet dynamique collectif. Certaines OCB insistent sur la « dynamisation du partenariat » que leur procurent ces réunions : les feed-back réalisés sur les formations, l'appui à la programmation, les échanges d'expériences permettent de « partager tous les mêmes objectifs » bien qu'étant des acteurs différents. D'autres apprécient d'avoir un espace pour prendre le temps de la réflexion sur leurs actions comme sur celles des autres. Ils peuvent y « rencontrer d'autres gens » (participants réguliers ou plus ponctuels tels que les sociologues qui ont réalisé l'étude d'impact de CAP Insertion) pour prendre et développer un maximum d'idées : « ça nous évite d'avoir à les démarcher et ça nous ouvre de nouveaux horizons » (Centre de formation mauritanien).

Ces espaces contribuent au passage de « prestataire »<sup>72</sup> ou « usager »<sup>73</sup> des dispositifs d'insertion à « partenaire » et « acteur ». De ce point de vue, ils permettent notamment à des organisations peu considérées classiquement comme interlocuteurs et acteurs de l'insertion de le devenir (entreprises informelles, mairies, associations de quartiers).

Certaines OCB mozambicaines, sur lesquelles reposent en partie le dispositif UPA, considèrent les comités de pilotage comme très importants « pour connaître le fonctionnement, la dynamique du projet et la mise en œuvre car ESSOR ne sera pas là éternellement ». Sur ce point, elles sont dans une démarche d'appropriation et de portage plus forte que les autres acteurs.

### **Construction collective de réponses et innovation**

L'expression des contraintes de chacun, la diversité des approches et le croisement de celles-ci dans les espaces d'échanges et de concertation sont favorables à l'innovation<sup>74</sup> au-delà des dispositifs mis en œuvre.

Sur les quatre années du programme, la régularité des comités de pilotage, de suivi ou sectoriels pluri-acteurs organisés dans chacun des pays a contribué à la construction de plusieurs types d'innovations.

Au Mozambique, la création de l'Agence sociale pour l'emploi est indéniablement un résultat de la concertation pluri-acteurs. Les réunions sectorielles régulières sur l'hôtellerie ont favorisé le rapprochement théorique et pratique entre centres de formation et entreprises hôtelières pour améliorer les contenus de formation. Au-delà de cette amélioration, l'intermédiation de l'équipe UPA et la participation des OCB à ces réunions ont permis de maintenir la question de l'insertion des jeunes les plus vulnérables au cœur des échanges. La participation de ces mêmes acteurs<sup>75</sup> aux comités de pilotage a renforcé leurs rapprochements dans un cadre plus institutionnel et intersectoriel qui permet d'envisager l'extension de l'innovation à d'autres secteurs d'activité<sup>76</sup>. L'INEFP qui a été impliquée dans les échanges de ces différentes instances de concertation a facilement autorisé la création de ce nouveau type d'agence dans le paysage mozambicain.

En Mauritanie, la mobilisation et la rencontre régulière d'une diversité d'acteurs au sein du comité de suivi ont facilité leur interconnaissance et la construction d'un positionnement et d'une proposition collective sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Les échanges organisés sur l'avancée des actions, sur les difficultés rencontrées par le projet et par les jeunes, sur l'étude d'impact réalisée ont progressivement fait émerger l'impératif d'un service public de l'insertion. Le comité de suivi organisé sur ce thème en fin de

<sup>72</sup> Les centres de formation par exemple sont d'abord prestataires réels ou potentiels de formations qui peuvent être financées en totalité (les formations courtes et insérantes expérimentées par CAP Insertion) ou en parties (frais d'inscriptions des jeunes suivis par UPA et investissements matériels) par les projets.

<sup>73</sup> Les jeunes sont les principaux « bénéficiaires » et « usagers » des services d'insertion développés. Toutefois on peut également considérer comme « usagers » les mairies en recherche de solutions pour les jeunes de leur territoire. De même les entreprises même si elles « fournissent » des stages ou des emplois aux jeunes peuvent être considérées aussi comme des « utilisateurs » des dispositifs en termes de ressources humaines de leur entreprise.

<sup>74</sup> L'innovation est pensée ici par rapport à l'existant dans le pays ou dans les secteurs professionnels.

<sup>75</sup> Tous les participants aux réunions sectorielles ne sont pas au comité de pilotage mais chaque catégorie d'acteur y compte un représentant.

<sup>76</sup> Une extension au secteur automobile est prévue. Les différents acteurs concernés par cette activité ont également participé à des réunions sectorielles sur le sujet.

programme a permis de s'accorder sur cette notion de service public questionnant la place et la responsabilité des différents acteurs dans un schéma de service public de l'insertion. C'est fort de cette définition commune et de ce schéma collectivement construit que le GRET a négocié la reprise de CAP Insertion à la fois par l'État et par la Communauté urbaine de Nouakchott.

Ces acquis sont toutefois fragiles. Ils restent liés à la mise en œuvre du dispositif et à l'animation de ces rencontres pluri-acteurs qui mobilisent du temps et des moyens conséquents. Le maintien de ces innovations pluri-acteurs dépend de la pérennisation de ces dynamiques pluri-acteurs. Le désistement de l'une des catégories d'acteurs dans la mise en œuvre de l'agence sociale pour l'emploi en dénaturerait complètement le projet social (retrait des OCB ou des centres de formation) ou conduirait à un déséquilibre économique (retrait des entreprises). De même un recentrage de CAP Insertion sur ses seules autorités nationales ou locales risquerait de remettre en question l'approche transversale et territoriale de l'insertion qui fait l'intérêt du dispositif.

### 3.6. Des critères qui facilitent la concertation

Pour autant, ces éléments ne garantissent pas un investissement des acteurs dans la durée. La mobilisation des différents acteurs en continu dépend aussi de la configuration et de la qualité d'animation de ces espaces. Au regard des deux projets plusieurs critères peuvent qualifier les espaces de concertation et leurs évolutions :

- la diversité d'acteurs. Cette diversité fait l'intérêt et la complémentarité des échanges, elle doit aussi refléter des choix stratégiques (cf. développé précédemment) ;
- un nombre d'acteurs limité. La diversité des acteurs est importante mais la qualité des échanges suppose de ne pas être nombreux pour passer de l'information à la concertation<sup>77</sup>. La limite du nombre de participants peut être en partie dépassée par la création de plusieurs espaces d'échanges complémentaires (cf. développé précédemment) ;
- l'assiduité des participants. C'est une condition à la fois d'appropriation des problématiques d'insertion et de construction de la confiance avec les autres acteurs<sup>78</sup> ;
- la stabilité du cadre : un espace clairement identifié, relativement formel, dans lequel les acteurs se sentent attendus ;
- la souplesse du cadre. La stabilité ne signifie pas pour autant rigidité. La fréquence des réunions peut être par exemple adaptée au rythme et aux enjeux du projet. De

<sup>77</sup> Le premier comité de pilotage du projet UPA comptait 36 participants, ce qui ne facilite pas l'expression de chacun. ESSOR en a finalement volontairement restreint le nombre pour plus d'efficacité et d'efficacité dans les échanges.

<sup>78</sup> En Mauritanie, l'absence régulière de certains participants ou leur remplacement par des personnes différentes à chaque réunion est révélatrice du manque d'implication. Toutefois ceci est à pondérer car certaines organisations prévoient réellement un relais d'information en interne. Pour faciliter la participation des acteurs les plus éloignés géographiquement ou disposants de moins de ressources, des moyens ont parfois été mis à disposition (remboursement des frais de déplacement ou covoiturage organisé avec des équipes CAP Insertion ou UPA, tenue du comité de suivi à tour de rôle sur chaque antenne CAP Insertion) ;

même la composition peut évoluer selon les besoins identifiés<sup>79</sup> sous réserve d'être expliquée aux autres participants<sup>80</sup> ;

- le niveau de responsabilité des participants. La qualité des échanges et de la concertation est conditionnée à un minimum de connaissance et de compréhension des atouts et contraintes à l'insertion des jeunes du point de vue de l'organisation que l'on représente. Pour qu'il y ait co-construction de réponse, cela suppose surtout que les participants soient effectivement autorisés à représenter le point de vue et l'engagement de leur organisation sur un minimum de sujet<sup>81</sup> ;
- l'intérêt opérationnel ou stratégique des sujets abordés. La dimension opérationnelle est mobilisatrice, en ce sens les discussions engagées sur des éléments de bilan (résultats mais aussi difficultés rencontrées) sont importantes. Les acteurs impliqués expriment également leurs attentes et intérêts. Ils peuvent faire de ces échanges opérationnels des opportunités pour discuter des questions de fond sur l'insertion, sur l'orientation des jeunes, sur les créneaux potentiellement créateurs d'emplois, etc.
- les modalités d'animation. Au-delà des sujets, plusieurs modalités d'animation invitent à la discussion et à la concertation entre acteurs : faire appel à des intervenants extérieurs et mettre en débat leurs interventions<sup>82</sup> ; organiser des temps d'échange en groupes<sup>83</sup> ; rédiger le relevé de discussion in situ<sup>84</sup> ; organiser des visites d'expériences<sup>85</sup> ; organiser les réunions de manière tournante dans les différents lieux stratégiques du projet<sup>86</sup>, etc.

