



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)
ÉCOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE
« Espace, Culture et Développement »

FILIERE : SOCIOLOGIE-ANTHROPOLOGIE

FORMATION DOCTORALE : SOCIOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT

**LABORATOIRE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE : RELIGION, ESPACES ET
DEVELOPPEMENT (LARRED)**

THESE DE L'UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

SUJET :

**POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE AU
BENIN : ROLE DES COMMUNES**

PRESENTEE PAR :

MOUMOUNI Amadou

Sous la direction de :

Dr. Cyriaque Coovi SESSOU AHODEKON

Maître de Conférences/CAMES

&

La co-direction de :

Prof. Dr AMOUZOUVI Dodji Hyppolite,

Professeur Titulaire/CAMES

MEMBRES DU JURY DE SOUTENANCE :

Président :

**Prof. ATTIKLEME Kossivi, Professeur Titulaire
Université d'Abomey-Calavi/Bénin**

1^{er} Rapporteur :

**Dr. AHODEKON SESSOU Coovi Cyriaque,
Maître de Conférences, Université d'Abomey-Calavi / Bénin**

2^{ème} Rapporteur :

**Prof. AMOUZOUVI Dodji Hyppolite,
Professeur Titulaire, Université d'Abomey-Calavi/Bénin**

Membres

Prof. AMOUZOU Essè, Professeur Titulaire, Université de Lomé/ Togo

Dr. TSIGBE Joseph, Maître de Conférences, Université de Lomé/Togo

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

VENDREDI 5 JANVIER 2018

MENTION : TRES HONORABLE AVEC FELICITATIONS DU JURY

Sommaire

Dédicace.....	2
Remerciements	3
Sigles et acronymes	5
Liste des tableaux	7
Liste des graphiques	7
Liste des figures.....	7
Résumé.....	8
Abstract.....	9
INTRODUCTION GENERALE.....	10
0.1. Crise de l'emploi : une question de longue date.....	10
0.2. Le monopole de l'Etat central dans les politiques d'insertion.....	12
0.3. Organisation de la thèse	13
1 ^{ère} PARTIE. DE LA GOUVERNANCE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DANS LES COMMUNES A STATUT PARTICULIER.....	14
Introduction à la 1^{ère} Partie.....	15
Chapitre 1 : Eléments de problématique.....	16
Chapitre 2 : Cadre théorique et approche méthodologique	46
Chapitre 3 : Politiques publiques d'insertion au Bénin	91
Conclusion de la 1^{ère} Partie	134
2 ^{ème} PARTIE. POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET GOUVERNANCE LOCALE.....	137
Introduction à la 2^{ème} partie	138
Chapitre 4 : Insertion professionnelle chez les jeunes.....	139
Chapitre 5 : Développement local et insertion professionnelle	185
Chapitre 6 : Construction d'un système d'insertion professionnelle.....	237
Conclusion à la 2^{ème} Partie	277
CONCLUSION GENERALE	281
1. Rappel des grandes lignes de la recherche.....	281
2. Contributions de la recherche.....	283
3. Quelques pistes de recherche	284
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	287
ANNEXES	299
TABLE DES MATIERES	308

Dédicace

■ MOUMOUNI Délali Mireille Zéinab

**"J'ai vu Dieu avec l'œil de mon cœur.
Je lui ai demandé : Qui es-tu ?
Il m'a répondu : Toi"**

(Rûmi, 1207-1273)

*Fleur de ma vie, chère Mireille,
A chaque aube, le monde s'éveille;
Par principe, quand il y a la vision,
Il y a la provision à profusion ;
C'est la volonté qui manque, souvent !
Dans le quotidien de ce monde mouvant,
Ne tremble jamais à la moindre brise.
Que ta paume de main te suffise !
La réussite ? La science t'en donnera accès,
Car, l'Homme ne s'associe qu'au succès ;
Sache que la vie est fragile ; mais, belle,
Pour la vivre, tu devras faire corps avec elle ;
Fais de chaque jour,
Un bon jour.
Sois toi-même !
Je t'aime.*

■ YEKEDO Mireille Gisèle Dona

Toi, par qui tout a été possible !

Remerciements

J'adresse mes sincères remerciements à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de cette recherche qui, n'aurait pas connu pareil aboutissement sans leurs appuis moral, intellectuel et matériel. A toutes ces personnes, je voudrais témoigner, ici, ma gratitude. Il s'agit notamment de :

- Dr Cyriaque Sessou Cossi AHODEKON, Maître de Conférences du CAMES, mon Directeur de thèse, pour m'avoir donné l'assurance de sa disponibilité et de son accompagnement scientifique tout au long de mon parcours académique. Cette thèse en est le résultat.
- Prof Dr Dodji Hippolyte Alexis AMOUZOUVI, Professeur Titulaire du CAMES, le co-Directeur de thèse, pour m'avoir accepté à ses côtés aussi bien pour les activités scientifiques que celles associatives.
- Dr KPATCHAVI Adolphe, Professeur Titulaire du CAMES, pour les éclairages et les orientations qu'il m'a apportés au cours des différents comités de thèse afin que j'améliore mon travail de recherche.
- Dr GBAGUIDI Arnauld, Maître assistant du CAMES, pour avoir été une boussole dans mon orientation professionnelle et mon choix de la formation doctorale en Sociologie du développement.
- Dr HOUNGA Antoine, Maître assistant du CAMES, pour m'avoir encadré dans ma recherche pour l'obtention de la Maîtrise et pour m'avoir toujours encouragé à poursuivre les études en cycle doctoral.
- Tout le personnel enseignant et administratif de l'Ecole doctorale de la FLASH, pour les efforts consentis dans le cadre de ma formation doctorale.
- Messieurs DJEGUI Makin Jérôme et SALAMI Naïm Deen, deux êtres d'exception aux grandes valeurs humaines, pour l'héritage intellectuel et l'apprentissage à la vie que je construis à leurs côtés ;
- BA Nouriatou, un Soleil de vie nous enveloppe. Que l'Amour guide nos vies !
- Les familles TOURE, FOFANA et BA ;
- AGBODJELOU Imelda, Fidèle amie, ton amitié m'honore;
- BAGUIRI Oumémath, pour avoir relu avec soin mon travail et apporté des observations, toutes pertinentes, pour améliorer la qualité scientifique de ma thèse ;
- MAMA IBRAHIMA Moutakirou, pour le soutien qu'il m'a toujours apporté ;

- Tous les collègues du Laboratoire d'Analyse Recherche Religions, Espace et Développement (LARRED) ;
- Tous les membres de l'Association des Sociologues et Anthropologues du Bénin (ASAB), une merveille pour le rayonnement de la Sociologie et de l'Anthropologie au Bénin ;
- Messieurs AHLONSSOU François et MAMA Ibrahima, respectivement 1^{er} Adjoint au Maire des Communes de Porto-Novo et Parakou ; et Madame DOHOU Nadia pour leurs précieuses contributions dans réalisation de cette thèse.

Sigles et acronymes

ANCB	: Association Nationale des Communes du Bénin
ANFPRIJ	: Agence Nationale de Formation Professionnelle pour la Reconversion et l'Insertion des Jeunes
ANPE	: Agence Nationale pour l'Emploi
ANPME	: Agence Nationale pour la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises
AREF	: Académies Régionales d'Education et de Formation
BIT	: Bureau Internationale du Travail
CPR	: Centres de Promotion Rurale
CCAS	: Centres Communaux d'Action Sociale
CONFESJES	: Conférence des Ministres de la Jeunesse et des Sports
CSPRO	: Census and Survey Processing
DAFoP	: Direction de l'Apprentissage et de la Formation Professionnelle
DAMA	: Direction de l'Apprentissage des Métiers Artisanaux
DRIJ	: Direction de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
DSCR	: Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
ETVA	: Enquête sur la Transition de l'Ecole vers la Vie Active
FNM	: Fonds National de la Micro finance
FNPEEJ	: Fonds National pour la Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi et des Jeunes
FODEFCA	: Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage
INSAE	: Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique
LEA	: Local Education Authority
MCAAT	: Ministère de la Culture de l'Artisanat et de l'Alphabétisation et du Tourisme
MDE	: Maisons de l'Emploi
MESFTPRIJ	: Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes
ML	: Missions Locales
OIT	: Organisation Internationale du Travail
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG	: Organisations Non Gouvernementales
PaDE	: Partenariat Décentralisé pour l'Emploi
PAEI	: Programme d'Appui à l'Emploi Indépendant
PAES	: Programme d'Appui à l'Emploi Salarié
PASU	: Programme d'Actions Sociales d'Urgence
PAS	: Programmes d'ajustement structurel
PDDSE	: Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education
PISEA	: Projet d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture
PLIE	: Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PMI	: Petites et Moyennes Industries
PNE	: Politique Nationale de l'Emploi
PNFP	: Politique Nationale de Formation Professionnelle
PNUD	: Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
RGPH	: Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RNSPPRIJ	: Réseau National des Structures Publiques et Privées de Reconversion et d'Insertion des Jeunes
ROCARE	: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education
RSA	: Revenu de Solidarité Active
SCRP	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
SPSS	: Statistical Package for Social Sciences
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	: Organisation des Nations Unies pour la Science, la Culture et l'Education
ZUS	: Zones Urbaines Sensibles
ZFU	: Zones Franches Urbaines

Liste des tableaux

<i>Tableau I: Variables et indicateurs du concept insertion professionnelle</i>	25
<i>Tableau II: Variables et indicateurs du concept gouvernance locale</i>	32
<i>Tableau III: Echantillon quantitatif des jeunes par commune</i>	79
<i>Tableau IV: Echantillon qualitatif des acteurs institutionnels échantillonnés</i>	81
<i>Tableau V: Contribution des différentes structures à la création d'emplois (%)</i>	134
<i>Tableau VI: Pertinence de la formation suivie par rapport au type d'emploi recherché</i>	151
<i>Tableau VII: Plein emplois ou pénurie d'emploi</i>	152
<i>Tableau VIII : Possibilité pour les communes de créer de l'emploi</i>	154
<i>Tableau IX: Appréciation des services offerts par les structures d'aide à l'insertion</i>	161
<i>Tableau X: Satisfactions des jeunes par rapports aux attentes</i>	164
<i>Tableau XI: Synthèse des financements des programmes de l'ANPE</i>	183
<i>Tableau XII: Disponibilité d'une politique de formation professionnelle</i>	187
<i>Tableau XIII: Types de relations avec les entreprises locales</i>	193

Liste des graphiques

Graphique 1: Répartition de la population active (15-64 ans) par secteurs d'activités économiques	144
Graphique 2: Répartition des populations actives occupées dans l'informel,	144
Graphique 3: Situation professionnelle des jeunes rencontrés	149
Graphique 4: Type d'emplois recherchés	150
Graphique 5: Explications possibles de la situation de pénurie d'emplois	153
Graphique 6: Actions pour une gouvernance locale de l'emploi	154
Graphique 7: Attentes des jeunes vis-à-vis de l'Etat	155
Graphique 8: Attentes des jeunes vis-à-vis des communes	155
Graphique 9: Démarches d'insertion entreprises par les jeunes	156
Graphique 10: Représentation sociales autour des structures d'aide à l'insertion	162
Graphique 11: Apport des structures d'aide à l'insertion aux jeunes	162
Graphique 12: Les attentes des jeunes, au départ	163
Graphique 13: Perspectives l'insertion professionnelle des jeunes	164
Graphique 14: Catégories de personnes concernées par la politique de formation professionnelle ..	187
Graphique 15: Motivations du choix d'investissement dans la formation professionnelle	190
Graphique 16: Connaissance des métiers porteurs sur le territoire	192

Liste des figures

Figure 1: Cadre conceptuel du concept « insertion professionnelle »	24
Figure 2: Cadre conceptuel de la gouvernance locale	31
Figure 3: Schéma d'auto-analyse	89
Figure 4: Structure du système d'insertion professionnelle	241

Résumé

Les programmes successifs d'ajustement structurel ont provoqué des transformations sociales du point de vue de l'organisation de l'administration et des structures économiques. Le rôle de l'Etat central en ce qui concerne l'emploi a été revu dans la perspective de revitaliser l'administration publique et le secteur privé. Mais, c'est le cas des communes qui, souvent ignorées dans les problématiques liées à l'insertion professionnelle, prennent maintenant un relief sociologique nouveau. Les contourner n'est plus possible si l'on veut comprendre leur rôle dans la dynamique du développement économique et social local. La présente recherche s'est inscrite dans la perspective de défendre la thèse selon laquelle la commune peut être un territoire de régulation du système d'insertion professionnelle par l'offre de formation et l'offre des services publics d'emplois.

L'objectif principal visé est d'analyser les rôles des communes en matière de politique d'insertion professionnelle pour le développement local. De façon spécifique, nous nous sommes proposés de : (1) décrire le vécu des jeunes dans leur parcours d'insertion professionnelle, et, (2) établir les liens entre les compétences des communes et la politique d'insertion professionnelle pour le développement local. Dans cette perspective, nous avons utilisé la recherche documentaire, l'entretien et l'enquête par questionnaire comme méthodes d'enquête auprès d'un échantillon de 283 acteurs sociaux aux profils différents retenus selon les techniques d'échantillonnage raisonné et d'échantillonnage aléatoire stratifié.

Le renouvellement du débat sur la politique d'insertion professionnelle trouve son point de départ, selon les résultats de la présente recherche, dans la décentralisation des propositions formulées par l'Etat central en matière de politique d'emplois. Il en est ainsi parce qu'à l'analyse des résultats, nous avons relevé une faible territorialisation des dispositifs d'aide à l'insertion, une faible participation des communes aux politiques d'emplois et un manque d'initiatives locales visant l'aide à l'insertion. Or, la participation des communes devrait stimuler l'entrepreneuriat local qui crée de l'emploi par la valorisation des atouts et potentialités des territoires communaux. Dans ces conditions, il est souhaitable que les communes s'impliquent davantage dans les politiques et programmes d'emplois.

Mots clés : insertion, décentralisation, gouvernance locale, politiques publiques d'insertion, Bénin

Abstract

The successive programs of structural adjustment have brought about social transformations focused on organization of the administration and economic structures. The role of the central government in relation to employment has been reviewed with a view to revitalizing the public administration and the private sector. But, now, case of municipalities which, often ignored in the problems related to the professional insertion, take a new sociological relief. Bypassing them is no longer possible in order to understand their role in the dynamics of local economic and social development. The present research has been carried out with a view to defending the thesis that there is a link between the competences of municipalities with special status and public policies for professional integration, for local social and economic development.

The main objective is to analyze the roles of the municipalities in matters of occupational integration policy for local development. Specifically, we have proposed to: (1) describe the experience of young people in their professional integration path, and (2) establish the links between the competences of the municipalities and the policy of professional integration for local development. In this perspective, we used documentary research, interviewing and questionnaire surveys as methods of surveying a sample of 283 social actors with different profiles.

The renewal of the debate on the policy of professional integration finds its starting point, according to the results of this research, in the decentralization of the proposals formulated by the central State in terms of employment policy. This is because, in analyzing the results, we have noted a weak territorialization of the integration aid schemes, poor participation of municipalities in employment policies, and a lack of local initiatives aimed at the help for integration. The participation of municipalities should stimulate local entrepreneurship, which creates jobs by enhancing the assets and potential of the communal territories. Under these conditions, it is desirable that municipalities become more involved in employment policies and programs.

Keywords: integration, decentralization, local governance, public integration policies, marginalization

INTRODUCTION GENERALE

0.1. Crise de l'emploi : une question de longue date

L'objet principal de cette thèse est la gouvernance locale de l'insertion professionnelle dans les communes à statut particulier du Bénin. Pourquoi mener une réflexion sur la gouvernance locale de l'insertion professionnelle? Une analyse socio-historique des politiques et pratiques d'insertion nous aiderait à fonder la pertinence sociale et scientifique d'un tel objet de recherche.

Les décennies 80 et 90 ont profondément modifié le fonctionnement du marché du travail au Bénin. Il s'agit d'une période marquée par des crises politiques sur fond de crises sociale, économique et financière. Dans cette période, le travail, principale source de revenus pour les ménages, a fait l'objet d'une restructuration. L'Etat, pourvoyeur exclusif de l'emploi, n'est plus en mesure de garantir à chaque acteur social un emploi. Dans ce contexte, la restructuration du cadre politique, économique et social a été portée par des Institutions de BrettonWood à travers les programmes d'ajustement structurel (PAS) (Banque Mondiale, 1989 : 15). Ces Institutions ont recommandé, entre autres : (1) le gel des recrutements et (2) le dégraissage de l'administration publique. Ces deux mesures devaient permettre de faire face aux charges sociales de l'Etat par rapport à ses recettes. Au niveau national, les mesures d'application des PAS ont consisté en : (1) la demande des départs volontaires à la retraite et (2) l'indemnisation desdits volontaires.

Au plan social, le système éducatif n'a pas pu s'adapter au changement qui s'opérait dans cette période pour redéfinir le profil de citoyen à former et qui puisse évoluer dans le nouvel ordre qui se crée. Les formations dispensées ne sont pas adaptées aux contextes. Or, l'idéal aurait été qu'une fois que les logiques d'insertion ont changé au niveau des structures d'occupation (administration publiques et entreprises publiques ou para-publiques), que des logiques de formation changent aussi. Cette désarticulation est l'une des raisons phares

souvent avancées pour expliquer la situation de chômage qui caractérise le Bénin. Depuis lors, la main d'œuvre totale mise chaque année sur le marché de travail ne cesse de croître ; mais sans aucune perspective d'emplois. La main d'œuvre totale comprend la main d'œuvre possédant une éducation de niveau primaire, la main d'œuvre possédant une éducation de niveau secondaire et la main d'œuvre possédant une éducation de niveau universitaire (Djègui, 2012 : 33). A ces trois catégories d'acteurs, on peut ajouter la main d'œuvre ayant une qualification acquise après un apprentissage dans le secteur informel.

Pour faire face à ce défi de l'emploi, des programmes d'insertion ont été conçus et mis en œuvre. C'est le cas du Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU) en 1991, qui devait stimuler l'emploi grâce aux travaux à haute intensité de main d'œuvre (THIMO) dans les villes et les villages. Malgré l'ambition de création d'emplois, ce programme ne s'insère pas dans une politique cohérente visant l'insertion ; c'est-à-dire, une politique dont la vision allie harmonieusement la formation-éducation, le marché économique ou le marché du travail et les structures publiques d'insertion. C'est en 2003 qu'une première loi¹ a été prise dans ce sens et dont l'article 9 stipule que : *« l'école doit former aussi bien pour l'auto-emploi que pour la fonction publique et le secteur privé »*.

Avec l'avènement de la décentralisation, amorcée en 1998, les communes sont créées avec pour objectifs principaux, la promotion de la démocratie à la base et la promotion du développement local. Aux côtés de l'Etat, elles deviennent des acteurs clés du développement local grâce à leur proximité avec les communautés. C'est à juste titre que dans les textes sur la décentralisation, il est prévu le transfert des compétences à ces communes dans des domaines précis. Ainsi, conjointement avec l'Etat, la commune participe *« (...) à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du*

¹ Loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant Orientation de l'Education Nationale en République du Bénin rectifiée par la loi n° 2005-33 du 06 octobre 2005

cadre de vie ». (Article 82 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin). Autrement dit, le cadre législatif confère aux communes des compétences pour agir dans les secteurs essentiels du développement ; secteurs porteurs de création de richesses locales. A travers les articles 97², 98³ et 99⁴ de cette loi, l'Etat reconnaît aux communes les compétences pour agir dans l'éducation et l'alphabétisation. Pour ce qui est de la compétence en matière de la formation professionnelle, c'est l'article 19 de la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier qui en fixe les conditions.

Toutes ces prérogatives jettent les bases d'une gouvernance locale qui promeut l'emploi. Là également, il n'existe pas une politique spécifique d'aide à l'insertion. La seule politique nationale de la gestion des ressources humaines communales qui est disponible, ne traite que des conditions de recrutement et de traitement des acteurs sociaux pouvant servir au niveau de l'administration locale, en qualité d'agents communaux. En 2008, il a été élaboré la politique nationale de l'emploi qui a été actualisée en 2013 avec pour ambition d'aider à résoudre le problème de déficit de l'emploi.

0.2. Le monopole de l'Etat central dans les politiques d'insertion

Une politique nationale d'emplois est élaborée et mise en œuvre au Bénin, depuis 2008. La vision définie dans ce document est qu'« *A l'horizon 2025, toutes les béninoises et tous les béninois en âge de travailler disposent d'un emploi décent susceptible de leur procurer un revenu permettant de satisfaire leurs besoins vitaux et leur bien-être intégral* ». Cette vision s'appuie sur des documents stratégiques de développement du Bénin. Dans son opérationnalisation, des programmes et projets ont été mis en œuvre dans l'espoir de réduire

² Article 97 : La commune a la charge de la construction, de l'équipement et des réparations des établissements publics de l'enseignement primaire et maternel. Elle assure en outre l'entretien de ces établissements

³ Article 98 : La commune initie toutes les mesures de nature à favoriser et à promouvoir l'éducation de la jeunesse.

⁴ Article 99 : La commune doit veiller à la promotion des langues nationales en vue de leur utilisation sous forme écrite et orale.

le chômage des jeunes. Avec les différentes initiatives conduites par l'Etat central, des milliers de jeunes ont été encadrés pour leur insertion professionnelle.

Dans un contexte où l'Etat assure un quasi-monopole des politiques publiques en matière de l'emploi, les communes fonctionnent comme des réceptacles des produits de la mise en œuvre desdites politiques. De notre point de vue, il faut une co-production des services publics d'aide à l'insertion professionnelle entre l'Etat et les communes. C'est l'orientation générale des résultats obtenus au terme de la recherche dont la structure est présentée ci-après.

0.3. Organisation de la thèse

La thèse s'articule autour de deux parties principales. La première partie présente le protocole de la recherche qui a pour but de clarifier notre position théorique et méthodologique dans l'analyse de l'objet de recherche. Celui-ci comprend : les éléments de la problématique (chapitre 1), le cadre théorique d'analyse et la démarche méthodologique adoptée (chapitre 2); et, les politiques publiques d'insertion professionnelle au Bénin (chapitre 3). La deuxième partie expose les résultats sur le vécu de l'insertion professionnelle par les jeunes (chapitre 4) les débats et enjeux autour de la gouvernance locale de l'insertion (chapitre 5) et la construction d'un cadre théorique sur l'insertion (chapitre 6). Nous terminons par la conclusion en tirant les enseignements heuristiques et pratiques de la recherche.

**1^{ère} PARTIE. DE LA GOUVERNANCE DE L'INSERTION
PROFESSIONNELLE DANS LES COMMUNES A STATUT
PARTICULIER**

Introduction à la 1ère Partie

Dans cette partie nous exposerons la pertinence sociale et scientifique de la recherche sur les rôles des communes en matière d'insertion professionnelle. Pour y arriver, nous l'avons scindée en trois (03) chapitres. A travers le chapitre 1, nous avons construit la problématique. C'est une occasion pour nous de construire l'objet de recherche, de formuler le problème sociologique, de dégager les questions de recherche (question principale et questions articulatoires) ainsi que les hypothèses qui guident notre démarche méthodologique de recherche. Dans le chapitre 2, nous avons élaboré le cadre théorique d'analyse qui nous offre des éléments conceptuels d'analyse. Ensuite, nous avons décrit la démarche méthodologique. A cette étape, il a été précisé les considérations méthodologiques du point de vue de la nature transversale de la recherche, la justification du choix des sites d'enquête, les populations cibles, la méthode d'échantillonnage, les techniques de collectes et de traitement de données empiriques. Enfin, nous avons présenté, dans le chapitre 3, l'évolution des politiques publiques d'insertion professionnelle au Bénin, cadre de la présente recherche.

Nous souscrivons à l'opinion de Rezsóhazy (1980 : 83) selon qui un « *problème social pointe ou surgit au cours du changement; trois notions permettent de le comprendre : la rupture, le défi, l'inadéquation [...]. Au départ, il y a toujours une rupture entre un état qui s'est formé et une attente. Cette situation lance un défi. Celui-ci apparaît comme une menace ou un danger pour l'altérité ou la sécurité ou le bien-être ou les intérêts ou encore les valeurs des acteurs impliqués* ».

Chapitre 1 : Eléments de problématique

Quel est le problème sociologique que traite le sujet de recherche ? C'est à cette question que nous avons répondu dans ce chapitre.

Pour présenter les éléments de la problématique, notre démarche a consisté à exposer d'abord, l'essai de clarification des concepts (1.1.) et les constats généraux (1.2.) qui donnent un aperçu du contexte social de la recherche ; avant de dire de façon précise le problème sociologique (1.3.) qui motive cette recherche. Ensuite nous avons précisé les hypothèses de recherche (1.4.) et les objectifs de recherche (1.5.).

Comme indiqué précédemment, la porte d'entrée dans la construction de notre problématique est la clarification des concepts clés qui constituent l'ossature de la recherche.

1.1. Essai de clarification des concepts

Manipuler les « concepts » paraît être un impératif lorsqu'on s'engage à faire un travail sociologique. Il en est ainsi parce que selon Becker (2002 : 180) « *nous travaillons tous avec des concepts* » auxquels il est important d'apporter des essais de clarification. L'importance de cet exercice se traduit par le fait que « *sans les concepts, vous ne savez pas où regarder, que rechercher, ni comment reconnaître ce que vous recherchez quand vous l'avez trouvé.* » (Becker, 2002 : 180). Les concepts auxquels les approches de définition sont données, dans le cadre de la présente recherche, sont : insertion professionnelle et gouvernance locale.

Nous nous appliquerons à décomposer chaque concept en des variables et en des indicateurs.

1.1.1. Décryptage du concept 'insertion professionnelle'

Que recouvre le concept insertion professionnelle ? Du latin « *inserere* », insérer signifie introduire, trouver sa place ou trouver la place pour autrui dans un ensemble organisé. L'insertion est définie par le Dictionnaire Larousse comme un « *processus qui permet à un individu, ou à un groupe d'individus, d'entrer sur le marché du travail dans des conditions*

*favorables*⁵ à l'obtention d'un emploi. ». Insérer, suppose qu'il existe une entité (politique, économique ou sociale) déjà construite ou constituée et à l'intérieur de laquelle, la tâche consiste à introduire un acteur social ; à le faire entrer "dedans".

Insérer traduit donc l'appartenance de l'acteur social introduit à un nouvel ensemble. Mais un acteur social inséré reste le même. Il ne change pas. Il y reste avec tout le capital culturel, symbolique, économique, intellectuel qu'il dispose avant d'être inséré. Lorsqu'on parle de l'insertion professionnelle ou de l'insertion sociale, on veut tout simplement dire l'inclusion dans une entreprise, une organisation ou une communauté.

Quelle est alors la signification du substantif : intégration ? L'étymologie est latine : *integratio*, qui veut dire rétablissement, renouvellement, réparation, d'où intègre, entier, non corrompu. L'intégration au sens sociologique du terme désigne moins un état qu'un processus. C'est Durkheim (1893 : 104) qui a proposé une conception assez élaborée du concept « intégration » à travers la conceptualisation de la solidarité mécanique et de la solidarité organique. Pour cet auteur par exemple, c'est l'intégration des individus aux sous-systèmes des groupes professionnels, familiaux, qui permet l'intégration de la société elle-même, c'est-à-dire la production de son unité, la pérennisation de son existence, la redéfinition ou la réaffirmation de son identité (Pierre, 2009 : 172, Gilbert, 2007 : 19). Appliquée à un pays, la notion « intégration » renvoie aux efforts d'ordre politique, économique et culturel que consentent les pays pour constituer une unité d'action et parler d'une seule voix. C'est à ce titre que l'on parlera des communautés d'intégration régionale ou sous régionale.

Les périodes marquées par la crise de l'emploi en Afrique et que bon nombre de chercheurs situent dans les années 1980, ont entraîné une restructuration des politiques publiques en matière d'emplois ; pour être en phase avec les contextes social, politique et économique de

⁵ Cela implique que l'acteur social ait une qualification requise, des expériences professionnelles, un réseau professionnel, un marché de travail disponible et dynamique, des instances publiques d'aide à l'insertion, etc.

l'époque. Dès lors, les recherches ont été axées sur ce que l'on peut appeler selon l'expression de Dubar (2001 : 30) « la construction sociale » de l'insertion. Après avoir apporté quelques éléments de clarification conceptuelle sur le concept de l'insertion professionnelle, nous allons tenter de retracer l'historique de « insertion », la façon dont ce concept est construit et tel qu'il est vécu dans la réalité en nous appuyant sur l'historicité « des trajectoires d'insertion » selon l'expression de Mukamurera (1999 : 69).

Il s'est développé courant le XIV^{ème} siècle, et conjointement avec le monde salarié, une forme d'assistance aux acteurs sociaux appelée « aide sociale » (Gilbert, 2007 : 20). Le concept « insertion » vient en opposition à l'aide sociale qui, reposait sur deux principes clés : l'assistance publique et l'assistance sociale (Castel, 1995, et Gilbert, 2007).

Le principe de l'assistance publique est né lors de la révolution industrielle et a pour fondement l'hypothèse selon laquelle un acteur social « *non inséré est une menace pour l'ordre social et pour toute la collectivité. La société doit se protéger de ces individus et elle ne se gêne pas pour utiliser plusieurs moyens répressifs, tels que l'enfermement ou le travail forcé, pour conserver l'ordre établi, et ce, malgré le fait que bon nombre d'entre eux soient totalement inaptes à assurer leur propre survie.* » (Gilbert, 2007 : 20). Dans cette vision des choses, c'est la société que l'on protège. C'est l'équilibre et la paix sociale que l'on privilégie. Ce n'est pas le bien-être et l'épanouissement de l'acteur social qui constituent, *a priori*, une préoccupation pour la société. L'acteur social oisif apparaît comme un « loup » pour la société et qu'il convient de le mettre au travail, au besoin, par la force. Ne pas travailler est un acte socialement mauvais parce que, comme l'a soutenu Durkheim (1893 : 83) : « *Un acte est socialement mauvais parce qu'il est repoussé par la société.* ». Offrir à tous les acteurs sociaux les chances de travailler participe d'une politique d'assistance permettant de maintenir et de préserver l'ordre social.

C'est plus tard que le second principe appelé « aide sociale » est élaboré pour répondre à une nécessité précise : distinguer le statut social de l'acteur pouvant jouir de l'assistance publique, sans répression. L'application de ce principe a nécessité la distinction de deux catégories de pauvres⁶ : pauvre valide et pauvre invalide. Le pauvre valide est tout acteur social non inséré, qui jouit de toutes ses facultés intellectuelles, morales et physiques et qui se refuse de travailler, par simple convenance. A cet acteur social, la société assigne l'obligation de travailler car, c'est de sa responsabilité de travailler pour satisfaire ses besoins et ses aspirations d'ordre matériel et spirituel. Autrement, il est perçu comme un déviant puisque dans l'imaginaire collectif, il est inconcevable qu'un acteur social reste sans travailler bien qu'il jouit des capacités physiques, intellectuelles et morales. En ce qui concerne le pauvre invalide, celui-ci est considéré comme un acteur social qui ne jouit pas des capacités physiques, intellectuelles et morales pour exercer une activité productive. A ce titre, la société lui reconnaît le droit de jouir d'une assistance sociale afin de vivre convenablement. La société le considère comme quelqu'un qui n'est pas responsable de son état (Gilbert, 2007 : 21). Il y a une sorte de ce qu'on peut appeler selon les termes de (Durkheim, 1893 : 74) la « *solidarité sociale* », qui se crée.

Dans le contexte actuel, les acteurs sociaux valides qui n'ont pas pu s'insérer dans le tissu économique constituent une préoccupation pour les acteurs politiques et économiques. Le mal ne vient plus d'eux. C'est plutôt l'organisation des secteurs productifs et la politique en tant que facteur d'organisation et de facilitation de développement qui sont accusées. Mais en filigrane, il est évident que certains acteurs sociaux analysent les difficultés d'insertion comme une « bombe sociale » et donc, une menace constante pour la vie sociale et politique. Par ailleurs, l'insertion est perçue comme un champ d'action où se rencontrent les efforts de

⁶ Dans l'application du principe d'assistance publique, tout acteur social pauvre, valide ou invalide était contraint aux travaux forcés pour y puiser les ressources nécessaires pour sa subsistance. Le principe d'aide sociale vient en rupture au premier pour distinguer clairement les droits de jouissance de l'assistance publique selon qu'il s'agit du pauvre valide ou du pauvre invalide.

l'acteur social qui vit le problème d'insertion et des institutions publiques en charge d'aide à l'insertion.

Selon Dubar, (2001 : 23-28) le concept 'insertion', en tant que problème social et politique, est un 'produit' de l'histoire. A ce titre, il est polysémique. Au départ, ce concept est pensé en termes de la "mise au travail des jeunes", encore appelée "transition vers le marché du travail", ou encore l'"accès à l'emploi" et aujourd'hui, "insertion professionnelle". Selon lui, la question de l'insertion professionnelle est « tout sauf une donnée naturelle. ». Elle est une « construction sociétale » et une « résultante des stratégies d'acteurs ». Elle est une construction sociétale dans la mesure où c'est avec les crises économiques, sociales et politiques que les problèmes d'emplois vont se poser avec acuité dans les sociétés. À partir de cet instant, toutes les sociétés vont s'engager dans une démarche dont la finalité est l'insertion des personnes en quête d'emplois dans le tissu professionnel. Cette insertion peut prendre alors différentes formes selon les pays et les sociétés. Comme résultante d'une stratégie d'acteur, l'insertion professionnelle s'entend comme une réponse institutionnelle à une éventuelle crise sociale qu'implique le faible taux d'employabilité. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les politiques et programmes développés à travers le monde pour soutenir l'insertion professionnelle des différentes catégories d'acteurs sociaux.

Lorsqu'on considère l'insertion professionnelle comme un processus, cela revient à retracer les différentes dimensions à prendre en compte pour s'assurer de ce que l'insertion professionnelle est réussie ou pas. Dans ce cas de figure, il y a des travaux précurseurs, dont ceux de Laflamme (1989 : 233)⁷ qui a identifié trois dimensions à la lumière desquelles, il convient d'analyser le processus d'insertion professionnelle. Il s'agit de (1) la formation professionnelle (FP), (2) la transition professionnelle (TP) et (3) l'intégration professionnelle

⁷ « Plus précisément, l'insertion professionnelle, analysée sous l'angle des faits de socialisation et des faits d'organisation, se décompose en trois phases: celle de la préparation professionnelle (période scolaire), celle de la transition professionnelle qui se caractérise grosso modo par la recherche d'emploi et, enfin, celle de l'intégration professionnelle où le jeune fait l'apprentissage technique et culturel propre à un nouveau poste de travail. » (Laflamme, 1989 : 233)

(IP). Cette classification a été reprise par Gilbert (2007) dans le cadre de ses travaux de recherche sur l'insertion des jeunes.

La dimension formation professionnelle est importante parce qu'elle développe les compétences techniques et professionnelles chez l'acteur social et le prépare à exercer un métier spécifique à travers lequel il pourra jouer un rôle actif dans la production de la richesse.

Quant à la dimension de la transition professionnelle, elle est nécessaire parce qu'elle permet de mesurer l'environnement économique et le marché de l'emploi, le projet de vie des acteurs sociaux concernés, leur capital social et culturel, leurs dispositions psychologiques à entrer dans le marché de travail. La transition professionnelle marque une sorte de rupture entre la vie scolaire ou académique de l'acteur social avec la vie active dans laquelle il cherche à entrer. C'est ici que l'acteur social met en jeu son réseau relationnel (réseau de contacts, amis, connaissances, etc.) pour réussir son insertion (Amedome 2013). Dans ce cas, nous partageons l'affirmation de Gilbert (2007 : 30) lorsqu'elle a postulé que *« plus un individu possède un espace social imposant qui comporte des sujets très scolarisés et actifs dans la société, plus il pourra contrôler un espace professionnel important. Ainsi, plus la surface professionnelle contrôlée par l'individu sera grande et plus il aura de chances de s'insérer professionnellement »*.

Enfin la dimension d'intégration professionnelle, englobe principalement les conditions et les mécanismes d'insertion créés pour favoriser l'insertion des jeunes. Cela ne se joue pas seulement au niveau des entreprises ou des organisations professionnelles. Cela se joue aussi au niveau de l'organisation politique qui crée les conditions et un environnement propices pour apporter l'aide publique aux acteurs sociaux en difficulté d'insertion.

Une telle analyse dans le contexte de notre recherche pose problème à deux niveaux. D'abord, l'insertion professionnelle ne concernerait que des jeunes ayant suivi une éducation

et une formation dans des dispositifs formels. A ce niveau, la deuxième phase à savoir la transition professionnelle, peut se comprendre dans la mesure où des programmes d'insertion des jeunes pilotés au Bénin ont pour principaux cibles, des jeunes ayant une qualification acquise après une formation dans des établissements formels d'éducation et de formation professionnelle. Il existe des institutions créées et dont la mission est d'aider à la transition et à l'insertion professionnelle à travers les différents programmes et projets conduits⁸. Or, le secteur informel d'apprentissage accueille de nombreux jeunes qui y vont pour apprendre un métier de l'artisanat (Ahodékon, 2014, ROCARE, 2015, Baba-Moussa, 2003). Cette catégorie de jeunes ne connaît généralement pas la phase de transition, au sens où Laflamme (1989) l'a développée. Ce dernier voit la transition comme la quête constante d'un emploi et cette quête ne finit qu'une fois que le jeune acquiert un emploi stabilisé. A contrario, la transition chez les jeunes artisans se manifeste non pas par la quête d'une formation complémentaire, d'un stage de préparation à l'emploi, etc. ; mais plutôt par la dynamique de mobilisation des ressources (matérielles et financières) nécessaires à leur insertion. Au niveau de cette catégorie de jeunes, la transition et l'insertion professionnelle sont confondues, fusionnées de sorte qu'on ne perçoit pas une distinction étanche entre elles. Pour certains d'entre les jeunes qui disposent des ressources nécessaires, leur insertion sur le marché de travail est instantanée et immédiate, s'ils en ont tout au moins la volonté. C'est alors que nous avons opté pour une analyse du processus d'insertion en réduisant les trois dimensions de la catégorisation proposée par Laflamme (1989), à deux dimensions importantes : la formation professionnelle et l'intégration professionnelle ; notre souci étant d'élargir le champ d'analyse à des acteurs sociaux concernés par le besoin d'insertion professionnelle.

⁸ ANPE, CNJVD, FNM, ANFRIJ qui ont développé et conduit des programmes et projets d'aide à l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Au regard du développement qui précède, l'on est en droit de souscrire à l'affirmation de Dubar (1992) qui estime que « *l'insertion, en tant que transition, devient ainsi un processus de plus en plus difficile, aléatoire et douloureux, surtout pour les jeunes qui sortent de l'école sans diplôme ou avec des titres scolaires qui dévaluent et qui doivent passer par une formation post-secondaire qui ne débouche pas forcément sur des emplois stables et nécessitent des stratégies de plus en plus complexes* ». Que retenir alors du concept « politique d'insertion professionnelle » ?

La politique publique d'insertion est un élément constitutif de la politique sociale qui englobe les sous-systèmes éducation, santé, logement, transport, etc. Selon Castel (1995) « *elles ciblent des populations particulières et des zones particulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques. (...) Les politiques d'insertion peuvent être comprises comme un ensemble d'entreprises de mise à niveau pour rattraper cette distance par rapport à une intégration accomplie (un cadre de vie décent, une scolarité "normale", un emploi stable, etc.)* ». (Castel, 1995: 418). C'est le volet "emploi" de la politique publique d'insertion qui nous intéresse particulièrement.

Ainsi, dans le cadre de cette recherche, nous suggérons de définir le concept "politique d'insertion professionnelle" comme un ensemble cohérent de stratégies et de mécanismes mis en place et pilotés par les institutions publiques pour permettre aux acteurs sociaux à la base, de disposer d'un capital intellectuel pertinent à travers la formation et l'éducation, susceptible de les aider à accéder à un emploi décent qui leur permettra de jouer un rôle productif dans la gouvernance locale.

Comme nous l'avons démontré ci-dessus, les auteurs ont abordé différemment les questions de politiques d'insertion professionnelle. Pour certains, une politique d'insertion est avant tout un mécanisme de préservation de la paix sociale et de la sécurité publique. D'abord pensée en termes d'assistance publique, elle devient une assistance sociale. Pour d'autres

auteurs, elle est un construit social destiné à gérer la crise de l'emploi ; et dans lequel chaque acteur développe des stratégies. Pour d'autres chercheurs encore, elle est un instrument de lutte contre l'exclusion sociale et économique. Ceux-ci ont catégorisé les personnes en difficulté d'insertion en trois zones : zone d'intégration, zone de vulnérabilité et zone de marginalisation.

Pour d'autres enfin, il y a trois repères fondamentaux qui permettent de décrire, de comprendre et d'expliquer une insertion professionnelle. Il s'agit de la formation professionnelle, la transition professionnelle et l'intégration professionnelle. Cette dernière conception nous offre des éléments pour construire un cadre conceptuel sur la politique d'insertion professionnelle présenté dans le schéma suivant.

