

EVALUATION FINALE

MLI/019

Programme d'Appui à la Formation et à
l'Insertion professionnelles

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Mali
Titre long du projet	Programme d'Appui à la formation et à l'Insertion professionnelles
Titre court du projet	Formation et Insertion professionnelles
Code LuxDev	MLI/019
Version du Rapport	Mars 2014

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	3 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Efficience : 3 Durabilité : 5

RESUME EXECUTIF

L'évaluation finale du Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles s'est inscrite dans le cadre plus général de l'évaluation finale interne, pour le compte de LuxDev, du programme Mali - Luxembourg, qui fait partie intégrante du deuxième Programme indicatif de Coopération signé en juillet 2007 entre les Gouvernements du Mali et du Luxembourg pour la période 2007 - 2011 et pour lequel LuxDev a été mandaté par le Gouvernement luxembourgeois pour l'exécution dans la Zone de Concentration Sud du Programme indicatif de Coopération II. Au-delà d'une évaluation finale globale du programme Mali – Luxembourg, il s'agissait également d'évaluer séparément chacune des cinq sous-composantes (ou projets) par référence à un document de projet et à un cadre logique qui leur est propre.

Il faut tout d'abord noter que malgré les événements de mars 2012 (coup d'Etat) et l'insécurité régnante depuis 2010, le projet n'a pas été arrêté et a poursuivi ses activités (ce qui n'a pas été le cas de nombreux autres projets).

Intervenant à 10 mois de la clôture officielle du programme et à l'aube de l'identification du troisième Programme indicatif de Coopération, cette évaluation, qui s'est déroulée du 16 février au 7 mars 2014 à Bamako, à Sikasso et à Ségou, se proposait de rendre compte des résultats atteints par le Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles au regard des ambitions de départ, tout en le situant dans le contexte particulier de crise politique, militaire et sécuritaire qui a prévalu sur le territoire malien depuis fin mars 2012 et dans lequel le programme a été amené à évoluer. Il s'agissait plus particulièrement d'analyser : (i) les résultats et les objectifs spécifiques atteints au moment de l'évaluation par rapport à ce qui avait été prévu dans le document de projet et le rapport de lancement, en y intégrant les corrections induites par l'avenant 1, (ii) les résultats atteints par le MLI/019 en termes de renforcement des capacités, (iii) la gestion et le suivi du programme, (iv) le programme selon les critères d'évaluation de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, en tenant compte des thèmes transversaux de gouvernance pour le développement, d'égalité de genre, d'environnement et de changement climatique ainsi qu'(v) un certain nombre de questions spécifiques consignées dans les Termes de Référence.

Le MLI/019 avait pour objet de contribuer à la réduction de la pauvreté dans la zone géographique d'intervention - à savoir la région de Ségou, le cercle de Yorosso et le district de Bamako - en améliorant l'accès des jeunes et des femmes à un emploi grâce à la Formation professionnelle et au développement de la petite entreprise artisanale. Pour y parvenir, le Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles se proposait, d'une part, de développer et de rendre opérationnel un système de Formation professionnelle ancré au niveau des Collectivités territoriales, plus particulièrement au niveau de la région de Ségou et, d'autre part, de trouver une/des réponse(s) idoine(s) à la problématique de l'insertion professionnelle des jeunes (garçons et filles), plus particulièrement à travers l'accès à des produits financiers adaptés à cette cible ainsi qu'aux petites entreprises artisanales.

Pour parvenir à atteindre ces objectifs, le Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles avait prévu de mettre en œuvre un grand nombre d'activités complémentaires et convergentes et qui devraient concourir à l'obtention des six résultats suivants:

- renforcer les capacités de planification et de gestion de la Formation professionnelle par les Collectivités territoriales (et plus particulièrement le Conseil régional de Ségou) ;
- développer de nouvelles modalités d'organisation et de gestion des centres et instituts publics de Formation professionnelle leur permettant de mieux adapter l'offre de formation aux besoins de l'économie ;
- renforcer la pertinence et la qualité de la Formation professionnelle de manière à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des femmes (à travers l'élaboration des programmes selon l'approche par les compétences, un appui à l'organisation de la formation professionnelle qualifiante résidentielle ou par apprentissage en atelier, la formation des formateurs, etc.) ;
- augmenter les capacités d'accueil du dispositif de formation professionnelle (à travers la réhabilitation et/ou l'extension et l'équipement d'établissements existants, la construction et l'équipement de nouveaux Centres de Formation professionnelle et Instituts de Formation professionnelle, l'équipement d'ateliers auprès de maîtres artisans pour la formation professionnelle par apprentissage) ;