<sup>79</sup> Faute de réelle implication de l'Union Nationale du Patronat Mauritanien, le GRET a impliqué en cours de projet la Fédération des prestataires de services.

<sup>80</sup> Entre les participants non assidus, les intervenants sollicités ponctuellement et les nouveaux venus, certains participants réguliers des comités de pilotage et de suivi avouent ne pas toujours comprendre.

<sup>81</sup> Certains acteurs sont représentés par leur directeur, leurs responsables de personnel, techniciens ou secrétaires. La fonction n'est pas une garantie d'implication. L'expression de chacun, responsable ou non, peut contribuer à une meilleure compréhension des problématiques. Toutefois un niveau de responsabilité minimum est nécessaire lorsque que les participants doivent porter un avis, engager la parole de leur organisation dans des décisions. Il ne peut véritablement y avoir échange et concertation si le participant ne sert que de courroie de transmission de l'information reçue sans être autorisé par son organisation à contribuer aux débats.

<sup>82</sup> Par exemple la restitution de l'étude d'impact de CAP Insertion, l'intervention d'universitaires au comité de pilotage d'UPA.

<sup>83</sup> CAP Insertion a par exemple mis en débat la question de l'insertion comme service public à partir de deux ateliers. La synthèse collective de ces échanges a contribué à poser collectivement les conditions de pérennisation institutionnelle du dispositif. Les rencontres sectorielles d'UPA peuvent être considérées comme des ateliers alimentant les discussions.

<sup>84</sup> En cours de projet, ESSOR a mis en place ce type d'outil. En plus de contribuer à un envoi rapide du compte-rendu aux participants, la prise de note en direct oblige chacun à préciser les termes et à les valider. Elle garantit également aux participants que leur propos est effectivement et correctement restitué, ce qui constitue une certaine forme de reconnaissance quelle que soit l'importance institutionnelle de son organisation. Elle permet également à chacun de pouvoir s'appuyer sur ces compte-rendus pour relancer ou interpeller sur des discussions qui n'auraient pas eu de suite.

<sup>85</sup> Cf. les visites des centres de formation par les entreprises mais aussi les échanges d'expériences entre Mauritanie et Mozambique ou Mozambique et Brésil.

<sup>86</sup> L'organisation du comité de suivi CAP Insertion dans les différents quartiers d'implantation de ses antennes est une manière de faciliter la participation des acteurs locaux de ces quartiers (leaders associatif, mairies ou jeunes) et aux autres de mieux en mesurer les spécificités (difficulté d'accès en transport par exemple ou types d'activités économiques qui s'y développent).

### 3.7. Des acquis relatifs aux « postures »

Ces critères de mobilisation et de concertation sont toutefois à pondérer selon les postures individuelles des individus ou de leur organisation. Les éléments de réussite ne doivent pas nier les difficultés de mise en œuvre, d'animation et de maintien d'une dynamique au sein de ces espaces.

A partir des interviews réalisées avec les acteurs participants aux comités de pilotage, de suivi ou sectoriels, 3 types de postures différentes peuvent être identifiées.

#### 1) Une posture passive mais intéressée

Ceux qui ne viennent que dans une optique d'information sur l'avancée du projet sont ceux à qui la participation à cet espace apporte le moins. La participation ne garantit pas de changement dans les représentations et les pratiques des acteurs en matière d'insertion. Certains participants peuvent conserver une vision centrée sur leur champ de compétence ou sur leur organisation : « Si quelque chose nous concerne, on intervient et le comité de suivi fait la synthèse des points de vue à propos du programme. On ne vient pas avec l'objectif de voir des partenaires » (Centre de formation). Ils sont généralement plus enclins à dire ce qu'ils apportent que ce qu'ils reçoivent de ces rencontres et retiennent surtout les informations utiles au positionnement de leur organisation. Même s'ils participent aux échanges, leur posture est plutôt passive ce qui ne les empêche pas d'être exigeants sur la régularité des rencontres et l'envoi des comptes-rendus.

#### 2) Une posture active qui permet la confrontation et influence les orientations

Il s'agit ici d'acteurs pour qui « il est difficile de ne pas donner son avis et ses recommandations » mais qui voient dans ces espaces des opportunités d'échanger au-delà du seul intérêt de leur organisation. De la sorte ils se positionnent davantage en complémentarité qu'en opposition ou relations de concurrence avec les autres acteurs : « On pose les problèmes qu'on a et on essaie de trouver les solutions. Il n'y a pas vraiment de désaccords: chacun a sa manière de trouver des solutions et tous les chemins mènent à Rome ».

Pour ces acteurs il ne s'agit donc pas seulement d'acter les réalisations et le calendrier à venir mais de débattre et proposer des activités et des orientations du programme ou sur d'autres sujets en rapport avec les problématiques d'insertion. Cette posture active d'échanges et de confrontation d'idées se traduit à minima par un changement de regard sur l'insertion professionnelle des jeunes et sur les modalités pour y parvenir. Elle facilite l'apprentissage individuel ou collectif ainsi que le renouvellement des idées. Les acteurs qui adoptent cette posture semblent par ailleurs enclins à relayer les informations ou enseignements recueillis au sein de leur organisation ou vers d'autres acteurs avec lesquels ils travaillent.

#### 3) Une posture d'intégration et de changement de pratique

Certains acteurs vont plus loin dans l'affirmation de ce que leur apportent les échanges pluri-acteurs. Ils sont moins nombreux mais tout de même quelques-uns à souligner des changements au niveau de leurs propres pratiques. Venant d'organisations nouvellement créées<sup>87</sup>, récemment impliquées dans le champ de l'insertion et de la formation professionnelle<sup>88</sup> ou en recherche de solution à des questions qu'ils ne savent pas

<sup>87</sup> Par exemple les centres de formation l'Académie en Mauritanie ou Young Africa au Mozambique.

<sup>88</sup> Tels que le GIE TBCF en Mauritanie ou l'OCB Asscodecha au Mozambique.

comment traiter : comment travailler avec un public qui ne sait ni lire ni écrire ni compter ? Comment implanter des services sur tout le territoire, y compris dans des quartiers périphériques ? Comment impliquer les entreprises informelles ? Comment faciliter la création d'entreprises par des jeunes, etc.

L'INAP-FTP en Mauritanie est explicite sur cette posture d'intégration et de changement de pratiques que son directeur met en œuvre au sein de son organisation : « De la modélisation, on est plus aujourd'hui dans une espèce de recherche-action qui permet de s'adapter aux publics cibles. Aujourd'hui, on planifie moins ».

## 4. L'IMPACT SUR LES POLITIQUES D'INSERTION : QUELLES PERSPECTIVES ?

---

### 4.1. Du projet à la construction de politiques publiques

Différentes innovations ont été menées par les deux ONG en matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes. Passée la phase pilote ou d'expérimentation, quelle contribution de ces dispositifs aux politiques publiques ? Quelle pérennisation et quel changement d'échelle possible ?

#### 4.1.1. Pérennisation : un rapport au politique déterminant

Dès leur conception, les deux projets se sont inscrits dans des politiques nationales d'emploi et de formation professionnelle. Ils ont donc contribué à leur mise en œuvre et les résultats du projet sont intégrés aux résultats de ces politiques.

Dès leur conception, les deux projets se sont inscrits dans des politiques nationales d'emploi et de formation professionnelle. Ils ont donc contribué à leur mise en œuvre et les résultats du projet sont intégrés aux résultats de ces politiques.

Les deux ONG ont veillé à associer les autorités publiques dans le suivi, voire dans le pilotage, des dispositifs. Toutefois les méthodologies de chacun ont abouti à des résultats différents au terme du programme commun : pas de reprise du dispositif UPA par l'État au Mozambique, malgré une forte participation de l'institution nationale sur la durée du projet ; pérennisation de CAP Insertion par l'État mauritanien et la Communauté Urbaine de Nouakchott, bien que leur implication ait été faible dans les actions et les instances de suivi du projet.

Ces résultats *a priori* contradictoires font apparaître un élément important, la nécessité d'impliquer les niveaux techniques mais aussi politiques de l'État (ou des autorités territoriales) tout au long du projet.