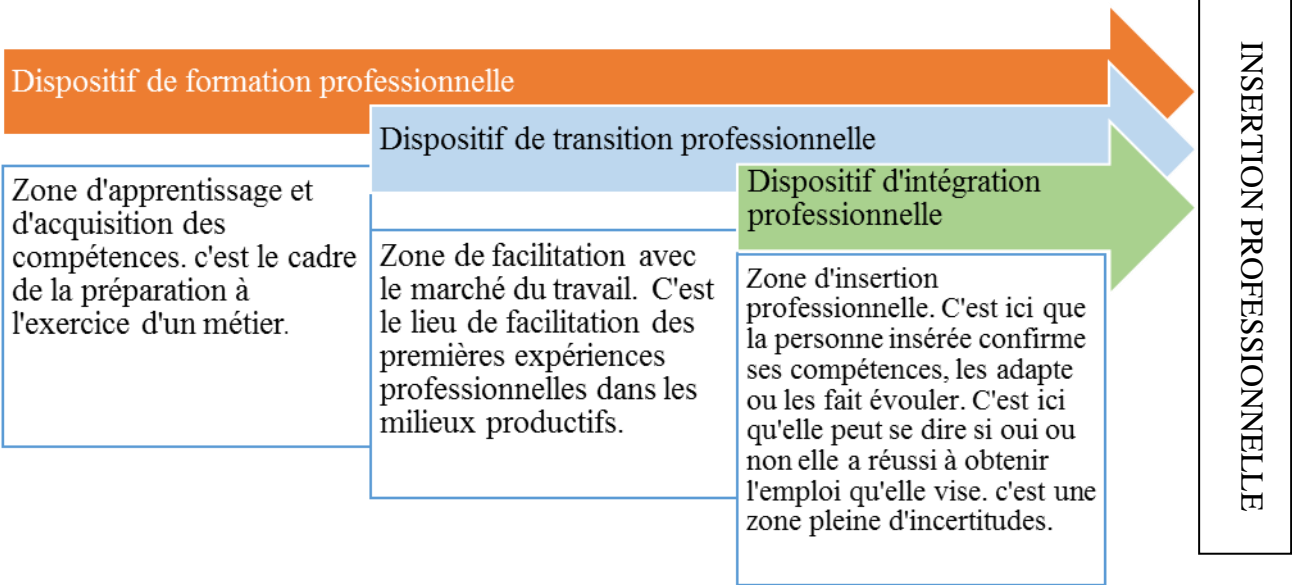


Figure 1: Cadre conceptuel du concept « insertion professionnelle »

Comme indiqué ci-dessous dans le tableau 1, chacune des variables de chaque concept est déclinée en des indicateurs afin de rendre la collecte des données plus aisée.

Tableau I: Variables et indicateurs du concept insertion professionnelle

VARIABLES	INDICATEURS
Formation professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Existence des dispositifs de formation professionnelle • Type de filière/métier • Certification • Langue/alphabétisation
Transition professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Existence des dispositifs d'aide à l'insertion • Organisation des secteurs productifs • Organisation du marché de travail • Facilités de création d'entreprises
Intégration professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources mobilisées, • Réseau relationnel

Source : enquête de terrain, 2015

1.1.2. Décryptage du concept ‘gouvernance locale’

Le concept « gouvernance locale » est composé du substantif « gouvernance » et de l'adjectif épithète « locale ». Cette décomposition sémantique est importante parce que le concept « gouvernance » à lui seul, recouvre des significations très diverses. Notre ambition est d'apporter des essais de clarification conceptuelle à ce concept. Lorsqu'on y ajoute l'adjectif « locale », c'est pour circonscrire la gouvernance dans un cadre, un contexte précis. D'abord, qu'entend-t-on par gouvernance ? Pour répondre à cette question, il nous faut dépasser des approches de définition strictement gestionnaire de la gouvernance pour saisir toute la signification et la portée qu'elle implique.

L'origine du concept gouvernance relève de l'économie normative classique (années 1930) et de la nouvelle économie institutionnelle (NEI) des années 1970. C'est au tournant de la décennie 1990 que la gouvernance s'est imposée comme une nouvelle vision de l'action

publique au sein des institutions financières internationales. C'est ainsi que déjà en 1989, la notion de gouvernance est apparue dans le lexique de la Banque mondiale comme : « The exercise of political power to manage a nation's affairs⁹ » (Rapport Banque Mondiale, 1989 : 60). Au-delà de cette définition à connotation politique, il existe d'autres approches de définition.

Selon Dorval (2010 : 27) « *la gouvernance désigne une instance, qu'il s'agisse d'une instance de consultation, de décision, voire une instance du pouvoir.* ». Gouverner, c'est guider, donner une orientation. Il s'agit du « *processus par lequel les organisations humaines, qu'elles soient privées, publiques ou civiques, prennent elles-mêmes la barre pour se gouverner.* » (Dorval 2010 : 27). Il a décliné les différents aspects à prendre en compte pour étudier, selon lui, la gouvernance. Il s'agit de :

- l'examen de la distribution des droits, des obligations et des pouvoirs qui soutiennent les organisations ;
- l'étude des modes de coordination qui sous-tendent les diverses activités d'une organisation et qui en assurent la cohérence ;
- l'exploration des sources de dysfonctionnement organisationnel ou d'inadaptation à l'environnement qui aboutissent à une performance plutôt terne ;
- et, finalement, l'établissement de points de référence, la création d'outils et le partage de connaissances, afin d'aider les organisations à se renouveler lorsque leur système de gouvernance accuse des lacunes.

Ces approches de définition restent très théoriques. Elles ne permettent pas d'entrevoir un cadre opératoire du concept « gouvernance » afin d'y retirer des variables et des indicateurs précis d'étude. Pour combler ce manque, nous faisons recours à la définition empirique proposée par Olivier de Sardan (2009 : 5) qui définit la gouvernance comme : « *une forme*

⁹ L'exercice du pouvoir politique pour gérer les affaires publiques.

organisée quelconque de délivrance de biens et services publics ou collectifs selon des normes et logiques spécifiques. ».

D'un point de vue socio-anthropologique, une telle définition offre l'opportunité de saisir le concept « gouvernance » dans toutes ses dimensions à travers :

- l'ensemble des institutions étatiques et non étatiques, à tous les niveaux, qui délivrent le service public ;
- les relations de cet ensemble constitué avec les publics, les usagers-clients, les citoyens;
- l'exécution des actions publiques de développement à tous les niveaux de décision (national et local) ;
- les écarts et discordances qui existent entre les normes officielles de délivrance des biens et services publics ou collectifs et les normes pratiques qui régulent les comportements des acteurs en charge de cette délivrance. (Olivier de Sardan, 2009 : 5)

Ce qui est nouveau et intéressant dans cette définition, c'est le terme service public. En introduisant la notion de service public dans sa définition, Olivier de Sardan souligne l'idée que la gouvernance se construit autour d'un objectif précis : offrir le service public à l'utilisateur-client. Bien évidemment, dans l'opération d'une offre de service, il y a d'un côté les offreurs (acteurs institutionnels : Etat, Communes, Services déconcentrés, ou acteurs sociaux) et de l'autre côté, les demandeurs (communautés locales, citoyens, etc.).

Ainsi, la gouvernance évoque un processus d'action collective et non l'affaire d'un seul acteur (Individu ou Etat). Elle implique des interactions entre différents acteurs individuels et collectifs pour se mettre à l'œuvre, apporter sa pierre à l'édification d'un projet politique de développement. La gouvernance n'est pas un simple mode de gestion. Elle est un processus impliquant plusieurs acteurs qui interagissent, entretiennent des relations favorables à la construction d'un idéal de développement. Qu'en est-il de l'adjectif « locale » du concept gouvernance locale.

Dorval (2010) a situé les niveaux d'application de la notion de gouvernance à : (i) la doctrine et l'institution; (ii) les niveaux ou espaces international, régional, national, infra national, local, ou communautaire d'application; (iii) les acteurs impliqués ou les parties prenantes; (iv) l'amont et l'aval; et, enfin, (v) la dimension historique de la gouvernance.

Il s'agit tout simplement d'une précision sur le niveau d'analyse ou l'espace d'analyse de la mise en œuvre de la gouvernance, à l'échelle spatiale. Ainsi la gouvernance telle que nous l'envisageons, est étudiée et analysée à la base, au niveau local. Mais, comme l'a fait remarquer Olivier de Sardan (2009 : 8-24), dans le contexte socio-culturel et politique de l'Afrique, la gouvernance locale est plurielle. Il y a dégagé huit (08)¹⁰ modes de gouvernance locale. A ce propos, et dans une perspective d'analyse de la délivrance de biens et de services publics, il estime que :

« Les instances locales de pouvoir ne sont pas qu'une affaire de légitimité, d'autorité ou de représentativité, mais comportent, elles aussi, une dimension gestionnaire, technique et procédurale. La notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les formes concrètes d'action des pouvoirs locaux en tant que délivreurs de services et leurs interactions directes avec les usagers/citoyens. De ce point de vue, un mode de gouvernance local inclut l'ensemble des modalités par lesquelles une institution locale (formelle ou non, publique ou non), délivrant tels ou tels biens ou services publics ou collectifs, gère les ressources symboliques et matérielles qu'elle contrôle à cet effet, au nom d'une certaine conception de ses intérêts et de l'intérêt public ou collectif. ».

La gouvernance locale est un construit social dont la consistance varie selon les acteurs en présence et leurs interactions, les procédures de sa mise en œuvre ; et la finalité qui est l'offre de service public pour satisfaire des besoins collectifs.

¹⁰ Olivier de Sardan (2009) a identifié huit (08) modes de gouvernance locale en Afrique. Il s'agit de : (i) le mode chefferial, (ii) le mode associatif, (iii) le mode communal, (iv) le mode projectal, (v) le mode étatique, (vi) le mode mécénal, (vii) le mode religieux, et (viii) le mode marchand.

A l'analyse de huit modes de gouvernances proposés par Olivier de Sardan (2009), deux modes nous intéressent particulièrement. Il s'agit des modes communal et étatique. A la lecture de cet auteur, nous nous sommes rendu à l'évidence que le bout par lequel il a axé ses analyses est l'organisation politique, et dans une certaine mesure le fonctionnement des instances en charge d'assurer la gouvernance locale. Or, nous envisageons de saisir ces deux modes par leurs capacités à promouvoir le développement à travers des politiques publiques locales d'insertion des jeunes. En nous inscrivant dans la perspective de ces deux modes de gouvernance, ce n'est pas l'organisation ou la structuration politique qui nous intéresse ; mais plutôt l'articulation et les interactions entre les différents acteurs de gouvernance locale en vue de faciliter et d'organiser le développement local par la promotion de l'emploi. Une recherche réalisée par Kpatchavi (2010 : 33) définit la gouvernance locale comme « *un processus de décision qui vise à valoriser toutes les couches sociales en les impliquant dans la gestion du territoire à travers une responsabilisation de tous.* ». Cela revient à dire que la gouvernance locale est un processus multi-acteurs dans lequel, chaque acteur a une fonction et des responsabilités à tenir quelle que soit sa position sociale.

A travers toutes les clarifications apportées au concept "gouvernance locale", on peut y lire les enjeux de pouvoir entre plusieurs acteurs impliqués dans un processus de développement. Appliquée à la présente recherche, nous suggérons de considérer la gouvernance locale comme la mobilisation des différents acteurs à l'échelon local, dans le cadre d'un partenariat avec d'autres acteurs stratégiques (niveau national et international), en vue de mettre en œuvre des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. L'ampleur et la gravité des difficultés d'insertion sont telles qu'il faut des efforts conjugués de tous les acteurs sociaux, économiques et politiques, dans une logique de solidarité, pour poser les fondations solides d'une politique d'insertion. C'est la mobilisation des forces, des énergies individuelles et collectives dans un cadre de partenariat entre les différents acteurs composant le système

d'insertion qui permettra d'avoir une vision claire des enjeux liés à l'insertion professionnelle des jeunes. Dans cette perspective, à l'image de l'Etat central, les communes apparaissent comme des vecteurs importants de structuration du marché de travail local.

La gouvernance locale induit des effets sur le processus de développement local, notamment les résultats qu'elle génère. L'étude de la gouvernance locale dans un secteur donnée est faite pour produire des informations utiles sur des questions qui se posent à l'échelon local, en termes d'orientations stratégiques, la participation citoyenne, la responsabilisation au niveau local, la gestion des ressources et la redevabilité.

Entreprendre une recherche sur la gouvernance locale spécifique à l'insertion professionnelle, nous conduit à :

- identifier les lacunes et obstacles, réels et potentiels, à la mise en œuvre de politiques locales en matière de l'éducation et de la prise en charge des jeunes ;
- répertorier des besoins spécifiques des jeunes en termes de formation professionnelle et les inscrire dans une logique de gestion axée sur les résultats des initiatives prises dans ce domaine ;
- répertorier les besoins spécifiques aux marchés économiques locaux, notamment ceux des entreprises, en termes de savoir-faire, et voir dans quelles mesures satisfaire ces besoins répertoriés ;
- proposer un plan stratégique d'insertion professionnelle pour aller vers des changements souhaités. Il s'agit d'un plan qui permet de créer un cadre inclusif avec la société civile et le secteur privé dans la gouvernance locale pour penser en synergie aux questions d'insertion professionnelle des jeunes ; et, anticiper sur les questions d'emplois des jeunes par l'identification des secteurs d'activités compétitifs pour l'économie locale et préparer en conséquence la jeunesse.

La présente recherche ne s’inscrit pas dans cette démarche. C’est pourquoi, nous nous intéressons seulement aux indicateurs que nous pouvons prendre en compte pour la recherche sur la gouvernance locale de l’emploi ?

Nous avons répertorié trois (03) groupes d’indicateurs présentés dans la figure 2:

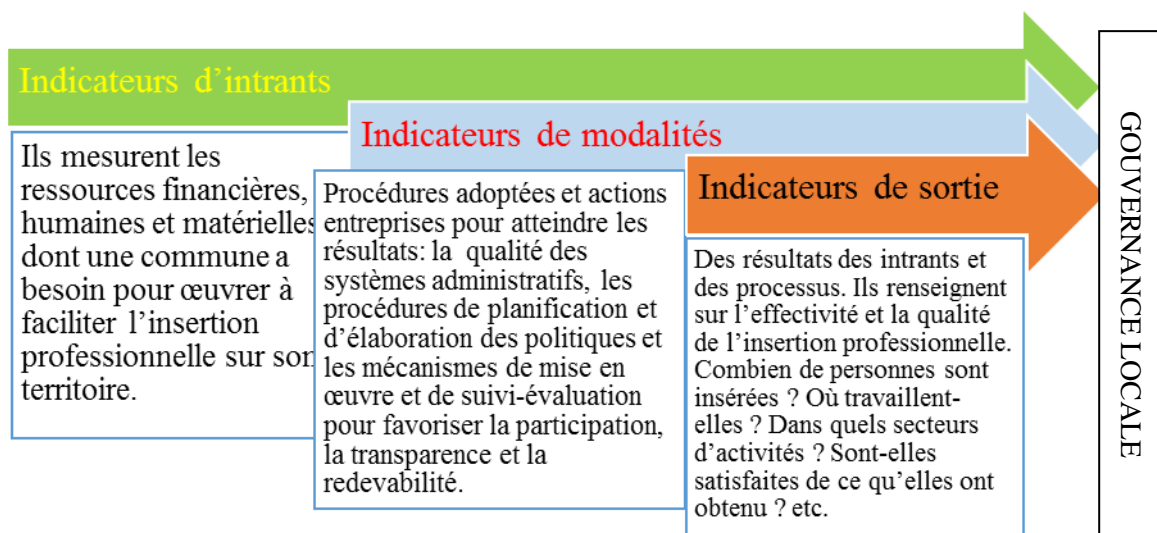


Figure 2: Cadre conceptuel de la gouvernance locale

Source : enquête de terrain, 2015

Comme on peut le constater, les indicateurs d'intrants et de sortie n'évaluent pas les comportements ou les procédures mais se focalisent plutôt sur les investissements qui ont été faits et les résultats obtenus en matière de politique d'insertion.

Les indicateurs de perception évaluent les perceptions ou opinions des citoyens sur diverses questions comme les prestations de services de base, la redevabilité, la réactivité et la corruption. .

Le cadre conceptuel que nous proposons dans le tableau 2, est un outil pour systématiser les informations et les données sur la gouvernance locale en matière d'insertion professionnelle. Il permet d'obtenir des informations utiles sur des questions qui se posent à l'échelon local, comme les orientations à prendre par rapport à la décentralisation, la participation et la responsabilisation au niveau local.

Tableau II: Variables et indicateurs du concept gouvernance locale

VARIABLES	INDICATEURS
Intrants	<ul style="list-style-type: none"> • Existence de document de politique de formation professionnelle • Disponibilité de services d'aide à l'insertion • Part du budget local réservée à la formation professionnelle • Nombre de métiers porteurs identifiés au niveau communal • Document de politique de l'emploi • Nombre de programmes et projets d'insertion • Outils information et d'orientation de jeunes • Accès à la terre et aux autres ressources
Modalités	<ul style="list-style-type: none"> • Actes administratifs pris en faveur de l'insertion • médiation avec les structures de production • Formation professionnelle • Financement et/ou équipement de la création d'entreprise • Facilités fiscales aux entreprises
Extrants	<ul style="list-style-type: none"> • Proportion de jeunes insérés grâce à la politique • Proportion de nouvelles entreprises créées • Proportion des secteurs productifs identifiés et valorisés • Proportion des jeunes satisfaits des actions d'aide à l'insertion • Perspectives d'organisation du secteur de la production • Perspective d'organisation de la formation/éducation

Source : enquête de terrain, 2015

Une fois que ces précisions conceptuelles sont apportées, la construction de la problématique prend son ancrage dans l'empirie car le chercheur est avant tout au contact des réalités sociales qu'il cherche à élucider.

1.2. Communes : vecteurs importants de structuration du marché de travail local

Les constats majeurs que nous avons décrits (1.2.1.) portent sur la crise de l'emploi chez les jeunes de toutes les conditions socio-économiques à l'échelle des communes. Ensuite, nous avons fait une incursion dans les compétences des communes en matière de l'offre de la formation professionnelle (1.2.2.) et l'offre des services publics d'emplois (1.2.3).

1.2.1. Quelques constats de base

Au Bénin, les jeunes sont de plus en plus nombreux à détenir un diplôme et leur niveau de scolarité est de plus en plus élevé. Les politiques éducatives ont favorisé une scolarisation de masse et un accroissement du niveau de qualification de la main-d'œuvre. Elles ont aussi donné lieu à un afflux croissant de diplômés sur le marché du travail. Les efforts conjugués des pouvoirs publics et des partenaires au développement n'ont, en effet, pas réussi à enrayer le chômage qui touche actuellement de nombreux jeunes. Pour se rendre compte de la portée et de l'ampleur de la crise de l'emploi dans les communes au Bénin, les statistiques récentes témoignent de la gravité de la situation en matière d'insertion professionnelle.

Les enquêtes ménages réalisées en 2011 ont révélé qu'entre 2006 et 2011, le chômage est passé de 2,3% en 2006 à 2,7%¹¹. Selon le milieu de résidence, deux constats se dégagent : une évolution discontinue du taux de chômage à Cotonou depuis 2006, passant de 9,3% à 3,2% en 2010 avant de connaître une hausse en 2011 pour s'établir à 6,1%¹².

C'est dans le groupe d'âge 20-24 ans que le taux de chômage est le plus élevé, soit 6,8%. Cette tranche d'âge coïncide avec la fin des études supérieures et la transition sur le marché de l'emploi (stage, premier emploi, etc.). Le constat qui se dégage est que le taux de

¹¹ Ces statistiques sont obtenues en application des critères de mesure du chômage tel que définis par le Bureau International du Travail (BIT) : être sans emploi sur une période de référence (une semaine, en général), être prêt à prendre fonction dès que l'emploi est disponible, avoir entrepris des démarches pour trouver un emploi rémunéré ou indépendant.

¹² Cette évolution en dent de scie s'explique entre autres par le lancement des grands chantiers de construction des voies dans la ville et le lancement simultané des plusieurs initiatives publiques d'aide à l'insertion.

chômage augmente avec le niveau d'instruction. Il atteint 12,5% pour les individus de niveau supérieur et 8,4% pour ceux de niveau secondaire 2. Le taux de chômage des individus de niveau supérieur est environ 10 fois plus élevé que celui des individus non instruits. Le Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4), réalisé en 2013, estime à 4,6% la proportion des personnes âgées de 10 à 64 ans en situation de chômage. En moyenne, un chômeur a passé 48,3 mois (soit 4 ans) dans le chômage et 50% des chômeurs y ont passé 26 mois. L'analyse selon le sexe montre que les femmes passent plus de temps dans le chômage que les hommes : 41,3 mois de chômage pour les hommes et 53,7 mois pour les femmes, soit environ 12 mois de plus pour les femmes. La durée du chômage augmente avec l'âge. L'accès à un emploi devient difficile à partir de 35 ans pour les individus en chômage.

Pour faire face au problème de chômage, les jeunes optent pour les activités économiques dans l'informel. On peut observer dans les gares, les parcs auto, les marchés locaux et les abords des voies et des von, le développement des activités économiques diverses telles que la vente à la sauvette, la vente informelle de carburants, le sempiternel phénomène de 'zémidjan', l'exercice des 'jobs' occasionnels juste pour satisfaire les besoins immédiats, la gérance des espaces commerciaux informels, etc. Tel se présente sommairement le tableau des activités socio-économiques auxquelles s'adonnent les jeunes afin de satisfaire les besoins essentiels. En clair, l'on peut observer des jeunes acteurs diplômés, déscolarisés ou analphabètes qui vivent au jour le jour; sans aucune perspective d'amélioration de leurs conditions de vie. Les conditions que nous venons de décrire et qui restent invariables d'une commune à une autre, invitent à interroger le système éducatif en général. L'école, autrefois perçue comme « facteur de changement » (Henry Janne, 1970 : 286) ou « facteur d'émancipation » (Ahodékon, 2014 : 27) s'essouffle, et n'arrive pas à s'adapter aux mutations que connaît le pays.

1.2.2. Communes : vecteurs de développement de la formation professionnelle

Dans le diagnostic posé sur le système éducatif béninois par Gomez et Ahuanou (2009), ces auteurs ont relevé comme traits caractéristiques de la crise structurelle que connaît le Bénin, qu'il existe « *une jeunesse mal éduquée, peu habituée à l'effort, qui recherche la facilité, la jouissance, les raccourcis et les voies de travers pour réussir* ». Ils constatent en outre, qu'il est difficile de compter au Bénin le nombre de diplômés sans emploi à tous les niveaux. Il en est de même des conséquences diverses que le chômage et le sous-emploi génèrent. Ils en concluent qu' « *il faut, d'une part, repenser la formation, de l'école primaire à l'université, de façon qu'elle satisfasse les besoins réels du marché du travail, d'autre part, créer et faire fonctionner des structures chargées de l'insertion professionnelle* » (Gomez et Ahuanou, 2009 : 69). Il en est ainsi parce que les jeunes représentent selon Assogba (2011 : 10) « *des forces sociales sans cesse émergentes, ayant la capacité créatrice de construire et reconstruire à la fois leurs sociétés* ».

L'une des principales critiques faites au système éducatif est liée à son incapacité à répondre aux besoins de l'économie et aux besoins du marché de travail par des produits compétents. Pour y remédier, la formation professionnelle est perçue comme "la" solution pour régler le problème de chômage et de sous-emploi chez les jeunes. En dépit des investissements en infrastructures, en ingénierie de formation et en mobilisation des communautés, la question de l'inadéquation entre la formation et l'emploi demeure.

Depuis deux décennies, la formation professionnelle est pilotée par l'Etat central avec l'appui des partenaires au développement. Dans le meilleur des cas, les communes restent dans une position médiane entre l'Etat central et les communautés à la base. Dans ce cas, elles procèdent à une « *gouvernance projectale* »¹³ et une « *gouvernance communale* » (de Sardan 2009 : 20-25), de la formation professionnelle en initiant ou en soutenant des programmes et projets dans ce sens. Au pire des cas, des communes restent généralement

¹³ Mode de gouvernance locale basé sur des projets à financement extérieurs (cf. Olivier de Sardan, 2009 : 25)

absentes ou en marge de ces processus de développement et de promotion de la formation professionnelle au niveau de leur territoire de compétence. Pour traduire cette rupture d'action entre l'Etat central et les collectivités locales, le responsable de la Direction de l'Apprentissage des Métiers Artisanaux (DAMA)¹⁴ a fait remarquer que : « *Les autorités au niveau communal n'ont pas encore compris qu'en investissant dans la formation professionnelle et apprentissage, ils pourront élargir l'assiette fiscale. Très peu l'ont compris* ». Ce "désintérêt" que manifestent les responsables au niveau communal entraîne deux conséquences majeures. Il s'agit du faible niveau de développement de la formation professionnelle devant permettre aux jeunes de leur "territoire" d'apprendre un métier afin de participer à la création de la richesse à travers la qualité des biens et services produits pour la satisfaction des besoins de l'économie locale et extérieure. Ensuite, il y a les difficultés de mobilisation des ressources (impôts et taxes) internes pour financer les programmes d'investissement public au niveau communal. C'est en ce sens qu'il faut comprendre les propos du DAMA lorsqu'il affirme que le soutien politique à la formation professionnelle a des incidences positives sur le développement local. Mais qu'est-ce qui peut bien expliquer le "désintérêt" ou l'indifférence des responsables communaux pour soutenir le développement de la formation professionnelle?

Par ailleurs, dans la perspective de l'atteinte de l'OMD 2¹⁵, l'une des actions phares identifiées pour renforcer l'efficacité du système éducatif béninois est de réaliser des réflexions sur le système de régulation des flux par le développement de filières pour l'enseignement technique et la formation professionnelle. Cette option politique s'explique entre autres, par le fait que les chances de maintien ou de rétention des apprenants au niveau des différents ordres de l'enseignement, sont faibles. Dans le rapport de suivi 2012 de la

¹⁴ Propos recueillis dans le cadre de la Recherche transnationale du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE, 2015) sur : Les politiques et les pratiques de la formation professionnelle face aux défis de l'insertion professionnelle des jeunes.

¹⁵ Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD 2) : assurer l'éducation primaire pour tous

mise en œuvre des OMD au Bénin, il est précisé qu'il y a des redoublements dont le taux s'est accru progressivement (10% en 2007, 14,3% en 2008, 13% en 2010 et 16% en 2011). Il y a également le phénomène des abandons et la déscolarisation précoce qui minent encore le système éducatif. En 2008, 39% des apprenants n'ont pas pu terminer le cycle primaire. Sur 61% des apprenants qui ont achevé le cycle du primaire, 34% ont pu accéder à l'enseignement secondaire général. Pire, 37 sur 77 communes ont été identifiées comme des communes dans lesquelles il est difficile d'atteindre l'OMD 2. Dans cette même logique, une étude sur les possibilités de formation des jeunes déscolarisés au Bénin réalisée par Ahodékon (2014) apporte des éléments de réponses sur le devenir des jeunes déscolarisés. Il y ressort que 76% des jeunes déscolarisés vont en apprentissage dans les ateliers ou centres de métiers ; 20% exercent de petits commerces dans l'informel et 4% se retrouvent dans l'oisiveté. Il va donc sans dire que si des mesures efficaces ne sont pas prises, la proportion des apprenants qui ne seront pas pris en charge par le système éducatif va s'accroître avec des risques évidents.

1.2.3. Communes : vecteurs de développement de l'emploi des jeunes

Une étude sur la transition de l'école vers la vie active des jeunes réalisée en 2013 par le BIT et l'INSAE a révélé qu'en termes de la mobilité, 15,2% des jeunes ont changé de commune dont 17,6% chez les femmes et 12,9% chez les hommes. Une lecture plus fine des données statistiques a montré que relativement à la provenance des jeunes, les jeunes du milieu rural sont à peu près deux fois plus susceptibles de changer de lieu de résidence que les jeunes vivant en milieu urbain. Ces jeunes provenant de la zone rurale sont estimés à 39,3%. Un jeune sur trois a déménagé pour des raisons d'études ou de formation. 40% des jeunes qui n'ont pas d'emploi envisagent de déménager pour trouver un emploi (INSAE, BIT, 2013 : 15).

Cette description sommaire sur le maintien et la survie des apprenants dans le système éducatif, sur l'orientation professionnelle des jeunes vers le secteur informel et sur la mobilité de ces jeunes des communes rurales traduit une certaine réalité relative à la quête des jeunes de pouvoir réussir la transition professionnelle, gage de leur épanouissement personnel. Si les conditions étaient réunies au niveau de leur commune de résidence, il est probable que leur mobilité soit moins importante. Il en serait ainsi parce que le pouvoir local aurait créé des conditions sociales, économiques et politiques favorables à leur épanouissement.

Pour faire face à ce défi, l'Etat béninois a mis en place une politique d'insertion et mis en œuvre de nombreux programmes d'aide à l'insertion professionnelle. Plusieurs institutions sont créées à cette fin avec des ramifications au niveau des communes. Mais ce n'est pas suffisant pour dire selon les propos de Barlet, Baron et Lejosne (2011 : 56) que la « *dimension territoriale* » a été prise en compte. En effet, avec la décentralisation, les communes représentent des territoires stratégiques pour la mise en œuvre des politiques sectorielles. C'est au niveau des territoires communaux que se déterminent des priorités d'appui et les choix d'investissements publics. C'est également au niveau des territoires communaux que s'expriment les dynamiques entrepreneuriales à partir de la capacité des promoteurs d'entreprises à identifier et à valoriser les atouts de leur lieu d'implantation (accès à une infrastructure portuaire, zone de production d'une matière première, présence d'un marché, etc.) (Barlet, Baron & Lejosne, 2011 : 56). Dans cette perspective, des actions politiques peuvent être initiées au niveau local pour promouvoir l'insertion des jeunes. Au-delà de tous ces constats de terrain, quel est alors le problème sociologique que traite notre sujet ?

1.3. Du problème social au problème sociologique : l'insertion professionnelle

Il est nécessaire, selon nous, d'apporter des éléments d'éclairage sur ce qu'est un problème social (1.3.1). Suite à ce préalable, nous poserons le problème sociologique que traite le sujet de recherche (1.3.2.).

1.3.1. Ce qu'est un problème social

L'exploitation de l'abondante revue de littérature proposée par Mayer et Laforest (1990) nous a permis de relever un certain nombre d'indices permettant de caractériser un problème social. Un problème est d'abord perçu comme un écart, une fissure, une coupure, une interruption entre une situation présente et une situation souhaitée, désirée. Un problème social est un écart entre ce qui est et ce que les gens pensent devoir être (ou encore, entre les conditions actuelles et les valeurs et normes sociales) ; écart considéré corrigible. Un tel problème n'est pas suffisant pour le qualifier de « social ». Les analyses de Mayer et Laforest (1990) vont dans le sens que *« les problèmes sociaux doivent être distingués des autres problèmes par l'étroite relation que ces problèmes entretiennent avec les contextes institutionnels et normatifs d'une société; un fait social est dit problème en ce sens qu'il représente une interruption, une brisure dans l'ordre des choses conçu comme normal et valable par une société »*.

Cette approche de définition fournit des indices explicatifs de ce que l'on peut considérer comme « problème social ». Nous avons relevé le contexte institutionnel et normatif qui offre une grille de lecture du problème. Bien que le cadre institutionnel et normatif propose la conception à avoir de ce qu'est un problème social, cela n'est pas suffisant. Ces auteurs ont évoqué d'autres indices qui permettant d'identifier un problème social : (1) l'assise social, c'est-à-dire la proportion de personnes concernées par le problème ou le grand nombre de personnes vivant la situation ; (2) le sentiment général de ces personnes qui considèrent cette situation comme intolérable, insupportable ; (3) la prise de conscience pour

une mobilisation et une action collective pour faire face à cette situation et la résoudre pour le bien-être collectif. A ces trois indicateurs, on peut ajouter d'autres, très pertinents, et qui sont développés par Pelletier (1978 : 166) dans l'une de ses affirmations : « *La reconnaissance sociale du problème, indispensable à son accession au statut de problème social, renvoie directement à la question du pouvoir et des rapports de force entre « ceux qui subissent les problèmes de bien-être et ceux qui détiennent le pouvoir de mettre en place des politiques sociales c'est-à-dire ceux qui contrôlent l'appareil étatique* ». Cette reconnaissance sociale doit également être le fruit d'un processus dans lequel le problème social est ressenti par les personnes concernées, reconnu par les institutions et les autorités ; et découvert par les travailleurs sociaux à partir de leur contact quotidien avec personnes vivant le problème. Selon Rezsóhazy (1980 : 85), un problème devient un enjeu « dès qu'il est reconnu, qu'un acteur le prend en charge, qu'une action se déclenche et que celle-ci mobilise tous les acteurs intéressés » à solutionner le problème. Le déficit de gouvernance locale de l'insertion professionnelle peut-il être considéré comme un problème ?

1.3.2. Inaction des communes en matière de politique d'insertion professionnelle

Le problème central au cœur de cette recherche est celui de l'inaction des communes ou l'absence de gouvernance locale en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Il y a une discontinuité dans les offres de services pour l'insertion des jeunes entre l'Etat central d'un côté ; et les communes, de l'autre côté. Cette inaction s'articule à deux niveaux : (1) faible participation des communes aux politiques d'offre de formation professionnelle et (2) faible participation des communes aux politiques d'emplois. La question principale de la présente recherche est : dans quelles mesures l'implication des communes dans les politiques publiques d'insertion professionnelle peut-elle améliorer l'employabilité des jeunes ? Cette question principale a été déclinée en des questions articulatoires qui sont :

1. comment les jeunes vivent-ils l'insertion professionnelle dans les communes cibles?

2. qu'est-ce qui se fait au niveau des communes en termes de gouvernance locale en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes ?

Pour répondre à ces questions sur la base des résultats d'enquêtes de terrain, nous avons formulé des hypothèses de recherche

1.4. Hypothèses de recherche

Les hypothèses de recherche sont de deux ordres. Il y a une hypothèse générale (1.4.1.) et les hypothèses spécifiques qui visent à rendre opérationnelles les questions de recherche. C'est pourquoi, après l'énoncé de l'hypothèse générale, nous l'avons déclinée en des variables.

1.4.1. Hypothèse générale

La politique de l'emploi est définie comme un instrument qui donne une vision et une orientation générale des actions à conduire au plan national pour faire profiter l'aide publique de l'Etat aux jeunes en difficulté d'insertion. Mais dans la définition et la mise en œuvre de cette politique, une dimension semble être occultée. Il s'agit de la décentralisation avec pour implication, entre autres, l'exigence d'une gouvernance locale qui promeut le développement local. Pour preuve, c'est dans le cadre de la mise en œuvre d'un des programmes d'insertion que les acteurs se sont rendus compte de la pertinence d'associer les communes à toutes les actions publiques visant l'insertion des jeunes. C'est ainsi qu'il a été institué, dans le cadre du Partenariat Décentralisé pour l'Emploi (PaDE), un Point Focal Emploi (PFE) au niveau des communes pour faciliter l'accès des communautés à la base aux informations relatives aux différentes actions du Ministère en charge de l'emploi. Vu sous cet angle, le PFE apparaît comme un instrument de communication sur les actions du Ministère sectoriel en charge de l'emploi. Les communes ont dans ce cas, une marge de manœuvre assez marginale.

A l'évaluation de ce programme, les différents acteurs impliqués ont reconnu la nécessité de renforcer l'idéal de PFE par la création et l'opérationnalisation des Services Communaux de

l'Emploi (SCE) qui joueront un rôle de médiation entre les demandeurs d'emplois et l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi (ANPE). A tout point de vue, il est clair qu'il s'agit d'un réajustement des fonctions du PFE. Dans tous les cas, les communes ne peuvent pas jouer de façon autonome, un rôle de promotion de l'emploi. Sans prendre le risque d'une généralisation hâtive, en partant des remarques précédentes et en se référant au cas des communes cibles de la recherche, nous avons émis l'hypothèse générale suivante : ***la participation effective des communes aux politiques d'insertion professionnelle implique une appropriation de leurs compétences en la matière.***

Les pratiques de gouvernance locale visant à réduire le chômage chez les jeunes se manifestent par des initiatives de formation, d'orientation professionnelle, d'aide à l'insertion (appui financier, équipements, etc.) prises par les responsables communaux et par les acteurs de la société civile (ONG, Association, Groupements, etc.). Les dynamiques locales pour soutenir l'insertion professionnelle des jeunes existent. A côté de ces acteurs locaux, il y a l'Etat central qui a défini et met en œuvre la politique d'insertion des jeunes. L'Etat étend tous ses tentacules dans différentes communes pour offrir aux jeunes des opportunités d'emplois.

Les communes apparaissent alors comme un espace où se confrontent plusieurs acteurs en interaction constante pour résoudre le problème de manque d'emplois. C'est à ce niveau que l'étude sur les pratiques de la gouvernance locale en la matière devient intéressante pour identifier, décrire et analyser comment les acteurs locaux se mobilisent face à un phénomène jusqu'ici traité essentiellement par l'Etat central. La dynamique de la gouvernance locale en matière d'emplois, reste fragilisée par le monopôle que l'Etat a sur l'ensemble des institutions dont la fonction essentielle est d'offrir aux jeunes des opportunités d'emplois. Dans ce cas, la faible implication des communes constitue la variable indépendante qu'il nous faut décrire et expliquer ; en lien avec la faible appropriation des compétences, variable

dépendante ; pour comprendre les relations entre les compétences des communes et leurs implications dans la fabrique de l'aide publique à l'insertion professionnelle.

L'hypothèse générale émise est une proposition qui se décline en deux hypothèses spécifiques que nous avons précisées comme il suit.

1.4.2. Hypothèses spécifiques

Suivant l'hypothèse générale que nous avons explicitée au point 1.4.1, nous avons déduit deux (02) hypothèses spécifiques.

1. L'insertion professionnelle est liée aux capitaux économique, social et culturel mobilisés par des jeunes.

Le chômage est une difficulté dont la prise en charge relève des compétences entre plusieurs acteurs : politiques, économiques et éducatifs. Les démarches individuelles d'insertion professionnelle sont plurielles. D'ordinaire, un jeune en quête d'emploi fait recours soit à la formation professionnelle ou l'apprentissage pour avoir un diplôme, soit aux structures d'aide à l'insertion, soit encore aux réseaux relationnels, et même aux structures de financement des projets d'entreprises, etc. Ce sont des ressources matérielles et immatérielles mobilisables pour faciliter l'insertion professionnelle. Parfois, la combinaison du capital social, capital culturel et capital économique améliore les possibilités d'une insertion rapide et sûre. En procédant à une analyse des capitaux mobilisés, il nous est alors possible d'une part, de saisir les rationalités qui justifient cette pluralité de démarche des jeunes; et d'autre part, de mettre en lumière ce qu'elles apportent de nouveau à la compréhension des formes de lutte contre le chômage selon les acteurs concernés.

2. La mise en œuvre des compétences par les communes favorise une gouvernance locale de l'insertion professionnelle.

En matière de gouvernance locale, les communes apparaissent comme des réceptacles des politiques d'insertion professionnelle prises par l'Etat central. Certains acteurs sociaux

attendent de l'Etat central des actions pour améliorer leur employabilité. D'autres croient que la bonne volonté des acteurs économiques du secteur privé suffira à régler le problème de chômage et de sous-emploi des jeunes. Entre ces deux façons de voir, il y a la dimension territoriale qui est occultée dans la mesure où les investissements que peuvent faire les communes dans l'insertion professionnelle des jeunes constituent une stratégie politique pour accélérer la dynamique de développement local. Ainsi, en mettant en œuvre les compétences que les textes sur la décentralisation leur confèrent, les communes peuvent contribuer de façon qualitative à la résolution de la question du chômage.

La gouvernance locale offre une chance pour aborder, au niveau local, les questions majeures liées à l'employabilité.

Ces hypothèses formulées servent de balises dans la conduite des recherches pour réaliser des objectifs de recherche que nous avons présentés au point 1.5.

1.5. Objectifs de recherche

Toute recherche s'inscrit dans la poursuite des objectifs. Les objectifs que nous poursuivons à travers la présente recherche sont précisés ci-après.

1.5.1. Objectif général

La présente recherche vise à analyser les rôles des communes en matière de politique d'insertion professionnelle pour le développement local. Cet objectif général se décline en deux (02) objectifs spécifiques.

1.5.2. Objectifs spécifiques

Deux (02) objectifs spécifiques sont poursuivis à travers cette recherche. Il s'agit de :

1. décrire le vécu des jeunes dans leur parcours d'insertion professionnelle ;
2. établir les liens entre les compétences des communes et la politique d'insertion professionnelle pour le développement local.

Une fois ces analyses faites, il nous faut à présent trouver un ancrage théorique à notre recherche. En effet, tout ordre de fait social ou de réalité sociale n'est pas vierge de théorie. Derrière chaque réalité sociale, se cache une théorie qu'il revient au chercheur de découvrir dans les travaux scientifiques antérieurs et d'exploiter tout le potentiel, car bien exploitée, la théorie génère des idées fécondes pour mieux comprendre la réalité sociale. A ce propos, il nous plait de rappeler l'assertion de Bélanger et Rocher (1970 : 5) selon laquelle : « *Sans cadre théorique, une masse d'études empiriques ne sera jamais qu'un amas incohérent d'observations particulières, sans liens entre elles et sans suite logique.* ». L'objet du chapitre suivant est de produire le cadre théorique spécifique au sujet de recherche.

Chapitre 2 : Cadre théorique et approche méthodologique

L'ancrage théorique offre des éléments d'analyse du sujet de recherche. C'est la phase où nous avons réalisé l'exploration et l'analyse critique des travaux antérieurs en rapport avec le sujet de recherche pour y extraire les concepts utilisés, le champ disciplinaire dans lequel s'inscrivent les recherches sur l'insertion ainsi que les modèles d'analyse utilisés. Ce travail préalable est nécessaire pour retracer les évolutions des recherches et des connaissances produites sur l'insertion et la gouvernance locale (2.1.) afin de préciser la contribution de la recherche à la science et au développement (2.2.), le cadre de référence théorique et les modèles d'analyse choisis pour analyser le sujet de recherche (2.3.) et l'approche méthodologique (2.4).

2.1. Recherches sur les politiques d'insertion et connaissances produites

2.1.1. Construction de l'insertion professionnelle

Selon Gilbert (2007 : 24) dans un contexte de plein emploi, la problématique d'insertion reste marginale. Dès lors qu'il y a pénurie d'emploi, il est de l'obligation de la société de travailler à offrir à chaque acteur social la chance d'avoir un travail épanouissant. C'est dans ce sens qu'elle reprend l'idée de Lorriol (1999 : 9) selon qui, l'insertion est : « *une catégorie d'action publique visant à pallier les défaillances des mécanismes d'intégration à un niveau essentiellement individuel* » (Lorriol, 1999 : 9).

Elle a dégagé deux champs d'action dans l'exploration du concept insertion, d'un point de vue sociologique. Le premier champ est celui de la politique d'insertion qui concerne les stratégies politiques, économiques et sociales que déploie la communauté pour, selon Gilbert (2007 :24) « *lutter contre l'exclusion de certains de ses membres qui possèdent une plus grande vulnérabilité* ». Dans cette perspective, ce sont les politiques et programmes d'insertion et les acteurs qui les mettent en œuvre qui viennent en première ligne d'analyse. L'acteur social (individu) occupe une position secondaire dans l'analyse sociologique. Le

second champ d'analyse prend appui sur la logique selon laquelle l'individu est un acteur stratégique capable de prendre des décisions et d'agir en conséquence pour améliorer son niveau de vie.

