

Evaluation externe de la convention programme 2010-2013 : « La formation des jeunes ruraux en MFR : pour une insertion socioprofessionnelle durable » - Synthèse

L'action internationale des Maisons Familiales Rurales

Les Maisons Familiales Rurales françaises coopèrent avec des MFR d'une quarantaine de pays dans le monde. La forme, l'intensité et l'ancienneté des liens sont très variables. Dans certains pays africains, les premiers établissements datent du lendemain des indépendances, dans d'autres contrées ils sont très récents. L'UNMFREO a donné ces dernières années une nouvelle orientation à ses partenariats : la volonté de renforcer l'efficacité de ses appuis l'a conduit à mettre en place des programmes structurés - cofinancés par l'Agence Française de Développement, d'abord au travers d'un « Dossier multi pays » centré sur l'Afrique, puis par le biais d'une « Convention programme » sur trois ans (2010-2013) concernant 17 pays de cinq grandes régions : l'Afrique de l'ouest, l'Afrique centrale, l'Océan Indien, l'Asie et l'Amérique latine.

L'objectif général de cette convention programme est de renforcer les 18 Unions de Maisons Familiales Rurales existantes ou en cours d'organisation dans leur capacité à jouer un rôle dans l'accompagnement des associations locales MFR et dans les politiques nationales de formation agricole et rurale de leur pays (Stratégies Nationales Agricoles et Rurales quand elles existent ou autres dynamiques relatives à chaque pays).

La démarche d'évaluation

La présente évaluation porte sur 2 ans ½ de mise en œuvre de cette convention programme, entre août 2010 et décembre 2012. L'ensemble des partenariats a été étudié sur une base documentaire et au travers d'entretiens, en France (UNMFREO et AFD) et avec les volontaires chargés d'appuyer les mouvements MFR dans les cinq sous régions. En outre, 4 pays ont été sélectionnés pour une étude approfondie appuyée sur des rencontres avec les fédérations françaises impliquées, et dix jours de terrain auprès des mouvements nationaux (MFR et Unions) et de leurs partenaires institutionnels, en particulier les ministères de l'agriculture.

Le choix des pays a été opéré sur proposition des évaluatrices par le comité de pilotage de l'évaluation, sur des critères de représentativité des situations, tant du point de vue du contexte que de l'ancienneté et des dynamiques d'évolution des mouvements de MFR. Il s'agit du Cambodge, du Mali, du Tchad et du Brésil Para. Ces pays permettaient de couvrir quatre des cinq sous régions, et des mouvements émergents aussi bien que des mouvements jeunes en développement ou anciens en cours de redynamisation.

L'évaluation a été engagée avant la fin de la convention programme pour permettre aux mouvements parties prenantes d'engager la réflexion sur la suite de leurs partenariats suffisamment tôt pour limiter la rupture des activités entre deux périodes de financement. Les différentes restitutions s'étant tenues dès mars 2013, le travail prospectif a pu démarrer aussitôt.

Les questions évaluatives, centrées sur les trajectoires des mouvements, cherchaient à établir le niveau d'autonomie des Unions nationales et le degré de professionnalisation des Maisons. Au total, 320 personnes ont été interrogées.

Les appuis apportés

La convention programme a opéré un **net déplacement par rapport aux modes de partenariat antérieurs**, en centrant les appuis sur la constitution et la consolidation d'Unions nationales capables d'animer de façon autonome le développement de leurs mouvements et leur positionnement institutionnel. Le calibrage des appuis aux mouvements partenaires a été opéré en fonction de leur situation et de plans d'actions triennaux définis dans chaque pays en début de programme.

Les rôles ont été répartis clairement dès le départ entre trois acteurs de l'accompagnement : une ou plusieurs fédérations de MFR françaises coopérant en général depuis des années avec les maisons, le service International et Territoires de l'UNMFREO et un professionnel responsable de l'appui à plusieurs unions à l'échelle d'une sous région.