L'INEFP étant copilote, avec de surcroît du personnel intégré à l'équipe UPA, ESSOR a bien transmis régulièrement informations et résultats sur le projet. Forte de ce partenariat étroit avec des interlocuteurs nationaux, elle n'a pas porté elle-même ces informations aux niveaux politiques de l'État et de l'institution. En fin de programme, un conseiller de l'INEFP invitait à l'avenir à mieux faire remonter « politiquement » les informations susceptibles d'influer sur les politiques publiques. Sans nier la difficulté rencontrée par les ONG face aux jeux de chaises musicales dans les postes à responsabilité, il insistait sur la nécessité de veiller à miser sur les bonnes personnes aux bons moments.

A l'inverse du projet mozambicain, le GRET n'a pas souhaité impliquer l'État mauritanien et ses institutions dans le pilotage de CAP Insertion. L'INAP et l'ANAPEJ ont été intégrées au comité de suivi dans une optique opérationnelle consultative et dans la perspective d'une éventuelle reprise de CAP Insertion par ces institutions nationales. Toutefois Cap Insertion a également pris soin de maintenir des rendez-vous réguliers avec des interlocuteurs plus politiques, notamment au niveau du Ministère de l'emploi pour communiquer à la fois les chiffres mais aussi les enjeux du dispositif pour ce dernier. Il en a fait de même avec la Communauté Urbaine de Nouakchott avec laquelle il a développé des relations en cours de projet. Cette stratégie associée à une veille des politiques publiques mauritaniennes a permis à Cap Insertion de permettre à ses partenaires

potentiels (DI/Cun) de saisir les opportunités politiques et financières d'une reprise du dispositif, d'être force de proposition au bon moment : CAP Insertion a été intégré aux propositions du gouvernement mauritanien dans le cadre du renouvellement du Contrat de désendettement et pour le développement (C2D) négocié avec le gouvernement français (AFD, MAE, Trésor). De même, l'idée d'une reprise d'une antenne locale par la CUN a été élaborée avec celle-ci et la décision de démarcher ensemble des partenaires a été prise de concert : avec l'Union européenne (qui n'a pas abouti), avec Cities Alliance (collaboration qui devrait démarrer en 2013), avec la coopération décentralisée de la Région Ile-de-France, partenaire historique de la CUN, qui pourrait se concrétiser à moyen terme.

## **MAURITANIE**

### **CAP Insertion : évolution vers un dispositif mauritanien en vue**

Avant de confier la totalité du dispositif à des entités publiques, le GRET a prévu une phase de transfert d'une année pour consolider les antennes existantes, s'assurer de l'appropriation des méthodes, outils et fonctionnement et préparer un futur potentiel changement d'échelle du dispositif. C'est dans cette perspective que l'État mauritanien a créé une cellule nationale CAP Insertion rattachée à un programme de la direction de l'insertion : un arrêté a été signé en janvier 2013 par le 1er Ministre, le Ministère de l'intérieur, le Ministre de la Formation professionnelle. Cette cellule offre un cadre national dans lequel s'inscriront des antennes locales plus ou moins autonomes.

L'intégration des problématiques d'insertion socioprofessionnelle des jeunes dans la politique territoriale décentralisée est également une contribution du projet : la reprise d'une antenne par la CUN et la prise en compte de ces problématiques dans certains projets locaux de gouvernance locale de cohésion sociale sont des résultats de CAP Insertion.

Pour le niveau national comme pour le territorial, le GRET a prévu un cahier des charges commun et un appui pour le respecter sur trois aspects pendant cette phase de transfert :

- la professionnalisation des acteurs par la mise à disposition d'outils, la formation (notamment par des pairs), des procédures de fonctionnement, un système de suivi-évaluation, une capitalisation des expériences ;
- l'animation de cadre d'échanges et de concertation ;
- la mutualisation des expériences portées par la CUN et par l'État.

Au-delà de la reprise institutionnelle du dispositif, c'est la prise en compte de l'insertion au sens « socioprofessionnel » dans les politiques publiques qui est visé par le GRET. L'INAP FTP notamment a bien intégré cette dimension, est soucieux de la mettre en pratique comme d'autres acteurs du projet (cf. page valeurs ajoutées collectives du chapitre III.).

## MOZAMBIQUE

### UPA, une reprise par segments

Contrairement aux engagements initiaux, le « dispositif UPA » n'a finalement pas été intégré en tant que tel par l'INEFP. Toutefois la reprise d'un certain nombre d'actions ou de méthodes du projet par les autorités nationales mozambicaines atteste de la contribution de celui-ci à la mise en œuvre des politiques publiques du pays.

Un décret oblige les centres de formation à intégrer systématiquement des stages en entreprise dans les cursus de formations professionnelles. L'idée de ce décret a été politiquement portée par l'Organisation Internationale du Travail (OIT), mais le projet UPA et les échanges d'ESSOR avec l'INEFP ont également contribué à convaincre les autorités.

Le projet a également contribué au renforcement des guichets emploi de l'INEFP. ESSOR a assuré un transfert méthodologique sur l'accueil, l'accompagnement vers l'emploi et la création d'entreprises. L'ONG a construit une base de données informatisée (offres et demandes d'emploi) dont ne disposait pas l'INEFP, elle a aidé l'institution dans l'élaboration et l'utilisation de ce type d'outils. Les transferts méthodologiques auprès d'une diversité d'acteurs<sup>89</sup> sur l'accompagnement à l'insertion des jeunes et sur l'appui à la création d'activités contribuent directement (INEFP) et indirectement (acteurs autres que l'INEFP) à l'amélioration des services publics de l'emploi.

La collaboration étroite de l'INEFP avec le projet UPA a davantage sensibilisé l'État sur les jeunes en situation de vulnérabilité dans les quartiers périphériques. Par le travail réalisé en relais avec des associations de quartier, les pouvoirs publics savent mieux comment couvrir le territoire et toucher les populations sans avoir nécessairement à augmenter leur nombre de fonctionnaires ou à démultiplier leurs bureaux. Un guide méthodologique a été réalisé par l'INEFP, avec le soutien d'ESSOR, pour inciter ses services internes à travailler avec les organisations communautaires de base. L'élaboration de ce guide est à l'initiative de l'institution. C'est un premier pas vers la reconnaissance de ces organisations de la société civile comme potentiel relais emploi-formation<sup>90</sup>.

Cette collaboration a également contribué à un décloisonnement des Directions de l'emploi et de la formation au sein de l'INEFP, notamment grâce aux forums de l'emploi et de la formation professionnelle qui sont désormais organisés conjointement. De même l'intérêt des dynamiques pluri-acteurs semble davantage compris par l'institution : une instance de concertation nationale portant sur la formation et l'insertion professionnelle a été mise en place dans le cadre d'un partenariat avec la coopération allemande. L'ONG ESSOR fait désormais partie du tour de table.

<sup>89</sup> Au-delà des temps de concertation qui permettent à certains acteurs une appropriation et un renforcement de leurs démarches, ESSOR a organisé des sessions de formation sur sa méthodologie à Maputo et Beira. Par exemple 40 acteurs ont participé aux 4 jours formations organisés sur l'accompagnement des jeunes en 2012. Parmi eux l'INEFP, des Centres de Formations Professionnels, les OCB partenaires, des organisations d'entreprises, des IMF, le Conseil Municipal de Maputo et des ONG locales et internationales. De même 15 personnes ont suivi la formation organisée en 2012 à Beira sur les méthodologies d'appui à la création d'entreprise : techniciens des ONG UPA et Amparo impliquées dans la pérennisation du dispositif UPA, techniciens de l'INEFP, conseils municipaux de Maputo et Beira, OCB.

<sup>90</sup> Au terme du programme l'idée d'une « certification » ou « labellisation » des OCB était envisagée pour la première fois par l'INEFP, sans toutefois que la question financière soit encore abordée.

Enfin le projet UPA conduit l'État mozambicain à réfléchir sur des pistes de financement de la formation professionnelle :

- la possibilité de financement direct par les entreprises via des services tels que l'Agence sociale pour l'emploi expérimentée par le projet<sup>91</sup> ;
- l'idée d'une taxe sur les entreprises de 1 % en faveur de la formation professionnelle chemine<sup>92</sup> notamment grâce au dialogue avec les entreprises du projet UPA mais grâce aussi aux réflexions multi-pays organisées par ESSOR<sup>93</sup>.

#### 4.1.2. « Pragmatisme économique » v/s « détermination politique », questions de posture

Dans le passage du projet à la construction d'une politique publique, la posture des ONG constitue un facteur important.

Le GRET considère que « son objet-même est de contribuer à l'élaboration des politiques publiques »<sup>94</sup>. Pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, ses actions de développement vont « du terrain au politique »<sup>95</sup>. Il inscrit son ancrage dans le paysage national dans la durée. Ceci lui permet de mieux en connaître les politiques publiques, les enjeux et les acteurs, ainsi que d'être identifié et reconnu par eux. Toutefois il n'a pas vocation à porter au-delà de la durée du projet les initiatives qu'il impulse et l'annonce dès le départ.