Dans son travail de recherche, elle a privilégié le second champ d'analyse en mettant l'acteur social au centre de ses réflexions pour saisir toutes les options, tous les choix qu'il fait pour réussir son insertion professionnelle. Mais, dans le cadre de la présente recherche, c'est plutôt le premier champ d'analyse qui nous intéresse.

D'abord, la perspective d'une gouvernance locale offre la légalité et la légitimité aux acteurs politiques au niveau local pour définir des politiques d'insertion dont la mise en œuvre peut aider les jeunes à pouvoir s'insérer professionnellement. Ensuite, jusque-là, les politiques et programmes d'insertion sont définis par l'Etat central qui les dissémine au niveau des communes par l'intermédiaire des services déconcentrés. Or, l'investissement dans les ressources humaines peut être une stratégie politique pour accélérer la dynamique de développement local.

Le concept « insertion professionnelle » ne signifie pas seulement une relation entre la formation et l'emploi. Comme l'ont démontré les travaux de Fournier et Monette (2000 : 40), ce concept intègre les aspects tels que l'insertion sociale ou le lien social. C'est dans ce sens qu'elle a rappelé les trois grandes zones d'affiliation déterminées à savoir : la zone d'intégration, la zone de vulnérabilité et la zone de marginalité.

- ✓ la zone d'intégration, concerne les acteurs sociaux qui possèdent un travail stable et un réseau relationnel assez riche et varié;
- ✓ la zone de vulnérabilité regroupe des acteurs sociaux qui sont en sous-emploi ou qui ont un emploi précaire et qui ont un réseau relationnel fragile; et
- ✓ la zone de la marginalité comporte les acteurs sociaux qui n'ont pas d'emploi et qui vivent un isolement social.

La zone d'intégration regroupe des acteurs sociaux qui ont réussi à avoir un emploi stable et permanent et qui entretiennent de très bonnes relations avec l'environnement professionnel, économique et social. Ils ont un bon carnet d'adresses, qui dans une certaine mesure, a contribué à leur permettre d'avoir l'emploi qu'ils désirent. Ainsi, pour résoudre tout problème d'ordre professionnel, '*ils connaissent quelqu'un qui connaît quelqu'un*' ou *quelqu'un qui est "bien placé"*, pour reprendre l'expression du sens commun¹⁶. Quant à la zone de vulnérabilité, elle regroupe des acteurs sociaux qui ont un emploi précaire qui leur donne le sentiment d'insatisfaction et les pousse à être constamment en quête de nouvelles opportunités d'emplois plus épanouissantes. Cependant, la pauvreté de leur réseau relationnel les empêche d'être informés des opportunités existantes. Enfin, la zone de marginalité comporte des acteurs sociaux qui n'ont pas un emploi, qui sont rarement informés des opportunités disponibles et ne font rien pour en être informés et qui se referment sur eux-mêmes parce qu'ils ne connaissent personne qui puisse les aider à avoir un emploi. Ils vivent un isolement social et vivent leur situation de manque d'emploi dans la résignation. Cette classification est intéressante parce qu'elle met en évidence l'importance du réseau social dans le processus d'insertion professionnelle des jeunes.

De son côté, Dubar (1998 : 33) a postulé que le glissement de l'insertion professionnelle vers l'insertion sociale s'explique par la pénurie de l'emploi. Dans un contexte de plein emploi, nul n'a véritablement besoin de faire recours à son réseau relationnel pour avoir du travail. On a du travail parce qu'il est disponible, parce qu'on le veut et parce qu'on le mérite sur la base des compétences. C'est alors qu'il soutient que : « *Considérée pendant longtemps comme une phase courte souvent quasi instantanée entre la formation (scolaire) et l'emploi (stable), l'insertion apparaît de plus en plus, à cause des transformations dues à la crise,*

¹⁶ Le « sens commun » est bien souvent un mélange de connaissances empiriques et d'idées transmises par d'autres (théories, croyances, superstitions,...) et par voie de conséquence, il mêle les idées justes aux erreurs (Rogel, 2004 : 8. Introduction impertinente à la sociologie). Cette expression est également utilisée par Claude Giraud (1997 :103) pour parler de « l'usage de catégories de pensée non explicitées » (Claude Giraud, 1997 ; Histoire de la sociologie) par la science.

comme un processus complexe et difficile d'alternance de périodes de chômage, d'emplois précaires et de formation pouvant aboutir ou non à la stabilité professionnelle » (Démazière et Dubar, 1994 : 50). A sa suite et dans cette même logique, Fournier et Monette (2000 : 15) affirment que « *L'insertion professionnelle est parfois perçue comme un processus sans fin, continu, jamais achevé dans lequel la personne doit toujours être en mouvement et doit se tenir à l'affût des occasions pour s'améliorer et se développer* ».

Partant du constat général selon lequel les jeunes vivent de nombreuses difficultés d'insertion, Laflamme (1989) a interrogé de nouvelles variables pour étudier les différentes phases du processus de leur insertion professionnelle. Le niveau d'instruction avec pour indicateur le diplôme ; le sexe et l'influence des technologies nouvelles ont été mis à contribution à cette fin ; remettant en question le rôle et la place de l'école dans l'insertion professionnelle des jeunes. Il suggère dans ce sens d'aller au-delà des appréhensions du sens commun qui voit à travers les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes, l'inadéquation entre la formation et les exigences des marchés de travail. C'est alors qu'il propose d'analyser l'insertion professionnelle comme « *un phénomène complexe où des groupements sociaux interviennent pour l'orienter et la définir. Ces groupements, syndicats, associations patronales, associations de parents, d'étudiants, de professeurs, etc., s'affrontent dans l'institution scolaire et sur le marché du travail, et l'insertion professionnelle devient l'un des enjeux de leurs relations.* ». (Laflamme, 1989 : 232)

Quant à Paugam (1999), il a pris appui sur deux dimensions qu'il juge fondamentales pour étudier l'intégration professionnelle. Il a pris en compte « *le degré de satisfaction dans le travail et le degré de stabilité de l'emploi* ». Selon lui, le degré de satisfaction dans le travail renvoie à « *la logique productive de la société industrielle et à la complémentarité des fonctions dans l'organisation du travail* ». En ce qui concerne le degré de stabilité de l'emploi, il met en exergue « *la logique protectrice de l'État-providence au sens de la*

reconnaissance de droits sociaux dérivés de l'emploi ». C'est sur cette base qu'il a relevé quatre types d'intégration professionnelle qui sont : « *l'intégration assurée, l'intégration incertaine, l'intégration laborieuse et l'intégration disqualifiante* ».

Le travail occupait toujours une place fondamentale dans les mécanismes de socialisation et donc d'intégration sociale. Selon lui, pour qu'un jeune puisse dire qu'il a "du travail", ce dernier s'assure que l'activité exercée lui offre non seulement les possibilités d'un épanouissement personnel dans le présent ; mais aussi de la garantie de jouir d'un mieux-être dans le futur. L'idéal d'une transition et d'une insertion professionnelle réussie est celui qui facilite « *la double assurance de la reconnaissance matérielle et symbolique du travail et de la protection sociale qui découle de l'emploi* », (Paugam, 1999 : 720). Cet idéaltype qui conjugue satisfaction dans le travail et stabilité de l'emploi peut être qualifié d'intégration assurée. La plus-value de l'étude de cet auteur est de réussir à modéliser l'intégration professionnelle en rapport avec la double assurance que tout jeune attend du travail en faisant ressortir les insatisfactions ou les « déviations » associées. C'est ainsi que sur la base des deux dimensions de base, il a répertorié trois types de déviations par rapport à une intégration assurée. Il s'agit d'abord de l'intégration incertaine (rapport positif au travail, rapport négatif à l'emploi), d'intégration laborieuse (rapport négatif au travail, rapport positif à l'emploi) et d'intégration disqualifiante (rapport doublement négatif au travail et à l'emploi) (Paugam : 1999 : 721). Une autre réalité sociale mise en exergue par divers chercheurs (Laflamme, 1993 ; Fourcade, Paul & Vernière, 1994, Dubar, 2001) concerne la volonté des jeunes de prolonger des études académiques parce qu'ils n'ont pas pu trouver du travail.

Y-a-t-il une relation entre la proximité géographique et les difficultés d'insertion des jeunes ? C'est à cette question qu'ont tenté de répondre Couppié et Gasquet (2011) selon qui les quartiers défavorisés de France ont la réputation de concentrer des jeunes en mal d'insertion professionnelle. La stigmatisation des populations résidentes dans ces quartiers

défavorisés influe négativement sur les capacités de celles-ci à pouvoir gagner en confiance et oser aller sur le marché de travail dont les centres d'emplois sont très éloignés. L'éloignement géographique, la faible qualité du réseau social dans lequel s'insèrent les jeunes, le manque de qualification requise, etc. sont autant de facteurs qui ont des effets pervers sur le processus d'insertion des jeunes habitant les quartiers défavorisés.

2.1.2. En contexte africain, l'insertion professionnelle est un problème récent

Des débats réalisés au cours de la conférence internationale sur la formation professionnelle face au défi de l'insertion professionnelle des jeunes, organisée en 2014 par le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education, il ressort que la question d'adéquation formation-emploi a émergé au Bénin avec (1) l'introduction de l'école dans les pays africains avec pour ambition essentielle de satisfaire les besoins immédiats des colonisateurs en ressources humaines corvéables, (2) l'avènement du salariat, et le mythe d'*Akowé*¹⁷ (3) le recrutement systématique des cadres sortis des universités et centres de formation. Le désenchantement a commencé avec l'importance du flux des cadres formés qui est au-dessus des capacités d'absorption des administrations publiques. Depuis, les effectifs n'ont cessé de croître avec pour corollaire des taux de chômage important qui défient les différents acteurs (communauté scientifique, Etat, ONG, PTF, famille, etc.) qui s'y penchent (Baba-Moussa, 2014)¹⁸. Cette désarticulation de la relation formation-emploi a été évoquée par Kiamba (2007 :156), lorsqu'il fait remarquer que « *le système éducatif devrait préparer les jeunes générations à acquérir des compétences pour occuper uniquement des emplois salariés, mais également des outils indispensables pour leur insertion dans la vie active* ». Constatant le déséquilibre entre le système éducatif sensé être en adéquation avec les réalités socio-économiques du pays et les politiques d'emploi mises en œuvre, cet auteur soutient à la suite

¹⁷ Ou mythe de « cols blancs » selon l'expression de Callaway (1971 : 31)

¹⁸ Communication présentée au cours de la conférence internationale sur « La formation professionnelle et apprentissage face au défi de l'insertion des jeunes » organisée en Août 2014 par le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) à Cotonou, Bénin

des analyses de Balandier (1955) qui, après une analyse des opportunités de travail au Congo, avait pensé que les conditions politiques, administratives, économiques et sociales ne permettraient pas de « garantir à l'ensemble de la population des « Brazzavilles Noires » des possibilités et des conditions adéquates d'une insertion socioprofessionnelle, des moyens d'avoir des revenus réguliers, ainsi que des éléments leur permettant de jouir d'un niveau de vie acceptable et progressif » (Kiamba, 2007 : 276). L'école devient ainsi une machine à produire des chômeurs. Ce contraste entre l'image idéaltypique de l'école et les réalités du terrain conduit à être plus prudents dans les analyses. D'un côté, le chômage n'est pas qu'un phénomène urbain. De l'autre côté, le chômage ne concerne pas que des jeunes scolarisés. Il s'agit d'un problème général, de grande envergure.

Dans la marche des pays africains vers le développement, l'éducation (dans son sens le plus large) a un rôle majeur à jouer, en tant qu'instrument pour réaliser des changements positifs (Ahodekon, 2014, Ahuanou et Gomez, 2009, Kiamba, 2007, Nekpo, 1999). Tous ces auteurs ont également reconnu que les systèmes éducatifs africains traversent une crise profonde en termes d'organisation et de coordination internes ; et aussi dans leur relation avec le système productif.

Autrefois, les offres d'éducation et de formation en Afrique concernent tout le cycle de la vie humaine et se veulent globales, intégrées de sorte à rendre tout bénéficiaire capable de jouer un rôle actif dans la société. C'est en ce sens que Kaboré (2014 : 127) a affirmé que « L'éducation en Afrique est [donc] en général globale, fondée sur la coopération, la sympathie, donnant aux différents types d'apprentissage en jeu une orientation fonctionnelle, permanente ». Dans le contexte socio-culturel africain marqué par l'analphabétisme des adultes et par une forte déscolarisation des jeunes, surtout en milieu rural, l'éducation non formelle des jeunes et l'apprentissage dans les structures informelles

de production offrent une occasion pour tous les bénéficiaires de se rattraper pour acquérir des compétences nécessaires à leur insertion professionnelle.

De même, les travaux des chercheurs ont fait état des représentations que l'on a de l'éducation, du travail et de la vie en communauté. Pour illustrer nos propos, nous nous appuyons sur une approche de définition proposée par Baba-Moussa, Moussa & Rakotozafy (2014 : 30) qui estiment que l'on peut définir l'éducation comme : « *le processus de socialisation des membres d'une communauté donnée, afin de leur permettre d'acquérir les savoirs, savoir-faire et savoir-être nécessaires à leur vie sociale. Les premiers correspondent aux informations utiles pour survivre dans leur environnement physique : s'y adapter, le maîtriser voire le transformer. Les seconds renvoient aux compétences techniques nécessaires à la production, et les troisièmes se réfèrent aux valeurs sociales et culturelles de leur société, c'est-à-dire la connaissance de ce qui est bon ou mauvais, désirable ou réprouvé* ». La formation était faite pour que l'acteur social soit compétent et polyvalent, à tout point de vue. L'insertion socio-économique se produit au fur-et-à mesure que l'éducation se fait.

De plus en plus, l'on tend à rechercher les possibilités d'offrir un format amélioré de ces types de formation. Il en est ainsi parce que, face à des acteurs peu qualifiés, pas du tout qualifiés ou qualifiés, les exigences du marché restent applicables à tous. Les soucis de productivité et de rentabilité économique légitiment les attentes des employeurs en termes de compétences. L'étude transnationale réalisée sous la coordination scientifique de Mumpasi Lututala (2012 : 17), a montré qu'au Bénin, les compétences ci-après sont les plus recherchées : 1) les expériences acquises pendant les emplois antérieurs exercés; 2) la volonté de travailler dans l'entreprise ; 3) la personnalité ; 4) le sens de responsabilité ou la capacité à prendre des initiatives; 5) les capacités à communiquer ; et 6) les capacités à s'adapter à la culture de l'entreprise. Ces résultats, fruits d'une étude transnationale, ont fait

des observations similaires au Sénégal aussi. Ici comme ailleurs, tous les types de compétences, qu'ils relèvent du savoir, du savoir-faire ou du savoir-être, sont exigés par les employeurs. C'est la mobilisation des capitaux : intellectuel, psychologique, social et économique qui prépare l'acteur social à la transition ou à l'insertion sur le marché du travail.

Sur un autre angle d'analyse, Callaway (1971 : 30) a soutenu que face à la situation du chômage de la jeunesse, le défi économique le plus crucial est d'amener un plus grand nombre de gens capables à concourir d'une manière plus productive au processus de développement. Il s'agit de leur offrir des possibilités de formation ou d'éducation qui puissent les préparer en conséquence pour le marché de l'emploi. C'est en ce sens qu'il faut comprendre les propos de Coverdale (1974 : 24) lorsqu'il a soutenu que pour promouvoir le changement ou arrêter l'exode rural, la formation professionnelle au niveau élémentaire doit relever uniquement de la compétence d'un nombre de départements aussi limité que possible; son objet doit être de fournir aux collectivités un personnel polyvalent parfaitement au courant des coutumes, des traditions et des conceptions du monde rural. Il transparait en filigrane l'idée de trouver un ancrage territorial à la formation afin qu'elle s'adapte aux réalités sociales et culturelles de l'environnement qu'elle est censée améliorer. Mais ce choix n'est pas toujours accepté par ceux que Callaway (1971) désigne sous l'appellation des « cols blancs » ou des *Akowé*.

En effet, l'allégorie des « cols blancs » ou le refus de tout travail manuel a été évoquée pour expliquer déjà dans les années 70, la situation de chômage des jeunes ayant consacré de longues années de leur vie à la formation. Il s'en est suivi une difficulté de reconversion. C'est dans ce sens que Callaway (1971 : 31) estime qu'

‘il est assez naturel que ceux qui ont fait des études veuillent en tirer le meilleur parti possible et tant qu'un employé de bureau gagnera plusieurs fois le salaire d'un

ouvrier du bâtiment, les jeunes s'acharneront à devenir employés de bureau; tant qu'une existence passée à travailler à l'exploitation agricole familiale ou à exercer un autre métier au village ne leur offrira que de médiocres perspectives, ils la fuiront. Il est inutile de leur prêcher le « retour à la terre » dès lors qu'aucune possibilité, fût-ce la plus modeste, ne leur est offerte''.

On peut constater à travers cette assertion que l'auteur met l'accent sur le minimum de conditions à réunir pour motiver les jeunes à s'engager résolument dans des formations professionnelles qui vont déboucher sur l'exercice des métiers professionnels. Il en déduit donc une transformation des structures mentales des jeunes dans la mesure où la vie en milieu rural leur a offert très peu de perspectives d'amélioration de leurs conditions de vie.

Une étude réalisée par MacIntosh (2009 : 2009) a fait état de ce que les emplois des personnes peu qualifiées et celles qui ont un revenu faible sont de plus en plus menacés dans de nombreux pays de l'Europe. Mais dans le contexte actuel du Bénin, il n'est pas question d'une menace sur l'emploi. Il est question de ce que le chômage concerne des personnes qualifiées, des personnes peu qualifiées et des personnes non qualifiées. Pour ces catégories d'acteurs, les politiques d'insertion prévoient un volet formation professionnelle et apprentissage pour élever leur niveau de qualification afin qu'ils soient en phase avec le marché économique. C'est alors que Carnoy (1977) affirmera que le développement de l'éducation génère, aussi bien chez les apprenants que chez leurs familles, des espoirs d'insertion professionnelle que n'arrive pas à satisfaire une économie. L'écart entre l'école et les possibilités d'emplois qui sont offertes aux jeunes reste très important et fait du coup, du chômage des jeunes, un sujet de préoccupation croissante.

Dans la perspective de mieux comprendre les difficultés réelles auxquelles les immigrants du Maghreb, de la Turquie et de l'Afrique de l'Ouest sont confrontés, Manço (2011) a réalisé une étude à travers laquelle, il a présenté les actions entreprises par les acteurs locaux et/ou

régionaux, ainsi que les politiques publiques appelées à contribuer au dépassement de ces obstacles. Les principales difficultés se résument à l'écart entre les qualifications linguistiques, certificatives des immigrants et les besoins fort changeant du marché de l'emploi belge et wallonne.

2.2. Contribution de la recherche à la science et au développement

Les études évoquées dans la revue de littérature considèrent l'insertion comme une relation entre l'emploi et le marché du travail ou l'économie. Progressivement certains auteurs ont abordé l'insertion du point de vue des acteurs du système d'insertion en insistant sur les rôles de l'Etat. Cette conception a longtemps dominé les représentations que les acteurs sociaux se font de leur insertion à savoir que l'Etat est le seul qui soit en mesure d'offrir des opportunités d'emplois stables et durables. D'autres chercheurs ont orienté leurs recherches sur la trajectoire de l'acteur social dans son processus d'insertion. D'autres encore, ont fait remarqué que pour étudier l'insertion, il faut en amont appréhender le système de formation professionnelle et en aval, la transition et l'insertion professionnelle. Nous trouvons pertinentes toutes ces pistes d'analyse de l'insertion.

Dans le cadre de la présente recherche, nous voudrions aborder un autre angle d'analyse relatif à la mise en œuvre des politiques d'insertion. Pour y arriver, nous avons contextualisé les politiques d'insertion en l'inscrivant dans une perspective de la gouvernance locale ; notamment avec la décentralisation qui fait des communes des acteurs intermédiaires entre l'Etat et les communautés à la base. En outre, l'axe principal d'analyse sociologique est les politiques d'insertion et un peu moins, l'acteur social (individu). Une telle perspective d'analyse nous permettra de voir le continuum entre l'Etat et les communes dans la mise en œuvre des politiques d'insertion. Par ailleurs, après avoir apprécié les différents niveaux d'intervention de ces acteurs collectifs (Etat et communes), nous allons poser les jalons d'une approche pour l'implication des acteurs locaux dans les politiques d'insertion.

Enfin, nous nous inscrivons dans le prolongement des réflexions engagées par des sociologues de l'éducation pour non pas rechercher l'introuvable adéquation entre la formation et l'emploi ; mais plutôt, pour voir comment les différents acteurs à l'échelon local, se mobilisent pour promouvoir l'insertion professionnelle des jeunes.

Cette recherche, au-delà des aspects scientifiques, nourrit l'ambition de contribuer à un renouvellement de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques d'insertion professionnelle. Ce renouvellement va s'opérer avec l'implication des communes, qui prenant conscience de leur rôle, vont asseoir des politiques publiques locales pour promouvoir l'insertion professionnelle en vue du développement local à travers la mise en œuvre des compétences que les textes sur la décentralisation leur confèrent.

Après la présentation de ces quelques éléments autour desquels s'articulent nos réflexions, nous préciserons le cadre de référence théorique (2.3.1.) en précisant le champ disciplinaire dans lequel s'inscrit la présente recherche ; et les modèles d'analyse (2.3.2.) que nous avons mobilisés pour interpréter les résultats de recherche.

2.3. Cadre de référence théorique et modèles d'analyse

2.3.1. Cadre de référence théorique

Le champ disciplinaire dominant dans cette recherche est la sociologie de l'éducation. En effet, la sociologie de l'éducation a été, pendant longtemps, considérée comme un champ disciplinaire qui ne s'intéresse pas fondamentalement aux questions de formation professionnelle et plus particulièrement, de l'insertion professionnelle des jeunes, le « *devenir des diplômés* » (Trottier, 2001 : 5). Dans les années 30, la sociologie de l'éducation s'est particulièrement intéressée à l'étude des relations éducation/socialisation et sur la fonction de l'intégration sociale de l'éducation. Dans les années 60, l'axe principal de recherche en sociologie de l'éducation est construit autour des thématiques telles que l'inégalité des chances et le rôle de l'école dans la reproduction des inégalités sociales. Les

travaux de recherche des auteurs tels que Bourdieu et Passeron (1970), Baudelot et Establet (1971), etc. ont fait des apports intéressants sur la compréhension de l'institution scolaire et les déterminants sociaux des situations et des parcours scolaires ; l'organisation des savoirs et l'appropriation de ces savoirs par des acteurs sociaux. Dans les années 80, la sociologie de l'éducation a orienté des recherches vers la question des acteurs scolaires, de leurs expériences, de leurs stratégies, des interactions qui ont lieu entre ces acteurs stratégiques. Les recherches réalisées par les auteurs portent essentiellement sur les stratégies des acteurs scolaires (apprenants, enseignants, parents, etc.), les problématiques de l'apprentissage et les rapports aux savoirs.

Dans une dynamique de renouvellement des thématiques et compte tenu des crises sociales et économiques qui ont secoué le marché du travail, les sociologues de l'éducation se sont penchés sur la problématique des « *relations entre l'éducation, l'économie et la structure des occupations* » (Trottier, 2001 : 6). Dans cette perspective, des travaux de recherches scientifiques ont été conduits pour comprendre dans quelles mesures l'éducation et la formation peuvent concourir à l'insertion professionnelle des jeunes d'une part, et d'autres part, les politiques et les pratiques en matière de formation et de l'insertion professionnelle des jeunes. Cette problématique a paru importante au point où en 2000, *Société et éducation*, une revue internationale spécialisée en Sociologie de l'éducation, a consacré un numéro entier à l'analyse des relations entre éducation et travail et aux acteurs de l'insertion.

Nous nous inscrivons dans une logique de poursuite des réflexions engagées par des sociologues de l'éducation pour comprendre la préoccupation sociale liée à l'insertion professionnelle des jeunes. Pour ce faire, nous avons mobilisé trois approches théoriques : la décentralisation, l'analyse structuro-fonctionnaliste et l'interactionnisme symbolique.

2.3.2. Modèles d'analyse

Nous voudrions, à la suite des différents auteurs qui ont fait de pertinentes contributions à la compréhension des rapports entre le système productif et le système éducatif et aux acteurs d'insertion, aborder un autre angle d'analyse en saisissant les questions d'insertion professionnelle à l'échelon local. Les modèles d'analyse retenus sont des paradigmes¹⁹. Dans cette perspective, nous mobiliserons trois grands paradigmes à savoir : la décentralisation, l'analyse structuro-fonctionnaliste et l'interactionnisme symbolique.

2.3.2.1. *Décentralisation comme paradigme*

Dans quelles mesures peut-on dire que la décentralisation est un paradigme ? Les travaux de recherche en sociologie du développement ont suffisamment abordé la décentralisation pour comprendre le processus de développement et la gouvernance au niveau des pays de l'Afrique de l'Ouest. Selon de Sardan (2009 :2), « *la décentralisation constitue un fait majeur de la dernière décennie en Afrique francophone. Le mode communal de gouvernance locale est lié à ce processus* ». Les recherches sur les politiques et les pratiques en matière de la décentralisation ont abouti à un décryptage de la valeur heuristique et pratique de la décentralisation, notamment à travers l'étude des formes de gouvernance qu'elle implique (de Sardan, 2009), les demandes et offres de services publics ; et, la responsabilité sociale des acteurs (Ackerman, 2005 ; Bako & Kpatchavi, 2009 ; Kpatchavi, 2010).

Au regard de ces travaux de recherche, nous estimons que la décentralisation conserve une certaine valeur théorique. Il est alors utile de la circonscrire en délimitant les éléments caractéristiques ; en tant que principal paradigme supportant le modèle de système

¹⁹ Nombreux sont les auteurs qui estiment que la paternité du concept de paradigme revient à Kuhn (1922-1996) qui l'a présenté et analysé d'un double point de vue intellectuel et institutionnel. Kuhn (1996) définit le paradigme comme « *Un cadre intellectuel et social normalisé, dans lequel un ensemble de scientifiques s'efforcent de traiter des énigmes solubles, par référence à un modèle pris pour exemple [...]* » Le paradigme est un ensemble de règles ou de normes admises et utilisées par une communauté scientifique afin d'étudier les faits délimités et problématisés par ce paradigme.

d'insertion professionnelle, tel que nous l'envisageons dans notre recherche. Dans quelle mesure peut-on dire que la décentralisation est un paradigme ?

De nombreuses productions scientifiques sont consacrées aujourd'hui à la décentralisation. L'on situe généralement l'avènement de la décentralisation avec le renouveau démocratique amorcé en 1990 dans la plupart des pays de l'Afrique au Sud du Sahara. Ce nouveau virage politique vient en rupture au centralisme qui a montré ses limites en termes de pertinence et d'efficacité stratégique dans la gouvernance publique. Les chercheurs en sciences sociales et politiques ne voient pas la décentralisation comme un simple "design" de gouvernance. La vision qui se dégage des productions scientifiques est d'une part, une opportunité de promotion de la démocratie locale, du développement à la base, de l'efficacité administrative, d'une meilleure gouvernance sociale, économique et culturelle. D'autre part, il existe un effort de conceptualisation de la décentralisation, qui va au-delà de la simple logique de gestion administrative. La décentralisation est alors employée comme un paradigme pour décrire, comprendre et interpréter les phénomènes sociaux, politiques, économiques et culturels à la base.

En clair, la décentralisation est un paradigme dont les usages sont très courants en socio-anthropologie du développement. Il s'agit d'une notion plus usitée dans son sens technique en sociologie, en anthropologie, en science politique etc. et dont on trouve le prolongement dans le domaine de l'administration dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Quel que soit le domaine de son application, il est généralement admis que la décentralisation s'oppose à la centralisation ou la concentration ; qu'il s'agisse de pouvoirs ou d'institutions. Elle renvoie à une forme de gestion sociale et politique moins fermée. Elle postule une forme de gouvernance plus ouverte avec notamment l'idée d'une pluralité de centres de décision jouissant d'une relative autonomie.

C'est, entre autres, en vertu de cette relative autonomie que la décentralisation offre un meilleur cadre de responsabilisation aux acteurs locaux et aux communautés en ce qui concerne leur participation au choix et à la mise en œuvre de politique qui répondent à leurs besoins et aspirations. Cette responsabilité repose sur l'idée que les acteurs locaux doivent développer des capacités pour concevoir des stratégies pertinentes et mobiliser les moyens nécessaires pour la mise en valeur des potentialités locales.

Le concept antonyme de centralisation quant à lui, évoque l'idée d'une concentration du pouvoir ou de la réalisation d'une fonction entre les mains d'une structure ou d'un organe unique. La centralisation est le paradigme qui pourrait qualifier l'organisation actuelle du système d'insertion professionnelle.

Avant même de préciser l'intérêt du paradigme de la décentralisation pour le modèle de système d'insertion professionnelle, il convient néanmoins de retenir que quels que soient les domaines et les acceptions dans lesquels le paradigme de décentralisation est employé, il véhicule un certain nombre de caractéristiques.

A la lecture de nombreuses définitions que les chercheurs ont proposées sur la décentralisation, nous avons retenu trois principales caractéristiques pour le compte de la présente recherche. Il y ressort d'abord une volonté politique d'accorder un certain niveau d'autonomie aux nouvelles entités locales pour construire et réaliser des politiques de développement local. Il y ressort ensuite la reconnaissance à ses entités construites, le pouvoir d'édicter certaines de leurs propres normes à travers la prise des arrêtés communaux ou municipaux. Enfin, il y a la volonté que l'Etat et les nouvelles entités locales travaillent ensemble et se complètent pour assurer le bien-être des communautés à la base. Les notions de compétences partagées et de compétences déléguées en donnent une certaine idée.

Lorsque le paradigme de la décentralisation est utilisé dans la présente recherche, il l'est d'abord comme concept supportant le modèle de système d'insertion professionnelle. La

décentralisation comme paradigme signifie l'existence d'une diversité d'acteurs institutionnels qui pourraient se constituer en système ou en structure ayant leur organisation propre mais surtout qui n'entreprendraient pas de rapport de subordination avec l'Etat central. La décentralisation constitue pour le modèle élaboré une alternative à la centralisation des politiques d'insertion professionnelle.

Le sens dans lequel nous comprenons le paradigme de la décentralisation n'est pas celui d'un simple transfert de compétence du centre vers la périphérie. La décentralisation ne doit pas non plus être entendue comme le retrait de l'Etat central dans toute initiative de politique d'insertion professionnelle. La politique de décentralisation au Bénin se caractérise par ;

1. un seul niveau de décentralisation sur l'ensemble du pays : la commune ;
2. la libre administration des communes sous l'autorité du maire et du conseil communal;
3. l'exercice par la commune de compétences propres, compétences partagées et compétences déléguées par l'Etat ;
4. l'articulation entre la déconcentration et la décentralisation ;
5. le soutien de l'Etat aux communes avec un système de péréquation/solidarité financière entre les communes, et entre les communes et l'Etat ;
6. la solidarité intercommunale pour assurer le développement équilibré des communes; la possibilité d'une coopération intercommunale.

Dans le modèle de système d'insertion professionnelle qui est soumis dans la recherche, le paradigme de la décentralisation n'est pas un simple transfert. Elle est une reconnaissance et une affirmation de la légitimité des acteurs locaux en charge d'assurer une gouvernance locale en matière d'emplois des jeunes. Les communes interviennent au même titre que l'Etat central ; mais dans un cadre bien défini et bien coordonné. Elle n'ôte pas les compétences à l'Etat pour les transférer aux communes ; mais cherche à définir un cadre de

négociation fructueux entre l'Etat central et les communes en matière de politique d'insertion professionnelle.

La pertinence du paradigme de la décentralisation se trouve encore dans le fait qu'il offre une assise théorique et pratique supplémentaire dans la conception d'un système d'insertion professionnelle. La décentralisation n'est pas fondée sur une organisation verticale et essentiellement hiérarchique comme l'est l'organisation actuelle du système d'insertion professionnelle. En pratique, face aux divers modes de fonctionnement existant, tenant compte des politiques actuelles qui sous-tendent le processus d'insertion professionnelle et à son efficacité réelle, le paradigme de la décentralisation constitue un concept pouvant servir de fondement à l'amélioration du système d'insertion professionnelle. La décentralisation serait ce soubassement théorique qui permettrait une conception structurellement et fonctionnellement ouverte de l'insertion professionnelle.

Nous abordons le paradigme de la décentralisation au sens où il est traité dans la Socio-anthropologie. La socio-anthropologie essaie, au-delà de débusquer les interactions sociales réelles, de mettre en évidence les pratiques de pouvoir au niveau des collectivités locales.

En partant du principe que les communes abordent la question de l'emploi dans une logique de gouvernances *projectale* et *communale*, qu'elles soient des politiques publiques ou des projets, ces interventions produisent des effets sur l'employabilité des jeunes. En cela, nous analysons la décentralisation comme un objet d'étude socio-anthropologique. De ce point de vue, la Socio-anthropologie incite le chercheur à s'intéresser à la gouvernance locale qui reste l'une des problématiques majeures de la décentralisation. En penchant nos réflexions sur la gouvernance locale, nous pouvons repérer des politiques et des pratiques de gestion du problème d'emploi à l'échelle locale.

La décentralisation ouvre un nouveau cadre d'expression plurielle des besoins et des aspirations auxquels les responsables communaux doivent répondre par la délivrance des

biens et des services publics dans une logique d'obligation de résultats et de redevabilité. L'Etat central et l'Etat « local » interagissent pour l'offre de services publics de qualité.

Les arguments du développement local et du renforcement de la démocratie à la base sont des valeurs ajoutées de la décentralisation sur la gouvernance publique. C'est en ce sens que les discours sur la décentralisation sont porteurs d'un espoir de lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes et de promotion des droits et libertés fondamentaux. Mais, les communes ne peuvent pas toutes seules porter ce grand espoir. Il est utile d'engager les réflexions dans une continuité de délivrance des services publics d'insertion professionnelle entre l'Etat central (Gouvernement) et l'Etat local (Communes). Le paradigme de la décentralisation cadre bien avec des théories soutenant le développement par le bas par la mobilisation des forces vives et des ressources locales pour assurer le bien-être collectif à tous. C'est dire que nous reprenons, dans une certaine mesure, la préoccupation de Kpatchavi (2010 : 19) quand il essayait de comprendre la « *décentralisation comme choix de développement local et de construction d'une citoyenneté* ». Ce choix se concrétise à travers des projets structurants de développement local dont Denieuil et Laroussi (2005) ont cité les quatre principaux enjeux :

- enjeu économique qui met l'accent sur la modernisation du tissu économique local par la promotion des petites et moyennes entreprises, les métiers porteurs ; l'organisation du marché de l'emploi et de la distribution des biens de consommation.
- enjeu institutionnel qui fait référence à la multiplication des initiatives de coopération intercommunale et décentralisée, les formes de partenariat entre l'Etat et les communes dans une perspective de faire de la coopération un puissant moteur pour le développement local.
- enjeu social dont le point d'ancrage est l'emploi et l'insertion des exclus.

- enjeu culturel qui s'inscrit dans la sauvegarde de l'identité, de l'authenticité culturelle dans le cadre des échanges avec l'extérieur.

Les préoccupations de développement local s'insèrent dans ce que ces mêmes auteurs ont appelé « *politique de la ville* » ; qui repose, selon Idrac (1995 : 65), sur trois grands axes : « (1) *Un axe classique, celui du traitement des problèmes urbains qui est important, même s'il ne faut pas considérer que, en traitant l'urbain, on a traité le problème. A l'inverse, on ne peut pas non plus, traiter des problèmes de développement social sans traiter des problèmes urbains.* (2) *Deuxième grand axe : le service public. Il s'agit de renforcer, d'adapter, de donner des marges au service public pour qu'il soit plus présent et qu'il réponde mieux à sa mission dans tous les quartiers.* (3) *Le dernier axe, et le plus important, est le développement de l'accès à l'activité et à l'emploi. Car tous les efforts déployés butent chaque fois sur la situation de l'emploi* ». C'est ce dernier axe qui nous intéresse dans la mesure où il est posé la préoccupation de notre recherche à savoir l'insertion professionnelle dans les politiques publiques. Ensuite cet axe réduit le champ d'analyse de la problématique de l'insertion au niveau de la ville, donc au niveau micro et décentralisé. Ces derniers propos sur la décentralisation, ouvrent la porte aux développements sur le deuxième paradigme du système d'insertion professionnelle, à savoir le paradigme de l'analyse structuro-fonctionnaliste qu'il convient d'aborder sans plus tarder.

2.3.2.2. *Analyse structuro-fonctionnaliste*

Le structuro-fonctionnalisme est un paradigme qui fait la jonction entre les lectures fonctionnalistes et les lectures structuralistes du système social. Ce paradigme est au carrefour du fonctionnalisme et du structuralisme. De notre point de vue, l'analyse structuro-fonctionnaliste du système d'insertion professionnelle conduit à disséquer le paradigme structuro-fonctionnalisme dans ses deux grandes composantes : structuralisme et

fonctionnalisme. Une telle option d'analyse permet d'avoir une lecture globale du système d'insertion professionnelle dans sa structuration et dans son fonctionnement.

Les travaux de recherche précurseurs de l'analyse structuraliste en sociologie sont ceux de Claude Lévi-Strauss qui a donné le « *départ d'un ensemble de recherches qualifiées de structurales* » (Giraud, 1999 : 101). Le structuralisme analyse un système social comme un ensemble intégré de structures à l'intérieur duquel, le chercheur peut analyser les facteurs de cohérence, de durabilité et d'équilibre entre les composantes du système. En repérant les structures sous-jacentes dans un système, il est alors attendu de l'analyse structurale « *la mise en évidence des relations nécessaires* » entre les éléments composant le système. Reprenant les propos de Lévi-Strauss (1958 : 56), Giraud (1999 : 102) pense que « *pour comprendre l'analyse structurale, le sociologue se doit de s'orienter vers l'analyse des relations entre les termes, c'est-à-dire à une analyse des relations intérieures à un système (et que) le système lui-même doit être considéré dans son ensemble, pour en apercevoir la structure* ». En définitive, l'idée maîtresse qui porte l'analyse structurale est la mise en évidence des « relations nécessaires », la découverte des liens qui structurent le système d'insertion, objet de la présente recherche, afin de fournir des approches d'explication de son fonctionnement. En clair, nous ferons une lecture structuraliste du système d'insertion professionnelle pour déterminer les connexions qu'il y a entre les différents éléments du système. Ensuite, nous ferons une lecture fonctionnaliste pour apprécier le rôle de chaque élément du système. C'est ici que le fonctionnalisme est utile pour notre recherche.

Le fonctionnalisme est un courant théorique qui date des années 1930 et qui a acquis une réelle audience auprès de la communauté scientifique de l'époque vers les années 1950 à travers notamment, les travaux de Parsons. Giraud (1999 : 87) soutient que les travaux précurseurs sont

ceux de Malinowski²⁰ et de Radcliffe-Brown²¹ ; qui ont ouvert la bale des lectures fonctionnalistes. Le fonctionnalisme, tel qu'il est conçu par Parsons a une portée radicale et absolue. Il postule la primauté du système sur l'individu et en définitive s'attachera à découvrir, l'utilité des institutions, leurs fonctions et la manière dont les différences s'agencent pour former le système.

Dans sa forme radicale une lecture fonctionnaliste consiste :

- à considérer des sociétés comme des entités cohérentes;
- à se demander quelle est la fonction de chaque institution et à quels besoins des individus et de la société elle répond. Il n'existe pas d'éléments culturels inutiles ou accidentels, ils répondent tous à un besoin que l'analyse anthropologique doit découvrir;
- à refuser systématiquement de recourir à l'histoire dont la contribution, à l'explication des fonctions des institutions, est jugée nulle. Le fonctionnalisme consiste à étudier la société telle quelle se présente au moment de l'étude (c'est donc une étude synchronique et non diachronique).

Le fonctionnalisme s'appuie sur trois principaux postulats : le postulat de l'unité fonctionnelle de la société, le postulat du fonctionnalisme universel, et le postulat de la nécessité. Le premier postulat amène à comprendre que toute « activité sociale » a une fonction pour la société dans son ensemble. Le deuxième postulat implique que ces fonctions sont positives pour la société. Le troisième postule que cette fonction est non seulement universel ou positive ; mais aussi nécessaire. Dès lors, la plus-value qu'il apporte au paradigme de l'analyse fonctionnelle est qu'il suggère « *la nécessité d'une interprétation des faits à la lumière de leurs conséquences sociales* ». (Giraud, 1997 : 91). Ce parti pris

²⁰ Malinowski, B. (1944). *A scientific theory of culture and other essays*.

²¹ Radcliffe-Brown (1952). On the concept of function in social science, in *Structure and function in primitive society*.

théorique a conduit à décortiquer la signification du concept de fonction. Selon lui, pour saisir la signification du concept de fonction, il faut considérer d'une part, les conséquences d'une fonction sur un sous-système et d'autre part, l'objectif recherché dans un contexte donné et de l'adéquation entre cet objectif et les effets produits. Dans le premier angle d'analyse, il distingue les conséquences fonctionnelles ou positives des conséquences dysfonctionnelles ou négatives. Dans le second angle d'analyse, il distingue les fonctions manifestes des fonctions latentes qu'il présente de la façon suivante : « *Les fonctions manifestes sont les conséquences objectives qui contribuent à l'ajustement ou à l'adaptation du système, sont comprises et voulues par les participants du système. [...]. Les fonctions latentes sont celles qui ne sont ni comprises, ni voulues* ».

2.3.2.3. *Interactionnisme symbolique*

En cherchant à analyser un système social ou une action sociale en considérant la dimension structurelle ou la construction du système et les connexions possibles entre les différents éléments ; la dimension fonctionnelle pour déterminer les rôles et fonctions que joue chaque élément du système, il y a une troisième dimension qui échappe à l'analyse structuro-fonctionnaliste et qui constitue l'une des critiques faite au structuro-fonctionnalisme. Il s'agit de l'acteur ou des acteurs qui sont au cœur du système, les acteurs qui vivent les dynamiques diverses qu'engendre le système. C'est ici que l'approche interactionniste s'avère indispensable et complémentaire pour analyser le système d'insertion professionnelle telle que nous le construisons. Notre préoccupation étant de proposer un système qui intègre toutes les dimensions de l'insertion professionnelle nous conduit à étendre notre champ d'analyse à l'acteur social qui vit au quotidien les problèmes d'insertion professionnelle. Il s'agit de nous inscrire dans la logique du « retour de l'acteur » vu comme la prise en compte de la parole, des comportements des acteurs, qui sont auparavant négligés par l'analyse structuro-fonctionnaliste.