- appuyer la création d'emplois à travers une adaptation des produits financiers des institutions de microfinance régionales au développement de l'entreprise artisanale génératrice d'emplois, et l'amélioration des conditions d'accès au marché du travail au profit des jeunes et des femmes ;
- améliorer la qualité de l'éducation de base afin de permettre aux jeunes ruraux des milieux défavorisés d'intégrer une Formation professionnelle.

Initialement prévu sur une durée de quatre années (août 2008 à juillet 2012) et pour une enveloppe financière globale de 18 millions EUR (dont 14,2 millions EUR pour la contribution luxembourgeoise et 3,8 millions EUR pour la contrepartie malienne), le Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles a connu une première extension sans augmentation budgétaire en juin 2012. Suite à un avenant au document de projet signé en juillet 2013, il a fait l'objet d'une extension budgétaire de 2,2 millions EUR à charge de la coopération luxembourgeoise ainsi que d'un report de la date de clôture officielle au 31 décembre 2014.

A l'issue de cinq années et demi de fonctionnement, le constat doit être posé que l'objectif spécifique visé par le Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles qui était d'« *améliorer l'accès des jeunes et des femmes à un emploi grâce à la Formation professionnelle et grâce au développement de la petite entreprise artisanale* » est seulement en voie d'être atteint. Le développement d'un système de formation-insertion décentralisé, qui se veut intégré et géré de façon partenariale par l'ensemble des acteurs régionaux, n'est qu'à ses débuts. Tout un ensemble d'éléments indispensables à la construction d'un système de formation de qualité et performant dans la région de Ségou est en voie d'être mis en place. Il s'agit là d'un processus de longue durée, où les résultats et effets ne sauraient être perceptibles et mesurables à court terme. Les fruits de ces efforts ne pourront en effet être récoltés qu'à moyen terme, sous certaines conditions, liées en premier lieu aux mécanismes de financement du système, mais également, de façon plus globale, aux investissements publics et privés internes et étrangers.

Les raisons liées à ce bilan plutôt mitigé sont multiples et l'échec relatif est davantage dû à un concours de circonstances qui trouvent leur origine à différents niveaux. Parmi les nombreux éléments qui ont sans aucun doute constitué un frein au bon déroulement des activités et, en conséquence, empêché l'atteinte de l'objectif spécifique, il y a lieu de citer plus particulièrement (i) l'ambition démesurée du Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles au regard de la durée initialement fixée à quatre années, qui a manqué de réalisme à maints égards (ii) sa complexité technique (pas moins de 70 tâches-activités intégrées devant concourir à l'atteinte de l'objectif spécifique) et sa cohérence interne sujette à critiques (activités dispersées d'un point de vue géographique et par rapport à certain publics cibles), (iii) le démarrage laborieux du programme avec une phase de lancement prolongée, (iv) la complexité institutionnelle dans laquelle le programme a évolué, au cadre législatif et réglementaire encore inachevé, (v) la multiplicité des acteurs aux niveaux national et régional (avec pas moins de huit maîtres d'ouvrage), ayant entraîné des tiraillements inter- et intra-institutionnels ainsi que des blocages institutionnels occasionnels, (vi) le recours à la stratégie du faire-faire, qui n'a souvent pas engendré les résultats ambitionnés et en temps opportun, dû essentiellement aux faibles capacités d'exécution de bon nombre de partenaires du programme, (vii) les périodes d'insécurité et d'instabilité politique et institutionnelle qui ont marqué le pays au cours des deux dernières années.