L'ONG a prévenu clairement qu'elle se retirerait du portage et du financement du dispositif CAP Insertion au terme de la phase projet. D'où sa demande d'engagement des institutions publiques en cas de d'expérimentation satisfaisante. Le souci de la pérennité du dispositif expérimenté est à l'origine et justifie l'insistance du GRET vis-à-vis du Ministère de l'emploi sur la durée : « On les voit régulièrement même s'ils ne sont pas présents aux cadres de concertation ».

Le GRET a contribué à l'institutionnalisation du dispositif CAP Insertion en Mauritanie qui est en ébauche, en revendiquant « politiquement », avec ses partenaires locaux, l'insertion socioprofessionnelle des jeunes comme relevant d'un service public<sup>96</sup>. Il a également facilité cette reprise par l'État mauritanien en mobilisant les fonds de la coopération internationale (C2D). L'arrêté portant sur la création d'une cellule nationale

<sup>91</sup> L'ONG UPA, qui héberge juridiquement cette agence, propose que l'État accorde des avantages fiscaux aux entreprises engagées dans la formation des jeunes en situation de vulnérabilité.

<sup>92</sup> Des négociations entre État et entreprises sont en cours, elles sont organisées par branches professionnelles. Un des points de désaccord porte sur la gestion des fonds, les entreprises étant méfiantes quant à une gestion par l'État.

<sup>93</sup> Cf. échanges entre institutions mozambicaines et mauritaniennes dans le cadre du projet Ligação.

<sup>94</sup> Cf. intervention de Sandra Barlet, GRET, au séminaire organisé à l'AFD par le CFSI pour le programme commun FISONG sur le thème : "L'insertion socioprofessionnelle des jeunes au Nord et au Sud, quels acteurs pour quelles politiques d'insertion ?"

<sup>95</sup> Cf. valeurs et missions du GRET sur le site internet [www.gret.org](http://www.gret.org)

<sup>96</sup> Selon le compte-rendu du comité de suivi du 4/10/12

CAP Insertion acte la reprise technique et institutionnelle par l'État et crée les conditions de l'élaboration d'une politique nationale. Toutefois celle-ci reste à construire et porter<sup>97</sup>.

Le souci de la pérennisation du dispositif UPA était également bien présent chez ESSOR dès le démarrage du projet : le co-pilotage du programme avec l'INEFP a été construit dans cette perspective. Cependant la posture et la stratégie sont différentes. ESSOR s'inscrit dans une optique de lutte contre la pauvreté et d'essaimage d'initiatives portées par la société civile. Son objet vise la construction de la citoyenneté et de l'accès au droit pour les plus vulnérables<sup>98</sup>. ESSOR développe une approche centrée sur les communautés et les populations les plus pauvres. La pérennisation est pensée via la création d'entités privées (de type ONG locales ou nationales) dont l'économie repose sur des montages publics et privés. Les enjeux sont donc moins l'institutionnalisation de dispositifs<sup>99</sup> que la reconnaissance institutionnelle et financière des organisations de la société civile par les pouvoirs publics.

ESSOR a ainsi appuyé la reconnaissance des OCB comme relais locaux de l'INEFP (en cours) auprès des publics les plus vulnérables (son public cible initial). Constatant les réticences de l'État, l'ONG a recherché de manière pragmatique d'autres pistes de pérennisation, par « compartiment » du projet :

- des ONG nationales (UPA à Maputo et Amparo à Beira) ont été créées pour relayer le dispositif d'animation, renforcer les OCB et porter administrativement l'Agence sociale pour l'emploi ;
- l'Agence sociale pour l'emploi (service intégré à l'ONG UPA) a été créée pour faciliter le placement en entreprise (emploi temporaire ou permanent) et le financement, par les entreprises, des formations pour les jeunes les plus vulnérables ;
- l'autofinancement des Bureaux emploi-formation sera réalisé par les OCB via la création de services Internet et de formations payantes.

La « détermination politique » du GRET à contribuer à l'élaboration des politiques publiques des pays où il intervient l'amène à déployer plusieurs stratégies qui aboutissent à l'institutionnalisation de CAP Insertion dans une maîtrise d'ouvrage nationale (Direction de l'insertion) et dans une autre territoriale (Communauté Urbaine de Nouakchott).

Le « pragmatisme économique » d'ESSOR l'amène à explorer plusieurs pistes de pérennisation à défaut d'une reprise par l'Etat : création d'ONG locales, d'une Agence sociale pour l'emploi financée par les entreprises, autofinancement partiel des guichets emploi-formation par le développement de services informatiques payants. Ces pistes opérationnelles n'empêchent pas des contributions plus institutionnelles telles que pour l'intégration des stages en entreprise devenus obligatoires dans les formations professionnelles par décret ministériel.

<sup>97</sup> Malgré la signature de l'Arrêté, le directeur de l'INAP-FTP invitait à être vigilant sur le portage politique par l'État de ces problématiques d'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

<sup>98</sup> Au-delà de l'amélioration des conditions de vie des populations locales, il s'agit, par des actions concrètes, de favoriser « l'exercice de la citoyenneté et la justice sociale ». Cf <http://www.essor-ong.org>

<sup>99</sup> Les Agents d'orientation professionnelle et les Bureaux emploi-formation (BFE), tous deux au cœur du dispositif UPA, ont été pensés comme des services portés par les Organisations communautaires de base. Si l'intégration des Agents d'orientation professionnelle au sein des effectifs de l'INEFP a constitué un objectif de pérennisation économique, cela n'a jamais été le cas pour les BFE.

## 4.2. Des politiques d'insertion à la dimension des jeunes

L'insertion socioprofessionnelle des jeunes doit-elle faire l'objet d'une politique sectorielle spécifique ? Ou demeurer intégrée à des politiques existantes, généralement liées à l'emploi et la formation professionnelle ? Quels éléments structurants de ces politiques pour une meilleure prise en compte des problématiques d'insertion socioprofessionnelle des jeunes ? Et quels niveaux d'élaboration et d'action politique, du local au national ?

### 4.2.1. Articuler le social et l'économique

L'insertion socioprofessionnelle est un parcours à étapes pour les jeunes. L'accompagnement à l'insertion est à la fois un révélateur des difficultés socioéconomiques qu'ils rencontrent et de ce qui fait défaut à la formation professionnelle et à l'emploi. De fait, l'expérience de l'accompagnement a fait nettement évoluer la conception de l'insertion par les deux ONG.

Au démarrage du projet, le GRET considérait un jeune inséré lorsqu'il avait « un emploi de plus de 6 mois avec ou sans contrat de travail ». En fin de programme sa définition est plus dynamique et complète, renvoyant à l'idée de « parcours » et de progression. Cette évolution tient à l'équilibre trouvé entre une logique économique centrée sur l'emploi et une approche sociale qui tient compte des aspirations des jeunes. Ceux qui sont en emploi ne sont plus en effet considérés par les conseillers de CAP Insertion comme insérés si l'emploi occupé n'est pas celui auquel ils aspirent<sup>100</sup>.

Les modifications du dispositif UPA illustrent également les évolutions d'ESSOR dans sa conception de l'insertion. D'une conception linéaire du parcours des jeunes (orientation, sélection, formation professionnelle, emploi ou auto-emploi), le dispositif est devenu plus ouvert et adapté à la diversité des situations des jeunes. Par exemple ceux-ci peuvent désormais accéder directement au service d'appui à la création d'entreprises sans passer par la formation professionnelle ou la session collective d'orientation. La sensibilisation à l'auto-emploi est intégrée dès le démarrage de l'accompagnement. Certains services financés par le projet (la formation professionnelle notamment) sont restés conditionnés à des critères de vulnérabilité, mais l'accueil permanent réalisé par les BFE est ouvert à l'ensemble des jeunes du quartier, y compris ceux qui ont un emploi.

Les deux ONG ont été porteuses d'une approche globale qui a permis d'apporter des réponses aux jeunes et de porter une concertation entre acteurs sur la diversité des problématiques d'insertion mises en évidence.

Cette approche globale constitue un enjeu important tant la question de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes est tiraillée entre dimension économique et dimension sociale.

Elle tend en effet à être enfermée dans la politique sectorielle à laquelle elle est rattachée : fournir du personnel aux secteurs économiques porteurs ; fournir du personnel qualifié aux entreprises de ces secteurs stratégiques ; développer la création d'entreprises, etc.