Nous proposons donc, une approche empirique qui privilégie la nécessité de retrouver l'acteur au quotidien dans ses motivations mais aussi et surtout dans ses relations avec les autres acteurs intervenant dans le processus d'insertion professionnelle. Dans cette perspective, l'interactionnisme symbolique apparaît alors comme une démarche pertinente pour aborder la dimension psychosociale de l'insertion professionnelle. En effet, le paradigme de l'interactionnisme symbolique considère comme données de base pour l'analyse sociologique, les explications, les descriptions, les motivations ainsi que les intentions des acteurs dans leur contexte social (Blumer, 1969 : 225). Pour ce dernier, l'interactionnisme symbolique se résume en un seul principe : « les humains agissent à l'égard des choses en fonction de la signification qu'elles ont pour eux ». Ainsi, à travers ses motivations, son histoire de vie, les études de cas réalisables sur lui et les formes de communication qu'il développe pour agir, interagir et obtenir des résultats, on pourra retrouver les éléments essentiels pour la connaissance d'un phénomène qui place l'acteur social au centre de ses dynamiques, (Amouzouvi, 2004 : 22). Cette perspective théorique nous permet de saisir le phénomène du point de vue des interactions entre les acteurs individuels et institutionnels intervenant dans le système d'insertion professionnelle.

Plusieurs auteurs avaient adopté la démarche similaire. Trottier, (2001 : 5) a fait état de ce que c'est en s'inspirant d'une approche interactionniste que Nicole-Drancourt et Rouleau-Berger (1995) ont proposé « *une analyse du processus d'insertion des jeunes en difficulté centrée sur les modes d'organisation collective de jeunes en situation précaire, la construction des identités individuelles et collectives, de même que sur les modes de coopération et de conflits entre les jeunes et d'autres acteurs sociaux* ».

De même, Kieffer & Tanguy (2001 : 95) ont montré que des recherches visant à déterminer les aspects psychosociaux de l'insertion professionnelle « *se réclament plus souvent de l'interactionnisme. Elles entendent, en effet, mettre en cause les catégorisations sociales* ».

faites des publics jeunes et s'appliquent à montrer cette face cachée des pratiques d'insertion juvénile, à savoir que ces jeunes sont éminemment actifs et porteurs de dynamiques sociales ». Cette conception s'applique notamment aux structures d'insertion ainsi qu'aux structures économiques.

En ce qui concerne les structures de formation professionnelle, il y a également des dynamiques d'interaction qui peuvent faire l'objet d'analyse. Resnik (2001 : 171) a montré que la construction du curriculum de formation est au confluent de plusieurs acteurs interagissant avec des enjeux différents. Elle soutient qu'

« en tant que constructions sociales, le curriculum et l'idéologie nationale qui en émane, se trouvent toujours confrontés à des circonstances changeantes et pris dans des négociations continues entre politiciens, fonctionnaires publics, experts en éducation et élèves. Le suivi de l'évolution du curriculum en Israël met à jour sa nature interactive et le fait que, pour répondre à la formation des sujets nationaux, le curriculum doit s'adapter aux nouvelles réalités politiques et sociales ». Resnik (2001 : 171)

En partant de l'idée que l'état actuel du système d'insertion au Bénin porte des germes de « désorganisation sociale », l'ordre social serait selon Blumer (1969) le résultat *« des interactions à un moment donné et s'imprime des transformations qui résultent des interactions entre les acteurs sociaux »*. Il nous faut donc saisir l'ordre social dans les relations, les représentations des différents acteurs du système d'insertion.

En conclusion, notre préoccupation de départ étant de mobiliser un certain nombre de paradigmes qui nous offrent des grilles de lecture et d'interprétation de notre recherche, nous en avons retenus trois dont nous démontrerons la pertinence dans les lignes à suivre. Mais en attendant, un point partiel est nécessaire. En choisissant le paradigme de la décentralisation, celui-ci nous permet de cerner les dimensions de gouvernance locale et de développement

local du système d'insertion professionnelle des jeunes. L'idée qui sous-tend l'exploitation du paradigme de la décentralisation est de mettre en évidence une logique de co-construction entre l'Etat central et les communes, des politiques d'insertion professionnelle des jeunes. Nous sommes là, dans la composante "pilotage" du système d'insertion professionnelle. En aval, il y a au préalable la construction du système d'insertion professionnelle inclusif. Cette construction s'analyse d'abord, à la lumière du paradigme de l'analyse structuro-fonctionnaliste. Ici, nous avons puisé des éléments conceptuels pour poser la structure du système d'insertion professionnelle et les fonctions que chaque élément apporte ou joue pour la survie et l'équilibre du système. Ce paradigme nous offre un cadre pour penser le système d'insertion professionnelle comme « moyen » au bénéfice du fonctionnement normal de la société en termes de « équilibre » ou de « survie ». Ensuite, nous avons repéré les relations nécessaires qu'entretiennent les éléments pour assurer la vitalité et la durabilité constante du système ; mais aussi comme réponse pour la satisfaction des besoins sociaux, économiques et politiques. Mais, la perspective d'une analyse structuro-fonctionnaliste présente des limites en ce qu'elle se limite aux structures et aux fonctions types du système ; excluant la prise en compte de l'acteur social. Pour combler ce déficit, nous avons fait recours au paradigme de l'interactionnisme symbolique. Sans en faire un axe principal de nos réflexions, nous avons voulu intégré l'acteur dans les analyses du système d'insertion professionnelle. Cette option nous propulse dans des considérations socio-historiques pour appréhender les démarches, les vécues, les motivations, les opinions, les discours, les pratiques des différents acteurs concernés par les questions d'insertion professionnelle. De façon synthétisée, nous abordons, à présent, les pertinences de ces paradigmes utilisés dans notre tentative de modélisation du système d'insertion professionnelle.

L'investissement dans la formation des ressources humaines relève de plus en plus d'une stratégie globale pour réaliser des performances économiques et la promotion sociale au niveau des organisations humaines. Mieux, l'insertion professionnelle est un jeu de stratégies entre des acteurs d'insertion. A ce propos, nous souscrivons à l'affirmation de Dubar (2001) qui estime que l'insertion professionnelle est un construit social du point de vue historique et est le résultat des « *rapports sociaux propres à une société à un moment donné à propos notamment de la formation professionnelle, de l'organisation du travail, et des modalités de régulation et de négociation entre les partenaires sociaux* ». Il est alors important de rendre compte des motivations et des intérêts des divers acteurs d'insertion professionnelle.

D'abord, il y a l'Etat et les Communes, ensuite il y a les entreprises sociales d'insertion ou les structures d'aide à l'insertion et enfin il y a des jeunes en quête d'une insertion professionnelle stable. Nous irons au cas par cas, dans notre analyse.

L'Etat et les communes représentent des Institutions en charge de la conception de la politique sociale qui inclut le volet insertion professionnelle. La montée du chômage des jeunes entraîne les pressions que subissent ces différents acteurs aussi bien de la part des parents, des acteurs du système éducatif, des partenaires au développement que des jeunes eux-mêmes. Créer un environnement favorable à la création des emplois en faveur des jeunes et des couches vulnérables devient donc un défi pour ces acteurs ; l'enjeu étant leur survie politique. C'est alors que la promesse des milliers d'emplois pour les jeunes apparaît pour des acteurs politiques comme une 'ruse' pour réaliser leurs ambitions politiques ou comme une stratégie d'une gouvernance sociale réussie.

Pour ce qui est des entreprises sociales d'insertion, d'une part, elles se retrouvent dans des relations de services et de co-construction de la trajectoire ou de l'identité professionnelle avec les jeunes. D'autre part, elles se retrouvent dans des relations hiérarchiques avec le ou les ministère (s) de tutelle dont elles sont les bras opérationnels ; mais aussi dans des

relations fonctionnelles avec les communes qui constituent leur relais dans la mise en œuvre de leurs programmes et projets d'insertion. Avec les jeunes, elles concourent à la construction de leur trajectoire professionnelle. Les activités d'orientation, de formation, de mise en stage académique et professionnelle, la mise en relation avec le marché de l'emploi, etc. participent de leur stratégie d'aide à l'insertion.

Enfin, il y a des jeunes qui vont sur le marché du travail avec des pré-requis. Dans leurs démarches d'insertion, ils mobilisent leur capital économique, leur capital social, leur capital intellectuel, leur capital symbolique pour leur insertion professionnelle. Lorsqu'un acteur social s'investit dans la connaissance du marché du travail par la recherche des informations sur l'emploi, la recherche constante des meilleures opportunités d'emploi au regard de son idéal de travail ; et, l'acceptation d'un emploi précaire, à temps partiels dans l'intention que cela débouchera sur une opportunité ou des opportunités plus avantageuses, celui-ci s'inscrit dans une logique de stratégie pour avoir un emploi.

Tous ces acteurs forment un système d'acteurs autour des questions de l'insertion caractérisé par l'offre et la demande du marché de l'emploi avec comme point central, l'offre du système éducatif qui doit s'arrimer avec les réalités du marché du travail. On y voit une dynamique de co-construction de l'insertion professionnelle entre les différents acteurs du système entretenant les uns avec les autres des relations de partenariat, de coopération, de service et même de conflit. C'est en cela que l'approche de l'interactionnisme symbolique devient pertinente pour la recherche.

La signification que portent l'insertion professionnelle pour les acteurs d'insertion déterminent leur engagement et le dynamisme qu'ils sont capables de développer pour concrétiser cet idéal. Il ne s'agit pas de prendre parti sur la base des affirmations des acteurs d'insertion. Il est plutôt question de chercher à comprendre les motivations et les intérêts

dans les manifestations des interactions, des relations réciproques entre ces différents acteurs d'insertion.

Pour revêtir le sceau de scientificité et être donc valide, la recherche doit s'opérer selon une démarche méthodologique répondant à des critères scientifiques précis. Ainsi, le chapitre qui suit retrace la démarche méthodologique définie par Quivy et Van Campenhout (1996 : 13) comme « *une manière de progresser vers un but* » en décrivant les « *les principes fondamentaux à mettre en œuvre* » dans ce travail de recherche ».

2.4. Démarche méthodologique

Dans la conduite de cette recherche, nous avons décliné la démarche méthodologique suivie pour répondre aux questions de recherche. Il est nécessaire de retracer toute cette démarche méthodologique afin de garantir un minimum de fiabilité et de validité des résultats de recherche. C'est à cette exigence méthodologique que répond le présent chapitre.

2.4.1. Nature des données collectées

Dans l'exploration de l'insertion, d'un point de vue sociologique, il existe deux axes d'analyse. Le premier axe est celui de la politique d'insertion à travers lequel le chercheur tente d'appréhender les stratégies politiques, économiques et sociales coordonnées dans les actions de gouvernance locale de l'emploi. Dans cette perspective, ce sont les politiques et programmes d'insertion et les acteurs qui les mettent en œuvre qui viennent en première ligne d'analyse. L'acteur social (individu) occupe une position secondaire dans l'analyse sociologique. Le second axe d'analyse est celui qui positionne l'individu comme acteur stratégique et le met au centre des réflexions pour saisir toutes les options, tous les choix qu'il fait pour réussir son insertion professionnelle. Dans ce cas, c'est la trajectoire de l'individu qui occupe une position centrale dans l'analyse sociologique.

Cette recherche nous conduit, tout naturellement, à étudier la politique d'insertion dans une approche multi-acteurs aux logiques et enjeux différents. Cette transversalité nous permet

d'inscrire la présente recherche dans une approche compréhensive qui mobilise à la fois les méthodes quantitatives et qualitatives. En effet, loin de s'opposer, ces deux méthodes se complètent. Elles permettront d'avoir une vue d'ensemble des politiques d'insertion et des pratiques de gouvernance locale en matière de l'emploi. Ainsi, la recherche est basée essentiellement sur l'administration de questionnaire et la réalisation des entretiens approfondis avec les différents acteurs. Où se sont déroulées les enquêtes de terrain ? Quelle sont les populations cibles concernées ? Sur quels échantillons des populations cibles, les enquêtes ont été conduites ? Comment avons-nous déterminé ces échantillons ? Quelles techniques et outils de collecte des données avons-nous utilisés ? Comment avons-nous traité les données collectées ? Quelles sont les limites et les difficultés de la recherche ? Telles sont les questions auxquelles nous avons essayé de répondre dans le développement qui suit.

2.4.2. Sites d'enquête et Populations cibles

2.4.2.1. *Sites d'enquête : communes de Cotonou, Porto-Novo et de Parakou*

Trois raisons majeures ont motivé le choix des trois sites de recherche. D'abord, au plan institutionnel et réglementaire, ce sont seulement les trois communes à statut particulier qui ont des compétences pour agir en matière de formation professionnelle ; conformément à l'article 19 de la loi portant organisation des communes à statut particulier en République du Bénin. Ensuite, sur les plans administratif et économique, ce sont ces villes qui représentent les grandes métropoles du Bénin en raison de leur poids démographique, de la dynamique des activités économiques et elles concentrent les administrations publiques et les grandes entreprises. Ce sont des atouts pour aider à la transition professionnelle. Enfin, l'investissement dans l'insertion professionnelle est onéreux. L'investissement dans le secteur de l'emploi nécessite des investissements importants. Pour cela, il n'y a que ces communes qui soient en mesure de mobiliser suffisamment des partenaires et de capter des

ressources permettant de réaliser des politiques d'insertion professionnelle précises. Le cas spécifique de la commune de Cotonou est intéressant.

En effet, la commune de Cotonou constitue un grand pôle économique du Bénin. Spécifiquement à notre recherche, et se fondant sur les statistiques officielles, il ressort que 54,30% des jeunes chercheurs d'emploi reçus par l'ANPE résident à Cotonou, (Rapport ANPE, 2012). Au total, par commune ciblée par cette recherche, les effectifs des jeunes accueillis l'ANPE sont estimés à : 7410 (Cotonou), 917 (Porto-Novo) et 2105 (Parakou).

En outre, le taux de chômage est moins important en milieu rural qu'en milieu urbain, soit 32,2% d'inactif et 4,3% de chômeur en milieu urbain ; 24,5% d'inactifs et 1,4% de chômeurs en milieu rural. Pour le cas de Cotonou, milieu urbain, le taux de chômage est au-dessus de 6% (PNE, 2013 : 5-6). Nous estimons que ce site cumule une forte démographie des jeunes chercheurs d'emploi. En conséquence, il nous intéresse en raison des dynamiques politiques, économiques et sociales en rapport avec le marché du travail.

En outre, la position géographique de ces communes fait d'elles des sites qui accueillent des jeunes des communes environnantes et même lointaines, qui sont à la quête d'un mieux-être en exerçant une activité économique ou bien qui y vont dans l'intention d'apprendre un métier, de se faire former afin de pouvoir réussir leur insertion. Les statistiques en la matière sont importantes : (i) en termes de la mobilité des jeunes, 15,2% des jeunes ont changé de commune dont 17,6% chez les femmes et 12,9% chez les hommes, (ii) des jeunes provenant des milieux ruraux sont estimés à 39,3%, (iii) un jeune sur trois a déménagé pour des raisons d'études ou de formation et (iv) 40% des jeunes qui n'ont pas d'emploi envisagent de déménager pour trouver un emploi (INSAE, BIT, 2013 : 15)

Au plan institutionnel, et en nous basant sur les textes sur la décentralisation et les constats empiriques, la commune de Cotonou concentre tous les Ministères sectoriels concernés par notre recherche ; de même que les institutions en charge de l'opérationnalisation de la

politique d'insertion professionnelle des jeunes. Ce sont entre autres, ces raisons objectives qui ont motivé le choix de la commune de Cotonou les enquêtes de terrain.

2.4.2.2. *Populations cibles*

Dans le cadre de la présente recherche, nous nous sommes focalisé sur trois catégories d'acteurs sociaux. Il y a d'abord, les acteurs institutionnels au niveau de l'Etat, en charge de la conception de la politique d'insertion. Au niveau intermédiaire, il y a ensuite, les structures d'aide à l'insertion qui constituent les bras opérationnels des institutions politiques pour la mise en œuvre de la politique d'insertion ; pour l'opérationnaliser. A la base, enfin, nous avons les responsables communaux qui bénéficient d'un cadre institutionnel favorable à la conception et la mise en œuvre d'une politique d'insertion. Aux responsables communaux, viennent s'ajouter les acteurs de la société civile intervenant dans le processus d'insertion et les jeunes, concernés en premier lieu par la crise de l'emploi.

Les acteurs institutionnels au niveau de l'Etat, en charge de la mise en œuvre de la politique d'insertion forment une organisation de type pyramidale dont on a au sommet les Ministères sectoriels ayant en partage les volets emploi, insertion et reconversion des jeunes. Au niveau intermédiaire, il y a les structures opérationnelles en charge de la mise en œuvre pratique des politiques d'insertion. A la base, il y a des structures déconcentrées qui sont présentes au niveau des communes pour servir de relais dans la dissémination des opérations de mise en œuvre de la politique d'insertion. En choisissant ces cibles, nous voudrions avoir une vision de comment, du sommet à la base, la politique d'insertion se déploie et son impact social.

Le choix des responsables communaux permettra de saisir la dimension gouvernance locale en matière de promotion de l'emploi. Il se trouve que l'Etat a, dans le cadre de la décentralisation, octroyé des compétences aux communes pour promouvoir le développement local. C'est alors utile d'avoir des informations sur la place de la promotion

de l'emploi dans la gouvernance locale et les rapports de proximité entre les communes et les communautés à la base, largement touchées par le chômage des jeunes.

Par rapport à la société civile composée des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des associations, etc., nous voudrions voir des interactions qui ont lieu entre les différents acteurs en faveur de l'insertion des jeunes. Enfin, les jeunes qui sont au chômage, qui n'ont pas encore réussi leur insertion professionnelle. Après l'exposé des acteurs sur qui portent la recherche, nous avons décliné la méthode d'échantillonnage.

2.4.3. Méthode d'échantillonnage

Pour rester en cohérence avec la nature de cette recherche, deux méthodes d'échantillonnage ont été utilisées. Il s'agit de la méthode probabiliste et de la méthode non probabiliste (méthode à choix raisonné).

2.4.3.1. *Échantillonnage quantitatif : technique et procédure*

La technique d'échantillonnage qui est utilisée lors de l'administration du questionnaire est celle de l'échantillon aléatoire stratifié. Elle obéit à une procédure complexe débouchant sur un résultat précis. Elle est une technique de la méthode d'échantillonnage probabiliste. La méthode probabiliste implique la sélection de l'échantillon par tirage aléatoire dans la population mère. C'est en raison des contraintes matérielles, temporelles, institutionnelles, que nous avons jugé nécessaire de procéder par un échantillonnage aléatoire stratifié.

Dans le cas spécifique à notre recherche, nous nous sommes appuyés sur les statistiques officielles produites par l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) dans le rapport de 2012, pour choisir (1) les jeunes chercheurs d'emplois salariés, (2) les jeunes chercheurs d'emplois indépendants et (3) les jeunes porteurs de projet d'entreprise.

Ne pouvant pas prendre en compte tous les jeunes recensés dans ces trois catégories par l'ANPE, nous avons choisi de prendre au niveau de chaque strate, 5% de l'effectif total

(comme montre le tableau 3). Cette stratification permet d’avoir un regard croisé sur la cohérence, la pertinence et la diversité des actions d’aide publique à l’insertion depuis leur conception jusqu’à leur implémentation au niveau des communes ; tout en faisant ressortir la dimension de la gouvernance locale dans ce processus. Le tableau 3 en fournit la synthèse.

Tableau III: Echantillon quantitatif des jeunes par commune

Niveau de strate	Cotonou		Porto-Novo		Parakou	
	Effectif ¹ total	Echantillon ²	Effectif ¹ total	Echantillon ²	Effectif ¹ total	Echantillon ²
Jeunes chercheurs d’emploi salarié	4085	204	356	18	536	27
Jeunes chercheurs d’emploi indépendant	325	16	143	7	90	5
Jeunes porteurs de projet d’entreprise	45	3	4	4	0	0
TOTAL	4445	223	503	29	626	32

¹ **Source** : Rapport ANPE, 2012

² Echantillon retenu après calcul

Ces statistiques traduisent la volonté des jeunes selon les différents strates, d’engager des démarches vers l’ANPE afin de bénéficier d’une aide publique à l’insertion. Nous avons donc ciblé ces strates de jeunes parce que d’une part, ils constituent un groupe hétérogène à l’intérieur duquel, l’on a des chercheurs d’emplois salariés dont la motivation est d’être recrutés dans une administration publique (Etat ou commune), des entreprises, etc., et de jouir d’un traitement salarial important avec les avantages sociaux correspondants. Nous avons également des chercheurs d’emplois indépendants qui constituent le groupe de jeunes dont la motivation est d’être à leur propre compte, de se réaliser spirituellement et matériellement sans être à la charge ni de l’Etat ni de la Commune, ni d’une entreprise ou

tiers personne. Nous avons enfin, des jeunes porteurs de projet d'entreprise. A la différence des jeunes chercheurs d'emplois indépendants, ceux qui sont porteurs de projet d'entreprise ont déjà défini leur projet professionnel. Ils ont en esprit l'itinéraire ou la trajectoire de la réalisation de leur projet ; de même que les réseaux professionnels, politiques et sociaux qui peuvent contribuer à la concrétisation de leur projet. L'intérêt de ceux-ci est qu'ils ont une certaine connaissance de l'environnement, social, de la dynamique économique et des forces politiques qui interagissent dans la commune en ce qui concerne la gestion des ressources et des potentialités du territoire. C'est ce qui justifie dans une certaine mesure, leur idée de création d'entreprise.

Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes focalisé sur ces catégories de jeunes pour recueillir auprès d'eux, des informations nécessaires. Une remarque importante à faire est que bien que ces jeunes puissent être classés dans la catégorie des chômeurs, leur rapport aux marchés du travail et leur trajectoire professionnelle sont différents les uns des autres.

2.4.3.2. Échantillonnage qualitatif : technique et procédure

Notre approche consiste à prendre en compte tous les acteurs intervenant au niveau de la pyramide de l'insertion. Au sommet, il y a les institutions de l'Etat central (Ministères sectoriels). Au niveau intermédiaire, nous avons les structures déconcentrées, bras opérationnels des politiques d'insertion. A la base de la pyramide, nous avons les structures d'aide à l'insertion en proximité avec les communautés et les communes. Dans chaque strate, nous avons choisi selon la technique de choix raisonné, les acteurs selon leur position sociale (statut et rôles).

La technique d'échantillon utilisée a permis de présenter des informations relatives aux pratiques de gouvernance locale en matière d'insertion professionnelle des jeunes. C'est pourquoi seuls les acteurs politiques significatifs ont été retenus. Ce choix a permis de

collecter des données représentatives du point de vue des acteurs interrogés. Le tableau 4, ci-après, en donne un aperçu.

Tableau IV: Echantillon qualitatif des acteurs institutionnels échantillonnés

Niveau	Statut	Effectif	Informations recherchées
Etat	Institution d'aide à l'insertion	8	Programmes et projets conduits, les résultats obtenus, les nouvelles orientations, les difficultés, etc.
Commune	Elus locaux	02	Politique locale d'insertion (vision, objectif, enjeux, stratégies, acteurs impliqués, etc.)
	Cadres techniques de l'administration locale	21	Résultats quantitatifs et qualitatifs des programmes et projets d'insertion, difficultés vécus, les défis, etc.
Organisation de la Société Civile (OSC)	Associations et mouvements de jeunesse	8	Etat des lieux du marché local de travail Efficacité des politiques d'emplois Difficultés vécus et Perspectives
TOTAL			39

Source : enquête de terrain, 2015

2.4.4. Choix des techniques et outils pertinents d'enquête

Le choix des techniques et des outils devant servir pour la collecte des données repose sur l'assertion pertinente de Rogel (2008 : 11) selon laquelle « *Le premier obstacle à la compréhension des problèmes sociaux vient souvent du questionnement. Il ne suffit pas de poser une question, encore faut-il que cette question soit susceptible de faire avancer l'analyse et non de la bloquer* ». Il nous revient donc de savoir, d'une part, choisir les techniques pertinentes pour la recherche et de concevoir des outils adaptés. D'autre part, la

tâche consiste à formuler de façon claire, simple, précise, et pertinente, les questionnements afin d'éviter l'ambiguïté dans l'utilisation des termes et de faciliter la compréhension aux interlocuteurs. En tout état de cause, la complexité de la réalité sociale peut nécessiter l'emploi de plusieurs techniques, parfois opposées, mais pertinentes pour saisir avec efficacité certains aspects du champ d'analyse. C'est pourquoi, nous estimons utile de décrire les techniques et les outils de collecte des informations qui ont été utilisés ; et de présenter l'usage auquel chaque technique et chaque outil a été destiné.

2.4.4.1. *Techniques de collecte des données*

Dans le cadre de cette recherche, deux techniques ont été utilisées. Il s'agit de l'entretien et l'enquête par questionnaire.

✓ L'entretien

Au cours d'une communication portant sur l'entretien en sciences sociales, Imorou (2014) affirme que : « *L'entretien est un mode particulier de communication/échange verbal entre le chercheur et ses interlocuteurs en vue de recueillir des données relatives aux questions de recherches formulées L'entretien permet de recueillir des informations, des idées, des comportements, des préférences, des sentiments, des attentes, des attitudes. L'entretien s'appuie sur le témoignage du sujet par rapport à son expérience et son point de vue.* ». Elle présente l'avantage d'être une technique qui « *permet de produire rapidement et à relativement peu de frais des informations situées et précises, et de saisir les enjeux qui traversent un univers social* » (Lebaron, 2007 :43). La technique d'entretien est nécessaire mais, non suffisante pour collecter des informations. C'est pourquoi, il est aussi fait usage du questionnaire. Qu'est-ce donc que l'enquête par questionnaire ?

✓ L'enquête par questionnaire

Une enquête par questionnaire peut être définie comme une série de questions prédéfinies, sur un thème particulier, que l'on pose à un grand nombre de personnes. Cette méthode

permet de produire des données chiffrées sur le phénomène étudié, et d'en proposer une explication à partir de la mise en relation de ces données. Les questions sont standardisées : ce sont les mêmes questions que l'on pose, dans le même ordre, à toutes les personnes interrogées. Elles peuvent porter sur des renseignements factuels simples (âge, catégorie professionnelle, etc.), sur les pratiques, ou encore sur les représentations, valeurs, croyances des personnes interrogées. Il s'agit le plus souvent de questions fermées.

2.4.4.2. *Outils d'enquête*

Au total deux outils sont utilisés. Il s'agit du questionnaire et du guide d'entretien.

✓ Contenu sommaire du questionnaire utilisé

Il s'agit pour nous d'indiquer simplement les grandes lignes du questionnaire puisqu'il est entièrement reproduit en annexe. Le questionnaire se présente comme un formulaire de questions réparties entre deux variables centrales dont chacune représente une section. La première variable est la politique de formation professionnelle. Cette section permet aux acteurs interrogés de décrire les pratiques de gouvernance de la formation professionnelle et les rationalités qui sous-tendent ces pratiques. La seconde variable est la transition et l'insertion professionnelles. Cette section permet de répondre à la préoccupation essentielle qui est de décrire la participation de l'administration locale à la promotion de l'emploi ; la décentralisation offrant un cadre d'expression d'un processus décisionnel responsable pour les responsables communaux.

D'après la problématique élaborée, il s'avère pertinent de questionner ces variables. Sous ce rapport, trois types de questions ont été choisis : des questions fermées dichotomiques et à choix multiple, des questions à énumération d'items et des questions ouvertes. Les questions dichotomiques permettent de répartir les usagers interrogés, sur la base de leurs réponses, en deux catégories distinctes. Par exemple, à la question « avez-vous recouru au service de l'ANPE ? », les réponses possibles sont « oui » ou « non ». Les questions à choix multiple,

quoique fermées, prennent en compte divers degrés d'intensité dans les propos. Par exemple, elles donnent à savoir si la proximité des structures d'aide à l'insertion est « très pertinente », « peu pertinente », « pas du tout pertinente ». Les questions à énumération d'items consistent à avancer une série d'affirmations à propos de la gouvernance locale de l'emploi et à proposer aux interlocuteurs d'y répondre par les choix « en accord » ou « en désaccord » ou encore « neutre ». Elles aident à construire un indice de gouvernance locale sur les différents axes d'une politique d'insertion. Les questions ouvertes donnent la possibilité aux participants de justifier les réponses aux questions fermées ou de préciser davantage leurs points de vue.

Voici esquissés les types de questions qui structurent le questionnaire. Regroupés en deux variables, ils couvrent, en tout, une quarantaine d'indicateurs. Ils ciblent les acteurs institutionnels au niveau de l'Etat central et au niveau des communes selon un mode d'échantillonnage bien défini.

✓ L'administration du questionnaire

La collecte des données quantitatives s'est déroulée en trois grandes étapes (avant, pendant et après) qu'il convient de décrire et de relever les écueils.

Avant qu'il ne soit administré, le questionnaire a fait l'objet d'un pré-test ayant porté sur 2 acteurs sociaux par strate (sous-groupe). L'objectif était d'en corriger les imperfections et de nous assurer qu'il est bien construit, c'est-à-dire compréhensible. À l'issue du pré-test, les questions ambiguës et imprécises ont été reformulées. Cette reformulation a limité les risques de défaillance dans les réponses. A la suite du pré-test, la collecte proprement dite a été engagée.

Bien qu'il soit important, le questionnaire demeure limité par le manque d'initiative des usagers interrogés et la superficialité de leurs réponses aux questions posées. Afin de combler ces lacunes, nous avons fait recours à l'entrevue individuelle.

✓ Contenu sommaire du guide d'entretien utilisé

Il est utilisé pour recueillir les discours et les représentations des acteurs institutionnels au sujet des politiques d'insertion en relation avec les préoccupations de gouvernance locale en faveur de l'emploi. En effet, pour aller dans le sens d'une démarche compréhensive du terrain, détachée de toute idée préconçue, il a fallu choisir une technique d'entretien qui laisse suffisamment de liberté aux acteurs institutionnels pour raconter, tout simplement. De façon spécifique, l'entretien semi-structuré a été utilisé.

Relevant de la méthode qualitative, le guide d'entretien est un outil révélateur des actions collectives ou individuelles en cours dans les communes pour améliorer l'employabilité des jeunes. Nous avons ciblé des acteurs en vue de collecter des informations relatives à leurs rôles dans la promotion de l'emploi, leurs représentations du marché du travail, leurs jeux relationnels face à l'enjeu d'insertion professionnelle des jeunes.

Nous avons construit trois guides d'entretien semi-structurés qui sont reproduits en annexe. Ces guides sont précisément destinés aux élus responsables des politiques sociales, aux cadres techniques des Mairies, aux mouvements et associations de jeunesse, intervenant dans la promotion de l'insertion des jeunes. Nous avons posé les mêmes questions centrales aux interviewés tout en leur laissant la possibilité de s'exprimer librement et de relater leurs expériences particulières. Au total, cinquante (39) entretiens individuels ont été réalisés.

✓ L'administration du guide d'entretien

La préparation pratique de l'étude, notamment les démarches administratives, s'est avérée nécessaire. A cet effet, nous avons engagé des démarches auprès des acteurs institutionnels afin de prendre des contacts nécessaires.

Les contacts nécessaires ont été pris avec les acteurs identifiés à tous les échelons de la pyramide. Après avoir sollicité le consentement des acteurs, nous les informons de l'objet de l'enquête, la visée académique de la recherche et du respect de l'anonymat. Afin de les

inciter à participer, nous leur exposons brièvement les objectifs de l'étude et les retombées possibles pour la gouvernance en matière des politiques et des pratiques d'insertion. Les réponses des interlocuteurs sont directement consignées sur le formulaire de questions. Les prises de notes sont également faites. L'itinéraire prévu est de commencer l'enquête sur le site de Cotonou ; étant donné que bon nombre d'institutions centrales sont concentrées dans cette commune. Ensuite, nous sommes descendus sur le site de Porto-Novo et Parakou où nous avons contacté aussi des structures déconcentrées et les acteurs communaux.

2.4.5. Traitement des données

L'expérience acquise à travers notre participation aux travaux de recherche du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) depuis 2013, a été très enrichissante dans la conduite de la présente recherche. Nous nous sommes inspirés de ces travaux pour construire la démarche utilisée dans le traitement des données. La phase du traitement a consisté à faire le dépouillement, le traitement et l'analyse des données. A cet égard, nous avons utilisé le logiciel SPSS. Les procédures classiques en termes de traitement et d'analyse des données de l'étude sont suivies, à savoir : le dépouillement et la codification des questionnaires/guides, la saisie, l'apurement des données, le traitement et l'analyse des données.

2.4.5.1. *Dépouillement, codification des outils, saisie et apurement des données*

Après la collecte des données sur le terrain, il a été procédé au dépouillement manuel des différents guides d'entretien et questionnaires. La démarche a consisté en un rappel de chaque guide, au pointage et à la codification à posteriori des réponses²². Il faut rappeler que

²² Pour les questionnaires, la codification a été faite à priori. Mais pour ce qui concerne les guides d'entretien, c'est après l'écoute des interviews réalisées et la lecture des prises de notes, que nous avons fait leur codification ; ne pouvant pas anticiper les réponses que pourraient donner les interlocuteurs. Notons également que c'est dans l'intention de faciliter le traitement des données qualitatives que nous avons fait la codification des outils de sorte à voir de façon synthétique, les points de convergence et les points de divergence entre les interlocuteur sur certains aspects des questions traitées.

les guides/questionnaires comportent pour la plupart des cas, des questions ouvertes. Pour ce faire, nous avons créé des catégories de réponses auxquelles on fait correspondre des codes en vue de rendre possible par la suite le traitement et l'analyse numérique des données récoltées. On attribue ensuite à chaque réponse le code correspondant à la catégorie dans laquelle on la range.

2.4.5.2. *Traitement et analyse des données*

Le traitement et l'analyse des données quantitatives sont réalisés avec les logiciels Statistical Package for Social Sciences (SPSS version 18.0) et Excel 2013. Après avoir été rassuré de la fiabilité des données à la suite de l'apurement, nous avons construit les premiers tableaux de résultats suivant le plan de tabulation préalablement établi. La méthode d'analyse générale (tri à plat) a été adoptée, à cet effet. Ceci permettra d'examiner les informations recueillies conformément aux objectifs de l'étude. En outre, pour vérifier la pertinence des outils et assurer une certaine cohérence des résultats avec les objectifs de recherche, un tableau à quatre (04) entrées, inspiré du modèle d'analyse synchronisée des méthodes et des résultats de recherche est conçu sur la base des différents outils d'enquête utilisés pour collecter des informations et en tenant compte des trois (03) questions de recherche telles que définies dans la problématique.

Ce choix méthodologique de présentation des résultats vise deux objectifs. Il s'agit d'abord de disposer d'une grille qui présente, de façon synthétique, les données brutes collectées sur le terrain au niveau de chaque cible et qui permettent de répondre aux trois questions de recherche. Ensuite, il permet de vérifier le déficit d'informations au niveau des cibles et de procéder, si nécessaire, à une enquête complémentaire pour combler ce déficit d'informations.

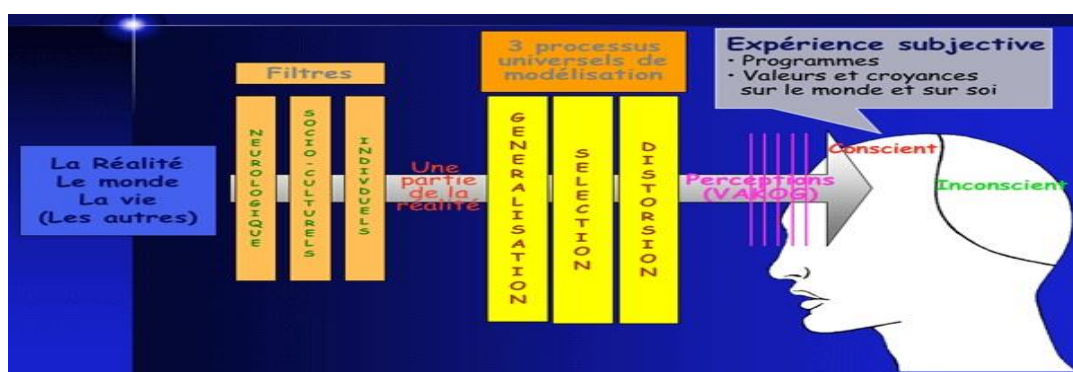
Une fois que les données sont traitées suivant les techniques décrites précédemment, nous avons recueilli des informations qui ont été analysées et donné lieu à une interprétation

sociologique. Ici, deux règles nous ont servi de repères. Il s'agit des règles évoquées par Rogel (2008 : 20) qui suggère que pour *«bien aborder la sociologie il faut avoir à l'esprit deux règles de base : Il faut d'abord dépasser nos prénotions (ou préjugés) et vérifier la validité de nos perceptions et analyses communes, l'interprétation de ce que je constate quotidiennement est-elle bonne ? Il faut ensuite s'interroger sur la généralité des relations étudiées : ce que j'ai constaté et l'interprétation que j'en ai faite peuvent-ils s'appliquer de manière générale ou n'est-ce qu'une situation particulière ? »*. La première règle invite le chercheur à se focaliser sur les données empiriques, résultats du terrain et non sur ses *a priori*. La seconde règle recommande une confrontation des résultats empiriques du terrain de recherche avec les résultats empiriques et théoriques d'autres terrains de recherche. Ainsi, le chercheur convoquera d'autres recherches pour confronter les résultats de sa recherche en y dégagant les points de convergence, les points de divergence et les spécificités. Les données de la revue de littérature ont été exploitées pour réaliser cette confrontation des résultats empiriques et des résultats d'autres chercheurs.

2.4.6. Les limites du travail et les difficultés rencontrées

Dans la conduite de cette recherche, il y a eu un certain nombre de difficultés essentielles dont il est important de faire part dans ce document. La première difficulté est liée à l'analyse et l'interprétation des résultats d'enquête. Réaliser une recherche qui nous concerne autant que les autres acteurs sociaux est potentiellement porteur de risques de biais. Nous avons eu le sentiment d'être sujet au risque de biais. En effet, le risque ici était de conduire les enquêtes et d'analyser les données sur la base de nos référents : culturel, social, intellectuel. Cette approche ne permet pas de donner un cachet scientifique à cette recherche qui de notre souhait doit, au-delà de la sanction d'un diplôme de thèse, être un référent académique et même professionnel exploitable par d'autres chercheurs, des décideurs et des partenaires au développement.

Cette prise de conscience nous a conduits à procéder à une auto-analyse qui participe selon les propos de Lebaron (2007 : 42), d' « (...) *une condition de contrôle par le chercheur de ses propres biais sociaux* ». Il en conclut que cette démarche d'auto-analyse ou d'auto-observation fait « partie des conditions de réalisation d'un travail sociologique contrôlé, ne serait-ce qu'en participant d'un travail d'objectivation des conditions de production des faits analysés ». Dans ce cadre, nous avons été constamment inspirés par le schéma d'auto-analyse, (voir figure ci-dessous).



Source : <http://www.smartcoaching.fr/carte-nest-pas-territoire/Traitement sensoriel : sensation et perception>

Figure 3: Schéma d'auto-analyse

Il s'agit aussi et surtout de rechercher le juste milieu entre les trois processus universels de modélisation que sont : (1) la tendance à la généralisation des résultats du terrain à l'ensemble de la population ; (2) la tendance à la sélection des informations selon nos sensibilités ; et, (3) la tendance à la distorsion pour s'écarter des données empiriques car ce sont les données de terrain qui confèrent à une recherche sociologique son caractère scientifique. Il y a des limites à cette recherche.

D'abord, nous ne nous sommes pas inscrits dans une logique de réaliser une étude de type longitudinal pour comprendre comment se vit réellement la transition école-emploi et comment se vit le chômage. En conséquence, nous n'avons pas suivi les demandeurs d'emplois dans les structures d'aide à l'emploi existantes, pour voir comment se construit

l'aide et comment les entreprises et administrations qui accueillent les bénéficiaires réagissent face aux programmes dans lesquels ils sont impliqués.

Ensuite, la présente recherche ne traite pas des conditions de recrutement et de traitement des acteurs sociaux pouvant servir au niveau de l'administration local. L'objet de notre recherche n'est pas la gestion des ressources humaines au niveau des communes. En effet, il est évident que les administrations communales ne peuvent pas employer tous les jeunes diplômés. Par-contre, elles peuvent aider à créer des conditions qui favorisent la création d'emplois. C'est cette dimension qui nous intéresse. Circonscrire l'objet de recherche à cette dimension nous a évité de problèmes de prise de contact avec les mairies ; comme c'est le cas de la mairie de Cotonou où le Directeur des Ressources Humaines a décliné notre demande d'interview et où d'autres acteurs nous ont prévenu qu'ils ne veulent pas traiter des sujets de recrutement de personnel.

Aussi l'objet de recherche n'est pas orienté vers l'Etat central, à travers le Ministère du Travail qui s'occupe des recrutements pour l'administration central. C'est pourquoi, nous n'avons pas fait cas des recrutements au niveau de la fonction publique.

Chapitre 3 : Politiques publiques d'insertion au Bénin

A travers ce chapitre, notre ambition est d'exposer, de façon globale, les politiques d'insertion professionnelle au Bénin. Cette option de description et d'analyse nous conduit à présenter d'abord le Bénin, dans les aspects qui concerne la présente thèse : le contexte socio-démographique (3.1.1), le contexte économique (3.1.2.) et le marché de l'emploi (3.1.3.).

Au point 3.2., nous présenterons le cadre normatif de l'insertion professionnelle au Bénin. A cet effet, spécifiquement à la formation professionnelle, nous ferons cas du cadre législatif réglementaire (3.2.1.). Nous ferons ensuite cas de l'insertion professionnelle dans les politiques de développement (3.3.2.) en nous appuyant sur le document Bénin 2025, Alafia et la Politique nationale de l'emploi élaborée en 2011.