Ces chargés de mission sous régionaux ont consacré une grande partie de leur temps à la **formation des présidents et directeurs des Unions**. Ils ont également accompagné leur réflexion en amont et les ont aidés à ouvrir les portes et à construire des **liens avec les acteurs institutionnels**. En Afrique centrale, la fonction portait également sur la mise en œuvre d'un programme CFSI, complémentaire de la CP sur ce volet du **dialogue politique**. Ils ont également conçu et déroulé des **formations expérimentales pour professionnaliser les salariés des maisons**. Pensées au départ pour développer des fonctions de « **techniciens animateurs ruraux** », elles ont été **orientées** dans quatre sous régions **sur les directeurs de MFR**. Etant présents sur les différents terrains et sur les différents sujets, les **chargés de mission sous régionaux** ont eu un rôle pivot dans la convention programme, et ont assuré la **cohérence et la continuité des appuis**.

Résultats : grandes tendances et points de vigilance

L'évaluation a montré de **réelles progressions** des mouvements **sur le plan quantitatif et qualitatif**. Le nombre de maisons s'est accru de 23% en deux ans et demi pour s'établir à 231 établissements, dont 85% répondent à leur mission : proposer des formations longues pour les jeunes qui veulent s'installer en milieu rural. Dans les mouvements les plus anciens, cette offre a du être remise en place après des années de sommeil ou d'exercice d'activités différentes, le plus souvent des formations courtes pour les adultes. Le fait de s'orienter sur (ou de renouer avec) cette **raison d'être** est une motivation centrale pour les familles et acteurs du milieu, qui jugent essentiel de **donner aux nouvelles générations des perspectives d'insertion professionnelle en milieu rural**. De ce fait le portage social ne pose pas de problème, ils s'impliquent dans les instances de gouvernance, mais sont souvent démunis pour exercer pleinement leur rôle, alors même que les équipes salariées sont faibles ou instables et que la mobilisation de moyens financiers est difficile.

L'évaluation, de même que la capitalisation réalisée en parallèle, montre que cette insertion des jeunes formés peut demander des années mais qu'elle correspond à des **changements importants de représentations sur la formation, sur la place des jeunes et sur le métier d'agriculteur** (la plupart des maisons proposent des cursus centrés sur l'agriculture-élevage).

La **portée des mouvements** est **encore limitée** (en moyenne 11 maisons/réseau et 26 jeunes/MFR), les **besoins de diversification** sur d'autres métiers et secteurs restent à travailler dans la plupart des pays et les **niveaux de professionnalisation** des maisons sont encore **insuffisants**. Les MFR qui s'appuient toutes sur la pédagogie de l'alternance, doivent davantage s'outiller (production de référentiels, reconnaissance des diplômes). Un de leurs principaux défis et enjeux de crédibilité est de **structurer leur accompagnement des projets professionnels des jeunes** pour assurer leur installation effective ou leur accès à l'emploi, afin de confirmer les **effets socio économiques** positifs déjà observables et le potentiel d'**engagement de certains jeunes** qui tout à fait remarquables. Enfin, le travail réalisé sur les budgets et le **coût de la formation** est encore mal maîtrisé.

Ces dimensions de professionnalisation des maisons relevaient en grande partie de l'**appui des fédérations**. Mais malgré les temps collectifs et formations proposés par l'UNMFREO, leur accompagnement (basé sur le bénévolat) a manqué de structuration et de continuité. Même si elles ont souvent su se repositionner (et articuler leur coopération avec les actions d'ouverture au monde qu'elles mènent en direction de leurs propres jeunes), elles ont été « entraînés » de fait par la dynamique et « **l'effet balancier** » de la CP (passage d'un appui centré sur les maisons à un appui centré sur les Unions).

De leur côté, les **Unions** ne sont **pas encore en capacité d'assurer un appui consistant aux maisons**. En outre, leur vision reste limitée, elles n'ont pas encore de projets stratégiques clairs. Cela tient en grande partie au fait que les efforts et **accompagnements** apportés par les partenaires français ont été **concentrés sur la mission externe des Unions, avec des résultats positifs**.

Directions et présidents des Unions sont **montés en compétence et en légitimité**. De très nombreux temps de formation et **contacts institutionnels** (rendez-vous systématiques, rencontres et événements réalisées par les différents acteurs) leur ont permis de monter en puissance et d'avoir régulièrement des opportunités d'ouverture. Ils ont été **accompagnés de façon soutenue dans la construction du dialogue politique**, engagé sur trois champs : les **SNFAR** / stratégies nationales de formation agricole et rurale (incitation à / participation à / l'élaboration et la mise en œuvre de SNFAR, en lien avec le réseau international FAR) ; la **reconnaissance** du mouvement, des MFR et des formations ; l'obtention de **financements**.