Intégré à la politique de l'emploi mauritanienne, CAP Insertion va s'inscrire dans le Programme national intégré des micro et petites entreprises (PNIME). Il va être rattaché à

<sup>100</sup> L'emploi occupé peut n'être considéré que comme une étape intermédiaire (besoin d'avoir des revenus, acquisition de compétences, etc.) surtout lorsqu'il relève du secteur informel. De fait des jeunes en emploi continuent à fréquenter CAP Insertion et à demander conseil tant que leurs objectifs professionnels ne sont pas atteints.

la direction de l'insertion. Le rattachement à ce programme présente potentiellement l'intérêt de faciliter le développement de l'appui à la création d'activités dans les dispositifs d'insertion qui seront mis en œuvre<sup>101</sup>. Cette option comporte en contrepartie le risque de retomber dans une conception de l'insertion réduite à l'auto-emploi et à l'accès au microcrédit.

Du côté mozambicain, l'INEFP invite ESSOR à saisir l'opportunité du renouvellement prévu en 2014 de la Stratégie nationale pour l'emploi et la formation professionnelle (ENEFP) pour faire remonter politiquement ses propositions en 2013. Compte-tenu des enjeux de l'emploi dans le secteur minier et dans le secteur artisanal généré par celui-ci, il oriente ses politiques dans ces secteurs. Certes les dispositifs d'insertion mis en œuvre gagnent à tenir compte des enjeux stratégiques nationaux, toutefois s'ils sont exclusivement focalisés sur ces secteurs ils risquent de mettre de côté à la fois les besoins des territoires (tous ne sont pas concernés par les chantiers miniers) et les aspirations des jeunes.

Le type d'ancrage institutionnel n'est donc pas neutre. L'insertion socioprofessionnelle des jeunes nécessite un service public « ensemblier ». C'est-à-dire une politique et un service public auxquels contribue une multiplicité d'institutions en charge de la jeunesse : ministères de l'emploi, de l'économie, de la jeunesse, des affaires sociales, de l'égalité des chances (droit des femmes), de l'éducation, de la formation professionnelle comme universitaire, du développement rural, etc.

### **CARACTÉRISTIQUES GLOBALES DE LA JEUNESSE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE<sup>102</sup>**

- 63 % des Africains ont moins de 25 ans.
- l'augmentation rapide de la population devrait se traduire par une croissance de plus de 50 % des arrivées de jeunes sur le marché du travail en 2030
- les taux d'alphabétisation (60 %) et de scolarisation en primaire sont en nette amélioration, toutefois 67 % des enfants ont achevé l'école primaire
- et les qualifications restent faibles (déscolarisation forte en post-primaire et inadéquation des systèmes éducatifs de formation) ;
- le secteur informel est le 1er formateur et employeur : 70 à 90 % de l'emploi non agricole, 80 % de la création d'emploi (où la productivité et la rémunération sont faibles) ;
- 20 % des 73 millions d'emplois créés en Afrique dans les années 2000 ont concerné les 15-24 ans ;
- 60 % des chômeurs africains sont des jeunes et, dans la plupart des pays africains, le taux de chômage des jeunes est deux fois plus élevé que celui des adultes ;
- de nombreux jeunes Africains se retrouvent sans emploi ou, plus fréquemment, en sous-emploi dans le secteur informel.

<sup>101</sup> Pour rappel, CAP Insertion n'a pas proposé de service de sensibilisation ou d'appui à la création d'entreprise par les jeunes.

<sup>102</sup> Sources : Etude Transition démographique et emploi- 2011- AFD ; Recueil de Données mondiales sur l'éducation 2011 -UNESCO ; Perspectives économiques en Afrique [www.AfricanEconomicOutlook.org](http://www.AfricanEconomicOutlook.org)

#### 4.2.2. La Jeunesse au cœur des politiques

Compte-tenu des enjeux démographiques, socioéconomiques comme politiques de la jeunesse en Afrique subsaharienne, l'inscription des problématiques d'insertion dans une politique sectorielle « jeunesse » peut constituer une réponse pertinente<sup>103</sup>.

Les printemps arabes, que personne n'avait véritablement vus venir, ont révélé le mal-être de la jeunesse, même de celle la plus qualifiée. Ils ont également mis en évidence la méconnaissance de cette jeunesse par la plupart des acteurs politiques. La question de l'insertion professionnelle des jeunes dans le monde du travail n'est pas nouvelle, des politiques d'emploi et de formation professionnelle ont bien été mises en œuvre. Ce qui est nouveau c'est de s'intéresser plus spécifiquement aux jeunes pour traiter cette question, du moins techniquement.

Globalement, des données existent sur l'emploi et la formation des jeunes. Elles permettent de poser assez clairement les problèmes de main-d'œuvre auxquelles sont confrontés les entreprises, ainsi que les difficultés économiques du pays. En revanche elles ne permettent pas une analyse fine des problématiques d'insertion socioprofessionnelle auxquelles sont confrontés les jeunes. Elles ne peuvent donc permettre de construire de réponses politiques suffisamment adaptées du point de vue de la jeunesse.

L'histoire des projets UPA et CAP Insertion est intéressante de ce point de vue. D'abord impliquées dans des projets de développement local, les deux ONG ont ensuite répondu aux besoins de formation identifiés sur le territoire. C'est parce qu'elles se sont intéressées à la demande des jeunes et à leurs difficultés d'accès<sup>104</sup> à la formation et à l'emploi qu'elles ont posé plus globalement le problème de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

Au-delà des indicateurs classiques d'accès à l'emploi, à la formation et de création d'entreprise, les dispositifs tels que CAP Insertion et UPA apportent une diversité d'informations<sup>105</sup> sur les jeunes concernés. Ils éclairent notamment leurs parcours (les difficultés rencontrées mais aussi les atouts) au regard de plusieurs éléments : niveaux scolaires, genre (homme, femme), origine socioéconomique (milieu aisé ou vulnérable), ethniques (socialement favorables ou défavorables), zone de résidence (centre/périphérie, rural/urbain), etc.

L'accompagnement global de ces jeunes permet de comprendre leurs aspirations professionnelles mais aussi sociales et citoyennes (l'engagement associatif par exemple). Ces données quantitatives et qualitatives constituent donc des informations précieuses pouvant être partagées pour la construction de réponses locales comme nationales.

La construction de politiques d'insertion socioprofessionnelle des jeunes nécessite de mieux connaître cette jeunesse, ou mieux « ces jeunes »<sup>106</sup>. Dans des contextes

<sup>103</sup> Au Mali, contrairement à la plupart des projets portant sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, c'est le Ministère de la Jeunesse et non celui de l'Emploi et/ou de la Formation Professionnelle qui a porté et coordonné le Programme d'appui à la jeunesse malienne et sa composante « Jeunesse et entrepreneuriat ».

<sup>104</sup> Difficultés financières, géographiques, liées au niveau scolaire, au manque d'information et de réseaux etc.

<sup>105</sup> Des bases de données anonymes ont été créées dans les deux projets. Même si la durée de celui-ci n'a pas permis de les analyser finement, les études d'impacts réalisées fournissent également des informations qualitatives sur les parcours.

<sup>106</sup> Cf. intervention d'Anne Le Bissonais à l'occasion du Séminaire du 29/01/13 "l'insertion socioprofessionnelle des jeunes au nord et au sud : quels acteurs pour quelles politiques d'insertion ?"

africains où la population rurale reste majoritaire, où l'exode vers les villes contribue à l'urbanisation croissante, les caractéristiques des jeunes face à l'emploi sont différentes : jeunes urbains scolarisés mais au chômage faute d'emploi ; jeunes urbains non scolarisés ou déscolarisés (souvent issus de milieu rural et/ou de quartiers urbains défavorisés) ; jeunes ruraux en sous-emploi ou inactifs<sup>107</sup>. Ces caractéristiques nécessitent des moyens socioéconomiques et des politiques adaptées.

L'élaboration d'une politique spécifique est un processus législatif qui peut s'avérer long et lourd, au détriment de l'urgence des réponses à apporter aux jeunes. L'intégration de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes dans des politiques existantes d'emploi et de formation professionnelle constitue une réponse plus pragmatique mais aussi potentiellement réductrice.

Quelle que soit l'option choisie entre politique sectorielle spécifique ou politique existante, il apparaît important qu'elle puisse tenir compte de la dimension jeunesse dans sa globalité. Celle-ci constitue un enjeu important pour le développement. Au regard de ses caractéristiques économiques et sociales, elle interroge à la fois l'adaptation des politiques de formation professionnelle, la pertinence des stratégies nationales de l'emploi ou encore les stratégies économiques du pays.

CAP Insertion et UPA démontrent la possibilité et l'intérêt de faire se rencontrer le social et l'économique à l'échelle territoriale. Il apparaît tout aussi important de tenir compte de cette articulation dans les politiques nationales qui portent sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

## 4.3. L'appel du territoire dans les politiques d'insertion

### 4.3.1. De l'ancrage local à la dynamique territoriale

Les deux dispositifs d'insertion ont été clairement mis en œuvre dans une logique ascendante : de l'expérimentation locale à sa diffusion plus large pouvant aller jusqu'à l'élaboration de politiques nationales.