Au point (3.3.), nous présenterons la construction socio-historique des politiques d'insertion professionnelle. L'exposé de ce point concerne l'analyse des deux (02) programmes d'ajustement structurel (PAS) auxquels le Bénin a souscrit. Nous exposerons de façon synthétique ce qu'est un programme d'ajustement structurel (3.3.1.) comment ces programmes ont été internalisés au Bénin (3.3.2.) les effets directs et indirects de ces programmes sur l'éducation et la formation professionnelle et leur impact sur l'emploi (3.3.3.) et (3.3.4.).

Au point 3.4., nous ferons l'exposé de l'évolution des politiques d'insertion professionnelle au Bénin en présentant les premières formes d'aide à l'insertion professionnelle (3.4.1), le changement de modèles d'actions en la matière à partir des années 1998 (3.4.2.) et le volontarisme de l'Etat engagé depuis 2007 pour assurer l'insertion professionnelle des jeunes (3.4.3).

3.1. Présentation du cadre général de la recherche : Bénin

Il est essentiellement question de présenter le Bénin dans les aspects qui sont en rapport avec l'objet de la recherche. Cette présentation apporte en premier lieu un éclairage sur la situation démographique et économique ; le marché du travail béninois et le capital humain supposé répondre à ses demandes.

3.1.1. Contexte socio-démographique

Le quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitation (RGPH4) a permis de dénombrer 10 008 749 habitants résidents dont 5 120 929 personnes de sexe féminin soit 51,2% de la population totale. La population béninoise de 15 à 59 ans est estimée environ à 5 058 235, soit environ 48,9 % de la population totale du pays alors que celle de 15-64 ans est estimée à 50,5%. Par ailleurs, les femmes de 15-49 ans représentent 49,0% de la population féminine. L'effectif des ménages s'élève à 1 803 123. La taille de chaque ménage est de 5,6 (Rapport RGPH 4, 2013).

L'UNESCO et le BIT (2013) soulignent d'ailleurs, que le rythme d'accroissement de la population, celle âgée de 6 à 11 ans (scolarisable au cycle primaire) augmentera de 33% à l'horizon 2017 avec des implications majeures liées entre autres à l'éducation et à l'orientation vers la formation professionnelle.

Il s'observe l'émergence d'une classe moyenne au Bénin. Cette classe est perçue comme facteur de changement social en raison de la croissance et la tertiarisation de l'économie. L'analyse des classes sociales au Bénin, notamment l'émergence de la classe moyenne, a révélé que la classe de ménage est la plus importante (45,73%). Les ménages de la classe moyenne sont à 53,7%, des exploitants agricoles qui, exercent aussi dans le secteur tertiaire, soit 17,7%. Ils sont aussi à leur propre compte, possédant des entreprises privées et fonctionnent en grande partie dans l'informel. Elle enregistre aussi 36,25% pour la classe des pauvres dont 79% exercent principalement dans l'exploitation agricole. Les ménages riches

sont estimés à 18,02%. Ils exercent leurs activités dans le secteur des services (61%). La majorité de la classe moyenne exerce dans le secteur informel et pour la plupart à leur propre compte dans le primaire et le tertiaire (Kèkè, Médédji, Houetohossou, 2009 : 29-49).

Selon la structure des dépenses de consommation, 45% des dépenses des ménages pauvres sont orientées vers l'achat de produits alimentaires, et 55% aux biens non alimentaires. En ce qui concerne les ménages de la classe moyenne, 40% des dépenses sont consacrées à l'achat des produits alimentaires (alimentation et boissons non alcoolisées, 39,4%) et 60% pour les autres produits dont 17,8% pour les dépenses d'électricité et de logement puis, 7,6% pour le transport. Enfin pour les ménages riches, seulement 30% des dépenses sont utilisées dans le but de d'acquérir des biens alimentaires tandis les 70% permettent d'acheter des biens non alimentaires. (Kèkè, Médédji et Houetohossou, 2009 : 30)

L'accès aux infrastructures économiques, ainsi que la difficulté d'accès aux logements, surtout au niveau de la classe moyenne, peuvent constituer un véritable frein à la croissance économique car ne permettant pas aux individus de contribuer à la création de la richesse. (Kèkè, Médédji et Houetohossou, 2009 : 41)

3.1.2. Contexte économique

L'accès à l'eau potable et à l'électricité constitue une variable importante pour le développement économique. En la matière, des performances ont été, certes, enregistrées dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans l'accès à l'eau, à l'énergie électrique et à la santé. Le développement des infrastructures hydrauliques et d'assainissement a été renforcé avec le soutien des partenaires techniques et financiers (PTF). Au niveau de l'hydraulique rural, l'évolution actuelle du taux de desserte présage d'une atteinte des OMD en matière d'approvisionnement en eau potable en milieu rural au Bénin. En effet, le taux de desserte a globalement progressé, passant de 44% en 2006 à 57,2% à fin 2010. De 2011 à 2012, ce taux est passé de 62,1% à 63,4% pour le milieu urbain

et de 61% à 63,7% pour le milieu rural. Le taux d'accès des ménages à l'eau potable ou améliorée est passé de 63,4% en 2006 à 73,9% en 2011. Des performances ont été aussi enregistrées au niveau des infrastructures énergétiques. En effet, en 2010, le taux national d'électrification est estimé à 27,1%.

En milieu urbain, il est de 53,8% contre seulement 3,5% pour le milieu rural. En 2012, ce taux est passé à 28,2% contre 27,9% en 2011. Cette même tendance est observée en milieu urbain comme en milieu rural où les taux sont passés respectivement de 53,9% et 3,8% en 2011. Cette même tendance est observée en milieu urbain comme en milieu rural où les taux sont passés respectivement de 53,9% et 3,8% en 2011 à 54,9% et 4,48% en 2012. Le taux d'accès des ménages à l'électricité est passé de 34,2% en 2006 à 41,8% en 2011 (Rapport d'évaluation de la pauvreté au Bénin, 2014 : 8).

Cette description est importante dans la mesure où en matière d'investissements, de création d'entreprises, l'eau et l'énergie constituent des ressources stratégiques pour la production. La satisfaction des besoins en eau et électricité est déterminante pour les entreprises. Elles renforcent les capacités de transformation et de production des matières premières au niveau des différents secteurs économiques.

L'économie béninoise est essentiellement basée sur les activités du secteur primaire (l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'exploitation forestière) qui ont contribué de 1,7 point à la croissance moyenne annuelle. De plus, l'agriculture, avec 1,3 point de contribution à la croissance, dépasse le secteur tertiaire (1,2 point à la croissance).

Au centre des stratégies mises en place pour accélérer la croissance économique, l'agriculture occupe toujours une place de choix avec une prédilection pour la culture de coton dont les exportations et les produits dérivés représentent 70% des exportations officielles annuelles du pays.

Pour faire face à des crises alimentaires dues aux chocs climatiques affectant négativement la production agricole au plan national et international, le pays a adopté un plan stratégique de relance du secteur agricole. Ce plan identifie plus de 10 filières agricoles qui aideront, en plus de celle du coton, à avoir une croissance importante permettant d'atteindre la sécurité alimentaire.

Cette économie repose sur quatre (04) principaux pôles. Le pôle « agriculture et agroalimentaire » est le plus important et qui contribue à hauteur de 32% du PIB. Ensuite, il y a le pôle coton-textile qui représente en moyenne 3,5% du PIB sur la période 2006 à 2011. Les exportations du coton représentent 34,5% des exportations officielles de biens. Ce pôle a occupé 3,7% de la population active en 2011 contre 3,93 en 2009 et 4,5% en 2006. Il va sans dire qu'une bonne organisation de ce secteur devrait contribuer à la réduction de la pauvreté.

Il y a aussi le pôle commerce et logistique qui représente en moyenne 17,3% du PIB entre 2006 et 2011. La performance de ce pôle est souvent améliorée par les services de télécommunication dont la croissance est en nette progression. La contribution à la croissance du pôle est fortement influencée par les activités portuaires qui ont connu d'énormes perturbations sur la période. Enfin, il y a le pôle tourisme-culture-artisanat (dominé par l'artisanat) qui représente environ 15% du PIB et 96% du pôle en termes de valeur ajoutée. En 2008, sa contribution à la croissance du PIB est de l'ordre 0,9%, ce qui met en exergue son potentiel. En 2011, ce pôle a concentré environ 12% de la population et les individus qui y exercent ont contribué à une baisse de l'incidence de pauvreté d'environ 6%. 2011 (Rapport d'évaluation de la pauvreté au Bénin, 2014 : 50-57). La mise en œuvre des politiques stratégiques de valorisation de ces pôles devrait aider à réduire la pauvreté.

A Cotonou, la pauvreté monétaire touche environ une personne sur quatre (25,9%). Sur la période 2006 à 2009, il est noté une légère baisse de la pauvreté, quel que soit le milieu de résidence, puis une augmentation de la pauvreté entre 2009 et 2011. Cette augmentation est

plus marquée en milieu urbain qu'en milieu rural. Cette tendance semble s'expliquer par une réduction substantielle des inégalités entre les pauvres en milieu rural qu'en milieu urbain entre 2009 et 2011. En effet, l'écart de la pauvreté a légèrement chuté passant respectivement de 0,116 en 2006 à 0,104 en 2009 puis à 0,098% en 2011. Quant à la pauvreté non monétaire, elle a connu une baisse depuis 2006. En milieu rural, elle est passée de 47,2% en 2006 à 38,3% en 2009 puis à 32,5% en 2011. En milieu urbain, elle est passée de 29,1% en 2009 à 25,3% en 2011. (Rapport d'évaluation de la pauvreté au Bénin, 2014 : 11).

L'économie de la commune se résume aux activités urbaines et agricoles. Actuellement, les activités sont dépassées par l'explosion des activités commerciales et industrielles. L'agriculture ne se pratique guère dans le cadre urbain de la ville à l'exception des quartiers périphériques où elles se développent. Cette agriculture connaît de nos jours, un regain en raison du manque d'emplois.

Pour ce qui concerne la commune de Parakou, elle est une ville de transit et un grand centre économique avec un nouveau marché international. Elle remplit des fonctions :

- commerciale, ville relais, elle constitue un important carrefour international entre le Niger, le Togo, le Burkina - Faso et le Nigeria ;
- industrielle par la présence de plusieurs unités industrielles telles que les deux usines d'égrenage du coton de la Société Nationale pour la Production Agricole (SONAPRA), le Complexe Textile du Bénin (COTEB), la Société Béninoise de Brasserie (SOBREBRA), la Coopérative Béninoise de Matériel Agricole (COBEMAG), etc.

Enfin, dans la commune de Porto-Novo, la branche d'activité commerce, restauration et l'hébergement est dominante, soit, 43,3%. La deuxième principale branche d'activité qu'est Autres services est plus pratiquée dans la commune de Porto-Novo, soit, 23,1%. L'Indice de

Pauvreté Humaine, (calculé à partir des indicateurs que sont : Pourcentage de la population n'ayant pas accès à l'eau potable ; Taux d'analphabétisme de la population ; Taux de mortalité infanto-juvénile) est de 21,4%. (INSAE, 2016).

La ville dispose d'un potentiel foncier mobilisable en centre-ville. Dans le « document cadré élaboré en 2017 pour relever les défis de la commune, il a été identifié une vingtaine d'hectares susceptibles d'être libérés en plein cœur de ville et constituent un important potentiel de développement économique et urbain pour Porto-Novo (anciens camps militaires et casernes) : affectés à de nouveaux équipements publics, au logement, à de nouvelles fonctions majeures de la capitale, à l'enseignement supérieur ou à de grands projets économiques, ces terrains peuvent fortement contribuer à dynamiser l'économie de la ville, à développer un habitat aux normes actuelles et à améliorer la qualité de vie de ses habitants en leur offrant de nouveaux services et espaces publics.

3.1.3. Marché de l'emploi des jeunes au Bénin

Selon le niveau d'instruction, on note de grandes différences : 6 individus sur 10 de niveau d'instruction supérieur sont pourvus d'un emploi contre 8 non instruits. Le taux d'occupation des 15 – 64 ans diminue avec le niveau d'instruction. Ainsi, le marché du travail béninois fournit plus d'emplois non qualifiés que qualifiés. En 2011, les actifs occupés non instruits représentent 60% des actifs occupés contre 3,3% pour ceux ayant le niveau supérieur avec des disparités selon le milieu de résidence et 3,9% pour ceux de niveau secondaire 2. L'économie est dominée par une main d'œuvre très peu qualifiée. Les actifs occupés de niveau du secondaire 2, surtout ceux ayant une formation technique et professionnelle, et de supérieur, sont considérés comme des travailleurs ayant un niveau élevé de qualification professionnelle.

A Cotonou en revanche, les individus de niveau supérieur pourvus d'un emploi, représentent 11,9% de l'ensemble des actifs occupés et ceux de niveau secondaire 2, 10,4%. Seulement

22% des actifs occupés à Cotonou ne sont pas instruits et 33% ont le niveau primaire. (EMiCOV 2011 :15). Une analyse de la structure de la main d'œuvre occupée selon les pôles de croissance identifiés dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) 2011-2015 a mis en évidence qu'en 2011, le pôle agriculture a mobilisé 41,1% de l'ensemble des actifs occupés au Bénin, suivi du pôle commerce-logistique (23,4%) et du pôle culture et tourisme (6,3%).

Les autres activités industrielles et artisanales ont mobilisé, pour l'année 2011, 6,6% des actifs occupés. En milieu rural, le pôle agriculture se place au premier rang avec 58,1% des actifs occupés, suivi du pôle commerce-logistique avec 16,5%. Le pôle coton-textile occupe 4,7% des actifs occupés en milieu rural. Dans l'ensemble du milieu urbain, 32,7% des actifs occupés proviennent du pôle commerce-logistique et 18,0% du pôle agriculture. En particulier à Cotonou, il y a 42,6% des actifs occupés dans le pôle commerce-logistique, 12,5% dans le pôle culture et tourisme et 6,8% dans le pôle coton-textile. Les quatre pôles prioritaires mentionnés dans la SCRP 2011-2015 concentrent à eux seuls 76,6% des actifs occupés. Le pôle BTP-matériaux de construction, l'un des deux pôles à haut potentiel de croissance, représente 5,0% des actifs occupés à Cotonou et 2,9% au niveau national. Au niveau national et quel que soit le milieu de résidence, les individus âgés de 35 à 59 ans représentent plus de 45,0% des actifs occupés suivi des jeunes de 25-34 ans (plus de 30%).

La main d'œuvre est très peu qualifiée dans les pôles agriculture et agroalimentaire, plus de 70,0% de la main d'œuvre n'étant pas instruite. Dans le pôle agriculture, les actifs occupés de niveau secondaire 2 ou plus sont quasi inexistantes. Or, l'essor du secteur agricole ne peut se faire qu'avec une main d'œuvre qualifiée. Le pôle des services dispose d'une main d'œuvre variée et qualifiée. En effet, 23,8% de la main d'œuvre occupée dans le pôle service sont de niveau d'instruction supérieur et 18,8% de niveau secondaire 2. Dans le pôle BTP-matériaux de construction, 28,7% des actifs occupés ne sont pas instruits et 40,9% sont

de niveau primaire. Il existe dans ce pôle, une main d'œuvre qualifiée constituée de 5,6% d'actifs occupés de niveau secondaire ² et 5,3% de niveau supérieur. (Rapport EMICoV 2011 : 16-17). En 2011, les quatre pôles prioritaires ont occupé environ 82% de la population et ont contribué à 87% à la réduction de la pauvreté nationale contre respectivement 82% et 78,4% en 2006 (Rapport d'évaluation de la pauvreté au Bénin, 2014 : 11).

A Cotonou, 59,6% des actifs occupés sont des travailleurs à leur propre compte. Parmi les activités non agricoles, c'est dans le commerce et la logistique que l'on retrouve le plus de travailleurs à leur compte propre à Cotonou (75,4%) contre 85% dans les autres milieux urbains. Avec 28,2% de salariés, Cotonou est la ville qui enregistre le plus fort taux de salarisation contre 11% pour les autres milieux urbains. La situation de l'emploi dans la ville de Cotonou vient de ce que la plupart des grandes entreprises sont installés dans cette ville en raison de la présence des principales structures administratives et d'un certain nombre d'infrastructures économiques dont le port.

Cependant, lorsqu'on s'intéresse aux activités économiques dans la ville de Cotonou, il ressort que l'agroalimentaire compte un taux de salarisation de 25% juste derrière le pôle « Autres services » qui enregistre le plus fort pourcentage de salariés avec un taux de salarisation de 79,6%. Il faut préciser que le pôle « autres services » prend en compte toutes les autres activités de services en dehors des services de « Banque et assurance » et de « Transport et télécommunications ». (Rapport d'évaluation de la pauvreté, 2014 : 109)

En 2004, en milieux urbains, il est estimé à 20,9% le taux d'incidence de pauvreté dans la ville de Cotonou. Elle est suivie de Parakou (20, 1%) et des autres villes (14, 5%). La sévérité de la pauvreté est plus accentuée à Cotonou qu'à Parakou (Vodounou, 2004 : 79).

Les défis importants pour assurer une mobilité ascendante des ménages en termes de bien-être, restent en partie liés à l'amélioration de la productivité, à un meilleur fonctionnement

du marché du travail et de la création d'activités génératrices de revenus dans les secteurs modernes. (Rapport d'évaluation de la pauvreté au Bénin, 2014 : 36).

3.2. Cadre normatif des politiques d'insertion professionnelle des jeunes

3.2.1. Le cadre législatif et règlementaire de la formation professionnelle au Bénin

Le Bénin dispose d'un arsenal législatif et règlementaire important qui traite de façon transversale la préoccupation sociale de l'insertion professionnelle. Nous nous proposons de préciser le cadre législatif et le cadre règlementaire relatifs à la dimension formation professionnelle, une dimension importante dans l'analyse de l'insertion professionnelle.

3.2.1.1. Cadre législatif

Le cadre législatif est l'ensemble des lois qui régissent la formation professionnelle et dont les intentionnalités sont orientées vers l'emploi des jeunes. Pour la cause de notre recherche, trois lois ont retenu notre attention parce qu'elles encadrent de façon holistique et transversale les préoccupations sociales liées à la formation professionnelle, l'apprentissage et l'emploi.

La première loi est la Loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, en ses articles 8 et 30 qui consacrent le droit des citoyens à la formation professionnelle et à l'emploi. En effet, l'article 8 dispose que « *La personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi.* ». En ce qui concerne l'accès à l'emploi ou le droit au travail, l'article 30 stipule : « *L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent aux travailleurs la juste rétribution de ses services ou de sa production.* ».

D'une part, la constitution béninoise pose donc les jalons pour une articulation harmonieuse

entre la formation professionnelle et l'emploi. D'autre part, elle précise l'exigence pour l'Etat de prendre des dispositions nécessaires pour assurer à chaque acteur social son droit à la formation et à l'emploi, gage de son épanouissement et de son autonomisation.

La deuxième loi est la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes à statut particulier dont l'article 19 reconnaît aux communes à statut particulier la compétence pour intervenir en matière de formation professionnelle : « *Outre les compétences prévues par la loi portant organisation des communes en République du Bénin, les communes à statut particulier exercent les compétences spécifiques ci-après: en matière d'enseignement et de formation professionnelle : la commune a la charge de la construction, des réparations et de l'équipement des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle de niveau communal. Elle assure en outre l'entretien de ces établissements (...)* ». Au-delà de la construction et de l'entretien des infrastructures, il aurait été souhaitable d'étendre cette compétence à l'élaboration et l'exécution d'un plan local de formation professionnelle.

La troisième loi est la Loi n° 098-037 du 22 novembre 2001 portant code de l'artisanat en République du Bénin. Cette loi a apporté des clarifications essentielles sur les significations qu'il faut avoir de ce qu'est : une activité artisanale, une entreprise artisanale, les modes de productions, le statut des différents acteurs (maître artisan, apprenti, etc.). Deux articles sont importants à relever au regard de l'objet de cette recherche. Il s'agit de l'article 1^{er} qui met l'accent sur le fait que la formation par la pratique est un trait caractéristique de l'activité artisanale. Il y a aussi l'article 5 de cette Loi qui dispose que pour être professionnellement qualifié d'artisan, il faut remplir les conditions suivantes : « *(1) être reconnu artisan par le milieu social, témoin de l'expérience dans l'activité, (2) avoir subi un apprentissage régulier d'un métier sanctionné par un diplôme ou un certificat de fin d'apprentissage, (3) être titulaire d'un diplôme d'enseignement technique suivi d'au moins un (01) an d'exercice*

pratique de l'activité artisanale ». Deux enseignements sont à tirer de cette loi. D'abord, elle annonce la certification de l'apprentissage d'un métier artisanal. Ensuite, elle augure de la passerelle à établir entre l'apprentissage traditionnel et la formation technique. Une nuance importante est qu'elle apporte implicitement une distinction entre formation technique et formation professionnelle en insistant déjà au niveau de l'article 1^{er}, sur la pratique devant permettre l'acquisition des compétences professionnelles.

Dans la mesure où le secteur de l'artisanat occupe des jeunes en milieu urbain et rural, ce code pose les balises pour une orientation des jeunes motivés par le besoin d'apprendre un métier qui leur permet de s'insérer activement dans le tissu économique du pays.

La quatrième loi qui a retenu notre attention est la Loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003 portant Orientation de l'Éducation Nationale en République du Bénin rectifiée par la loi n° 2005-33 du 06 octobre 2005

C'est en 2003 que le Bénin s'est doté pour la première fois d'une loi qui sert de cadrage juridique de l'éducation nationale à travers laquelle le volet formation professionnelle est mis en évidence de façon claire et précise. Spécifiquement à la formation professionnelle, cette loi a eu le mérite de mettre en exergue deux aspects essentiels. Il s'agit d'abord de la clarification sur le plan institutionnel du cadre de formation par une distinction faite entre Lycée technique, Ecole de formation professionnelle, Centre de formation professionnelle et Centre de Métiers. Cette distinction est importante pour éviter l'amalgame dans l'orientation des apprenants et apprentis vers des établissements de formation appropriés.

Ensuite, cette loi souligne en filigrane la nécessité de l'intervention des professionnels des métiers dans la formation des apprenants : *«L'enseignement et la formation professionnelle sont obligatoirement dispensés par des enseignants professionnels ou par des personnes ayant la qualification requise dûment constatée par le ou les ministre (s) chargé (s) de l'éducation nationale qui délivre (nt) les autorisations d'enseigner. »* (Article 64). De façon

plus explicite, l'Article 68 souligne la nécessité d'instituer « à tous les niveaux de la formation technique et professionnelle une collaboration régulière et continue entre les établissements d'enseignement et les milieux professionnels ». L'idée de partenariat fructueux entre les professionnels et les établissements de formation professionnelle a germé déjà avec cette loi. De même, en termes d'orientation, cette loi présente les mêmes avantages que le Code cité ci-dessus. Comme pour confirmer ces dispositions, trois actes réglementaires phares ont été pris.

3.2.1.2. *Cadre réglementaire*

Le cadre réglementaire est l'ensemble des décisions gouvernementales dont la finalité est d'encadrer la mise en œuvre de la formation professionnelle. Deux (02) décrets nous intéressent particulièrement.

D'abord, il y a le Décret n° 2005-117 du 17 mars 2005 portant certification des qualifications professionnelles par apprentissage. Au Bénin, le développement de l'artisanat est intimement lié à celui du secteur informel en général car le domaine de l'artisanat reste largement dominé par les activités issues de l'apprentissage traditionnel. Les diagnostics faits ont montré que le dispositif de ce mode d'apprentissage présente des limites en termes de compétences et de qualité dans la production artisanale. Les différentes réflexions menées à ce sujet ont débouché sur les propositions d'une certification des métiers de l'artisanat qui pourrait aider les sortants de ce système d'apprentissage traditionnel à se faire valoir et à valoriser leur métier. Bien entendu, il ne s'agit pas de certifier pour la forme mais d'introduire des réformes pouvant aider non seulement à renforcer les compétences mais surtout d'avoir une appréciation plus nette et plus objective de la qualité de leur production. Ce qui selon les experts pourrait trouver une forme d'équivalence avec les qualifications du secteur formel et par conséquent valorise leurs activités. Ainsi, depuis 2005, l'Etat béninois a créé dans le cadre de la professionnalisation des métiers de l'artisanat, deux diplômes : le

Certificat de Qualification aux Métiers (CQM) et le Certificat de Qualification Professionnel (CQP). Ces initiatives politiques visent à court, moyen et long terme d'offrir une formation qualifiante et complète, pratique et théorique aux artisans ; de former une main-d'œuvre performante capable de s'insérer sur le marché du travail et d'améliorer la productivité et la rentabilité des artisans. Suite à ces innovations un autre décret a été pris, toujours dans le but de professionnalisation des métiers de l'artisanat.

Ensuite, il y a le Décret N° 2005-118 du 17 mars 2005 portant orientation et introduction du système d'apprentissage dual dans l'enseignement technique et la formation professionnelle au Bénin. L'apprentissage dual est défini comme « une formation professionnelle initiale dont la responsabilité est partagée entre les institutions de l'Etat et les organisations du secteur privé » (article 2). Sur le plan contractuel, l'apprentissage de type dual « est régi d'une part, par un contrat écrit entre une entreprise ou un maître artisan et un apprenti, et d'autre part, par un contrat écrit entre l'entreprise ou maître artisan, l'apprenti et le centre de formation professionnelle » (article 4). Cette formation se déroule parallèlement en deux lieux :

- l'entreprise/ atelier qui dispense une formation surtout pratique basée sur la production pour permettre à l'apprenant d'acquérir des compétences pratiques;
- le centre de formation professionnelle qui complète la formation reçue en entreprise, par la théorie du métier et la culture générale.

Au terme de l'article 5 de ce décret, « l'introduction de l'apprentissage dual dans le système de l'ETFP vise des objectifs dont les plus importants sont, entre autres de : (i) Offrir une formation qualifiante et complète (pratique et théorique) au profit des apprentis ; (ii) Former une main-d'œuvre performante capable de s'insérer sur le marché du travail et (iii) Améliorer la productivité et la rentabilité des entreprises. »

Les cadres législatif et réglementaires constituent le cadre de référence des actions publiques visant la formation professionnelle ; et son articulation avec l'emploi des jeunes. Au regard du descriptif réalisé ci-dessus, il est évident que, dans une certaine mesure, une vision politique existe, de même qu'une volonté politique, de faire de la formation professionnelle le pilier central de l'insertion professionnelle. Il est alors pertinent de chercher à savoir en quels termes l'insertion professionnelle est abordée dans les politiques et stratégies de développement au Bénin.

En effet, étant donné que l'axe central de notre recherche est le couple formation-emploi, après avoir décrypté sommairement la dimension formation dans les textes de lois et règlements, il est utile de décrypter la dimension insertion professionnelle dans les politiques nationales de développement. Cette démarche présente l'avantage de proposer une lecture croisée de la façon dont on peut appréhender plus loin les ruptures entre le niveau central (Etat) et le niveau décentralisé (Commune). C'est cet exercice que nous avons réalisé au point 3.3.2., consacré au décryptage de l'insertion professionnelle des jeunes dans les politiques nationales de développement au Bénin.

3.2.2. L'insertion professionnelle dans les politiques de développement au Bénin

L'insertion professionnelle est une préoccupation qui est traitée dans plusieurs documents de référence. Pour le compte de cette recherche, notre souhait est d'aller au-delà des contingences politiques caractérisées par les alternances au pouvoir d'Etat avec ses implications en termes de définition de politiques, plans et programmes d'emplois. Généralement, les programmes d'actions gouvernementales et les orientations stratégiques de développement ne durent qu'autant que durent les mandats des acteurs politiques qui les ont élaborés. C'est pourquoi nous avons fait le choix de nous pencher sur deux documents phares de prospective. Il s'agit de : (1) des études nationales de perspectives à long terme

réalisées en 2000 et intitulées « Bénin 2025 ALAFIA » et (2) la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) dont l'élaboration a tenu compte du premier.

3.2.2.1. *Bénin 2025 ALAFIA*

La vision contenue dans la politique de développement à long terme est de faire du Bénin «*un pays phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social*». Pour réaliser cette vision stratégique, il est question de tout mettre en œuvre afin que les Béninoises et les Béninois, de toutes les conditions, puissent: « (1) *vivre plus longtemps, en bonne santé ; (2) s'instruire efficacement et à moindres coûts ; (3) disposer d'un habitat sain ; (4) se nourrir avec complétude ; (5) disposer d'un emploi durable et de revenus suffisants lui permettant de satisfaire ses aspirations, (...)* ». (Bénin, Alafia 2025 : 44).

C'est dire donc que dans le document *Bénin 2025, ALAFIA*, la problématique de l'emploi a été posée en relation avec la question du développement du capital humain qui se situe en amont, au cœur et en aval de tout processus de développement durable. Les capacités des diplômés sortant du système éducatif sont le plus souvent inadaptées aux exigences du marché de travail. Le document met en exergue un certain nombre de stratégies pouvant aider à la promotion de l'emploi, à savoir :

- la création et le renforcement du système d'apprentissage et de réinsertion des jeunes (déscolarisés et autres) en tenant compte des besoins multiples de la société ;
- le développement des centres de recherches fondamentales et/ou appliquées qui tiennent compte des besoins dans les domaines comme la technologie, les langues nationales, l'alphabétisation du secteur privé et informel pour servir de secteur d'appoint aux initiatives prises dans le secteur public;
- la promotion de la culture d'entreprise et de développement pour stimuler la

création de PMI/PME ;

- le développement et la valorisation du secteur de l'artisanat.
- Les facilitations d'accès des pauvres aux ressources et en particulier au capital productif, la mise à leur disposition d'infrastructures et de technologies adaptées à la mise en place de politiques sectorielles sont des conditions indispensables à la promotion de l'emploi.

Dans la vision du Benin 2025, Alafia, deux points nous intéressent. Il s'agit : (1) *s'instruire efficacement et à moindres coûts* et (2) *disposer d'un emploi durable et de revenus suffisants*. En effet, l'accès à l'éducation et à la formation sont de base permettant aux jeunes de toutes conditions d'acquérir des capacités et des compétences minimales pertinentes pour être en mesure d'espérer une insertion. Ici, la logique est le développement et l'entretien des compétences des jeunes. Elle est une "porte" qui donne accès à un emploi durable et des revenus. Au-delà de l'énumération de la vision et des stratégies, il faut bien trouver un cadre d'opérationnalisation de ce document stratégique dans toutes les dimensions socio-économiques et politiques étudiés. C'est pourquoi, se fondant sur ce document de référence, la politique nationale de l'emploi a été élaborée. Cette politique a été par la suite, déclinée en un plan d'actions pour l'emploi. Nous présentons ci-dessous les grandes lignes de la politique nationale de l'emploi ; avant de revenir sur le plan d'action proprement dit.

3.2.2.2. *Politique Nationale de l'Emploi*

A travers la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) élaboré en 2011, l'Etat devient un catalyseur qui s'engage à mieux répondre à la problématique de l'emploi, en mettant en place un environnement institutionnel, politique, juridique, économique, et social propice à la création d'entreprises, aux investissements, à la valorisation du capital humain ainsi qu'à un

bon fonctionnement du marché du travail. Il devient alors le principal acteur qui assure la régularisation et la fluidité du marché du travail.

La vision autour de laquelle est construite la Politique Nationale de l'Emploi est intitulée : «*A l'horizon 2025, toutes les Béninoises et les Béninois en âge de travailler disposent d'un emploi décent susceptible de leur procurer un revenu permettant de satisfaire leurs besoins vitaux et leur bien être intégral*». A tout point de vue, il est aisé de remarquer que la vision de la PNE trouve son ancrage ou son fondement dans le document « Bénin 2025, Alafia ». C'est le continuum existant entre ces deux documents qui est intéressant. Il donne la preuve qu'en termes de vision pour l'insertion professionnelle des jeunes, toutes les actions se tiennent de façon intégrée dans les documents de stratégie de développement.

Cependant, la dimension gouvernance locale reste encore marginale car ces documents ont défini un cadre général dans lequel l'Etat peut puiser des éléments de réflexions pour construire des actions publiques de développement durable. A l'évaluation du PNE, l'expérience a montré que la réussite de son exécution est tributaire de la mise en place d'un mécanisme de coordination interministérielle et tripartite bien conçu. Or, l'actuel mécanisme (le CNE) est à dominante étatique, les partenaires majeurs comme le Patronat et les organisations syndicales n'ont chacun qu'un représentant. (Rapport évaluation 2016 : 16).

Des points de faiblesse ont été relevés dans la conception et l'exécution du PNE. Il existe :

- deux plans (le PNAE et le Plan de Promotion de l'Emploi des Jeunes) ayant pour fondement la PNE ;
- deux mécanismes de coordination (Commission nationale pour l'Emploi et Conseil National de Coordination).

Ces doublons ne sont pas de nature à favoriser l'efficacité et l'efficience de la politique en matière d'emploi. Pour y remédier, les évaluateurs de la PNE ont suggéré : (i) le renforcement du système de décentralisation, (ii) la prise en compte de l'emploi dans les

politiques de développement, (iii) la prise en compte du Partenariat Public-Privé dans la mise en œuvre de la PNE, (iv) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication, (v) la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la PNE.

Appliquée à la présente recherche, la recommandation sur le renforcement du système de décentralisation cadre bien avec la logique de gouvernance locale de promotion de l'emploi des jeunes.

3.3. Les PAS et l'évolution des politiques d'emplois 1990 à 2016

Une triangulation des lectures faites et des entretiens réalisées avec des personnes ressources nous autorise à dire que l'insertion professionnelle des jeunes, en tant que problème social, est apparue en 1986 avec les derniers recrutements à la fonction publique, à l'époque. Ce problème social, fruit de la conjoncture économique et financière, a été amplifié par les programmes d'ajustement structurel exécutés sans une réelle planification et une prise en compte de la dimension sociale du développement vers lequel ces programmes sont censés conduire le pays.

3.3.1. C'est quoi un programme d'ajustement structurel (PAS) ?

Un programme d'ajustement structurel (PAS) est un paquet de mesures draconiennes proposé aux pays qui, dans les décennies 80-90, connaissaient des crises socio-économiques et financières. Pour faire face aux problèmes de déficits budgétaires et de déficit de la balance des paiements qui s'accompagnent d'une forte inflation, les pays africains ont massivement souscrit aux PAS. A l'origine, deux objectifs majeurs sont poursuivis à travers les PAS. D'une part, il s'agissait d'assurer une certaine stabilité macro-économique visant à rétablir une situation d'équilibre sans laquelle les réformes économiques seraient vouées, à l'échec. D'autre part, il était question d'assurer la transformation structurelle des économies des pays concernés afin de résoudre durablement la crise économique.

A chaque objectif correspond un ensemble de mesures spécifiques. Pour la stabilisation macro-économique, les mesures préconisées sont : la dévaluation de la monnaie, la réduction des dépenses publiques, l'augmentation des frais à la charge des utilisateurs des services publics et le blocage des salaires. Quant à la restructuration de l'économie, les mesures prises sont : la réduction ou l'élimination des contrôles de prix, la réforme du secteur public, la libéralisation du commerce, l'encouragement des exportations au moyen de réformes tarifaires et fiscales, et la réduction de la protection de la production interne contre les importations. En 1993, sur les 55 pays en Afrique, : 41 pays avaient conclu des accords d'ajustement structurel. (Rapport sur les effets des PAS sur l'éducation et la formation, 1995 : 2). Comment les PAS ont été expérimentés au Bénin ?

3.3.2. Implémentation des PAS au Bénin

Les crises économiques et financières des années 1980 n'ont pas épargné le Bénin. Pour y faire face, des mesures correctives ont été prises en 1986. Ces mesures correctives se sont avérées insuffisantes, au regard de l'ampleur de la détérioration de la situation économique et financière du pays, et l'ampleur des effets récessifs des nombreuses contraintes auxquelles l'économie nationale était confrontée. En conséquence, le Gouvernement béninois d'alors a mis en place, en 1989, un premier programme d'ajustement structurel. Devant la persistance des déséquilibres internes et externes de l'économie, un second programme d'ajustement structurel (PAS II) a été conclu avec les partenaires au développement dont la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) pour la période 1991-1994.

Il s'agit de deux programmes successifs dont le but est d'améliorer la situation économique du pays et l'assainissement des finances publiques. Ces programmes sont essentiellement centrés sur l'économie. Le palier social et celui de la culture sont moins pris en compte. Ainsi, il est reconnu que les incidences sociales négatives (aggravation du chômage chez les

jeunes notamment) constituent, la faiblesse principale de ces programmes aussi bien dans leur conception que dans leur mise en œuvre.

Dans la perspective de corriger ce déséquilibre, il a été examiné la dimension sociale de ces programmes d'ajustement structurel. Pour assurer la protection des groupes sociaux vulnérables contre les effets néfastes des mesures des PAS, des actions ont été prévues pour le court et moyen terme. Ainsi,

‘‘A court terme, il s'agissait entre autres, du financement des achats de médicaments essentiels pour les formations sanitaires et de matériel pour l'éducation de base, de la réhabilitation des infrastructures sociales et de la réalisation des travaux à haute intensité de mains-d'œuvre. A moyen terme, il était prévu la réalisation d'études et d'enquêtes permettant de formuler des politiques visant à accroître la participation des groupes sociaux défavorisés à la relance de l'économie, l'intégration des femmes au développement économique, la réforme et le renforcement des institutions du secteur des ressources humaines et l'appui aux initiatives privées visant l'auto-emploi et la création des PME/PMI’’. (Rapport d'achèvement du second programme d'ajustement structurel, 1997 : 6).

La mise en œuvre du Programme de départs volontaires à la retraite a permis de réduire les effectifs des agents de l'Etat de 36 900 en 1991 à 32 697 en 1994, soit 4020 déflatés sur les 5 000 prévus.

Des sept mesures retenues, trois ont été mises en œuvre dans les délais prescrits, deux avec un retard de un à trois ans, une autre a été modifiée à l'application et une n'a pas connu d'exécution. Les trois (03) mesures qui ont été mises en œuvre dans les délais sont:

- la mise en place d'un programme de réhabilitation pour les infrastructures sociales prioritaires,

- la mise en place des travaux urbains à haute intensité de main d'œuvre,
- la révision et le renforcement du centre de promotion pour l'emploi et la petite entreprise qui est devenu centre d'encadrement et de promotion des petites et moyennes entreprises.

Les mesures dont la mise en œuvre a accusé un à trois ans de retard sont d'une part la présentation d'une stratégie DSA à la table ronde de Genève qui eut lieu en 1994 au lieu de 1991, d'autre part, la mise en place du programme de formation et de redéploiement des agents licenciés qui est intervenue le 28 octobre 1993 au lieu de 1992. Les PAS ont eu des effets sur la formation professionnelle, comme nous tenterons de le démontrer ci-après.

3.3.3. Effets directs et indirects des PAS sur la formation professionnelle

Les documents consultés et les personnes ressources interviewées montrent que les PAS ont eu des effets négatifs sur la vie sociale dans les pays où ils ont été expérimentés. Spécifiquement au champ de l'éducation et de la formation, nous voudrions rendre compte, suivant un ordre chronologique, d'un certain nombre de rencontres internationales qui ont abordé la question de l'impact des PAS sur le social.

Le premier évènement est la rencontre interrégionale tenue à Paris du 6 au 9 mars 1989 sur "Les effets, dans les domaines de compétence de l'UNESCO, des politiques et des mesures d'ajustement financier et budgétaire causées par les difficultés économiques mondiales". Les participants à cette rencontre ont dénoncé de façon unanime "*l'inacceptable baisse des dépenses sociales en période d'ajustement*" (Conférence générale, UNESCO, 1995 : 6).

Le deuxième évènement est relatif au séminaire sous régional sur l'impact de l'ajustement structurel dans les domaines de compétence de l'UNESCO organisé à Ouagadougou du 29 mai au 1er juin 1990. Ce séminaire a été une occasion pour les participants de réfléchir sur

les questions d'identité africaine, de démocratie et de développement par l'intégration économique (Conférence générale, UNESCO, 1995 : 7).

Le troisième évènement est la 79^{ème} session de la Conférence internationale du travail, tenue à Genève en 1992. Le point 6 de l'ordre du jour de cette session traitait de : "L'ajustement et le développement des ressources humaines". Le Comité sur les ressources humaines a adopté une résolution qui stipule que :

"L'éducation et la formation sont des préalables pour réaliser la croissance économique et sont des ingrédients vitaux de succès des programmes d'ajustement eux-mêmes. Les gouvernements devraient, par conséquent, s'efforcer d'assurer l'accès gratuit et universel à l'éducation de base, qui est un droit humain fondamental et une obligation du gouvernement."