Hétérogénéité des situations

Les résultats exposés ci-dessus masquent une grande **hétérogénéité des situations**, qui pourrait conduire à renoncer à une analyse d'ensemble, faute de repérer des éléments transversaux. Cependant, **deux critères majeurs se s'imposaient** pour guider cette analyse :

- les caractéristiques du **contexte** national, qui permettent d'envisager ou non d'obtenir un jour la reconnaissance du mouvement,
- et la **trajectoire** du mouvement lui-même qui permet d'examiner s'il peut atteindre l'autonomie - sous ses différentes acceptions financière, institutionnelle et organisationnelle - à une échéance raisonnable.

Le passage en revue des 16 pays et 18 mouvements MFR concernés par les partenariats de cette convention programme a conduit à identifier cinq types de contextes et six types de trajectoires. Il ne s'agit bien sûr ni d'un absolu, ni d'une construction scientifique, mais d'une approche qui vise à **situer les changements**. Elle ne propose pas un état mesurable, mais cherche à donner une idée des **dynamiques** sur lesquelles se situent les réseaux et leurs contextes (voir tableau infra).

Les cinq types de contextes

Les pays où se situent les mouvements partenaires peuvent offrir un environnement plus ou moins favorable au développement des MFR. Les extrêmes sont :

- un environnement **non porteur** : **contextes difficiles** avec un Etat délité, bloqué ou en crise comme la RCA ou un Etat qui encadre tellement fortement les initiatives privées qu'elles n'ont aucune marge de manœuvre, comme au Vietnam ;
- un environnement **porteur** : pays où existent des politiques nationales favorables aux initiatives comme celles des MFR ; il peut s'agir de politiques publiques (en faveur de l'agriculture familiale, de la formation professionnelle, de la jeunesse,..) ou d'instruments mis en place par le secteur privé, par exemple par branches sectorielles. Cette catégorie a été subdivisée en deux, en fonction du niveau de **reconnaissance et de financement des mouvements MFR** :

- les contextes où ils sont déjà **acquis** : Brésil Sud et Maranhão, Maurice et Maroc ;
- ceux où ils semblent **accessibles** à court ou moyen terme : Brésil Para, et Colombie, Cameroun et Sénégal.

Il a été jugé utile de placer **entre ces deux pôles** les pays en situation de **statu quo**,

- avec des pays où des éléments potentiellement porteurs existent mais sont freinés par une **crise** : Mali et Madagascar ;
- et ceux où il est **difficile de trouver des interlocuteurs** sur la définition et/ou la mise en œuvre d'une stratégie nationale FAR : Cambodge, Comores, Tchad et Togo.

Les six types de trajectoires des mouvements MFR

Les commanditaires de l'évaluation accordaient beaucoup d'importance à la notion de « trajectoire » des mouvements pour situer leur évolution dans une histoire longue qui dépasse la durée de la convention programme et permette d'estimer leurs chances d'accéder à l'autonomie, ou à un degré assez satisfaisant d'autonomie.

Sur un plan purement historique, il y a trois grandes vagues de création de MFR :

- Les années 60 en Afrique (RCA, Sénégal, Tchad et Togo)
- Les années 90 (en fait entre 1989 et 2002) dans une diversité de pays : Brésil sud, Bénin, Burkina Faso, Maurice, Mali, Maroc, Brésil nord, Vietnam, Cameroun et Madagascar (par ordre chronologique)
- Et très récemment les années 2010 avec Cambodge, Comores et Colombie.

Cependant, ces éléments ne rendent pas compte des trajectoires qui sont beaucoup plus complexes. Les mouvements passent par des périodes de développement rapide, des moments de pause ou des crises, dont ils sortent à des vitesses et avec des perspectives variables.

- Les quatre **mouvements issus des années 60** sont passés par des années de « sommeil » ou de changement d'activité après la fin des années fastes de coopération technique. Le DMP puis la convention programme les ont **réactivés avec difficulté** et des **résultats inégaux** : le mouvement sénégalais a du mal à sortir d'un fonctionnement associatif personnalisé ; le Tchad et la RCA donnent des signes de reprise, mais qui doivent être confirmés car le passage obligé par des ressources humaines du ministère de l'agriculture ralenti les maisons et les unions ; le Togo est sorti récemment de l'ornière grâce à la création d'un comité de pilotage permettant de se libérer de l'union ancienne figée et grâce à un jeune directeur très impliqué.
- A part au Bénin et au Burkina, où les mouvements évoluent assez lentement, **ce sont les mouvements créés dans les années 90 qui évoluent le mieux vers l'autonomie.**
- Les trois **mouvements émergents** avancent à des vitesses différentes, beaucoup plus rapide en Colombie qu'au Cambodge ou aux Comores.