Au Mozambique comme en Mauritanie, il s'agissait d'abord d'ancrer localement les dispositifs dans les quartiers périphériques pour être auprès des jeunes (antennes CAP Insertion et BFE UPA), avec un dispositif de coordination et de pilotage plus large, à l'échelle des villes de Nouakchott, Maputo et Beira. C'est dans la mise en place des services, en réponse aux demandes des jeunes, que se sont construites les dynamiques partenariales à partir de l'ONG pilote.

Ces partenariats d'action (pour la sensibilisation des jeunes, l'information/orientation, la formation, les stages, la recherche d'emploi etc.) conjugués aux espaces d'échanges et de concertation pluri-acteurs ont progressivement fait évoluer ces dispositifs d'appui à des dispositifs d'animation territoriale. Par leurs fonctions de veille, d'observatoire, de coordination et de synergie des acteurs, ils sont passés d'ancrages locaux ciblant l'accompagnement des jeunes (logique de la demande) à des dynamiques territoriales plus larges et articulées à son tissu économique et social (logique de l'offre).

<sup>107</sup> Cette catégorisation a été élaborée par André Gauron. Cf. Actes du séminaire « Emploi et insertion des jeunes en Afrique subsaharienne », organisée par le Ministère Français des Affaires étrangères, l'AFD et le GRET le 4/12/12

La critique de l'INEFP souhaitant que les expériences comme UPA se connectent davantage aux stratégies économiques du pays<sup>108</sup> invite ces dispositifs d'insertion à aller encore plus loin dans les dynamiques territoriales : vers une articulation entre accompagnement socioprofessionnel des jeunes (logique de la demande), opportunités économiques et stratégies de développement (logique de l'offre).

Comme UPA, la dynamique territoriale en construction par CAP Insertion évolue dans cette direction. Toutefois la Mauritanie ne disposant pas des mêmes opportunités économiques que le Mozambique, la construction des offres passe par davantage d'efforts et d'innovation en matière socioéconomique.

#### 4.3.2. Territoire et changement d'échelle

Entre dispositif de masse et dispositif de proximité, quel équilibre trouver ?

Les dispositifs de proximité facilitent l'adaptation aux besoins des jeunes et de leur territoire. La dimension territoriale constitue une échelle pertinente pour la mobilisation des acteurs. Elle permet d'être à la fois dans l'opérationnel et l'institutionnel en lien avec des dimensions prospectives et intersectorielles pour le territoire. Comment préserver ces atouts tout en changeant d'échelle ?

Le cadre national proposé en Mauritanie avec ses perspectives de déclinaisons locales mises en œuvre de manières différenciées (SPE, Collectivités locales, associations, OCB ou autre) apporte de ce point de vue une réponse équilibrée. Il ne s'agit encore que d'une perspective mais le transfert et la consolidation des antennes CAP Insertion en 2013 entre service de l'État et Collectivité locale devrait être riche d'enseignements sur cette articulation.

Au Mozambique, le changement d'échelle voulu par l'État pour des dispositifs d'insertion et de formation s'inscrit moins dans un souci de couvrir l'ensemble du territoire national que de répondre aux besoins importants des filières minières et des activités adjacentes générées. Cette priorité n'est pas forcément incompatible avec les démarches de proximité développées par UPA. Le renouvellement prévu de la stratégie nationale pour l'emploi et la formation professionnelle peut offrir un cadre national reprenant cette priorité de filière en cours de l'INEFP vers des conventionnements avec les organisations. La réappropriation de la méthodologie UPA par les agences locales de l'INEFP et les perspectives de rapprochement de ces agences avec les associations de quartiers peuvent s'intégrer à ce cadre national et contribuer progressivement à un changement d'échelle des dispositifs d'insertion expérimentés. De même un tel cadre peut intégrer des mesures incitatives pour le développement d'outils innovants, comme l'Agence sociale pour l'emploi, sur des secteurs économiques stratégiques.

La fin du programme commun FISONG a montré la difficulté de ce changement d'échelle dans un délai relativement court. Toutefois il apporte des pistes à approfondir et évaluer. Pour conserver la proximité avec les jeunes ou pour mobiliser une diversité d'acteurs pour leur insertion, ces pistes ne peuvent contourner la dimension territoriale.

<sup>108</sup> Le secteur hôtelier est reconnu comme tel par l'INEFP mais le secteur minier est pour lui prioritaire, urgent.

#### 4.4. Innover dans les modèles économiques

La fréquentation des antennes locales de CAP Insertion ou des Bureau Formation Emploi (BFE) d'UPA est révélatrice de la demande et des besoins des jeunes en matière d'insertion socioprofessionnelle. Les projets ont mis en évidence les chaînons entre économique et social, entre orientation, formation, emploi, création d'activité. Ils questionnent les politiques publiques sur leur pertinence et sur leur adéquation aux difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes. Ils invitent à l'élaboration d'une politique spécifique et d'un véritable service public. Toutefois, dans des contextes nationaux de faibles ressources de l'État, quelle pérennisation pour ces dispositifs d'insertion socioprofessionnelle des jeunes ? Quels moyens à disposition des politiques publiques ?

L'État mozambicain souhaite clairement éviter de financer ce type de dispositifs : pour la formation professionnelle par exemple, il flèche ses financements publics sur les centres de formation industriels dans lesquels le secteur privé a du mal à investir. Dans les autres secteurs d'activité, il compte sur les centres de formation privés pour s'autofinancer (contribution des stagiaires des entreprises dans le cadre de la formation continue par exemple). Si des solutions économiques peuvent être trouvées pour le financement de la formation, qu'en est-il pour le travail d'accompagnement des jeunes et d'animation d'un réseau d'acteurs ? Sur ces dimensions l'État mozambicain compte davantage sur les ONG pour capter les financements internationaux.

En Mauritanie où les opportunités économiques nationales sont plus limitées qu'au Mozambique, l'État et la CUN s'engagent. Toutefois cet engagement dépend également de financements internationaux : via la négociation de la dette de l'État avec la coopération française ; via un partenariat avec Cities Alliance pour la CUN.

Pour que des institutions publiques soutiennent ce type de dispositif d'insertion dans la durée, il s'avère nécessaire d'en mesurer les coûts. Entre coût économique à limiter et coût social à éviter, quels leviers possibles pour trouver le juste équilibre ?

##### **BUDGET D'UN BFE AU MOZAMBIQUE<sup>109</sup>**

Le coût annuel d'un Bureau Emploi Formation a été estimé à 3 977 euros pour l'accompagnement d'environ 200 jeunes, avec un Agent d'orientation professionnel. Il intègre les dépenses liées à l'organisation des sessions collectives (sur l'orientation et la formation – SOC – et sur la recherche d'emploi – SOT), prise en charge comprises de certains frais d'alimentation et de transport.

Ce montant ne tient pas compte de l'appui nécessaire des organisations communautaires de base (OCB) qui hébergent cette activité sans être encore autonomes dans la conduite de celle-ci. Avec l'appui d'un personnel expatrié (ESSOR) le coût de fonctionnement du BFE s'élève à 8 657 euros. En fin de programme ce travail d'appui aux OCB a été transféré à l'ONG UPA créée notamment pour cela. Le coût de cet appui par un personnel national devrait logiquement être allégé des surcoûts liés à l'expatriation du personnel.

<sup>109</sup> L'estimation des coûts mentionnés ci-après pour UPA et CAP Insertion est reprise du rapport d'évaluation de l'IRAM sur le programme.

**BUDGET D'UNE ANTENNE CAP INSERTION**

Le coût direct du fonctionnement d'une antenne est estimé à 17 150 euros par an (incluant deux conseillers et des gardiens).

S'y ajoutent les coûts d'appui (hors assistance technique du GRET) à une antenne. Ils sont estimés à 7 220 euros par an (3 postes de coordination, formation, relation entreprise), soit 24 370 euros par an et par antenne. Ces données ne couvrent cependant pas la formation des conseillers. Dans le cas de la reprise par le Ministère, les fonctionnaires de l'État sont déjà en place au Ministère.

En terme d'investissement, le lancement d'un centre équipé (équipements informatiques et mobiliers de bureau) comprenant les appuis (coordination, formation, relation entreprise) est estimé 28 170 euros pour une année.

**4.4.1. L'optimisation des dispositifs existants**

Globalement, les États d'Afrique subsaharienne ont déjà des difficultés à financer une formation professionnelle de qualité et des services publics pour l'emploi (SPE). Pourquoi ajouter des dispositifs d'insertion supplémentaires ?