"Les gouvernements doivent avoir la volonté politique de mobiliser toutes les ressources humaines, matérielles et financières pour inverser l'impact négatif que la stabilisation et l'ajustement ont eu sur l'éducation et la formation dans beaucoup de pays. Là où des mesures de recouvrement des coûts ont été introduites, des garde-fous devraient être posés pour s'assurer que les frais exigés ne constituent pas une barrière insurmontable pour les pauvres." (Conférence générale, UNESCO, 1995 : 7)

Le quatrième évènement est la tenue le 6 mai 1994 de la 48^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies dont le Rapport du Secrétaire général portant sur "Un Agenda pour le développement" a présenté en ces termes l'état des lieux des PAS :

"Dans bien des pays, le nécessaire processus d'ajustement structurel de l'économie a eu de sévères conséquences sur le plan social. L'effet le plus immédiatement visible en a été la hausse des prix à la consommation, la montée du chômage et l'effritement des revenus. Ces difficultés ont été particulièrement insupportables pour les

populations pauvres et les groupes vulnérables. Dans de nombreux cas, les contraintes budgétaires ont entraîné la diminution générale des dépenses publiques consacrées au secteur social, ce qui a encore aggravé la situation.” (Conférence générale, UNESCO, 1995 : 8)

Le sixième évènement est l'organisation, à Paris, d'un atelier conjoint CISL / UNESCO / OIT / IE, du 12 au 14 septembre 1994. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL), l'Organisation Internationale de Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour la Science, l'Education et la Culture (UNESCO) et l'Internationale de l'éducation (IE), ont organisé un atelier sur le thème : “l'éducation, l'emploi et l'ajustement : le rôle des syndicats dans la prise de décision”. Au nombre des principales conclusions de l'atelier, il ressort que :

« La mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel a, selon les participants, empiré les conditions socio-économiques des pays : les mesures de déflation ont conduit à l'accroissement du chômage ; les privatisations et la libéralisation incontrôlées ont ruiné beaucoup d'unités économiques en les soumettant à une concurrence inégale ». (Conférence générale, UNESCO, 1995 : 9)

Enfin, le septième évènement qui a retenu notre attention concerne “Les Assises de l'Afrique”, tenues à Paris du 6 au 10 février 1995. L'une des conclusions de ces assises soutenait que :

“Les Assises de l'Afrique, prenant en compte les effets de la crise qui frappe le continent depuis la fin des années 70 et les conséquences négatives qu'a eues sur les systèmes éducatifs, l'application de plans d'ajustement structurel ignorant ou négligeant pendant longtemps l'affectation de ressources conséquentes aux secteurs dits sociaux, ont observé qu'après avoir connu une période d'expansion d'environ 20

ans, l'enseignement et la formation sont, depuis quelques années, marqués par l'apparition de disparités accrues entre les riches et les pauvres, les villes et les campagnes, les filles et les garçons, à quoi s'ajoute l'incapacité des systèmes éducatifs à évoluer et à s'adapter aux exigences d'un monde en perpétuelle transformation. (Conférence générale, UNESCO, 1995 : 9)

Le décalage entre les aspirations des jeunes instruits et les potentialités du marché de l'emploi s'est accru. Une partie de ce décalage s'explique par une distorsion entre la formation et l'emploi, une faiblesse du système de formation professionnelle et de formation en alternance. Il est reconnu que le faible niveau de formation scolaire et professionnel des travailleurs est un des principaux facteurs explicatifs de la faible productivité du travail en Afrique de l'Ouest. Cette faiblesse résulte d'une insuffisante offre du système scolaire en quantité et en qualité, du faible investissement des entreprises dans le domaine de la formation professionnelle et technique, d'un taux élevé de "turnover", des déqualifications résultant d'une absence d'apprentissage et de formation permanente, voire d'un exode des compétences. Dans les pays où ils ont été expérimentés, les PAS ont également eu des effets sur l'emploi.

3.3.4. Effets directs et indirects des PAS sur l'emploi

Bien avant la mise en œuvre des PAS, les pays sous ajustement structurel avaient connu une croissance de l'offre de travail qui s'explique par la croissance démographique, l'urbanisation et l'amélioration de la qualification dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest. Il était estimé qu'un rythme de croissance rapide, lié à un taux d'investissement élevé, permettrait d'absorber le surplus de main-d'œuvre provenant du secteur rural et de la croissance démographique. Il y a eu alors forte croissance de l'emploi salarié, principalement dans les secteurs public et parapublic.

En revanche, les pays d'Afrique de l'Ouest ont connu un faible développement du secteur privé, potentiel créateur d'emplois pour des diplômés des systèmes éducatifs. L'arrêt des recrutements quasi-automatiques dans la fonction publique a constitué un argument majeur dont l'effet immédiat (et qui perdure jusqu'à nos jours) est un transfert intergénérationnel des problèmes d'emplois. C'est ainsi que le décalage entre l'offre et la demande de travail est devenu manifeste au début des années quatre-vingt. Les administrations et les entreprises publiques, qui jouaient le principal rôle de régulation du chômage des diplômés, ont réduit les effectifs sans que des relais significatifs du secteur privé apparaissent. L'informel est devenu le principal régulateur du chômage.

Dans ce contexte, l'Etat central avait des fonctions de régulation du marché du travail, de planification et d'offre d'emplois. Sa fonction de régulateur se définissait par la fixation des règles du jeu et du cadre réglementaire concernant les conditions de recrutement et de licenciement de la main-d'œuvre. Les fonctions de contrôle et d'inspection dominaient. Il en résultait une gestion bureaucratique du marché du travail officiel. Sa fonction de planificateur reposait sur les besoins en main-d'œuvre. Sa fonction de principal employeur était déterminante notamment vis-à-vis des sortants des systèmes scolaires.

Trois aspects du désengagement de l'Etat sur le marché du travail sont privilégiés:

- les changements institutionnels du secteur productif public: liquidation, privatisation, amélioration de la gestion;
- la réduction et la rationalisation des dépenses publiques, plus grande autonomie de l'embauche, de la promotion et de la rémunération au sein des entreprises publiques; blocage des rémunérations dans la fonction publique;
- la modification du contexte institutionnel des relations de travail, révision et libéralisation des Codes du travail. (Hugon, 1998 : 22)

Ces aspects de désengagement ont eu des effets aussi bien sur l'emploi formel que sur l'emploi informel.

En effet, la politique de déflation des effectifs des agents de la fonction publique a conduit à des activités de substitution et au développement de l'informel ; dans la mesure où ces politiques d'ajustement se sont traduites par des pertes d'emplois aussi bien dans l'administration publique que dans les entreprises publiques et para publiques.

Ainsi, le désengagement de l'Etat sur le marché de l'emploi s'est traduit, par une privatisation des entreprises publiques (soit de leur gestion, soit de leur capital), par leur liquidation pure et simple, et par une rationalisation de l'administration publique. Ces mesures ont eu un impact sur l'emploi du secteur privé, qui devrait cependant jouer le rôle de relais. Or, il a été révélé que la réduction des emplois publics en Afrique n'a pas été compensée par un accroissement de l'emploi privé. Il y a un déséquilibre entre le développement du secteur privé, *a priori*, censé absorber les déflatés de l'administration publique et la réduction des emplois publics.

Spécifiquement au Bénin, il a été remarqué que le secteur informel a fondamentalement joué un rôle de relais. Le Rapport de l'UNESCO sur les PAS et l'emploi est plus explicite à ce sujet :

‘‘Dans le cas de l'emploi urbain au Bénin (Cotonou, Parakou), le taux d'emploi informel de 69,5 pour cent en 1990 se situait à 86,3 pour cent, 87,5 pour cent et 82,2 pour cent (...). On a observé également une flexibilité interne au secteur informel. L'instabilité de la demande conduit à externaliser les coûts par de la pluriactivité. Celle-ci a fortement augmenté dans un contexte d'ajustement structurel’’.

La problématique de l'insertion devenait alors de plus en plus cruciale tant du point de vue de la demande (offres d'emplois) que du point de vue qualitatif (emplois précaires, manque

de qualification adéquate, etc.). L'ajustement structurel a ainsi fait accroître le chômage des jeunes, sans que les Etats n'aient pu réaliser des possibilités de sortie de crise.

Après avoir exploré les PAS et leurs effets sur le social, notamment la formation et l'emploi, il nous faut à présent nous focaliser sur l'évolution des politiques publiques d'insertion professionnelle au Bénin.

3.4. Evolution des politiques d'insertion professionnelle au Bénin

Depuis 2007, l'État central a multiplié ses interventions sur le marché du travail. Il s'agit d'une nouvelle donne qui vise à configurer l'organisation et le fonctionnement du marché du travail. Nous pouvons loger ces différentes actions publiques de l'Etat central dans quatre registres différents :

- le registre de co-construction de l'insertion professionnelle : formation à l'emploi, appui à l'entrepreneuriat, appui au recrutement, etc.;
- le registre institutionnel : mise en place des structures diverses ayant des cahiers de charges différents et parfois, complémentaires ;
- le registre politique : élaboration des documents stratégiques de promotion et de développement de l'emploi ;
- le registre social : compensation des jeunes en quête d'insertion ;
- le registre territorial : prise en compte de l'échelon local dans la promotion de l'emploi.

Quel que soit le registre considéré, la vocation de ces réformes structurelles est de plusieurs ordres :

- l'économique par la fluidité du marché du travail avec de nouveaux acteurs jeunes et dynamiques, porteurs de projets innovants de développement;
- l'institutionnelle par l'offre diversifiée des services publics d'aide à l'insertion ;

- le social par la promotion de l'autonomisation et la responsabilisation des jeunes en quête d'insertion professionnelle.

Pourtant, cette vision centralisée des politiques d'insertion n'est pas encore parvenue à un stade de stabilisation du marché de travail par une articulation étroite entre l'offre et la demande. Deux raisons majeures expliquent cette situation. D'abord, il y a le caractère inachevé du processus en cours en matière de gouvernance locale de la formation professionnelle. Le résultat est que les finalités poursuivies par l'État ne sont pas suffisamment appropriées et implémentées au niveau local.

Ensuite, il y a l'absence de continuité dans les axes de réforme du système d'emplois entre l'Etat central et les communes. La rupture étant levée par les mouvements de déconcentration de la politique d'emploi ; lesquels mouvements montrent soit les hésitations de l'État à décentraliser cette compétence, soit l'inaptitude des communes à prendre la relève et exercer cette compétence, si elle leur était transférée.

L'exercice de délimitation du champ d'intervention des politiques de l'emploi s'avère délicat car leur mise en œuvre est intégrée dans d'autres domaines de compétences comme la politique de la ville, le développement économique ou encore les actions de l'État en la matière. Ces différents niveaux de décision et champs d'intervention des pouvoirs publics sont dans un état de cloisonnement qui contribue à rendre flou la visibilité des actions de chaque partie en matière de politique d'insertion professionnelle.

Comment est organisée la politique d'insertion professionnelle au Bénin ? Comment est faite la répartition des compétences emploi entre l'État et les communes. Quelle est la position des jeunes par rapport à cette répartition des compétences ?

La position que nous défendons est que l'organisation actuelle des politiques publiques d'emploi, orchestrée par l'Etat central, en dépit du mouvement dynamique de la décentralisation, ne permet pas de trouver un ancrage à la gouvernance locale de la politique

d'insertion. Nous nous intéressons à la dimension territoriale des politiques pour saisir les causes et différentes modalités de mobilisation du local pour pallier aux préoccupations de chômage et de sous emplois des jeunes. A ce propos, l'histoire récente des politiques publiques de l'emploi est particulièrement intéressante parce qu'elle montre les hésitations de l'État à opérer une véritable décentralisation de ses compétences en matière d'emploi.

Depuis 1960, la place et la nature des interventions de l'État ont considérablement évolué dans le champ de l'emploi. Dans cette section, nous nous appliquerons à retracer les positionnements de l'État, et, plus tard, des communes au cours de l'histoire en matière de politiques d'emplois.

Nous exposerons l'évolution des politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes au Bénin. La mise en place des premiers opérateurs du marché du travail à la fin des années 1990 constitue une évolution majeure. Il en est ainsi parce qu'avec les politiques d'ajustement structurel et leur impact sur le social et sur l'administration publique et privé, les mesures d'accompagnement ont été prises en vue d'apporter une assistance publique aux personnes concernées.

3.4.1. Les premières formes d'aide à l'insertion professionnelle

La fin des années 1989 a été marquée par des évènements socio-politiques et économiques qui ont bouleversé les structures de travail au Bénin ; notamment l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique. Dans ce contexte, la restructuration du cadre politique, économique et social a été portée par des Institutions de BrettonWood à travers les programmes d'ajustement structurel (PAS) (Banque Mondiale, 1989 : 15²³). Ces Institutions ont recommandé, entre autres : (1) le gel des recrutements et (2) le dégraissage de l'administration publique. Ces deux mesures devraient permettre de pouvoir faire face aux

²³ Rapport sur le développement dans le monde en 1989, système financier et développement, indicateurs du développement dans le monde, 1989.

charges sociales de l'Etat par rapport à ses recettes. A l'interne, l'une des mesures d'application des PAS a consisté à : (1) demander des départs volontaires à la retraite et (2) indemniser des volontaires. Ces mesures ont aussitôt produit des effets sociaux inattendus, en termes d'insertion et de reconversion des anciens agents de l'Etat qui ont souscrit au programme de départs volontaires à la retraite. La mise au chômage de ces agents s'est traduite par une suppression des emplois dans le secteur formel, notamment l'administration publique et, à l'inverse, une croissance rapide des emplois dans le secteur informel et un sous-emploi important.

Pour faire face à ce défi de l'emploi, des programmes d'insertion ont été conçus et mis en œuvre. C'est le cas du Programme d'Actions Sociales d'Urgence (PASU) qui devrait stimuler l'emploi grâce aux travaux à haute intensité de main d'œuvre dans les villes et les villages. Malgré l'ambition de création d'emplois, ce programme ne s'insère pas dans une politique cohérente visant l'insertion ; c'est-à-dire, une politique dont la vision allie harmonieusement la formation-éducation, le marché économique ou le marché de travail et les structures publiques d'insertion.

Au-delà de ce programme d'urgence porteur d'espoir d'insertion pour les jeunes et autres agents, l'Etat a créé le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE) qui a pour vocation l'insertion socio-économique des jeunes dans des structures d'accueil pendant deux ans au moins. Le Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE) est un établissement public à caractère social créé en 1992 et placé sous la tutelle du Ministère chargé de la promotion de l'emploi. Il a contribué, à l'époque, à l'insertion professionnelle des jeunes aussi bien dans l'administration publique que dans des entreprises ; à travers des contrats établis avec ces structures et les jeunes concernés. Il constitue, à l'époque, une mesure innovante dans l'appui à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. Il a permis à ces jeunes d'être en contact avec le monde du travail et d'acquérir des expériences. Mais la

formule du FSNE n'a pas réussi à insérer des jeunes de façon permanente. Le programme a souffert du manque de suivi des bénéficiaires pour déterminer combien ont pu s'insérer durablement.

Ensuite, l'Etat a créé en 1996, la coordination des Initiatives et Emplois Nouveaux (CIPEN). Cette institution est représentée dans les départements et dans toutes les sous-préfectures et circonscriptions urbaines de l'époque. Les agents sous préfectoraux avaient leur bureau dans les locaux des sous-préfectures et étaient placés directement sous l'autorité des sous-préfets ou des chefs de circonscription. Leur rôle était d'aider les promoteurs d'entreprise à rédiger leur plan d'affaire, de les accompagner dans la recherche de financement et de suivre le remboursement des crédits obtenus par les promoteurs.

Certains microprojets étaient directement financés par la CIPEN jusqu'à concurrence de cinq million (5 000 000 FCFA). Il y avait également un programme spécifique pour des activités génératrices de revenus pour les femmes et surtout un autre programme spécifique pour les jeunes artisans qui voulaient ouvrir un atelier et s'installer ainsi à leur propre compte. Le promoteur sélectionné pour bénéficier d'un financement, devrait suivre une formation pratique en gestion d'entreprise, formation qui était donnée par la CIPEN en partenariat avec le PADME.

A l'échelle du département, le coordonnateur départemental CIPEN était membre du comité de crédit du PISEA, ce qui permet d'éviter qu'un même promoteur n'obtienne de crédit auprès des deux structures.

De 1996 à 2002, la CIPEN a aidé beaucoup de promoteurs à obtenir des financements. C'était la première fois que la réponse aux questions d'emplois avait été portée à l'échelle locale. Le Ministère de l'industrie, du commerce et de la promotion a récupéré la CIPEN et dans son diagnostic sur la situation de l'emploi des jeunes, a fait observer que la question du

chômage au Bénin, était un problème structurel et non conjoncturel. A partir de ce diagnostic, il a alors décidé de fusionner la CIPEN et le FSNE pour créer l'Agence nationale pour la Promotion de l'Emploi (ANPE) en 2003.

Enfin, il y a le Projet d'Insertion des Sans Emplois dans l'Agriculture (PISEA). Créé en 1997, le PISEA s'est intéressé à tous les jeunes sans emplois et aux déflatés désireux de s'installer à leur propre compte dans l'agriculture à titre individuel ou en coopérative. C'est un programme qui assure le financement des projets de création d'entreprise dans le secteur de l'agriculture. A ce titre, il apporte un appui institutionnel aux Centres de Promotion Rurale (CPR) des CARDER et alloue des crédits aux jeunes formés. A partir de 1998, de nouvelles mesures ont été prises pour aider à l'insertion professionnelle des jeunes. Nous présentons de façon succincte ces mesures.

3.4.2. Les modèles d'actions opérés à partir des années 1998 par l'Etat

Prenant appui sur les points de faiblesses du Fonds de Solidarité Nationale pour l'Emploi (FSNE), à partir de 1998, l'Etat a lancé successivement une série de trois (03) mesures d'aide à l'insertion professionnelle.

Il y a d'abord eu le programme Contrat-Assistance-Emploi, créé en 1998 pour compléter le programme de pré insertion professionnelle. Ce programme a permis de mettre en contrat de travail de nombreux diplômés sans emploi dans les secteurs parapublic et privé.

Ensuite, il y a eu le programme «Emploi Jeune» qui a été aussi conçu et mis en œuvre à partir de 1999. Ce programme prévoit un suivi plus régulier des stagiaires et leur préparation à l'accès à un emploi à l'issue du stage. La reprise des concours d'entrée à la Fonction Publique et la prise en charge des contractuels de l'administration par le budget national dégagent le FSNE qui peut se concentrer plus sur le soutien (financier et formation) à l'auto-

emploi, au développement professionnel, élargir son champ d'action à tous les jeunes et ses représentations à l'intérieur du pays.

Enfin, le Fonds d'Insertion des Jeunes (FIJ) a été créé et placé sous la tutelle du Ministère chargé de la jeunesse grâce au partenariat avec la Conférence des Ministres de la Jeunesse et des Sports (CONFESJES). La principale motivation derrière la création de ce fonds est la formation des jeunes à l'entrepreneuriat pour l'auto-emploi.

D'une manière générale, la plupart de ces structures connaissent de sérieuses difficultés au nombre desquelles on peut citer;

- le manque ou l'insuffisance de l'esprit entrepreneurial chez les jeunes diplômés;
- l'insuffisance de dispositifs d'appui à la promotion de l'emploi;
- la faible capacité des promoteurs sur le marché financier (coût élevé du crédit, garantie bancaire, etc.)
- la faiblesse de la gestion comptable des entreprises;
- l'utilisation par les entreprises d'une main d'œuvre peu qualifiée par souci d'économie sur la masse salariale;
- la persistance de l'esprit de fonctionnariat chez la plupart des jeunes;
- La faible diversité des spécialités en matière de formation professionnelle;
- les difficultés de prise en charge des coûts de formation;
- l'insuffisance et la vétusté du matériel didactique dans les centres de formation professionnelle;
- le nombre insuffisant de formateurs et d'encadreurs qualifiés.

Prenant en compte toutes ces insuffisances et limites, et au regard de la montée du chômage et de sous-emploi chez les jeunes, l'Etat central s'est davantage investi dans des initiatives d'aide à l'insertion professionnelle.

3.4.3. Le volontarisme de l'Etat central pour renforcer l'insertion professionnelle

Entre 2007 et 2015, dans le souci de réduire le chômage des jeunes, l'Etat central, à travers ces ministères sectoriels, a mis en place des institutions qui exécutent des programmes d'insertion professionnelle des jeunes. Nous présenterons d'abord les acteurs institutionnels mis en place. Ensuite nous aborderons les programmes exécutés.

3.4.3.1. *Acteurs institutionnels d'insertion professionnelle des jeunes*

Les acteurs institutionnels sont les organismes ou les opérateurs créés par l'Etat et dont les missions s'articulent autour des fonctions d'insertion, de reconversion, d'indemnisation et de placement des jeunes sur le marché du travail/emploi. A travers ces organismes, l'État intervient directement sur le marché du travail afin de planifier l'économie et d'accompagner les restructurations nécessaires en matière de politiques d'emplois. Il est l'acteur central en matière d'emplois. Ainsi, l'assistance publique des jeunes est organisée à l'échelle nationale par une couverture territoriale complète.

En définitive, les acteurs institutionnels en charge de l'insertion professionnelle sont multiples avec des fonctions multiples et parfois, similaires. Ils répondent tous à la préoccupation de l'insertion professionnelle. Toutefois, ils ne l'abordent pas tous de la même façon. Ils proposent des paquets de services conformément aux textes qui consacrent leur création. Dans le cadre de cette recherche, nous avons recensé cinq (05) principaux acteurs :

- Agence Nationale de Formation Professionnelle pour la Reconversion et l'Insertion des Jeunes (ANFPRIJ),
- Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE),
- Fonds National pour la Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi et des Jeunes (FNPEEJ),
- Fonds National de la Microfinance (FNM),
- Business Promotion Center (BPC).

✓ **Agence Nationale de Formation Professionnelle pour la Reconversion et l'Insertion des Jeunes (ANFPRIJ)**

L'ANFPRIJ, bras opérationnel de la Direction de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (DRIJ), est créée par décret n° 2014-351 du 02 juin 2014. Aux termes de ce décret, elle a pour mission « *de développer l'employabilité et de contribuer à l'accompagnement des formés pour leur insertion professionnelle. A ce titre elle est chargée d'organiser :*

- *la formation professionnelle initiale complémentaire des jeunes diplômés,*
- *la formation professionnelle continue des actifs en cours d'emploi,*
- *la formation en vue de la reconversion. »* (article 83 du décret)

Sa mission est de former les jeunes dans des métiers porteurs pour l'auto-emploi, et d'assurer l'accompagnement des jeunes formés, de même que la détection des métiers porteurs. Comme activités, elle a la responsabilité d'assurer l'organisation de la formation professionnelle de courte durée devant déboucher sur l'auto-emploi, le suivi des jeunes formés jusqu'au démarrage de leurs activités.

✓ **Agence nationale pour l'Emploi (ANPE)**

Créée par Décret n° 2003-224 du 07 juillet 2003 modifié par le décret n° 2007-648 du 31 décembre 2007, l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) est un établissement public à caractère social. Sa mission est de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi, elle est chargée de :

- contribuer à l'élaboration des indicateurs sur l'emploi, le chômage, la formation professionnelle, et au développement de la communication sociale pour l'emploi ;
- faciliter l'intermédiation entre l'offre et la demande d'emplois à travers des activités d'information, d'orientation, d'appui-conseils et de prospection des potentialités d'emplois en milieux urbain, péri-urbain, rural ;
- contribuer à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi des programmes de

développement de l'emploi, à travers des activités d'appui à la promotion de l'auto-emploi ainsi que de l'emploi salarié, par le développement des stages de pré-insertion et d'insertion ;

- contribuer au développement de l'emploi à travers des activités de formation, de perfectionnement et de reconversion professionnelle ;
- mobiliser et gérer les ressources destinées au financement des divers programmes et projets relatifs à la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Emploi.

Ces activités sont orientées vers des publics cibles comme : des chercheurs d'emplois (primo-demandeurs, personnes à insérer, personnes à reconvertir), des employeurs ou offreurs d'emplois, et autres (élèves, apprentis et étudiants, décideurs politiques, chercheurs universitaires, société civile, collectivités publiques et privées et partenaires institutionnels).

✓ **Fonds National pour la Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi et des Jeunes (FNPEEJ)**

Faisant suite aux recommandations du Forum National sur l'Emploi des Jeunes, qui s'est déroulé du 08 au 10 mars 2007 à Cotonou, le Fonds National de Promotion de l'Entreprise et de l'Emploi des Jeunes (FNPEEJ) a été créé par décret n° 2007-652 du 31 décembre 2007. Il est aussi un établissement public à caractère social ayant pour principale mission de faciliter l'accès des Petites et Moyennes Entreprises (PME) et des jeunes aux moyens et outils de production par le biais du crédit, notamment par :

- l'octroi de crédits aux PME et aux Projets conçus par les jeunes ;
- la prise en charge des programmes conçus et mis en œuvre par des demandeurs d'emploi suivi par l'ANPE ;
- la constitution et le renforcement des fonds propres des jeunes promoteurs pour les crédits nécessaires à la réalisation de leurs programmes d'investissements ;
- le suivi et l'encadrement des bénéficiaires ;

- la facilitation à l'accès au FONAGA (Fonds National de Garantie) pour la couverture des risques.

Il a pour objectif général de contribuer au développement économique et social du Bénin en offrant aux PME le financement de leurs investissements et aux jeunes de 15 à 40 ans le maximum de possibilités de réaliser leurs projets d'entreprises. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- offrir aux entreprises la possibilité de se développer à travers l'accès à des financements adéquats
- stimuler l'accès des produits des PME béninoises au marché international
- améliorer les capacités d'insertion professionnelle des jeunes
- développer l'esprit d'entreprise chez les jeunes pour élargir le cercle national d'entrepreneurs potentiels
- améliorer les chances de réussite des jeunes, dans l'emploi indépendant
- contribuer à promouvoir l'emploi à travers les investissements multisectoriels d'intérêt national, régional, intercommunal et communal.

✓ **Le Business Promotion Center (BPC) ou Centre de Promotion des Affaires**

Le BPC est un centre polyvalent de ressources, d'assistance et d'accompagnement offrant tous les services utiles aux porteurs de projets d'entreprise et aux entreprises en démarrage ou en développement. En tant que tel, il constitue :

- un centre de ressources techniques au profit du secteur privé et de promotion de l'entrepreneuriat,
- un cadre de diffusion des meilleures pratiques-;
- un lieu de réflexion et d'échanges, de créativité et de développement des affaires;
- un hub des interventions au profit de l'entrepreneuriat.

Les BPC offrent des services variés aux jeunes. Il s'agit de :

- la formation pour le développement personnel de l'entrepreneur et le renforcement des capacités entrepreneuriales des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) ;
- la réalisation d'études : conseil en gestion, étude de faisabilité, étude de marché et conseil en marketing, diagnostic d'entreprise et appui en gestion d'entreprises;
- l'accompagnement du promoteur pour le montage de son business plan-;
- l'orientation des jeunes entrepreneurs et MPME vers les niches et opportunités de financement;
- l'assistance en gestion opérationnelle et comptable d'une MPME-;
- la promotion des Technologies de l'Information et de la communication (TIC) et de la langue anglaise au service du développement des affaires.

3.4.3.2. *Programmes spécifiques pour l'insertion professionnelle des jeunes*

Des interventions plus ciblées ont été mises en œuvre par l'Etat central à l'endroit des jeunes de toutes les conditions ; l'idée étant de faciliter leur retour ou leur maintien sur le marché du travail. On peut citer, sans être exhaustif, neuf (09) programmes ou projets réalisés dans ce sens.

1. Projet d'Appui à la mise en place des Business Promotion Center (BPC)

Ce projet dont la mise en œuvre a commencé en 2013, vise le développement de l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes. Il est mis en place pour faciliter la conception et la mise en œuvre des approches novatrices dont les finalités sont l'entrepreneuriat, l'emploi des jeunes et des femmes et le développement local.

2. Projet d'Appui au Développement des Initiatives Entrepreneuriales à la Base (PADIEB)

Ce projet est élaboré pour contribuer à la croissance économique et la création de l'emploi au niveau des différentes Communes dont la majorité demeure économiquement encore

fragile. Ce projet devrait permettre de relever le défi de la création des pôles économiques à l'échelle des communes. Ce projet a été lancé en 2013.

3. Programme d'Appui à l'Autonomisation Socio-Economique des Jeunes et Femmes (PASEF)

A l'instar des autres programmes, le PASEF est élaboré et mis en œuvre depuis 2010 pour aider les femmes et les jeunes à réussir leur insertion sociale et économique.

4. Programme d'appui à l'emploi salarié (PAES)

Ce programme vise à faciliter la pré-insertion et l'insertion des primo demandeurs d'emploi salarié dans l'administration publique et privée. Il comporte deux (2) composantes. La première composante est intitulé : Contrat Première Expérience Professionnelle (CPEP) privé et public dont l'objectif est d'aider les primo demandeurs d'emploi qualifiés à acquérir leurs premières expériences professionnelles dans l'administration publique et privée. La seconde composante est le Contrat d'Appui aux Entreprises (CAE) qui vise d'une part, à accompagner les structures, les entreprises et les organismes du secteur privé dans leur démarche de création d'emplois durables ; et d'autre part, faciliter l'insertion des bénéficiaires dans la structure d'accueil à la fin du programme.

5. Partenariat décentralisé pour l'emploi (PaDE)

L'objectif de ce projet est de réduire le chômage, le sous-emploi et, par ricochet, la pauvreté en milieu rural, urbain et péri-urbain par l'appui des 77 Communes du Bénin en développement des ressources humaines de qualité pour le développement local et la mise en place des Points Focaux Emploi (PFE) dans chaque commune.

6. Programme d'appui à l'emploi indépendant (PAEI)

L'objectif de ce programme est d'accompagner des jeunes désireux de s'investir dans l'entrepreneuriat afin qu'ils puissent s'auto-employer.

7. Programme de renforcement de capacités des demandeurs d'emploi (RCDE)

Ce programme est conçu pour :

- réduire la pression du chômage en milieu urbain ;
- développer l'emploi local et réduire le taux de sous-emploi en milieu rural ;
- contribuer à l'adéquation formation-emploi.

8. Programme de Diversification Agricole par la Valorisation des Vallées (PDAVV)

Ce programme est destiné aux jeunes et femmes, constitués en groupements économiques ou non, issus des principales vallées du Bénin. Il a pour objectif la transformation des cinq (05) vallées pour en faire des pôles de développement agricole permettant de réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, d'améliorer le bien-être des populations et d'engager le pays dans la conquête de nouvelles opportunités d'affaires sur les espaces régionaux et internationaux. Ce programme a démarré en 2009.

9. Programme d'appui aux Jeunes et aux MPME (PJPME)

Il s'agit d'un programme lancé en 2008 et qui vise à Faciliter l'accès des jeunes, des micros, petites et moyennes entreprises (MPME) aux moyens et outils de production par le biais du crédit.

Toutes ces mesures visent à aider les jeunes à s'auto-employer pour devenir par la suite une source de création d'emplois pour d'autres jeunes. Cependant, l'Etat central ne s'est pas limité à ces actions. C'est ainsi qu'il s'est investi dans une logique de partenariat avec les entreprises existantes et celles naissantes pour que celles-ci, quel que soit leur secteur d'activités, puissent offrir des perspectives d'emplois décent pour les jeunes. Nous ferons cas de quelques mesures phares dont la motivation première est d'inciter les entreprises à recruter des jeunes et leur offrir des conditions de travail décent.

3.4.3.3. *Mesures incitatives aux entreprises*

Ces mesures peuvent prendre la forme d'aides financières à l'embauche par des exonérations des cotisations sociales ou le versement de primes aux entreprises qui embauchent des salariés considérés comme les plus éloignés du marché du travail. Le constat sous-jacent renvoie au fait que le coût salarial est trop élevé ; et n'incite pas les employeurs à recruter. Cette alternative de l'insertion par l'économie organise, pour des publics cibles, « la mise en situation de travail ». Loin des explications en termes de compromis pour préserver la norme d'emploi du salariat, ces politiques ciblées peuvent être présentées comme nécessaires pour compenser un « manque d'employabilité » de ces catégories d'actifs. L'intervention des pouvoirs publics étant indispensable à leur intégration sur le marché du travail.

En dehors des programmes et projets exécutés par les acteurs institutionnels indiqués plus haut, l'Etat central a eu également comme préoccupation politique de prendre des mesures incitatives pour que les entreprises offrent davantage d'emplois aux jeunes. Au nombre de ces mesures, nous pouvons citer :

- la réduction de 40% accordée sur l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) pendant quatre années aux entreprises qui adhèrent aux Centres de Gestion Agréés (CGA); une rallonge de réduction de 10% est accordée aux entreprises adhérents qui exercent dans le secteur primaire ;
- l'exonération du BIC, de la patente, de l'AIB, du versement patronal sur les salaires (VPS) pour la première année d'exercice des entreprises nouvelles régulièrement constituées ;
- la réduction de 8% à 4% du taux du Versement Patronal sur Salaire (VPS) et l'exonération pendant deux ans pour les emplois des entreprises nouvellement créées ;

- la révision à la baisse du taux de l'impôt sur les Bénéfices Industriels et Commerciaux (BIC) pour les emplois des entreprises nouvellement créées :
 - 25% au lieu de 38% pour les personnes morales exerçant une activité industrielle ;
 - 30% au lieu de 40% pour les autres personnes morales ;
 - 25% au lieu de 35% pour les entreprises individuelles ;
 - baisse de 5% des taux progressifs par tranches applicables aux revenus des salariés (IPTTS).

A travers ces différentes actions publiques, l'Etat accroît sa participation au processus d'insertion professionnelle. La préoccupation centrale de l'État est de redonner du travail aux jeunes ou de mettre en place un environnement et des conditions favorables à l'auto-emploi. Il adopte pour cela des nouvelles mesures qui doivent relancer l'économie du pays, ou du moins éviter son ralentissement. Les interventions de l'État sur le marché du travail deviennent alors plus volontaristes et plus directes.

Ces mesures ont-elles eu un impact réel sur l'employabilité des jeunes ? Dans quelles proportions et dans quels secteurs d'activités ? Ce sont autant de questions clés auxquelles les évaluations de ces mesures incitatives devraient aider à répondre. Les baisses et les exonérations doivent être compensées par des offres d'emplois massives dans les entreprises bénéficiaires. Si tel n'est pas le cas, il est alors nécessaire de revoir ces mesures et de les réajuster afin qu'elles soient plus pertinentes, plus efficaces, plus efficientes et durables. Bien que ces mesures éclairent notre champ de recherche, elles ne constituent pas l'objet de la recherche. Comme, le démontre le tableau 5, les programmes mis en œuvre par les différents acteurs institutionnels ont contribué à l'amélioration de l'employabilité des jeunes au Bénin.

Tableau V: Contribution des différentes structures à la création d'emplois (%)

STRUCTURES	ANNEES			
	2003	2006	2007	2008
Administration Publique	65,8	29,6	4,6	2,8
Agences d'exécution des travaux à haute intensité de main-d'œuvre	3,45	52,6	7,5	2,8
Dispositifs d'appui à la création et à la promotion de l'emploi	20,5	9,1	85,8	94,1
Entreprises privées	10,2	8,7	2,1	0,3
TOTAL	100	100	100	100

Source : ADJOVI, 2010 : 69

Conclusion de la 1^{ère} Partie

Nous avons pris soin de faire un décryptage des concepts clés du sujet de recherche. Il s'agit de : 'insertion professionnelle' et 'gouvernance locale'. En proposant une petite historique des concepts insertion et gouvernance, notre intention est de montrer que les rapports à l'emploi sont des construits socio-historiques qui prennent des formes diverses selon le temps et l'espace, et impliquent des acteurs stratégiques différents dont la responsabilité est de rendre possible l'insertion professionnelle pour tout acteur social. Ces décryptages ont débouché sur la présentation des constats majeurs qui motivent le choix de l'objet de recherche : gouvernance locale de l'insertion professionnelle.

Ces constats sont structurés en tenant compte des deux grandes dimensions de l'insertion à savoir : l'offre de la formation professionnelle et l'offre des services publique de l'emploi. C'est à la suite de ces constats que le problème sociologique a été posé en termes d'inaction des communes dans le traitement social du chômage au Bénin. Il en découle, la contribution de cette recherche, dans le contexte du Bénin, à faire émerger un débat public sur la place des communes dans les politiques publiques d'insertion professionnelle.

Enfin, nous avons inscrit l'objet de recherche dans le cadre de la sociologie de l'éducation pour décrire et analyser l'insertion professionnelle. A cet effet, trois paradigmes sont exploités pour l'analyse scientifique de la recherche. Il s'agit de la décentralisation, l'analyse structuro-fonctionnaliste et l'interactionnisme symbolique.

Dans une approche hypothético-déductive, la présente recherche combine la méthode qualitative et celle quantitative de collecte de données. Un sociologue a une démarche (hypothético-) déductive lorsqu'il part d'hypothèses pour, ensuite, vérifier leur validité dans la réalité. La déduction est donc le passage de l'abstrait au concret. C'est la mise à l'épreuve du réel, à partir des théories mobilisées, les hypothèses qui sous-tendent cette recherche. Dans cette perspective, nous avons utilisé la recherche documentaire, l'entretien et l'enquête par questionnaire comme méthodes d'enquête auprès d'un échantillon de 291 acteurs sociaux aux profils différents.

La prise de conscience politique de la problématique de l'insertion professionnelle des acteurs sociaux est née avec l'avènement des programmes d'ajustement structurel (PAS) à partir de 1989. A l'étude de l'historique des politiques publiques d'insertion, l'on se rend compte que l'adoption et la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel constituent l'élément premier de désorganisation sociale en ce qui concerne l'emploi. Les motivations économiques et financières qui ont sous-tendu ces programmes ont laissé en marge les aspects sociaux relatifs, notamment, à l'éducation, la formation et surtout l'emploi. En conséquence, ces programmes ont provoqué des effets négatifs au plan social. Cependant, les lectures faites montrent que les mesures correctives envisagées n'ont pas suffi à améliorer durablement la question de l'insertion professionnelle.

De 1990 à 2015, des dispositifs d'aide à l'insertion ont été expérimentés au Bénin. Ces dispositifs s'inscrivent dans des logiques que nous avons identifiées et présentées comme suit :

- le registre co-construction de l'insertion professionnelle (formation à l'emploi, appui à l'entrepreneuriat, appui au recrutement, etc.) ;
- le registre institutionnel (mise en place des structures diverses ayant des cahiers de charges différents et parfois, complémentaires ;
- le registre politique (élaboration des documents stratégiques de promotion et de développement de l'emploi) ;
- le registre social (compensation des jeunes en quête d'insertion) ;
- le registre territorial (prise en compte de l'échelon local dans la promotion de l'emploi.

Toutefois, le défi de l'insertion professionnelle demeure permanent. Il convient alors d'examiner comment la politique d'insertion est conçue à travers les documents de politiques d'emploi et comment les actions publiques d'aide à l'insertion sont vécues par les principaux acteurs sociaux bénéficiaires.

La deuxième partie de la thèse sera axée sur la présentation et l'analyse des résultats empiriques sur les politiques d'insertion professionnelle et la gouvernance locale.

**2^{ème} PARTIE. POLITIQUE D'INSERTION
PROFESSIONNELLE ET GOUVERNANCE LOCALE**

Introduction à la 2ème partie

La deuxième partie de la présente thèse traite de la politique d'insertion professionnelle et gouvernance locale. Il s'agit pour nous de présenter et d'analyser les résultats de recherche en rapport avec les liens entre la politique d'insertion et les pratiques de gouvernance locale. Dans le but d'améliorer l'employabilité des jeunes, l'Etat a défini une politique et mis en place plusieurs Institutions publiques. Comme nous l'avons démontré plus haut, ces institutions s'activent sur le terrain au service des jeunes. A cet effet, nous présenterons le vécu de l'insertion professionnelle des jeunes rencontrés (chapitre 4).

Les interventions de ces structures suscitent des interrogations dont leur articulation avec les mairies dans les communes. Nous nous proposons de faire un état des lieux des débats en enjeux autour de la gouvernance locale de l'insertion professionnelle (chapitre 5).

Enfin, dans l'analyse de l'insertion professionnelle, il s'est avéré nécessaire de proposer un système qui intègre les différents acteurs intervenant de ce processus. Pour y parvenir nous avons esquissé une tentative de construction d'un système de l'insertion professionnelle (chapitre 6).

Chapitre 4 : Insertion professionnelle chez les jeunes

La complexité du processus d'insertion professionnelle montre qu'elle ne se réalise pas d'une façon linéaire. Elle est rythmée par des situations de recherche d'emploi, d'emploi, de chômage, de formation et d'inactivité. Mieux, l'on constate que l'insertion professionnelle peut être organisée ; comme l'illustrent les mesures et les programmes mis en place, pour aider les acteurs sociaux dans la construction de leurs trajectoires individuelles en matière d'emploi. Le développement de ce chapitre nous conduit à décrypter la politique nationale de l'emploi (4.1.), présenter le portrait général des jeunes rencontrés (4.2.), décrire les dynamiques de ces jeunes en rapport avec la préoccupation de l'insertion (4.3.) et, décortiquer l'action publique d'aide à l'insertion au regard des différentes fonctions que jouent les dispositifs mis en place (4.4. et 4.5.).

4.1. Décryptage de la politique nationale de l'emploi

Nous avons fait l'option de décrypter la politique nationale de l'emploi en exposant d'abord son contenu (4.1.1). Ensuite, nous présentons les axes majeurs d'intervention pour des actions efficaces en matière d'insertion professionnelle (4.1.2. et 4.1.3).

4.1.1. Exposé du contenu de la politique nationale de l'emploi

La politique nationale de l'emploi est construite sur une vision et vise des objectifs que nous présentons dans le développement qui suit.

4.1.1.1. Vision et objectifs de la politique nationale de l'emploi

La vision de la politique nationale de l'emploi au Bénin est qu'« à l'horizon 2025, toutes les Béninoises et tous les Béninois en âge de travailler disposent d'un emploi susceptible de leur procurer un revenu permettant de satisfaire leurs besoins vitaux et leur bien être intégral ».

Dans cette vision, il est indiqué qu'il s'agit à l'horizon 2025, de permettre à toutes les populations béninoises en âge de travailler de disposer d'un emploi, gage d'un

épanouissement personnel et professionnel. Il est question de la population active, la tranche d'âge se situant entre 15 et 64 ans, et dont l'effectif total est estimé à 2 860 078 (RGPH4-2014). Selon les dispositions de l'article 66 du Code du travail au Bénin, l'âge légal pour entrer en apprentissage est de quatorze (14) ans. L'âge limite de 64 ans correspond à l'âge de départ à la retraite, fixé règlementairement à 60 ans. Dans cette perspective, l'Etat vise à travers cette politique de consolider les acquis et de favoriser la création de nouveaux emplois. De façon spécifique, il s'agit de :

- faciliter l'accès à l'emploi par l'accroissement de l'offre et de l'employabilité,
- améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi,
- renforcer les capacités humaines et institutionnelles pour la promotion de l'emploi, et
- réguler la migration professionnelle.

L'enjeu de la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi étant la réduction du sous-emploi et du chômage, il est attendu à terme que :

- la problématique de l'emploi est prise en compte dans les politiques transversales ;
- la problématique de l'emploi est prise en compte dans les politiques sectorielles du développement ;
- l'accès des groupes cibles au service public de l'emploi est amélioré ;
- les capacités des acteurs du marché de l'emploi sont renforcées ;
- la solidarité nationale au service public de l'emploi est renforcée ;
- des mesures sont prises pour une amélioration de la qualité de l'emploi ;
- des capacités humaines et institutionnelles publiques et privées des acteurs de l'emploi sont renforcées ;
- la migration professionnelle est prise en compte dans la politique de l'emploi.

Pour y arriver, deux défis majeurs ont été identifiés Il s'agit du défi de la croissance économique et du défi de la qualité de la formation.