Malgré le contexte difficile dans lequel le Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles a évolué, il a su enregistrer de nombreux acquis très appréciables et asseoir les fondements, aussi timides et fragiles soient-ils, d'un système régional de formation et d'insertion professionnelles porté par les acteurs impliqués. Ainsi, il a notamment contribué à (i) développer et à lancer les dispositifs de Formation qualifiante et de Formation par Apprentissage dans la région de Ségou et le cercle de Yorosso, (ii) développer et mettre en œuvre un mécanisme de contractualisation entre le Conseil régional de Ségou et les Centres et Instituts de Formation professionnelle public et privés dans le cadre d'un partenariat public-privé, (iii) élaborer les outils de planification et de gestion d'un système régional de Formation professionnelle (Schéma directeur régional de la Formation professionnelle et technique), plan d'action, plan d'investissement et de financement à moyen terme (iv) constituer un vivier national et régional de méthodologues approche par les compétences, (v) produire plus d'une trentaine de programmes de formation approche par les compétences pertinents (vi) renforcer les capacités institutionnelles des acteurs régionaux ainsi que les compétences des différentes catégories d'intervenants dans la Formation professionnelle (agents des Conseils régionaux, des chambres consulaires, des Services techniques déconcentrés, des personnels administratif et pédagogique des Centres et Instituts de Formation professionnelle, des maîtres d'apprentissage, etc.) ainsi que dans l'éducation de base et non formelle (formateurs de formateurs, enseignants, éducateurs, facilitateurs, etc.), (vii) améliorer la couverture de l'offre de formation dans la zone d'intervention, grâce aux nombreuses constructions/réhabilitations et équipements des Centres et Instituts de Formation professionnelle, du Lycée technique de Bamako et des ateliers des maîtres d'apprentissage, (viii) promouvoir une collaboration effective entre les principales Directions nationales en charge de la Formation professionnelle (Direction nationale de l'Enseignement technique et professionnel, Direction nationale de la Formation professionnelle), (ix) développer un partenariat globalement renforcé entre les Collectivités territoriales, les directions nationales, les services déconcentrés et les représentations professionnelles, etc., autant d'éléments structurants préalables et indispensables – mais non suffisants – à la mise en place d'un système décentralisé de Formation professionnelle performant.

Nonobstant les nombreux acquis du programme, leur pérennité est loin d'être assurée. Plusieurs constats viennent corroborer ce pronostic plutôt pessimiste :

- en premier lieu, l'impossibilité de l'Etat (et en voie de conséquence des Collectivités territoriales) de contribuer au fonctionnement du système de formation-insertion en voie d'être mis en place. Le coup d'Etat militaire de 2012, ayant eu des incidences dramatiques sur le budget national, a sans aucun doute été l'une des raisons principales à la non mobilisation des ressources supplémentaires de l'Etat malien pour satisfaire à ses engagements pris dans le cadre du Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, et consistant plus particulièrement à recruter une centaine de formateurs pour les nouveaux Centres et Instituts de Formation professionnelle construits et équipés et à financer la formation par apprentissage ainsi que la formation qualifiante ;
- ensuite, la faiblesse encore assez marquée du capital humain au sein des différentes structures impliquées au niveau régional. Bien que des progrès manifestes aient été réalisés au cours des dernières années au niveau des ressources humaines en termes quantitatifs et qualitatifs, ces compétences s'avèrent encore trop souvent individuelles et dispersées pour pouvoir porter le système régional de Formation professionnelle à court terme. A cela vient s'ajouter la quasi absence de ressources financières au niveau de chacune des structures impliquées, qu'il s'agisse du Conseil régional, de la Direction régionale de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Coordination régionale des Artisans de Ségou ou de la Conférence régionale des Chambres de Métiers de Ségou, cette situation les empêchant de satisfaire à leurs prérogatives respectives en matière de Formation professionnelle ;
- enfin, le partenariat encore peu dynamique et très peu développé entre les trois piliers du système de Formation professionnelle que sont les opérateurs de formation, les opérateurs économiques et les autorités. A ce propos, la faible communication entre ces trois entités et l'émergence d'un partenariat bipartite privilégié entre l'Etat et les opérateurs de formation, marginalisant le secteur privé, constituent des freins potentiels pour le développement d'un système efficace et durable.

Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans le cadre d'une évaluation finale d'un appui à une politique sectorielle sur une période de plus de six ans globalement très pertinent, mais dont l'efficacité a laissé à désirer et la pérennité des acquis en termes de mécanismes et dispositifs mis en place est loin d'être garantie. Compte tenu de la clôture presque imminente du programme et la marge de manœuvre très limitée de l'équipe du Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, la mission d'évaluation recommande au programme et à ses différents partenaires de (d'):

- mobiliser d'urgence la contrepartie malienne au risque d'un effondrement des dispositifs et mécanismes développés et mettre en place les conditions minimales (recrutement du personnel administratif et pédagogique, budget de fonctionnement adéquat) pour le fonctionnement des Centres et Instituts de Formation professionnelle publics construits/réhabilités (Direction nationale de l'Enseignement technique et professionnel, Direction nationale de la Formation professionnelle, Conseil régional Ségou et Sikasso) - (priorité 1) ;
- diligenter auprès du Ministère des Affaires Etrangères du Luxembourg le report de clôture administrative du Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles afin de pouvoir procéder à la réception provisoire des constructions de Centres et Instituts de Formation professionnelle en cours, respectivement prévus pour 2014 (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles) – (priorité 1) ;
- accélérer le processus de construction et d'équipement des Centres et Instituts de Formation professionnelle et terminer les bâtiments dans les délais (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Conseil régional Ségou) – (priorité 1);
- développer et consolider les acquis du programme en:
 - renforçant l'implication et la responsabilisation des chambres consulaires dans la gestion du système régional de Formation professionnelle tout en recadrant les interventions du Conseil régional Ségou et qui devraient se limiter à la maîtrise d'ouvrage (recourir davantage à la stratégie du « faire-faire » au lieu du « faire à la place de »), (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Conseil régional Ségou) – (priorité 2),
 - améliorant le dialogue, la communication et le partage des informations entre les acteurs régionaux de la Formation professionnelle à travers différents canaux, y compris le cadre de concertation qu'il s'agira de redynamiser (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Conseil régional Ségou) – (priorité 2),
 - poursuivant le renforcement des compétences des différents acteurs régionaux impliqués à travers des sessions de formation-action, de formation/production et d'accompagnement (coaching) sur site bien ciblées. A ce propos, il s'agira plus particulièrement d':
 - assurer un encadrement pédagogique approprié et rapproché des formateurs dans les Centres et Instituts de Formation professionnelle ainsi que les maîtres d'apprentissage (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Conférence régionale des Chambres de Métiers de Ségou, Coordination régionale des Artisans de Ségou, Académie d'Enseignement, Direction régionale de l'Emploi et de la Formation professionnelle – (priorité 1),
 - adapter et simplifier - dans la mesure des budgets disponibles et du temps imparti - les guides de formation en atelier ainsi que les outils de suivi pédagogique et administratif à l'intention des maîtres d'apprentissage, le cas échéant les faire traduire en Bamanakan (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Conférence régionale des Chambres de Métiers de Ségou, Coordination régionale des Artisans de Ségou, Direction nationale de la Formation professionnelle) – (priorité 2),
 - élaborer – toujours dans la mesure des budgets disponibles et du temps imparti - des guides d'apprentissage à l'intention des formateurs des Centres et Instituts de Formation professionnelle (manuel ou fiches formateur et manuel ou fiches apprenant) ainsi que des maîtres d'apprentissage et de leurs apprentis. Une première priorité devrait être accordée à cette activité d'opérationnalisation des programmes de formation ainsi que de leurs guides pédagogique et d'évaluation respectifs, au risque que ces programmes approche par les compétences ne soient pas traduits dans les faits en termes de pratiques pédagogiques centrées sur l'apprentissage dans les classes et ateliers (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Direction nationale de l'Enseignement technique et professionnel, Direction nationale de la Formation professionnelle, Coordination régionale des Artisans de Ségou, Conférence régionale des Chambres de Métiers de Ségou) – (priorité 2),

- élaborer et mettre en place un outil simple d'évaluation des curricula en phase d'expérimentation sur la base de quelques critères et indicateurs (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Direction nationale de la Formation professionnelle, Direction nationale de l'Enseignement technique et professionnel) – (priorité 1),
- évaluer chaque curriculum révisé/élaboré sur la base de cette grille et procéder aux révisions et adaptations en cas de besoin (Programme d'Appui à la Formation et l'Insertion professionnelles, Direction nationale de la Formation professionnelle, Direction nationale de l'Enseignement technique et professionnel, Conférence régionale des Chambres de Métiers de Ségou) – (priorité 1).