Ces dispositifs peuvent contribuer à l'amélioration des services existants.

En Mauritanie et au Mozambique, les jeunes des quartiers défavorisés ne fréquentaient pas les SPE pour des questions d'accès géographique et/ou de réponses inadaptées (peu d'offres actualisées, exigeant des niveaux de formation et de qualification trop élevés...). Ils ne pouvaient pas toujours accéder à la formation professionnelle pour des questions de mauvaise orientation, de critères ou modalités de sélection (concours, frais d'inscription trop onéreux, etc.).

Les SPE n'avaient pas de base de données informatisées, opérationnelles, disposaient de faibles portefeuilles d'entreprises et de centres de formation. Les dispositifs de formation ne savaient pas toujours travailler avec le secteur informel, ou n'étaient pas assez en lien avec les entreprises. Ils n'intégraient pas suffisamment la dimension d'appui à l'insertion au sein de leurs cursus de formation.

Les outils créés, les transferts méthodologiques réalisés ou en cours, les apprentissages entre acteurs comme les partenariats développés par UPA et CAP Insertion ont apporté des réponses. Ils ont contribué directement ou indirectement à l'amélioration de l'efficacité des services existants, à leur qualité. L'amélioration de l'orientation et l'accompagnement sur la durée limitent également les abandons en cours de formations de stage ou d'emploi. Dès lors les coûts d'une formation rapportés à une participation effective des jeunes s'en trouvent optimisés. Il en va de même pour des SPE qui augmentent leur taux fréquentation et de mise en relation entre offre et demande d'emploi<sup>110</sup>.

En plus des coûts sociaux évités par l'écoute et l'accompagnement de proximité avec les jeunes, les coûts économiques relativement légers de ces dispositifs (cf. encadré) sont donc à mettre en rapport avec leurs impacts sur l'efficacité des autres dispositifs publics.

<sup>110</sup> La démarche entreprise par l'INEFP pour travailler davantage avec les OCB s'inscrit dans cette optique.

#### 4.4.2. La mobilisation d'une diversité d'acteurs et de ressources

Tous les acteurs s'accordent sur l'utilité sociale de tels dispositifs, leur intérêt général et sur la nécessité d'un service public d'insertion socioprofessionnelle pour les jeunes. Toutefois les avis divergent quant à la responsabilité financière ou opérationnelle de leur mise en œuvre.

S'agit-il pour l'administration de les mettre en œuvre elle-même ou de faire faire ? Et par qui : un opérateur associé au service public qui agit par délégation (quand cela est effectivement possible) ou un opérateur purement privé ? Plus globalement quels rôles et contributions des différents acteurs dans la construction et la mise en œuvre de ces politiques ?

Les deux projets apportent des réponses complémentaires en termes de maîtrise d'ouvrage et maîtrises d'œuvre.

L'institutionnalisation de CAP Insertion par le Ministère de l'emploi mauritanien lui en garantit la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre nationale et locale (2 des 3 antennes). Elle lui en donne également la responsabilité financière. Toutefois la reprise d'une antenne par la Communauté Urbaine de Nouakchott ouvre aussi la perspective d'un cadre national dans lequel les responsabilités peuvent être partagées entre État et autres acteurs.

Dans un tel schéma, l'expérience du Mozambique apporte deux pistes supplémentaires. C'est d'abord l'entrée en lice d'organisations de la société civile : les organisations communautaires de base à la maîtrise d'ouvrage. Ici la ressource financière permettant l'équilibre ne peut toutefois être que mixte : une prise en charge publique notamment des fonctions d'accompagnement et d'animation locale (subvention de l'État ou de la Coopération internationale) mais aussi de certains services ; des compléments privés sur ces mêmes fonctions et services (de fondations, d'entreprises ou de dons) ; un autofinancement total ou partiel de certains services (formations, reprographie, Internet, etc.).

C'est ensuite la création de nouveaux acteurs, de nouvelles entités dont l'objet principal porte sur l'insertion mais développant des activités économiques favorisant cette insertion. A l'instar des organisations de l'insertion par l'activité économique (développées en France mais aussi en Côte d'Ivoire<sup>111</sup>) l'Agence sociale pour l'emploi expérimentée à Maputo mêle ces deux objectifs : elle développe des activités de prestations de services réalisées par les jeunes les plus vulnérables, tout en assurant leur formation théorique et pratique par des centres de formation partenaires. Cette agence fait appel à une hybridation des financements : mobilisation de fonds publics par l'ONG ; vente de prestations (placement en emploi, intérim pour de l'événementiel) ; financement « solidaire »<sup>112</sup> par les entreprises de la formation des jeunes.

L'hybridation des financements ne se traduit pas par une hybridation de l'entité : c'est l'ONG UPA qui sert de support juridique à cette agence. A terme, les entreprises qui ont signé la charte d'UPA sur la Responsabilité sociale de l'entreprise (celles qui financent la formation des jeunes), les centres de formations et les OCB impliquées pourraient aussi participer à sa gouvernance. Ceci serait en effet un moyen de pérenniser la dynamique pluri-acteurs et la concertation sur les problématiques d'insertion.

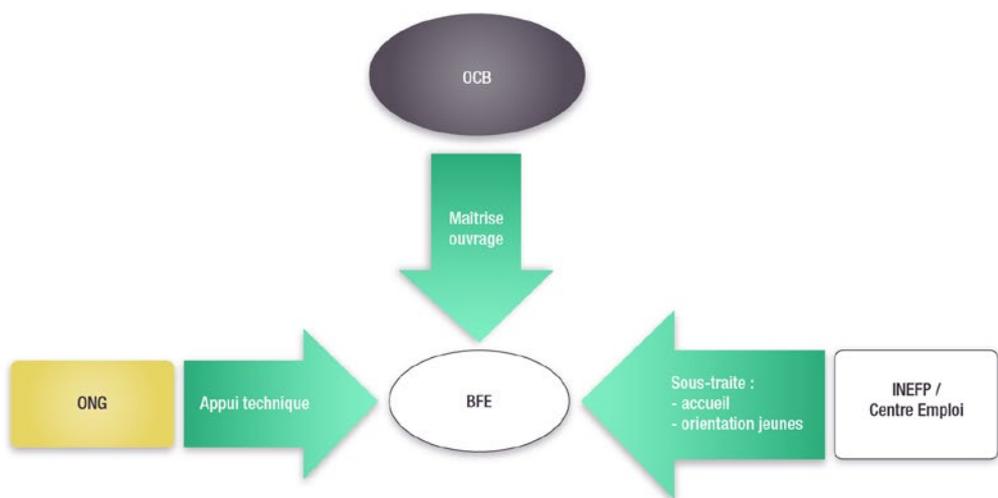
<sup>111</sup> Le portail de l'Insertion par l'activité économique présente les différentes activités de ses acteurs : <http://portail-iae.org>. La Plate-forme de Service créée pour l'insertion des jeunes en Côte d'Ivoire est présentée dans les actes du séminaire organisé par le MAE, l'AFD et le GRET le 4 décembre 2012.

<sup>112</sup> L'entreprise finance au-delà de sa capacité à embaucher. Elle ne choisit pas non plus les jeunes dont elle finance la formation.

Ces pistes non-étatiques ne peuvent pas toutefois exempter l'État de ses responsabilités politiques et financières. C'est à lui que revient la définition et la maîtrise d'ouvrage d'un cadre national. C'est à lui que revient le financement au moins partiel d'un service public de l'insertion. En ce sens la taxation des entreprises sur la formation professionnelle telle qu'envisagée au Mozambique peut y contribuer.

Ceci ne signifie pas pour autant qu'il doive être le seul à assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de ces dispositifs. Non plus qu'il en soit le seul financeur ou gestionnaire. S'il y a enjeu à diversifier ces pistes, notamment dans les pays économiquement en difficulté, l'articulation entre ces différentes pistes et ces différents acteurs l'est tout autant.

**Schéma 1 : Maîtrise d'ouvrage OCB avec appui ONG**



**Schéma 2 : Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre MEFPNT**



**Schéma 3 : Maîtrise d'ouvrage OCB avec appui ONG**



Source : Iram.

### 4.4.3. La gouvernance et la concertation

Les dynamiques partenariales et de concertation pluri-acteurs engagées dans les deux dispositifs ont été source d'innovations. Toutefois elles l'ont été à un niveau expérimental, territorial et dans le cadre d'un projet.

Comment maintenir l'intérêt et l'implication des acteurs au-delà et avec un changement d'échelle ? Quelle gouvernance et concertation dans les politiques publiques d'insertion ?