Sur cette base, six niveaux ont été déterminés : les mouvements bloqués, ceux qui redémarrent doucement, ceux qui démarrent et sur lesquels il est un peu tôt pour se prononcer, ceux où l'on observe un début d'évolution encourageant, puis les mouvements qui évoluent vite et enfin ceux qui sont autonomes et/ou quasiment autonomes.

Les situations

Le **croisement entre les deux critères** détermine 35 situations possibles. Les mouvements MFR en occupent 11. Cela confirme l'hétérogénéité, mais donne une **lecture dynamique** et une **mise en perspective** selon **4 grandes catégories** :

- **3 situations bloquées**, sur l'un des facteurs (contexte, mouvement) voire sur les deux, et qui **posent question sur la poursuite** d'un partenariat. De cette catégorie relèvent :
 - Les mouvements sortis d'une certaine dormance mais bloqués, et où le contexte national n'est pas du tout favorable, qui posent question: Vietnam
 - Les mouvements qui évoluent doucement mais dans des contextes non porteurs où le dialogue politique n'est pas possible, et où le réseau ne peut avancer qu'avec des appuis financiers de bailleurs externes / projets : République centrafricaine
 - Les mouvements sortis de dormance mais bloqués, alors que le contexte est porteur et que reconnaissance et financement sont envisageables, avec lesquels l'intervention d'un tiers finit par s'avérer nécessaire : Sénégal

- **4 situations à évolutions lentes mais encourageantes**, en contexte incertain, qui auront encore besoin d'appuis conséquents pendant plusieurs années et à plusieurs niveaux, aussi bien sur leur organisation et l'exercice de leurs missions que sur le dialogue politique :
 - Les mouvements qui évoluent doucement dans un contexte de relatif statut quo parce que les interlocuteurs politiques manifestent un intérêt mais tardent à prendre des positions claires : Tchad
 - Les mouvements en émergence dans un contexte où aucun interlocuteur n'a encore été identifié pour le dialogue politique véritable : Comores et Cambodge
 - Et dans le même type de contexte, les mouvements où un changement récent mais significatif a été opéré : Togo
- 7 situations où **les conditions sont réunies** pour que les mouvements construisent leur autonomie, incluant leurs liens avec les partenaires institutionnels de leur contexte, parmi lesquels plusieurs sont favorables. Leurs **besoins d'appui** sont **plus internes** (organisationnel, pédagogique) **qu'externes** :
 - Les mouvements en évolution rapide dans un contexte de statut quo du à une crise qui ne compromet pas tout espoir de reconnaissance : Mali et Madagascar
 - mouvements qui connaissent un début d'évolution dans un contexte porteur où reconnaissance et financement sont envisageables : Bénin, Burkina
 - mouvements en évolution rapide dans un contexte porteur où reconnaissance et financement sont envisageables : Cameroun, Brésil Para, Colombie
- 4 situations très avancées de **mouvements autonomes** ou presque, **qui ont des partenariats institutionnels établis** ; les appuis du mouvement français ne sont pas déterminants pour leur avenir et ils pourraient être **repositionnés** et responsabilisés, pour jouer un **rôle moteur dans les dynamiques collectives / internationales des MFR** :
 - Les mouvements en évolution rapide dans un contexte porteur où reconnaissance et financement sont acquis : Maurice
 - Les mouvements quasiment autonomes où reconnaissance et financement sont acquis : Brésil sud, Brésil Maranhão, Maroc.

Conclusion et recommandations

Les MFR constituent un bel outil pour développer la formation des jeunes en lien avec leurs familles, communautés et territoires. Les acteurs des différents mouvements sont très clairs sur **l'impératif de formation des jeunes**, convaincus de la pédagogie de l'alternance et porteurs des valeurs « MFR ». Il y a donc un **véritable intérêt à appuyer les initiatives**, en sachant qu'il faut compter avec le temps pour obtenir des **résultats** perceptibles pour le **milieu paysan** et pour les **pouvoirs publics** (ou les bailleurs), deux cibles très différentes qui n'apprécient pas les résultats avec les mêmes critères.