4.1.1.2. Défis de la croissance économique et de la formation

Le niveau d'emplois dans une économie dépend du volume d'activités dans cette économie. La relance de la croissance économique passe par l'augmentation du volume de la production et de la transformation. C'est une condition importante pour la création des emplois dans les secteurs prioritaires identifiés :

- le pôle coton, textile dans le secteur agricole ;
- le pôle agro-alimentaire, avec la pêche, les fruits et légumes, les produits vivriers, les produits non ligneux ;
- le pôle tourisme, culture et artisanat ;
- le pôle BTP et matériaux de construction, incluant le bois ;
- le pôle « Transport, Logistique et Commerce » », avec cinq composantes : le transport de marchandises, le transport de personnes, les services logistiques, le commerce régional et le négoce international ;
- les Technologies d'Information et de la Communication (TIC).

Quand bien même l'économie est florissante et porteuse de bonnes perspectives d'emplois, il est utile que la main d'œuvre pour travailler et soutenir cette économie soit disponible et compétente. Ainsi, l'accès à la connaissance et aux savoirs est très déterminant pour la création de l'entreprise, pour la maîtrise et la gestion du marché. C'est dans cette logique que de plus en plus l'on parle de trouver une adéquation entre la formation et l'emploi.

4.1.1.3. Les principes directeurs de la Politique Nationale de l'Emploi

La politique nationale de l'emploi (PNE) de 2011 s'inscrit dans le chantier de la réduction de la pauvreté, la promotion du développement économique social. A ce titre, elle est construite sur des principes qui englobent tous les déterminants de l'analyse des questions d'emplois. Ces principes réaffirment :

- la régulation des secteurs sociaux et productifs : ce rôle relève des compétences de l'Etat qui doit mettre en place « un environnement institutionnel, politique, juridique, économique et social propice à la création d'entreprises, aux investissements, à la valorisation du capital humain, ainsi qu'à un bon fonctionnement du marché du travail. Il devient alors le principal acteur qui assure la régulation et la fluidité du marché du travail » ;
- l'accélération de la croissance économique : cette perspective d'action passe par l'activation des pôles de croissance phare identifiés dans les documents de planification au niveau national et qui sont porteurs de la création des emplois.
- la réduction de la pauvreté par l'amélioration des possibilités d'offres d'emplois pour des personnes marginalisées et défavorisées du fait d'un manque d'emplois afin qu'elles bénéficient aussi de la protection sociale;
- la prise en compte de transversalité de la problématique de l'emploi qui touche toutes les dimensions de la vie humaine, de l'organisation et du fonctionnement de la société;
- l'amélioration continue de la qualité des emplois consistant à tendre vers l'idéal d'emplois décents qui garantissent des droits fondamentaux au travail, un revenu du travail adéquat et la sécurité inhérente à la protection sociale. Il s'agit de susciter la création d'emplois décents, en quantité et en qualité ;
- l'équité dans l'accès à l'emploi, dans la perspective d'inégale diffusion spatiale de la croissance économique susceptible de rendre certaines catégories d'acteurs plus marginales et plus défavorisés ;
- la responsabilisation de toutes les parties prenantes dans une approche synergique

4.1.2. Crise de l'emploi : un fait structurel à l'économie

Le centre d'intérêt de la recherche étant l'insertion professionnelle, nous sommes davantage intéressés par la population active recensée. Autrement dit, il s'agit de la population en âge de travailler et dont l'âge se situe entre 15 et 64 ans inclus. Cette catégorie de personnes est découpée en deux tranches à savoir : la population active occupée et la population des demandeurs d'emplois.

La population active occupée est composée des personnes qui ont eu un travail rémunéré lors de la semaine de référence de l'enquête : salariés (secteur privé et public). Par-contre, les demandeurs d'emploi sont, selon les critères du Bureau international du travail (BIT), les personnes qui, lors de la semaine de référence de l'enquête, répondaient à trois conditions : se trouver sans travail, être disponible pour travailler dans un délai de deux semaines et avoir activement recherché un travail au cours des quatre dernières semaines.

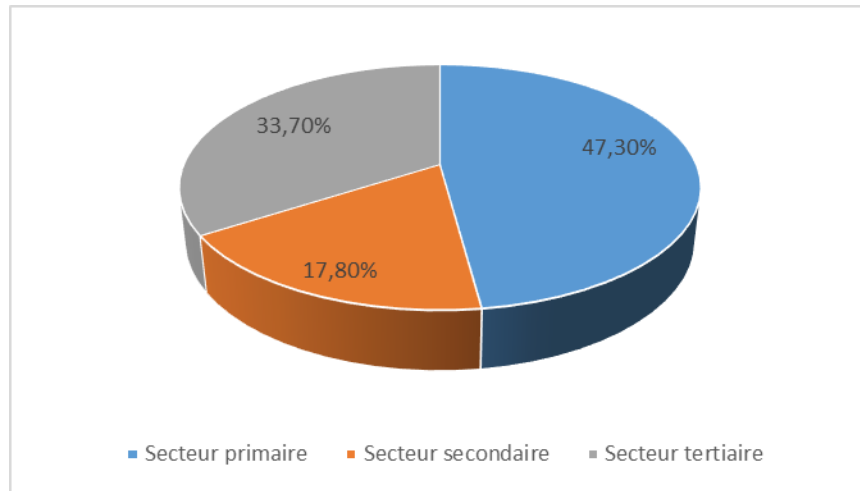
En conclusion, la population active est la somme de la population active occupée et des demandeurs d'emploi selon les critères du BIT.

Les résultats du RGPH-4 de 2013 en la matière se présentent comme suit :

- Population active de 15-64 ans : 2 860 078
- population active de 15-64 ans occupée : 97,7%
- population active de 15-64 ans occupée dans le secteur primaire : 47,3%
- population active de 15-64 ans occupée dans le secteur secondaire: 17,8%
- population active de 15-64 ans occupée dans le secteur tertiaire : 33,7%
- population active de 15-64 ans occupés dans le secteur informel : 90,4%,
- population active de 15-64 ans occupés dans le secteur formel de l'Etat: 2,1%
- population active de 15-64 ans occupés dans le secteur formel privé : 7,5%

A l'analyse de ces statistiques, il ressort que les secteurs primaires et tertiaires sont prépondérants en termes d'occupation des populations actives. Le secteur secondaire vient

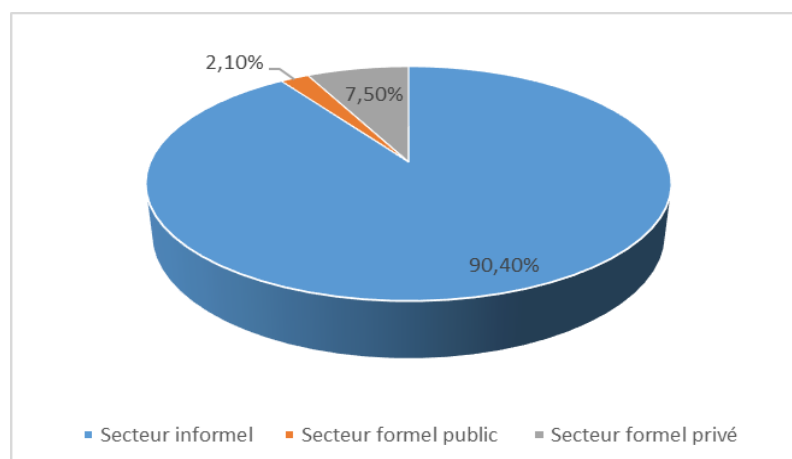
en dernière position, notamment à cause du manque d'entreprises industrielles. L'économie est caractérisée par la prépondérance des secteurs primaire et tertiaire et un secteur secondaire embryonnaire ; comme le montre le graphique 1.



Graphique 1: Répartition de la population active (15-64 ans) par secteurs d'activités économiques

Source : RGPH 4, 2014

Le deuxième niveau d'analyse est que quel que soit le secteur de production considéré, le secteur informel occupe 90,4% de la population active ; soit neuf (09) emplois sur dix (10) (Rapport EMICoV 2011-19) (graphique 2). Les entreprises du secteur informel sont celles qui contribuent presque exclusivement à l'activité économique. Le secteur formel composé des emplois formels de l'Etat et des privés, occupe 9,6% de la population active.



Graphique 2: Répartition des populations actives occupées dans l'informel, le formel public ou le formel privé

Source : Rapport EMICoV 2011

C'est à ce niveau que se situe le vrai problème à savoir la prépondérance du secteur informel sur le secteur formel. Tous les acteurs sociaux, politiques et économiques en parlent, dénoncent, critiquent sans que cela ait des effets sur la constitution, l'organisation et le fonctionnement de ce secteur. Cette hégémonie du secteur informel pose le défi d'une restructuration de l'économie et la formalisation des emplois offerts dans ce secteur. Bien plus que la revue des bases structurelles de l'économie, il pose aussi en perspective la revue de la formation comme facteur de renforcement du capital humain.

4.1.3. Crise de l'emploi : un fait structurel au développement du capital humain

Dans une économie caractérisée essentiellement par le secteur informel (comme nous l'avons démontré plus haut), la main d'œuvre est largement non instruite et présente par conséquent des possibilités limitées en matière de productivité et d'accès à l'innovation. La critique faite au système formel d'éducation est qu'elle délivre une formation beaucoup plus générale et théorique ; sans aucun lien avec l'environnement socio-économique.

En 1998, il a été procédé à l'élaboration de la Politique Nationale de Formation Professionnelle (PNFP) qui a accordé davantage d'attention à la formation professionnelle et apprentissage. En 1999, l'Etat a mis en place le Fonds de Développement de la Formation Professionnelle Continue et de l'Apprentissage (FODEFCA) aux fins d'accompagner la mise en œuvre de cette politique. Cette politique devrait aider au développement et au renforcement du capital humain par la formation professionnelle.

Actuellement, il existe quarante-huit (48) offres de formation dans l'ensemble du dispositif d'ETFP. Celles-ci sont réparties dans sept (07) filières). Il s'agit de :

1. Sciences et Techniques Administratives et Gestion (STAG) avec 5 offres de formation,
2. Sciences et Techniques Agricoles (STA) avec 8 offres de formation,

3. Sciences et Techniques Industrielles (STI) avec 23 offres de formation,
4. Sciences et Techniques Médico-Social (STMS) avec 3 offres de formation,
5. Sciences et Techniques de l'Enseignement Familial et Social (STEPS) avec 2 offres de formation,
6. Sciences et Techniques Hôtellerie, Restauration et Tourisme (STHRT) avec 3 offres de formation
7. Sciences et Techniques des Métiers d'Art (STMA) avec 4 offres de formation

Les apprenants du sous-secteur ETEP sont formés dans quatre (04) catégories d'établissements à savoir :

- ✓ les lycées,
- ✓ les écoles,
- ✓ les centres de formation professionnelle,
- ✓ les centres de métiers.

A la rentrée scolaire d'octobre 2012, il a été recensé trente – un (31) établissements publics d'ETEP. Il s'agit de :

- ✓ une (1) école de formation médico-sociale,
- ✓ trois (3) lycées techniques industriels,
- ✓ huit (8) lycées industriels et tertiaires,
- ✓ deux (2) lycées tertiaires,
- ✓ dix (10) lycées techniques agricoles,
- ✓ trois (3) centres de formation professionnelle,
- ✓ quatre (4) centres de métiers.

Dans le but de professionnaliser l'apprentissage dans le secteur informel, des initiatives ont été prises pour assurer aux apprentis dudit secteur des opportunités de suivre une formation professionnelle soit diplômante ; soit, qualifiante.

La formation professionnelle diplômante est composée de deux dispositifs :

1. La formation par apprentissage de type dual qui se déroule sur deux (02) lieux de formation à savoir : un atelier ou une entreprise artisanale et un centre de formation. Elle concerne des apprentis ayant un niveau de cours moyen (CM), sachant lire et écrire le français et qui sont en apprentissage depuis au moyen six (06) mois auprès d'un maître artisan. Elle dure trois (03) ans et est sanctionnée par un diplôme appelé Certificat de qualification professionnelle (CQP).
2. L'apprentissage traditionnel rénové : elle s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'apprentissage traditionnel qui se fait sur la base de la production dans un atelier ou une entreprise artisanale. Cette modernisation conduit à la délivrance de Certificat de qualification aux métiers (CQM) après un examen national des apprentis. Le CQM remplace progressivement l'examen de fin d'apprentissage traditionnel (EFAT) et les cérémonies de "libération" qu'organisent les organisations professionnelles d'artisans.

En ce qui concerne la formation professionnelle qualifiante, il y a essentiellement la Formation Professionnelle par Alternance Post-Education de Base (FPAPEB) qui est mise en place au profit des jeunes ayant achevé, avec succès ou non, l'éducation de base, soit la classe de 3^{ème}, des diplômés sans-emplois désireux d'acquérir des compétences professionnelles en vue d'exercer un métier. Cette formation est de type modulaire et se déroule en deux (02) ans au plus dont quinze (15) mois dans les établissements de formation et sept (07) mois de stage dans les entreprises artisanales. Elle est sanctionnée par une Attestation de Qualification Professionnelle (AQP).

Une nouvelle réforme est en cours d'étude afin d'améliorer l'efficacité, l'accès et l'équité aux différents dispositifs de formation et d'apprentissage dans l'ensemble du système d'enseignement national. Les grandes lignes de cette réforme se présentent comme suit :

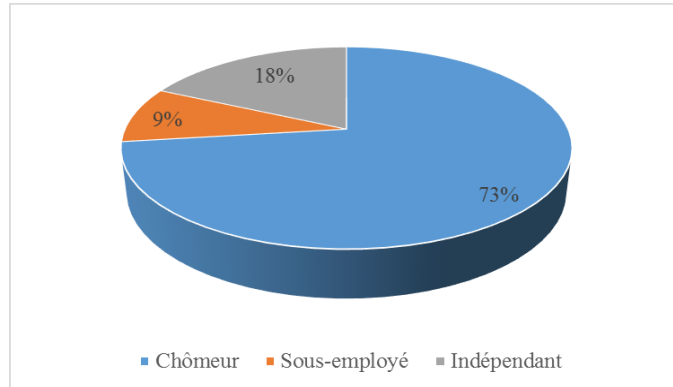
1. asseoir une meilleure articulation entre le système éducatif formel et le système éducatif non formel (notamment l'apprentissage dans le secteur de l'artisanat)
2. améliorer l'offre éducative axée sur les compétences plutôt que des connaissances cognitives, afin que les jeunes apprenants puissent maîtriser (a) les évolutions techniques de la production, de la transformation, de la commercialisation des biens et services ; (b) les évolutions des exigences et des normes du marché (commercialisation, qualité des produits...) (c) des capacités d'analyse et de diagnostic de l'environnement (technique, économique, commercial, organisationnel, comptable, fiscal, social...);
3. développer la culture de la prospective, la planification et l'orientation comme instruments de contrôle et de gestion des flux des apprenants pour une meilleure efficacité dans les pratiques d'insertion professionnelle ;
4. former à l'analyse et à la vie citoyenne autant qu'à l'utilisation de techniques, c'est-à-dire une formation citoyenne pour participer à la vie sociale, à la construction d'une démocratie décentralisée, à la gestion raisonnée des ressources naturelles ;
5. exploiter tous les atouts qu'offre la décentralisation pour aller à une régionalisation des dispositifs de formation selon les potentialités territoriales locales dans une démarche rationnelle de recherche de complémentarité et d'efficacité entre les territoires ;
6. recherche de mesures favorables à l'émergence des dispositifs de formation spécifiques dans les grands secteurs pourvoyeurs d'emploi à savoir : l'agriculture, l'artisanat, le tourisme et l'hôtellerie.

Comment les jeunes rencontrés se représentent-ils l'insertion professionnelle ?

4.2. Portrait général des jeunes rencontrés

4.2.1. Représentations sociales des jeunes sur l'insertion professionnelle

Les jeunes interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette recherche n'ont pas les mêmes situations professionnelles comme le présente le graphique 3.



Graphique 3: Situation professionnelle des jeunes rencontrés

Source : enquête de terrain, 2015

Sur un effectif total de 244 jeunes interlocuteurs, 73% déclarent être au chômage. 9% de ces jeunes affirment qu'ils sont sous-employés. Seulement, 18% des jeunes interlocuteurs ont soutenu qu'ils sont des indépendants. Nous avons creusé pour comprendre le sens que ces jeunes donnent aux notions chômage, sous-emploi et indépendant. Pour les uns, le chômage est une situation d'incapacité à trouver du travail ou à en créer. A cet effet, les propos de cet interlocuteur en donnent une certaine illustration :

“J’ai fini ma formation en informatique et gestion des réseaux, depuis, je ne fais rien”. Je suis au chômage depuis 2014” (Homme, chômeur, propos recueillis le 3 août 2016).

Pour cet interlocuteur, par exemple, la situation dans laquelle il se trouve de ne ‘rien faire’ après des années de formations académiques et professionnelles est l'expression du chômage. Nous avons rencontré de nombreux cas comme celui-ci. Pour d'autres interlocuteurs, le sous-emploi est l'expression d'une insatisfaction par rapport à la situation professionnelle qu'ils vivent. Un jeune employé dans une organisation non gouvernementale nous confie, à ce propos :

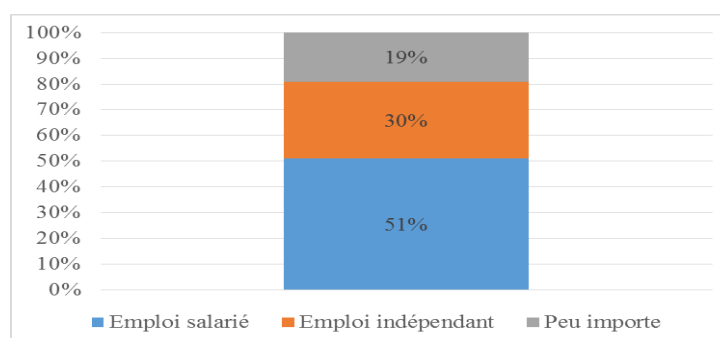
“Je cherche même une opportunité de travail. Avec mon niveau et mes charges, je suis à 72.000 f CFA, le mois. Quand je paie mon loyer, il me reste à peine de quoi vivre pour le reste du mois” (Homme, employé d’une ONG, propos recueillis le 3 août 2016). Sa collègue de service, aussi, nous confie :

“(…) c’est vraiment difficile. On est toujours sous pression. Il faut être patient pour supporter le boss. Si je trouve une opportunité, je vais partir” (Femme, employée d’une ONG, propos recueillis le 3 août 2016).

Le sous-emploi est vécu, selon les discours de ces acteurs sociaux, comme un calvaire dans le milieu professionnel. Il se caractérise, à l’évidence de leurs discours, par des incapacités à vivre de son travail, à faire plus d’effort pour supporter les relations professionnelles ; et surtout, le désir de partir, de quitter le travail, pour ailleurs. Quand nous les interrogeons, sur pourquoi, ils se maintiennent toujours à leur travail, tous répondent : *“il n’y a pas de travail, donc on fait avec”*.

Faire avec un emploi, qu’il soit contraignant et laborieux, représente, aux dires de ces jeunes, une situation de sous-emploi. Mais quels types d’emplois recherchent les jeunes ?

Le graphique 4 renseigne davantage sur cette question relative au type d’emplois recherchés par les jeunes.



Graphique 4: Type d’emplois recherchés

Source : enquête de terrain, 2015

Au regard du graphique 4, 51% des jeunes sont à la recherche de l'emploi salarié. 30% nourrissent l'ambition de s'auto-employer (emploi indépendant). Par-contre 19% de ces jeunes recherchent indifféremment l'emploi salarié ou l'emploi indépendant.

Les jeunes à la recherche de l'emploi salarié sont ceux qui, après leurs formations et des expériences professionnelles acquises à travers des stages, espèrent que l'Etat ou les institutions nationales et internationales leur offriront des opportunités d'emplois à travers des recrutements pour la fonction publique ou des recrutements pour des programmes et projets conduits par des institutions diverses.

Les jeunes intéressés par l'emploi indépendant se retrouvent dans la catégorie de ceux qui, faute de trouver un emploi salarié, préfèrent créer une entreprise pour se prendre en charge. En ce qui concerne les jeunes qui recherchent indifféremment l'emploi, les jeunes de 27-35 ans, il s'agit de ceux qui sont arrivés à un seuil de découragement, de désespoir par rapport à leur situation professionnelle. Ils sont prêts à saisir toute opportunité de travail, peu importe d'où elle vient (Etat, ONG, partenaires au développement, entreprise). Il n'y a pas de priorité à une catégorie d'emplois donnée.

Par rapport aux deux premières catégories de jeunes, nous avons voulu savoir le lien qui existe entre la formation qu'ils ont suivie et le type d'emploi recherché. Le tableau 6 en fait le point.

Tableau VI: Pertinence de la formation suivie par rapport au type d'emploi recherché

Type d'emplois	Pertinent par rapport à la formation			
	Oui	%	Non	%
Emploi salarié	123	100		
Emploi indépendant	8	11%	67	89

Source : enquête de terrain, 2015

100% des jeunes qui recherchent de l'emploi salarié estiment que la formation suivie leur permet, *a priori*, de trouver un emploi salarié. Par-contre, dans le rang des jeunes en quête d'emplois indépendants, 89% estiment que leur formation de base ne leur permet pas de s'engager dans la voie de l'auto-emploi ou de l'emploi indépendant. Seulement 11% de ces jeunes ont soutenu que le profil de formation leur permet de s'engager dans la voie de l'auto-emploi.

Au regard de toutes ces caractéristiques générales et toutes les perspectives que les jeunes se donnent pour leur insertion professionnelle, une autre dimension de nos enquêtes est de savoir les actions publiques réalisées par l'Etat et les communes dans le but d'aider les jeunes dans leur recherche d'emplois.

4.2.2. Actions publiques de l'Etat et des communes pour l'insertion professionnelle des jeunes

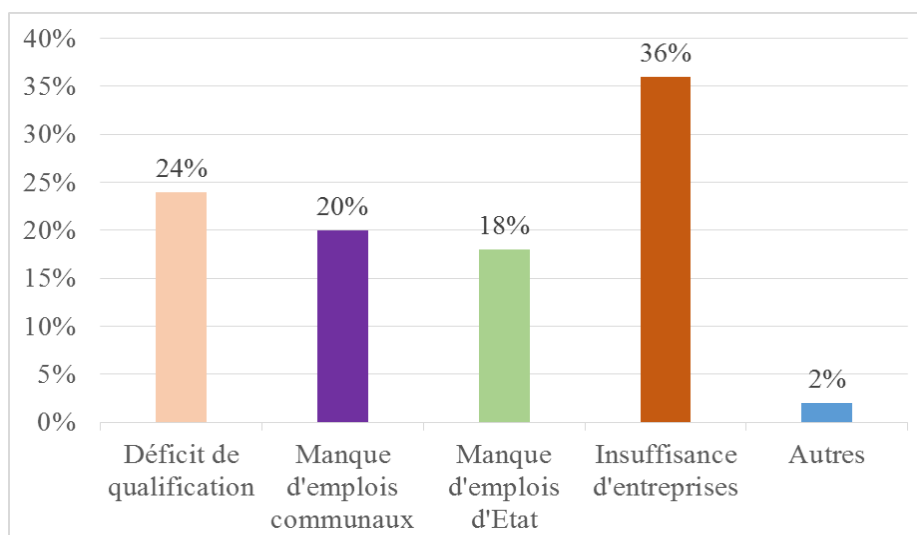
Dans le souci de décrire le regard que les jeunes portent sur la situation de l'emploi, nous avons souhaité savoir ce que les jeunes disent pour caractériser cette situation. Le tableau 7 renseigne sur leurs éléments de réponse.

Tableau VII: Plein emplois ou pénurie d'emploi

ETAT DE L'EMPLOI	EFFECTIF	PROPORTION
Plein emploi	0	0
Pénurie d'emplois	244	100%
TOTAL	244	100%

Source : enquête de terrain, 2015

Les jeunes ont tous conscience de ce que le travail est une denrée rare. Ils soulignent tous que les communes à statut particulier du Bénin se caractérisent principalement par une pénurie d'emplois. Ils ont des explications à ce phénomène comme le montre le graphique 5.



Graphique 5: Explications possibles de la situation de pénurie d'emplois

Source : enquête de terrain, 2015

Selon 36% des jeunes interrogés, la principale raison qui explique la pénurie de l'emploi est l'insuffisance des entreprises. 24% de ces jeunes pensent plutôt que c'est principalement le manque de qualification. De même, pour 20% des jeunes, c'est l'insuffisance de recrutement dans les communes. Pour 18% des jeunes, c'est plutôt l'Etat qui ne recrute pas. Au-delà de ces quatre catégories de réponses, nous avons enregistré 2% des jeunes qui ont donné d'autres raisons liées à leur trajectoire biographique. Au travers des entretiens, nous avons approfondi ces aspects de la question pour savoir la rationalité qui y est caché.

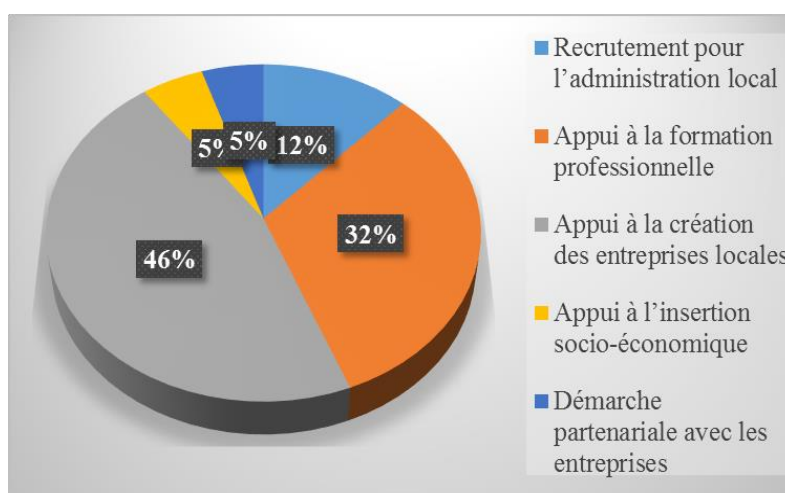
Certains estiment que pour avoir un emploi, les compétences techniques seules ne suffisent pas. Il faut de la 'chance'. La malchance expliquée par des échecs répétés à des concours de recrutements, la perte de l'emploi, etc. est assimilée à une maladie, dont il faut guérir pour réussir son insertion professionnelle. Pour ce faire, les jeunes recourent à des pratiques magico-religieuses. En ce qui concerne l'appréciation que les interlocuteurs ont de la capacité des communes à créer des emplois, les réponses collectées sont consignées dans le tableau 8.

Tableau VIII : Possibilité pour les communes de créer de l'emploi

POSSIBLE	EFFECTIF	PROPORTION
Oui	244	100%
Non	0	0
Total	244	100%

Source : enquête de terrain, 2015

Selon tous les jeunes rencontrés au cours des investigations, les communes peuvent les aider à s'insérer professionnellement. Ils estiment que les communes constituent aussi des acteurs d'insertion ayant des compétences et des ressources pour l'insertion professionnelle. A la question de savoir si les communes s'y investissent, 96% de nos interlocuteurs ont soutenu que les communes ne font pas grand-chose dans ce domaine. Pourtant, ils sont convaincus que ces communes peuvent poser des actions fortes visant leur insertion professionnelle. Le graphique 6 présente la synthèse de leurs propositions.



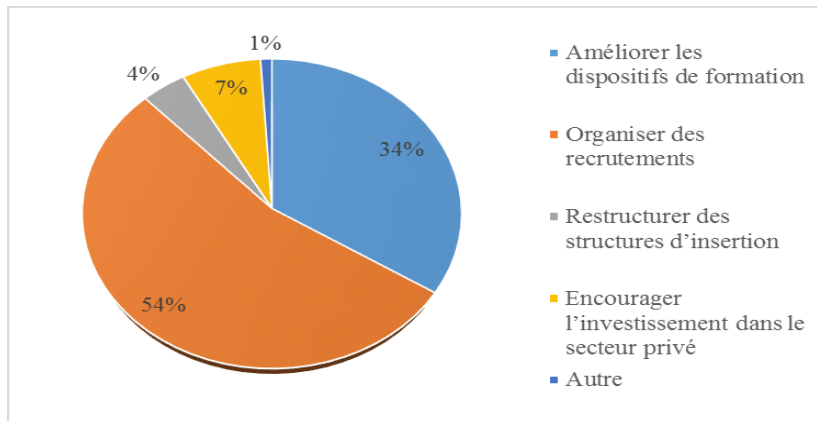
Graphique 6: Actions pour une gouvernance locale de l'emploi

Source : enquête de terrain, 2015

A la lecture de ce graphique, 46% des jeunes estiment que les communes peuvent les appuyer dans la création des entreprises. 32% de ces jeunes soutiennent que les communes peuvent les appuyer en matière de formation professionnelle. 12% ont émis l'idée qu'elles peuvent faire des recrutements pour l'administration locale. 5% des interlocuteurs affirment

qu'elles peuvent démarcher des entreprises pour enrichir le tissu économique local. 5% d'autres jeunes disent qu'elles peuvent les aider par la réalisation des activités d'insertion socio-économique.

Les jeunes rencontrés ont exprimé leurs attentes vis-à-vis de l'Etat dont la synthèse est présentée dans le graphique 7.

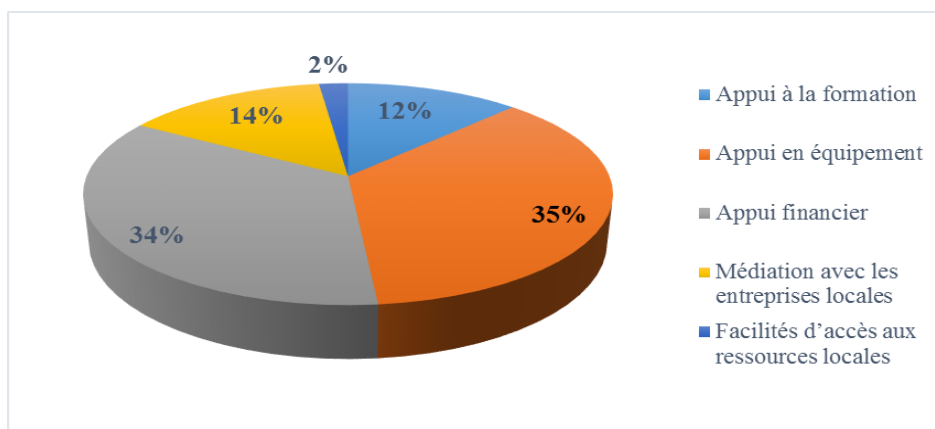


Graphique 7: Attentes des jeunes vis-à-vis de l'Etat

Source : enquête de terrain, 2015

Vis-à-vis de l'Etat central, 34% des jeunes espèrent une amélioration des dispositifs de formation ; 54% espèrent des recrutements pour l'administration publique ; 4% demandent une restructuration des structures d'aide à l'insertion ; 4% souhaite un encouragement des entreprises à mieux s'investir dans l'économie locale.

Au regard des communes, les attentes des jeunes, présentées dans le graphique 8, sont de divers ordres.



Graphique 8: Attentes des jeunes vis-à-vis des communes

Source : enquête de terrain, 2015

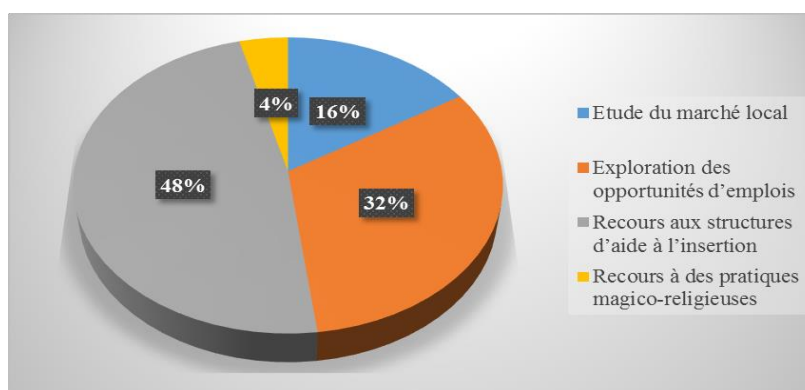
A la question de savoir les initiatives communales d'aide à l'insertion, 96% des jeunes disent avoir le sentiment que leur commune d'origine ne fait rien pour les aider à trouver un emploi. Cependant, ils ont conscience de ce que des communes peuvent faire dans le sens de les aider à s'insérer professionnellement. Ainsi, les potentielles initiatives communales selon les jeunes se présentent comme suit :

- 2% facilités d'accès aux ressources locales
- 14% médiation avec les entreprises locales
- 34% appui financier,
- 35% appui en équipement
- 12% appui à la formation
- 5% autres initiatives publiques d'aide (orientation, facilitation, facilités fiscales, etc.

Nous avons exploré dans le cadre de cette recherche les structures d'aide à l'insertion et leurs services. Les réponses obtenues à nos questionnements sont exposés dans la section sur le recours aux diverses structures d'aide à l'insertion.

4.2.3. Recours aux diverses structures d'aide à l'insertion

Pour leur insertion professionnelle, les jeunes entreprennent plusieurs démarches formelles et non formelles ; comme le précise le graphique 9.



Graphique 9: Démarches d'insertion entreprises par les jeunes

Source : enquête de terrain, 2015

48% des jeunes interlocuteurs soutiennent qu'ils font recours aux structures d'aide à l'insertion mise en place par l'Etat central. Il s'agit des structures qui offrent des opportunités de contacts avec le milieu professionnel à travers des stages ou qui financent des projets d'entreprise dont les jeunes sont porteurs. 32% des jeunes rencontrés ont affirmé qu'ils explorent des opportunités d'emplois dans les journaux, les sites internet spécialisés, etc. Ce sont des jeunes en quête des informations sur les opportunités d'emploi disponibles. 16% de ces jeunes font des études du marché local. Il s'agit ici des jeunes qui sont à la recherche des secteurs où ils peuvent investir leurs économies pour mettre en place des entreprises viables.

Seulement 4% de ces jeunes ont soutenu qu'ils recourent à des pratiques magico-religieuses. Esquiver un sort sensé le maintenir dans le chômage, neutraliser un sort qui rend difficile la reconversion ou la mobilité professionnelle, renforcer ses capacités à avoir plus de "chance" lors des recrutements, etc. sont des motivations apparentes qui conduisent certains jeunes diplômés à recourir à des pratiques magico-religieuses. Cela donne l'impression que les aspects psychosociaux du chômage sont parfois plus percutants que les aspects purement économiques et monétaires. Nous avons voulu en savoir davantage. Dans cette perspective, à l'aide de l'entretien, nous avons approfondi cet aspect du sujet avec un jeune volontaire rencontré dans un Ministère.

“Je vais voir le Bokonon pour savoir ma situation. Pourquoi quand je passe les concours de recrutement, ça ne marche pas. Je me prépare maintenant pour un recrutement des agents commerciaux dans une entreprise, il faut que je vois si cette fois-ci, ça marchera” (Homme, stagiaire, propos recueillis le 12 août 2016).

Les sources potentielles de la thérapie contre le chômage ne se réduisent pas aux facteurs socio-politiques et économiques. Il y a la dimension culturelle qui semble être occultée. Du moins, cette dimension bien que présente ne suscite pas un intérêt pour les acteurs politiques

et économiques qui fondent leurs argumentaires sur des considérations objectives. Tout porte à croire que la pratique qui consiste à décrire, analyser et interpréter le phénomène du chômage à l'aide des indicateurs socio-économiques et politiques, occulte d'autres indicateurs que l'on ne peut saisir que dans la dimension "culture".

Nous avons identifié les offreurs de ces types de services. Il s'agit des acteurs dont les catégories dénominatives sont : Prêtre de Fâ ou du Vodun, Prêtre ou Pasteur d'Eglises, *BokonOn*, marabout, devins, *Holy*, etc. La liste est loin d'être exhaustive. Certains d'entre eux se font appeler par leurs clients "Maître" ou "Professeur" et disposent des boutiques de commercialisation de leurs produits.

Les entretiens réalisés avec les jeunes nous ont permis de découvrir des motivations cachées derrière les recours aux pratiques magico-religieuses. La première motivation est de se connaître pour savoir dans quelles activités économiques entreprendre ou quelle orientation donnée à son projet professionnel qui, est une extension du projet de vie. Les jeunes rencontrés au cours des enquêtes ont confié que les acteurs vers qui, ils recourent pour apprendre et appliquer des pratiques magico-religieuses les aident à se connaître. Dans les échanges, la récurrence des expressions suivantes en donnent une certaine illustration : *éveil du potentiel, découverte de soi (forces et faiblesses), éveil de l'intelligence créative, rupture d'avec les chaînes qui maintiennent dans une situation de précarité*, etc. L'aide que ces acteurs apportent aux jeunes qui les sollicitent, est orientée vers une sorte de prise en "charge psychologique" conduisant le consulté à se connaître, se découvrir, s'accepter, prendre des décisions et poser des actes conformes à ce qu'il est. Ensuite, ils les aident à prospecter le secteur d'activités qui leur convient. Il y a une volonté manifeste d'orientation ou de réorientation professionnelle ou socio-professionnelle qui s'appuie sur des tests auxquels des jeunes sont soumis.

La deuxième motivation est d'avoir un avantage compétitif dans le recrutement. Qu'il s'agisse de l'obtention d'un emploi salarié ou de la création d'une entreprise pour l'auto-emploi, le recours aux pratiques magico-religieuses est motivé par le souci d'avoir un avantage compétitif sur le marché de l'emploi et le marché des affaires. En effet, les acteurs interrogés souscrivent à l'idée selon laquelle la concurrence sur le marché du travail est rude. En conséquence, il est utile de renforcer son « capital symbolique » pouvant permettre de vaincre les adversaires en compétition. Cette démarche est salvatrice car elle vise à ne pas les rendre vulnérables face à l'employeur et face aux autres compétiteurs.

La troisième motivation est la quête de promotion ou le renforcement de son assise dans l'entreprise. Il est difficile d'entreprendre une activité sans faire recours à des pratiques magico-religieuses. De même, lorsqu'on est dans une entreprise ou une administration, ce n'est jamais acquis une fois pour de bon. Il faut toujours se débattre pour sa promotion. Le recours à des offieurs peut avoir pour effet direct que les affaires prospèrent. Les effets indirects induits concernent la promotion que l'on peut connaître du fait de ce qu'il a aidé une tierce personne à trouver satisfaction dans une situation conflictuelle ou dans un état de dysfonctionnement du corps physique ou mental.

Faire recours à un officiel de l'Eglise (Prêtre, Pasteurs, Curé, etc.) pour obtenir un emploi est perçu par les offieurs et par les demandeurs comme un choix de solution évangélique (conforme à l'Ecriture et à la tradition chrétienne). De l'autre côté, le recours à des pratiques magiques est perçu comme conforme au contexte us et coutumes. Les croyances fondées sur l'appartenance religieuse trouvent leur extension dans les rapports que les jeunes entretiennent avec leur environnement familial et social. Leur projet de vie et l'orientation qu'il lui donne a pour fondement leurs croyances religieuses. De même, le contexte culturel est favorable aux recours aux pratiques magiques enfouies dans les

traditions et dont une catégorie de personnes en possèdent la science. Ces recours basés sur la croyance ne sont pas des services offerts gratuitement.

Le recours à des pratiques magico-religieuses a un coût. Du moins, les prestations de services dont bénéficient les jeunes diplômés ne sont pas gratuites. Un tour dans les boutiques appartenant à des offreurs permet de se rendre compte de la variété des produits disponibles et de la variété des prix pratiqués sur ces produits. La question simple de savoir le montant à déboursier par un jeune diplômé pour disposer d'un produit d'aide à l'insertion professionnelle nous a permis de découvrir l'univers marchand de ces pratiques.

Faute d'avoir réussi à avoir un entretien avec ces offreurs, nous avons exploité la méthode de filature par la visite de leurs boutiques témoins et aussi l'exploration de leurs publications faites sur les réseaux sociaux numériques, notamment Facebook. Aux termes de ces investigations, nous nous sommes aperçus que chaque produit a un prix, une posologie d'utilisation, une notice précisant les avantages du produit et ses interdits. Entre autres services et produits mis en vente, nous avons pu recenser la consultation, les bagues (avec possibilité de personnalisation), les bougies et les savons. Le prix minimal d'un article est de cinq mille (5000 f CFA). Certains articles coûtent jusqu'à cent mille (100.000 f CFA). Pour réussir son insertion, sa mobilité (promotion) ou sa reconversion professionnelles, le montant à déverser par un "client" se situe dans cette fourchette de prix. Ces prix sont également fixés en monnaie étrangère, particulièrement l'euro (monnaie européenne).

Tout porte à croire que certains expatriés y font également recours. Dans le cadre de cette recherche, nous avons compris qu'en réalité, il y a surtout la diaspora béninoise ou africaine qui ; en quête de facilités d'insertion socioprofessionnelle dans leurs pays de résidence, sollicite ces services. Nous avons cherché à savoir les appréciations que les jeunes portent sur les services offerts par les structures d'aide à l'insertion professionnelle mises en place par l'Etat central. Les réponses à ce questionnement sont présentées dans le tableau 9.