Sans être encore dans la phase de changement d'échelle, le GRET pointe déjà la difficulté de créer un espace de coordination entre l'antenne CAP Insertion portée par la CUN et les deux autres antennes reprises par le Ministère. Celui-ci a bien prévu un espace de coordination mais interne à ses services. *A priori*, il n'est pas ouvert à la CUN, malgré les dispositifs similaires et l'appui du GRET commun aux deux autorités publiques. Il n'est pas non plus ouvert aux autres acteurs mobilisés par CAP Insertion. Le dispositif global n'est pas encore acté mais se pose toutefois la question de l'avenir et de l'évolution des cadres d'échanges et de concertation entre acteurs dans cette nouvelle configuration. Les dynamiques seront-elles maintenues au niveau territorial ? Qu'en sera-t-il au niveau national ?

Au Mozambique, faute de continuité du dispositif UPA en tant que tel et de financements équivalents, il semble que l'INEFP maintiendra à *minima* des dynamiques partenariales au niveau local (transfert méthodologiques et de pratiques). A ces dynamiques d'actions pluri-acteurs (telles que l'organisation de foires à l'emploi), ne semblent pas s'ajouter d'espaces d'échanges et de concertation au niveau territorial. Au niveau national, en revanche, une instance de concertation de l'ensemble des acteurs de la formation et de l'insertion a été mise en place. Elle sera animée par la GIZ et la participation d'ESSOR peut contribuer à y transférer les acquis du projet.

La méfiance de beaucoup d'acteurs dans leurs autorités publiques (nationales comme locales) interroge la pérennisation institutionnelle des dispositifs publics. Les témoignages de jeunes, leaders de quartiers, centres de formation, mairies ou entreprises impliquées dans CAP Insertion concordent sur le fait qu'une reprise par l'État ou la CUN va conduire à une bureaucratisation et une dénaturation du dispositif. Il y a donc des risques de perte de confiance, de baisse de fréquentation des jeunes et de désengagement des acteurs dans ces dispositifs.

Le maintien d'un dialogue pluri-acteurs, à l'échelle locale comme nationale, peut favoriser le maintien d'une approche intersectorielle de l'insertion. Il peut aussi contribuer à maintenir la confiance mutuelle des jeunes et des acteurs, construite progressivement au cours des expérimentations.

## CONCLUSION

---

Quand elle est effective, la croissance économique ne bénéficie pas à une jeunesse africaine en augmentation. Les difficultés sont persistantes, voire croissantes, en termes de scolarité, d'accès à l'emploi et d'initiatives économiques des jeunes. Avec les printemps arabes ou autres mouvements sociaux de jeunesse, elles se posent avec plus d'acuité.

Les questions d'insertion dépassent celles de la formation professionnelle et des emplois disponibles à pourvoir. Elles renvoient de manière globale à la question de la place de la jeunesse dans la société.

Initialement impliquées dans des actions et réflexion de formation professionnelle, le CFSI, ESSOR et le GRET ont partagé les limites d'approches essentiellement centrées sur l'accès à l'emploi par la formation.

Les projets UPA et CAP Insertion ont occupé « une niche » au niveau de l'accompagnement à l'insertion des jeunes non pris en compte de manière effective dans les politiques nationales mauritanienne et mozambicaine. Ils ont expérimenté concrètement un service jusqu'ici inexistant dans les deux pays.

Soucieux des attentes, des besoins, des contraintes et des aspirations des jeunes accompagnés, les dispositifs de « proximité » mis en œuvre ont conduit à remettre la jeunesse au cœur des problématiques d'insertion. Ce faisant, ils ont révélé la dimension sociale de l'insertion professionnelle. Ils ont démontré la pertinence d'une approche transversale conciliant l'économique et le social dans les parcours d'insertion : de l'accueil et de l'écoute active à l'accompagnement dans l'emploi ou dans la création de son activité, en passant par l'aide à la mobilité, la remise en confiance ou encore la valorisation des compétences. Ils ont fait émerger des acteurs complémentaires à ceux généralement déjà mobilisés sur la formation et l'emploi. Aux côtés des services publics de l'emploi, des organismes de formation et des entreprises, d'autres acteurs ont un rôle à jouer : les organismes de crédit, les collectivités locales, les associations de quartiers. Sans oublier les jeunes, organisés de manière plus ou moins formelle, mais pour lesquels des modalités d'implication restent à inventer.

A cette approche socio-économique de l'insertion s'ajoute l'importance de la dimension territoriale des dispositifs. L'insertion des jeunes passe par un développement social et économique des territoires. L'accompagnement des jeunes permet d'agir sur la demande d'insertion socioprofessionnelle quand les dynamiques territoriales peuvent quant à elles agir sur l'offre. L'implication concertée d'une diversité d'acteurs permet de mieux valoriser l'offre existante, de compléter les diagnostics locaux et de construire de nouvelles réponses de proximité. Elle permet de lier les actions d'insertion à des dimensions plus prospectives.

La préoccupation première des dispositifs mis en œuvre portait sur la démonstration de l'efficacité de leurs actions. En fin de programme, les dynamiques partenariales et de concertation entre acteurs pluriels s'imposent comme facteurs d'efficacité opérationnelle et institutionnelle. Travailler en synergie entre acteurs sociaux et économiques à partir d'un dispositif léger, tels que CAP Insertion et UPA, peut avoir plus d'impact sur l'insertion que certains dispositifs sectoriels. Cela peut par ailleurs contribuer à optimiser les dispositifs existants.

Les difficultés consistent alors à concilier les logiques sectorielles mais aussi à articuler les politiques publiques nationales et les approches déconcentrées et décentralisées. La nécessité de dialogue entre acteurs pluriels fait des espaces de concertation des cadres inévitables pour l'amélioration de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

Par ailleurs il y a nécessité de service public quand les besoins du public sont pérennes. En matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes et compte tenu des enjeux pour les pays, les besoins sont pérennes. Concernant la jeunesse, ou plutôt les jeunesses, il est important d'être à l'écoute de ces besoins, même lorsqu'ils ne s'expriment pas sous forme de mouvement social.

Il s'avère donc aussi nécessaire d'accepter le coût social de l'insertion, de répartir les responsabilités et de se donner des éléments de gouvernance. L'insertion et le défi de l'emploi des jeunes demandent de pouvoir agir dans la transversalité mais aussi de réussir à trouver des relais. Les deux projets apportent sur ce point quelques illustrations du champ des possibles à approfondir.

Le rôle des ONG est celui du « poisson-pilote ». Les projets mis en œuvre tels qu'UPA et CAP Insertion constituent des laboratoires sociaux sur les territoires, entre des acteurs variés. Elles permettent de bâtir des modèles surtout lorsqu'il n'y a pas de références anciennes. En matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes la France en dispose. Les pays du Sud gagneront à produire les leurs, sans transposition et en prenant mieux en compte la spécificité de leurs contextes socioéconomiques et de leurs jeunesses.

Un autre rôle des ONG est d'apporter des relations de solidarité entre ces expériences différentes, entre Sud et Sud comme entre Nord et Sud. Cette diversité, ces regards croisés sont sources d'enrichissement et de construction de nouveaux modèles, d'innovations.

La solidarité des ONG s'exprime aussi et avant tout vis-à-vis des populations. Lorsqu'elles sont reprises par les politiques publiques, les innovations des ONG créent du droit pour les populations qu'elles visent.

La contribution des ONG aux politiques publiques constitue en ce sens un enjeu majeur. Le cadre de la FISONG est intéressant dans la mesure où il incite à un rapprochement entre les ONG et les Etats et instaure un dialogue entre elles et l'Agence française de développement.

Toutefois il comporte également une double injonction contradictoire. Il demande à démontrer l'efficacité des dispositifs et à préparer la pérennisation dans une durée limitée au cadre « projet ». L'expérience montre combien il est difficile de se projeter dans l'après-projet lorsque l'on se situe dans une phase d'installation. C'est en fin de projet, après avoir mis en place les procédures, les outils et les avoir ajustés que les ONG ont le pouvoir et la légitimité d'influer sur les politiques publiques. Il faut donc s'atteler à inventer de nouveaux outils que le cadre projet pour s'inscrire dans la durée et ne pas s'inscrire dans cette double injonction.

Enfin la difficulté d'un programme et d'une capitalisation réalisés à partir de projets menés dans deux pays aussi différents que le Mozambique et la Mauritanie en fait également sa richesse. Au-delà des contextes socioéconomiques des pays, c'est aussi la diversité des approches des ONG qui en a fait l'intérêt.





COMITÉ FRANÇAIS POUR  
LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

32, rue Le Peletier  
F-75009 Paris

Tél. : 33 (0) 1 44 83 88 50  
Fax : 33 (0) 1 44 83 88 79

@ : [info@cfsi.asso.fr](mailto:info@cfsi.asso.fr)  
[www.cfsi.asso.fr](http://www.cfsi.asso.fr)