La **stratégie d'intervention** de la convention programme se révèle **globalement pertinente** : la création d'Unions quasi simultanément aux premières maisons permet de positionner très vite les mouvements dans leur environnement institutionnel, l'appui centré sur les Unions et les dynamiques sous régionales (stimulation des rencontres sud-sud) favorisent l'autonomisation des mouvements, et la plupart d'entre eux peuvent y prétendre à moyen terme s'ils poursuivent leur évolution.

Cependant, l'autonomie des organisations ne se mesure pas aux seules capacités de gestion, mais aussi et peut-être surtout sur des **capacités stratégiques et relationnelles**. Les Unions sont confrontées à des **défis très importants** qu'elles ne pourront relever que si elles acquièrent ce type de capacités : lecture et analyse du contexte, décodage et positionnement dans les jeux d'acteurs, conscience de leurs spécificités et des valeurs qui les sous tendent, souplesse et réactivité face aux

obstacles en même temps que ténacité pour construire. Les conditions de leur reconnaissance et de leur pérennité sont doubles :

- Représenter un **mouvement conséquent**, ce qui peut se défendre différemment d'un contexte à l'autre (soit en nombre de maisons, soit relativement aux effectifs de jeunes formés, soit parce qu'il est le seul à apporter des réponses sur cette question ou encore par ses liens avec d'autres acteurs),
- Représenter un **mouvement convaincant** au vu de ses résultats en matière d'insertion professionnelle des jeunes et d'effets sur le milieu. Ce qui signifie des MFR qui montent d'un cran en **professionnalisme** à tous les niveaux : dans leur activité de formation – insertion et dans leur organisation et leur gestion.

Pour aider les unions partenaires à relever ces défis, l'UNMFREO aura intérêt à l'avenir à :

- **Structurer un appui « sur mesure »** associant le renforcement de la mission interne et de la mission externe des Unions, en fonction du plan stratégique de chacune, celui-ci reposant sur un triple diagnostic :
 - **institutionnel** : analyse fine du contexte pour évaluer les chances qu'a le mouvement d'obtenir un soutien structurel et stable des pouvoirs publics et les moyens pour y parvenir, notamment en termes d'alliances et de plaidoyer ;
 - **organisationnel** : analyse interne pour déterminer les points forts sur lesquels l'union peut s'appuyer et les points faibles sur lesquels travailler, de façon à progresser vers l'autonomie
- ... au double niveau de l'union et des MFR**
- Construction d'une vision et d'une stratégie à moyen long terme
 - Animation du réseau et installation d'une fonction d'appui aux MFR
 - Clarification des contours de la fonction de direction
 - Gestion et construction de l'autonomie financière, capacité à connaître les coûts de formation (pour l'union et les négociations avec les pouvoirs publics et autres partenaires)
 - Organisation d'une fonction d'ingénierie de formations pour appuyer les MFR sur : consolidation des formations longues pour les jeunes, diversification, animation – renforcement de l'équipe pédagogique, référentiels sur les métiers ciblés,...

Ces fonctions demanderont du temps à être constituées, et un travail de **hiérarchisation** est **nécessaire** dans chaque union, sur la base de sa propre **stratégie** (c'est pourquoi ce point figure en première place dans la liste). Mais les bases sont là et dans les Unions, les administrateurs et certains directeurs sont prêts à traiter de ces sujets.

- **partenarial** (travail en cours).
- **Oser des stratégies de renforcement fortes**, appuyées sur des méthodologies construites et des outils structurés sur les fonctions clefs des unions et des MFR.
- Se donner des outils de **mesure des changements** recherchés et atteints (développement organisationnel), avoir des "marqueurs"
- **Repenser** les regroupements et **les dimensions collectives** : plutôt que par sous région, organiser les formations et les échanges par « niveau » et par axes de renforcement.
- Travailler la question de la **gouvernance** et peut-être pondérer les interrogations sur la participation des familles lorsque l'implication d'autres acteurs et l'apport d'un fort leadership fort servent les MFR et la formation des jeunes sans négliger la place de ceux-ci et/ou de leurs parents.
- Explorer les **rapprochements possibles avec des coopérations décentralisées**
- Penser un **positionnement** différent et plus « central » **des mouvements proches de l'autonomie** dans les dynamiques collectives et internationales.