Tableau IX: Appréciation des services offerts par les structures d'aide à l'insertion

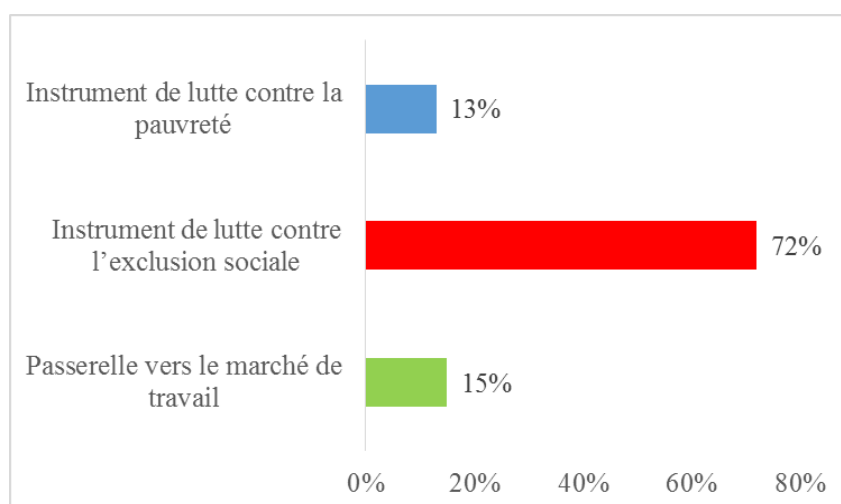
APPRECIATION	EFFECTIF	PROPORTION
Bien	87	36%
Passable	157	64%
Total	244	100%

Source : enquête de terrain, 2015

A la lecture de ce tableau, l'on se rend compte que 64% des jeunes bénéficiaires des programmes d'aide à l'insertion professionnelle jugent que les services offerts par ces structures sont de qualité passable. Ils expliquent cette appréciation par plusieurs raisons. Les propos d'un autre, jeune volontaire d'expertise professionnelle, résumant bien cette appréciation :

''Quand pour vous, ces stages, volontariats où on attend 4 à 5 mois pour virer les allocations, où le processus de recrutement est politisé et qu'à la fin les gars vont rester à la maison, si c'est ça vous qualifier d'emploi, mon frère, vous n'avez rien compris'' (Homme, stagiaire, propos recueillis le 12 août 2016).

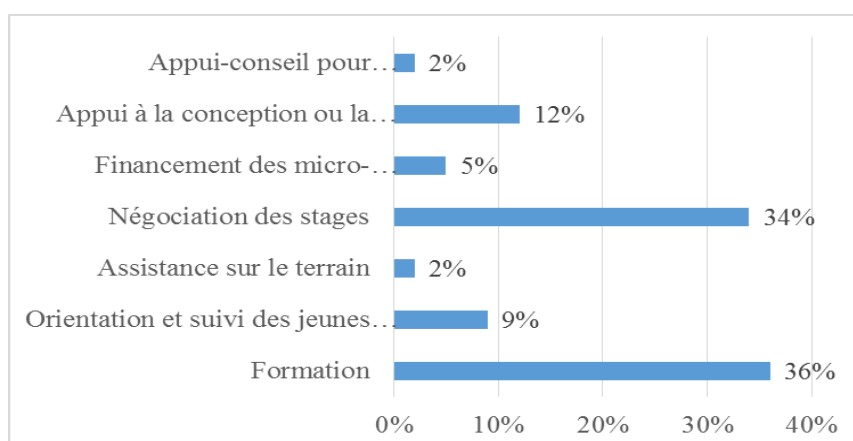
Ainsi, derrière cette dépréciation des services d'aide à l'insertion offerts à des jeunes, il y a d'abord leur difficulté à jouir des allocations mensuelles, la politisation du processus de recrutement et de déploiement dans des structures, la non-assurance des opportunités d'insertion réelle, etc. Les structures d'insertion aident alors les jeunes à survivre. Leur vie de survivaliste se poursuit même après les stages. En conséquence, les jeunes ont une certaine représentation de ces structures d'aide à l'insertion professionnelle ; lesquelles représentations sont présentées dans le graphique 10.



Graphique 10: Représentation sociales autour des structures d'aide à l'insertion

Source : enquête de terrain, 2015

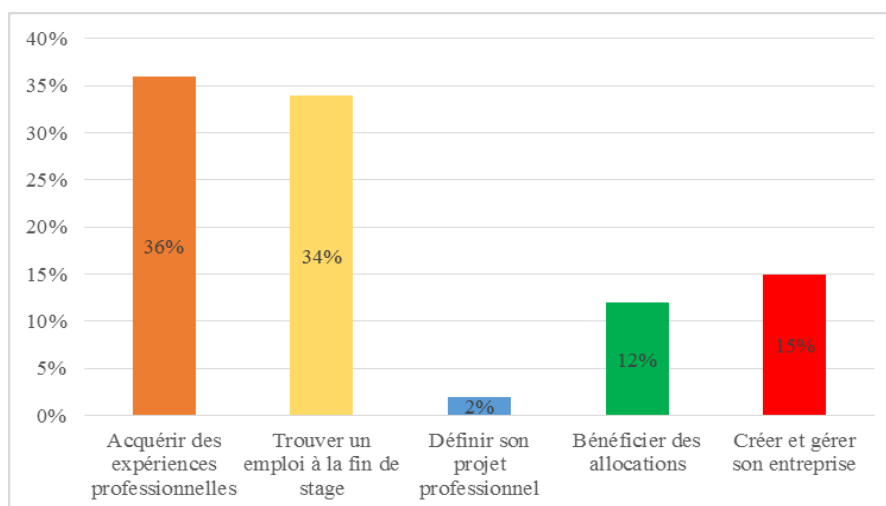
Dans le cadre cette recherche, les données quantitatives collectées révèlent que 15% des jeunes pensent que les structures d'aide publique sont des passerelles vers le marché de travail. 72% des jeunes les considèrent comme des instruments de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. 13% des jeunes pensent qu'elles sont des instruments de lutte contre la pauvreté. Mais, qu'apportent concrètement les structures d'aide à l'insertion aux jeunes ? Les données du graphique 11 permettent de répondre à cette question.



Graphique 11: Apport des structures d'aide à l'insertion aux jeunes

Source : enquête de terrain, 2015

La préférence est donnée aux activités de développement et d'entretien de compétences des jeunes avant leur déploiement vers des structures économiques et administratives (35,68%) ; des choix et négociation des stages professionnels (33,55 %), assistance aux jeunes en difficultés professionnelles sur le terrain (2 %), orientation et suivi des jeunes en stage professionnel (9%), appui-conseil pour l'obtention d'un emploi salarié (3%). Viennent ensuite l'appui à la conception/finalisation des projets d'entreprises (12,12 %) et le financement des projets de création d'entreprise (4,65%). Avant de faire recours à des structures, les jeunes avaient des attentes à exprimer ; lesquelles attentes sont exprimées à travers ces recours. Nous présentons dans le graphique 12 ces attentes exprimées par les jeunes.



Graphique 12: Les attentes des jeunes, au départ

Source : enquête de terrain, 2015

Avant de bénéficier des programmes de ces structures : 36% des jeunes avaient comme attente d'acquérir des expériences professionnelles ; 34% pensaient trouver un emploi en fin de stage ; 2% souhaitent définir leur projet professionnel et 12% y allaient pour bénéficier des allocations. Quel est le sentiment des jeunes par rapport à la satisfaction de leurs attentes ? Les éléments statistiques du tableau 10 apportent des réponses à cette question.

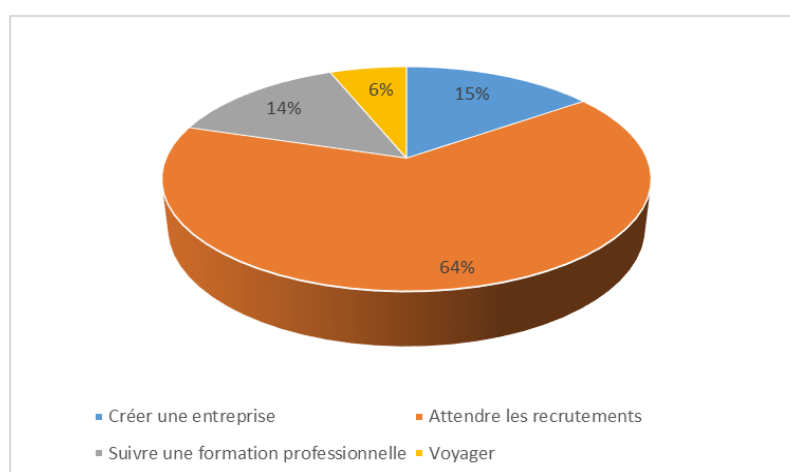
Tableau X: Satisfactions des jeunes par rapports aux attentes

Satisfaction			
Oui	Proportion	Non	Proportion
87	36%	157	64%

Source : enquête de terrain, 2015

En définitive, 64% des jeunes ne sont pas satisfaits car leurs attentes n'ont pas été comblées par les programmes d'insertion. A contrario, 36% estiment avoir été satisfaits par les programmes d'insertion.

Quelles sont les perspectives qui s'offrent aux jeunes au regard des difficultés d'employabilité qu'ils vivent ? Le graphique 13 fournit des éléments de réponse à cette question.



Graphique 13: Perspectives l'insertion professionnelle des jeunes

Source : enquête de terrain, 2015

Face à une telle situation, 15% envisagent de créer une entreprise ; 64% attendent les recrutements de l'Etat ; 14% envisagent de suivre une formation professionnelle et 6% ont des projets de voyage. Nous avons creusé pour comprendre ce que cache ce désir de voyager.

Il s'agit de l'itinéraire des jeunes qui, lassés par la situation précaire de l'emploi, optent pour partir en "aventure". L'option de partir en aventure se fait même s'ils sont convaincus qu'il

s'agit là d'un saut dans l'inconnu. Ne disposant d'aucune assurance de ce que le bien-être recherché peut être réalisé ici, ils préfèrent « tenter leur chance », partir en aventure, un jour. Ce type d'aventure concerne aussi bien de jeunes hommes que de jeunes filles.

La principale motivation qui préside à ce choix de départ est "trouver du boulot". Une stagiaire rencontrée relate en ces termes son désir de départ pour le Canada :

“J’ai fait le SVUAC, j’ai servi dans un supermarché, je fais le volontariat, avec l’aide de mon copain, j’ai ouvert une boutique de reprographie et de vente de cartes de recharge. Rien ne me rassure plus ici. Tout est sombre et je ne crois plus en l’avenir. Je pense partir pour le Canada si je parviens à réunir 3.000.000. J’ai une amie qui est partie à peine il y a deux ans. Aujourd’hui elle ne se plaint pas. Elle aide même ses parents” (Femme, stagiaire, propos recueillis le 3 août 2016).

Quels sont les axes d'analyse qui se dégagent de ces données quantitatives et qualitatives ? Notre but dans la section qui suit, est de présenter une analyse globale des rapports que les jeunes ont avec le processus d'insertion professionnelle. Dans cette logique, nous exposerons respectivement les représentations sociales de l'emploi chez les jeunes (4.3.1.), le rapport entre le diplôme et l'insertion (4.3.2.), les stages professionnels dans le processus d'insertion (4.3.3.).

4.3. Rapport des jeunes à l'insertion professionnelle

Nous présenterons les représentations des jeunes au sujet de l'emploi, du diplôme et des stages ; trois variables clé pour comprendre leurs rapports à l'insertion professionnelle.

4.3.1. Représentations sociales de l'emploi chez les jeunes

La façon dont les jeunes béninois abordent les questions de l'emploi et se représentent le travail, est en étroite relation avec les choix qu'ils font relativement à la construction de leur trajectoire professionnelle. Nous avons identifié deux types de représentations sociales. Le premier type de représentation est celui des représentations subjectives. A travers elles

s'expriment les choix que font les jeunes en termes de carrière envisagée. Ces représentations restent conformes à l'expression du sens commun du genre : *‘plus tard, quand je finirai ma formation, je veux travailler dans le secteur des bâtiments, des routes, banques ou assurances’*, etc. Elles sont de l'ordre du possible. Les choix des filières de formation sont faits en se basant sur ces représentations.

Le second type de représentation est celui des représentations objectives. Celles-ci s'expriment à travers une certaine réalité qui fait que les jeunes se désillusionnent quant à l'emploi dont ils ont toujours rêvé. Les contraintes d'ordre social, économique et culturel rendent complexe la concrétisation des rêves des jeunes en matière d'insertion professionnelle.

Dès lors, il se crée un décalage entre les représentations *‘subjectives’* du monde de travail et les parcours *‘objectifs’* d'insertion que nous avons recensés à travers les discours de nos interlocuteurs. Les représentations subjectives s'expriment en termes de *‘travail qu'il me convient’* ou *travail que je veux’*. Confronté à la réalité du milieu professionnel, le discours change et devient *‘le travail que je trouve’* ou *‘je ferai ce que je trouve comme travail’*. C'est ici que le parcours objectif se construit. Les cheminements qui conduisent à l'insertion professionnelle sont jonchés de contingences qui influent sur les investissements dans les autres domaines de la vie.

Les préoccupations sociales des jeunes sont de l'ordre du type de travail recherché, des démarches pour l'obtenir, des attentes en termes d'épanouissement professionnel et personnel ou la priorité d'obtenir à tout prix un emploi "alimentaire". Toutes ces préoccupations laissent entrevoir des approches, des motivations, des intentionnalités, qui concourent à la construction de leur insertion professionnelle, mais aussi plus largement des formes d'insertion sociale en tant que positionnement de soi dans la société.

On y entrevoit les rapports des jeunes aux mondes social, économique et culturel ; lesquels rapports déterminent leurs manières de négocier leur position sociale dans la société et dans les milieux professionnels. Au-delà de toutes ces considérations, il est à noter que l'insertion professionnelle des jeunes ne se réduit pas à avoir un emploi. Dans la mesure où la période d'entrée dans la vie active coïncide avec l'âge adulte, la quête d'une situation professionnelle satisfaisante modifie, très souvent, les modes de sociabilité, les rapports avec la famille, le mariage, etc. Leurs trajectoires d'accès à l'emploi sont souvent reliées aux autres mutations qu'ils connaissent, aux autres engagements qu'ils prennent.

Encore faudrait-il préciser de quelle dimension du travail il s'agit dans ce projet, afin d'éviter de confondre deux objectifs qui sont parfois très clairement distingués : l'emploi et le métier. Pour certains jeunes, l'objectif c'est l'emploi, un emploi stable si possible, et cela "à tout prix" ou presque, ce qui veut dire que l'on peut alors négliger d'établir une cohérence entre cet emploi et les études ou les projets antérieurs. Dans ces cas précis, les jeunes ne vont pas vers un emploi parce qu'il correspond à leur projet professionnel. Pour eux, c'est bien l'emploi qui prime sur la dimension de l'accomplissement professionnel dans les perspectives d'insertion. Pour d'autres, le projet vise une réalisation professionnelle qui s'inscrit dans une certaine durée et peut conduire à refuser des emplois non adéquats.

4.3.2. Le diplôme et l'insertion

L'axe principal de la présente recherche est formation-emploi (études, stages, emplois). Pour simplifier l'exposé, et aussi parce que l'insertion des jeunes pose systématiquement la question du rapport au monde professionnel ou marché du travail, nous avons choisi de prendre ce rapport comme axe central de l'analyse.

Une première question a trait à la distance ou à la proximité d'une intégration dans un emploi stable, et à la façon dont elle s'élabore dans le temps. Certaines filières d'études, certains

stages ou petits boulots, ou plus largement certains choix ou attitudes contribuent à rapprocher ou à distancier les jeunes de cette situation professionnelle désirée.

Des résultats de terrains, les interlocuteurs estiment que certains cursus de formation tendent à les éloigner de l'emploi. 45% des jeunes interrogés sont intéressés par l'idée de suivre une formation professionnelle qualifiante. Obtenir un diplôme est important parce que le diplôme est une exigence du marché de travail. Mais le tout se joue au niveau de la spécialisation. C'est-à-dire le choix d'une option par rapport à laquelle on s'identifie et dont on revendique le statut parce qu'on en a les compétences. La spécialisation dans une formation est particulièrement déterminante. Il en est de même pour les stages professionnels.

Lorsque nous avons demandé à une jeune diplômée en stage d'insertion professionnelle, quels conseils elle peut donner aux jeunes étudiants en apprentissage dans son université d'origine, elle nous a répondu : *“dès que je rentre dans la salle, je leur dirai ramasser vos affaires et rentrez chez vous !”* (Femme, stagiaire, propos recueillis le 3 août 2016). Cette déclaration, expression d'un dégoût de longues études sans aucune perspective d'emplois est un sentiment partagé dans le rang de nos jeunes interlocuteurs. Le doigt accusateur est pointé vers les milieux de formation.

4.3.3. Les stages professionnels et emploi

L'emploi compte pour beaucoup de ces jeunes. Le recours à des structures publiques d'aide à l'insertion atténue, parfois, ces difficultés de la transition de la formation à l'emploi. Lorsque les jeunes parviennent à conclure un contrat d'emplois avec ces entreprises, ils gagnent en retour, un regain de confiance en soi, un peu de ressources pour se prendre en charge, plus de réseau relationnel. L'emploi fournit alors des nouveaux liens qui peuvent être exploités plus tard pour la résolution d'un certain nombre de préoccupations d'ordre social, économique et financier.

Certaines expériences de stage sont perçues comme des investissements qui finissent par constituer des expériences et des opportunités et qui, à terme, rapprocheront le jeune de l'insertion professionnelle. Pour décortiquer ces aspects de notre recherche, nous avons interrogé les dispositifs institutionnels d'aide à l'insertion professionnelle. Nous abordons aussi la dimension des projets des jeunes au regard de l'emploi. On doit se poser (et leur poser) la question : au fond, que veulent-ils? Là encore, omettre cette dimension subjective, c'est laisser dans l'ombre des déterminants très puissants de la réussite ou de l'échec de l'insertion professionnelle.

Les jeunes veulent entreprendre. Ils veulent innover. Ils veulent prendre des initiatives. Pour ce faire, ils veulent être dans des réseaux qui facilitent leur insertion professionnelle. Il s'agit des réseaux qui les aident à clarifier ou à formuler leur projet professionnel. La notion de projet est elle-même complexe. Elle est au confluent des représentations sociales très diverses. D'un rêve flou, souvent improbable, à une matérialisation de l'idée de projet, un balisage précis et ordonné est nécessaire pour préparer l'avenir des jeunes. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les activités de co-construction des trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes par des structures d'aides à l'insertion.

L'étude des fonctions que jouent les structures d'insertion auprès des jeunes diplômés révèle une pluralité d'objectifs poursuivis à travers des services offerts par ces structures. Il s'agit de :

- développement et entretien de compétences des jeunes avant leur déploiement vers des structures économiques et administratives,
- choix et négociation des stages professionnels,
- assistance aux jeunes en difficultés professionnelles sur le terrain,
- orientation et suivi des jeunes en stage professionnel,
- appui-conseil pour l'obtention d'un emploi salarié,

- l'appui à la conception/finalisation des projets d'entreprises,
- financement des projets de création d'entreprise.

Les services publics offerts par les structures d'aide à l'insertion s'inscrivent bien dans une approche plus large qui renvoie à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés. La priorité semble être donnée à la formation. En effet, si ces objectifs sont formulés en référence aux nécessités de renforcement des capacités, c'est parce qu'il y a un doute qui subsiste sur l'aptitude des jeunes diplômés à satisfaire les besoins des structures économiques et administratives en des compétences. Ainsi, les structures d'insertion reviennent pour recycler les jeunes dans une dynamique de leur faire acquérir des savoir-faire et des savoir-être à transférer dans les contextes professionnels où ils pourront se trouver. Mais le groupe de leurs bénéficiaires n'est pas homogène.

Dans la variété des bénéficiaires, on enregistre (i) des primo-demandeur d'emploi (personne en quête d'insertion et souhaitant faire les premières expériences professionnelles. On par ici de pré-insertion) ; (ii) les personnes en rupture de contrat de travail et désireuses de se réinsérer dans le monde du travail (on parle alors de la réinsertion) ; (iii) les personnes désireuses de vivre une certaine mobilité professionnelle par l'exercice d'autre métier ou l'occupation d'autres emplois (on parle alors de la reconversion). Toutes ces personnes sont concernées par l'insertion professionnelle, prise dans son sens globale. Cette facilitation du processus d'insertion professionnelle fait des structures d'aide à l'insertion de véritables entreprises sociales. Leur professionnalisation passe par la mise en œuvre des programmes de formation adaptés au profil de chaque catégorie de jeunes. Qu'apporte la formation professionnelle à l'insertion des jeunes diplômés?

Un jeune en situation de formation a besoin de l'appui de l'établissement de formation pour comprendre l'organisation du marché de l'emploi, son fonctionnement, l'environnement du marché de l'emploi, les logiques du marché de l'emploi, etc. Ce monitoring n'est possible

que si l'établissement est "grandement" ouvert sur le monde du travail. Cette ouverture lui permet d'avoir des informations sur les besoins en compétences du marché de travail, d'apprécier la qualité des produits qu'il met, au fil du temps, sur le marché du travail. C'est également une opportunité pour l'évaluation de l'efficacité externe de l'établissement et de prendre des décisions nécessaires qui prennent en compte les urgences et les exigences du marché du travail.

Les bases de l'insertion professionnelle sont posées par la formation professionnelle. L'apprentissage du métier, le développement et l'entretien des compétences sont assurés par la formation professionnelle. C'est dans le cadre de la formation professionnelle que la transition de l'établissement de formation à la vie active est négociée. Le passage de la vie de formation à la vie active est plein d'incertitudes de divers ordres. Ces incertitudes peuvent être de l'ordre du manque d'informations sur le marché du travail. Le déficit d'informations fait de la transition vers le marché de l'emploi un saut dans l'inconnu, pour le jeune. Il entre dans un monde qu'il ne connaît pas ; qui ne lui est pas familier. Il entre dans un monde qu'il découvre pour la première fois et s'interroge sur ses capacités à pouvoir affronter ce nouveau monde dont il ignore les logiques, les acteurs en présence, les activités quotidiennes, etc. Cette transition n'est pas toujours encadrée. Chaque jeune va en "soldat solitaire". Certes, des établissements qui organisent des stages académiques estiment parfois que ces stages ont pour but principal d'aider les jeunes en formation à découvrir le milieu professionnel. Le problème se pose au niveau de l'orientation, de la négociation, de la contractualisation de l'accord de stage, de l'évaluation des effets des stages (tant pour les apprenants, pour l'établissement que pour la structure d'accueil). Toutes ces questions d'organisation ne sont pas toujours réglées dans le cadre de ces stages de sorte à ce qu'ils préparent effectivement l'insertion professionnelle des jeunes et l'amélioration du système de formation professionnelle. Ces fonctions que les établissements de formation n'ont pas pu jouer ou ont

mal jouées, sont reprises par les structures d'aide à l'insertion. Ces structures apparaissent donc comme des relais des établissements de formation dans le processus de transition vers le marché de l'emploi.

Il existe des cas où les stages professionnels paraissent ennuyeux parce que non orientés vers les perspectives professionnelles envisagées par les jeunes. Dans ces conditions, ces jeunes vivent ces stages comme un moment d'"égarement" ou d'"éloignement" car ils (ces stages) semblent les éloigner non seulement de l'obtention d'un emploi ; mais aussi de la réalisation de leur projet professionnel. Les propos de deux jeunes nous édifient à ce sujet :

“J’ai obtenu en 2011 mon Master en Management des projets et développement local. Mais depuis, je n’ai pas pu avoir un emploi.” (Homme, sans emploi, propos recueillis le 13 décembre 2016).

“Après cinq années de formation en Assistante sociale, aujourd’hui, je gère un kiosque de photocopie et de vente de divers articles. J’ai entre temps bénéficié du programme de l’ANPE pour deux ans et mon contrat est terminé” (Femme, sans emploi, propos recueillis le 16 décembre 2016).

4.4. Fonctions des structures d'aide à l'insertion et les structures d'occupation

A l'analyse, les structures d'aide à l'insertion en relation avec les structures d'occupation remplissent des fonctions diverses, notamment, des fonctions sociales, des fonctions économiques et des fonctions politiques.

4.4.1. Fonctions sociales

Les structures d'aide à l'insertion telles que l'ANPE et l'OBSVJ sont, conformément aux statuts qui les régissent, des établissements à caractère social. Elles sont dans une dynamique d'accompagnement des bénéficiaires dans leur parcours individuel d'insertion. Pour remplir efficacement ces fonctions, elles tissent des relations de partenariat avec des structures d'occupation, pourvoyeuses d'opportunités d'emplois. Elles font de la médiation avec ces

structures pour que celles-ci acceptent, suivant des conditions, d'accueillir les bénéficiaires et de les encadrer.

Les « structures d'occupation » sont des entreprises, l'administration publique (centrale, déconcentrée et locale), les organisations de la société civile qui offrent des opportunités de travail ou d'emplois aux jeunes. Il s'agit de ces cadres que l'on désigne sous l'appellation du « milieu de travail ». Ces différents acteurs ont besoin, entre autres, comme matières premières, des ressources humaines compétentes et qualifiées. Le déséquilibre ou l'inadéquation entre la formation et l'emploi se constate à ce niveau. C'est au niveau de ces entreprises que les jeunes diplômés font leurs premières expériences professionnelles par le réinvestissement de ce qu'ils ont acquis dans les établissements de formation. Les structures d'occupation sont des cadres de démonstration des compétences acquises au cours de l'apprentissage des métiers. C'est le lieu de transfert des compétences professionnelles. On peut dire qu'il y a transfert de compétence dès lors qu'un stagiaire ou le travailleur réussit à appliquer dans son travail les connaissances qu'il a acquises et les compétences qu'il a développées en participant à une formation. En ce sens, c'est dans les structures économiques et administratives que l'on peut évaluer la qualité du transfert de compétences. C'est également dans ces structures que l'on peut redéfinir les rapports entre la formation reçue et le travail fait. Cette démarche peut s'inscrire dans le schéma d'une analyse de situation de travail pour faire ressortir par rapport à chaque activité, le niveau de rendement et de performance au regard des attentes en compétences professionnelles.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent des réflexions visant à rapprocher durablement l'entreprise (créateur d'emplois) de l'école (producteur de compétences). Ces efforts sont consentis dans l'intention de combler ce que l'on appelle dans le sens commun : l'inadéquation entre la formation et l'emploi. Cet angle d'analyse a longtemps nourris les débats et les réflexions des différents acteurs socio-économiques et politiques. Le défi reste à

trouver le point de jonction entre ces deux systèmes. L'institutionnalisation des formations par alternance, les stages académiques et professionnels, etc. sont entre autres des mesures prises pour faire face à ce défi majeur. Il est évident que ces mesures sont pertinentes en ce qu'elles permettent une ouverture des deux systèmes l'un sur l'autre. Mais à la fin des stages et des formations, l'accueil n'est pas toujours effectif et systématique. Cette situation peut s'expliquer par le flux des apprenants qui sortent des établissements de formation professionnelle, leur qualité en termes de savoir, savoir-faire et savoir-être, les demandes du marché de l'emploi, etc. Ces questions d'ordre techniques sont généralement traitées par des structures d'insertion qui viennent en appui pour essayer de résoudre l'équation liée à l'adéquation entre la formation et l'emploi.

Les structures d'insertion sont des points de conjonction entre le pôle formation d'une part, et le pôle structures économiques et administratives, d'autre part.

4.4.2. Fonction économique

Il s'agit principalement de l'insertion par activité économique²⁴. Cette fonction économique est jouée par le FNPEEJ, le FNM et le BPC à travers les différents programmes et projets qu'ils mettent en œuvre. A travers l'octroi des crédits aux jeunes, ces structures leur offrent des possibilités d'investir dans les filières porteuses de développement social et économique durable.

Elles représentent donc un substitut à l'assistance sociale qui caractérise les autres structures présentées ci-dessus. Elles s'inscrivent dans une dynamique d'autonomisation des bénéficiaires de toutes les conditions par l'exercice des activités génératrices des revenus.

²⁴ Nous utilisons ce concept parce qu'il rend compte de l'idée sous-tendue par l'intervention de l'Etat dans la promotion des activités génératrices de revenus à travers la multitude de structures créées. Comme le souligne Danielle Laport (2014 : 7) l'insertion par l'activité économique est sujette à trois principes cardinaux : (1) la régulation qui se manifeste par l'établissement systématique de convention entre l'Etat et les structures d'aide à l'insertion et les structures opérationnelles en charge d'opérationnalisation des programmes ; (2) le ciblage pertinent des bénéficiaires pour répertorier leurs caractéristiques, et (3) la territorialité de la politique d'insertion par une combinaison harmonieuse des logiques descendante et ascendante.

Elles mettent à la disposition des bénéficiaires des ressources financières (argent) pour mener à bien leur projet personnel. Dans cette logique, plusieurs critères sont exploités : rentabilité financière, pertinence dans le milieu local, identification à un métier, symbolique forte de l'activité.

Le cas particulier du FMN est intéressant. Ce fonds s'appuie sur un réseau des systèmes financiers décentralisés (SFD) pour avoir une proximité avec les populations d'un territoire donné. Il en est ainsi parce que les SFD sont circonscrits dans des zones géographiques précises où elles font leurs interventions. Dans une démarche de redevabilité, ils rendent compte de leurs activités au Fonds.

4.4.3. Fonction politique

La fonction politique des structures d'aide à l'insertion relève plus des représentations que des acteurs développent à leur sujet ; sur la base des observations empiriques des pratiques. En général, les acteurs rencontrés, dénoncent l'instrumentalisation de ces structures à des fins politiques, électoralistes et propagandistes, comme l'illustrent les propos d'un élu municipal rencontré :

‘je fais partie de ceux qui ont dénoncé ces programmes et la façon dont ils sont mis en œuvre, juste pour séduire les jeunes à cause des élections. J'en connais qui ont pris de l'argent et qui ont disparu dans la nature.’ (Homme, élu municipal, propos recueillis le 15 février 2017).

Ces structures sont étiquetées comme étant des coffres forts ou une vache à lait pour alimenter des activités politiques et entretenir des relations avec les soutiens et les sympathisants politiques. C'est à ce titre qu'il nous semble important de prospecter les dysfonctions manifestes et latentes des structures d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.

4.5. Dysfonctionnements des structures d'insertion professionnelle

Pour un jeune qualifié ou sans qualification, chercher et trouver un emploi est souvent d'un parcours difficile. Pour des entreprises qui souhaitent recruter également, le parcours n'est pas moins aisé. La principale raison souvent évoquée est la coupure profonde entre les structures de formation et les structures économiques. Dans ces conditions, depuis environ trois décennies déjà, l'Etat central a mis en place des services publics d'aide à l'emploi. Ce sont ces structures que nous considérons comme étant des entreprises sociales d'insertion. C'est le cas de l'ANPE, FNPEEJ et FNM ; pour ne citer que les plus populaires et les plus récentes. La création de ces structures a donné le sentiment que la relève du défi d'insertion professionnelle des jeunes est une cause nationale à laquelle l'Etat accorde une grande importance. Ce sont ces structures qui assurent véritablement la transition des jeunes diplômés vers le marché du travail. Les relations de partenariat qu'elles ont avec les entreprises et les administrations publiques leur permettent de prendre en charge les dimensions relatives à la prospection du marché de l'emploi, l'orientation, la négociation de contrat d'insertion, la préparation (psychologique et technique par la formation), le financement de leur projet de transition.

Il s'agit bien des projets de transition dans la mesure où, les structures d'insertion prennent en charge l'indemnisation du jeune stagiaire en entreprise. Le statut de stagiaire du jeune n'engage pas l'entreprise qui l'accueille, à le rémunérer par rapport au travail accompli dans le cadre de ce stage. Il y a une sorte de "zéro-charges" pour l'entreprise dans la mesure où l'entreprise, n'étant pas liée par un contrat de travail avec le stagiaire, n'est pas tenue par des obligations réglementaires (salaire, cotisation sociales, assurance santé, etc.) qui correspondent à un type de contrat de travail.

Il est attendu de l'entreprise qu'elle :

- crée des conditions qui permettent au jeune stagiaire de travailler,

- offre au stagiaire les possibilités de s'investir dans le travail ; lui donner du travail à faire,
- aide le stagiaire à apprendre et à acquérir des compétences et des réflexes professionnels en accomplissant les tâches professionnelles qui lui sont confiées,
- offre au jeune stagiaire une possibilité de recrutement s'il remplit les critères et l'exigence professionnelle qu'elle peut attendre d'un agent professionnel.

Du côté du jeune stagiaire, il est attendu de lui la volonté d'apprendre en milieu réel pour acquérir des compétences professionnelles. Egalement, il est attendu du stagiaire, un investissement personnel dans l'accomplissement des tâches professionnelles suivant les règles et les normes de l'entreprise ou de l'administration qui l'accueille. Au regard de l'importance numérique des jeunes accueillis par les entreprises sociales d'insertion, on peut dégager deux constats majeurs : (1) la transition du monde de formation au monde économique n'est pas systématique et (2) cette transition est plus facile lorsqu'un détour est fait par les entreprises sociales d'insertion. Dans les conditions normales, l'insertion professionnelle peut se faire sans l'intermédiation d'une structure organisée. Autrement dit, la bonne gestion du flux des apprenants, l'équilibre entre l'offre et la demande de travail permettent d'assurer l'insertion professionnelle aux jeunes. Or, aujourd'hui, compte tenu d'un certain nombre de contingences, la chaîne initiale d'insertion qui ne devrait contenir que deux anneaux, se trouve rallonger d'un anneau supplémentaire pour former une trinité : monde de formation-entreprises sociales d'insertion-monde économique ; dont la finalité est d'améliorer l'employabilité des jeunes.

Aujourd'hui, tout porte à penser que les structures d'aide à l'insertion professionnelle font de l'assistance sociale car leur impact dans l'insertion réelle des jeunes est faible. Les activités sont à visée réparatrice, impliquant des dépenses supplémentaires. Les effets des stages professionnels sur l'insertion des jeunes diplômés relatifs. A la limite, ils leur procurent des

ressources financières permettant de satisfaire leurs besoins vitaux à travers des allocations que l'Etat met à leur disposition. Les jeunes diplômés en sont conscients. Après la période de stage professionnel, les jeunes diplômés replongent dans le chômage parce qu'au terme de leur stage, très peu sont recrutés par les structures d'accueil.

L'enjeu du traitement individualisé du chômage pour ces structures est donc de prendre en charge individuellement les demandeurs d'emploi dans un contexte de chômage de masse. La persistance du chômage montre que cet ajustement est loin d'être automatique et questionne les comportements et caractéristiques individuels des demandeurs d'emplois. Dans la mesure où l'absence d'emplois est nécessairement interprétée comme facteur de « marginalisation sociale », un suivi individualisé doit être organisé. L'objectif est, en quelque sorte, de traiter au cas par cas chaque situation en tenant compte des caractéristiques personnelles de chaque jeune.

Les analyses visant à mesurer sur une longue période les effets des politiques ciblées sur les trajectoires des bénéficiaires montrent que d'une manière générale, elles ne permettent pas une insertion réelle. Les passages en stages ou emplois aidés peuvent se succéder avant l'obtention d'un emploi stable.

Dans le contexte de la présente recherche, les communes ciblées, sont, sur le plan réglementaire, compétentes pour traiter des questions d'insertion professionnelle dans toutes ses dimensions. La mise en œuvre des différents domaines de compétences que les textes sur la décentralisation reconnaissent à ces communes, dans une perspective d'amélioration de l'employabilité sur les territoires suffirait à réduire considérablement le chômage.

Au Bénin, l'évaluation de la politique nationale de l'emploi a révélé que les services publics d'emploi estiment que leur contribution est "satisfaisante". Elles justifient leurs appréciations sur un certain nombre d'arguments à savoir :

- la mise à disposition des fournitures et matériels indispensables ;

- la contribution des modules de formation à l'insertion et/ou au renforcement des capacités ;
- la participation aux débats initiés autour du document de la PNE et du PNAE ;
- la réalisation d'activités du PNAE qui concourent à l'atteinte d'objectifs de la PNE.

En termes de faiblesses recensées, les évaluateurs notent que :

- tous les acteurs n'ont pas été associés. De façon spécifique, la représentation au niveau décentralisé n'a pas été prise en compte ;
- la stratégie de mobilisation de ressources n'a été définie, d'où une mise en œuvre mitigée de la PNAE;
- l'insuffisance des moyens techniques et financiers pour la mise en œuvre des activités ;
- la non actualisation de la PNE et de son PNAE vu l'évolution du contexte socio-économique et de la dynamique engendrée par la mise en œuvre de nombreux projets et programmes de promotion de l'emploi.

Comme tout lecteur peut le constater, c'est sur les intrants et, dans une certaine mesure, les procédures que les interlocuteurs se sont appuyés pour donner leurs appréciations ; qui, du coup, restent superficielles pour deux raisons. D'une part elles ne déclinent pas ce qui est fait pour que les résultats réels soient observés dans le champ de l'action. D'autre part, ce sont les capacités de mobilisation des ressources qui intéressent les acteurs. En ce qui concerne l'usage de ces ressources et l'effet produit sur le terrain, l'on est loin du compte.

S'il est un constat que cette évaluation a fait et auquel nous souscrivons entièrement, c'est l'existence des projets et programmes initiés et pilotés par plusieurs structures relevant des différents Ministères sectoriels comme : le projet BPC, le PADER, le PEJ, le FNPEEJ, etc. L'évaluation fait remarquer que « *Cette multiplicité des structures tempère la lisibilité et la*

visibilité des actions multiformes de l'état en matière de promotion de l'emploi ». Elle soulève en l'occurrence les difficultés de coordination et de recherche de synergie entre les acteurs institutionnels du service public de l'emploi.

Les défis relevés dans le cadre de cette évaluation sont de l'ordre de :

1. l'organisation de la coopération et la coordination, la complémentarité et la convergence, de tous les intervenants, étant entendu qu'il convient impérativement de leur adjoindre les acteurs privés professionnels, syndicaux et de la société civile, qui sont le plus concernés par l'emploi.
2. la rationalisation des interventions des structures en vue de réduire les doublons et réaliser des économies de ressources. Il s'agit d'un défi de gouvernance qui, pour le moment, semble être résolu au niveau stratégique. L'une des stratégies de gouvernance actuelle a été de mettre toutes ces structures sous la tutelle d'un seul ministère à savoir le Ministère du Travail, de la Fonction Publique et des Affaires sociales.
3. L'intégration de tous les dispositifs dans un cadre institutionnel unique pour faciliter la lisibilité et la cohérence des actions pour l'emploi; mais aussi elle est susceptible de faire avancer la cause de l'emploi et d'aboutir à des interventions transparentes.

Il est à noter dans cette évaluation que ces mesures prises sont pertinentes. Elles s'adaptent bien à des milieux urbains qui disposent d'un réseau administratif et industriel important. Il en est ainsi parce qu'il s'agit tout simplement de préparer des cadres de pré-insertion professionnelle. Les milieux urbains offrent bien ces avantages de présence et de proximité des administrations et des structures économiques capables d'aider à répondre à ces préoccupations.

4.5.1. Le cas du FNPEEJ

Le FNPEEJ a pour objectif général de contribuer au développement économique et social du Bénin en offrant aux PME le financement de leurs investissements et aux jeunes de 15 à 40

ans le maximum de possibilités de réaliser leurs projets d'entreprises. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- offrir aux entreprises la possibilité de se développer à travers l'accès à des financements adéquats,
- stimuler l'accès des produits des PME béninoises au marché international,
- améliorer les capacités d'insertion professionnelle des jeunes,
- développer l'esprit d'entreprise chez les jeunes pour élargir le cercle national d'entrepreneurs potentiels,
- améliorer les chances de réussite des jeunes, dans l'emploi indépendant,
- contribuer à promouvoir l'emploi à travers les investissements multisectoriels d'intérêt national, régional, intercommunal et communal.

Le FNPEEJ a mis en œuvre des programmes qui se sont soldés par un déficit de recouvrement des prêts accordés aux bénéficiaires. Le relevé de décisions du Conseil des Ministres en date du 25 janvier 2017 a évoqué des défaillances identifiées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'aide à l'insertion professionnelle. De 2008 à 2012, 1150 projets et PME ont été soutenus pour un montant de 5 968 089 722 francs CFA. Dans la période de 2009 à 2016, seulement 377 223 139 francs CFA ont été recouverts soit, un taux de recouvrement de 6,32% du montant total alloué.

A partir de 2014, une nouvelle expérimentation a été exploré par l'implication de huit (08) systèmes financiers décentralisés dont la mission est la mise en place, le suivi, le coaching, le recouvrement des crédits offerts aux bénéficiaires. Un montant de 1 150 498 103 francs CFA a été utilisé pour financer 1389 Micro Petites et Moyennes Entreprises. Au mois d'août 2016, le taux de recouvrement est estimé à 39, 18% (Relevé de décisions du Conseil des Ministres en date du 25 janvier 2017).

Trois programmes illustrent bien ces faits. Il s'agit du :

- Programme de Diversification Agricole par le Valorisation des Vallées (PDAVV) pour lequel il a été recensé deux (02) débiteurs à la date du 30 août 2014 ;
- Programme spécial de réinsertion professionnelle des ex employés des sociétés DEFI EMPLOI JEUNES et SAED BENIN GIE (PSR) : pour lequel il a été recensé quatre-vingt-quinze (95) débiteurs à la date du 30 août 2014 ;
- Programme d'appui aux jeunes et aux PME pour lequel il a été recensé deux cent cinquante-deux (252) débiteurs à la date du 30 août 2014.

Les trois programmes ont couvert cinquante-trois (53) communes du Bénin avec pour point d'ancrage les communes à statut particulier où on recense le plus de bénéficiaires : 60 bénéficiaires défaillants à Cotonou, 16 bénéficiaires défaillants dans la commune de Parakou et 18 bénéficiaires défaillants dans la commune de Porto-Novo.

4.5.2. Le cas du FNM

Le Fonds National de la Microfinance (FNM) est créé en 2006 pour assurer la mission de *« renforcer les capacités financières et opérationnelles des systèmes financiers décentralisés (SFD), afin de satisfaire de façon permanente, les besoins de services financiers et non financiers de proximité exprimés par leurs bénéficiaires que sont les personnes n'ayant pas accès au système financier classique. »*

En dix ans d'existence le montant total des décaissements s'élève à 42 893 228 754 francs CFA. A la date du 30 septembre 2016, le montant total recouvré est de 16 311 575 072 francs CFA, soit un taux de remboursement de 38% (Relevé de décisions du Conseil des Ministres en date du 25 janvier 2017).

4.5.3. Le cas de l'ANPE

Entre 2010 et 2014, l'ANPE a mobilisé 6 824 882 000 francs CFA dans le cadre des différents programmes et projets mis en œuvre (voir tableau 11).

Tableau XI: Synthèse des financements des programmes de l'ANPE

ANNEE	SUBVENTION ATTENDUE	SUBVENTION RECUE	TAUX DE MOBILISATION
2014	1 990 000 000	1 869 384 000	93,94
2013	1 771 184 000	1 769 384 000	99,90%
2012	1 360 924 000	1 359 384 000	99,89%
2011	1 109 384 000	919 538 000	82,89%
2010	1 814 384 000	907 192 000	50%
TOTAL	6 936 492 000	6 824 882 000	98,39%

Source : Rapport ANPE – 2014

Il est important d'analyser les effets induits par l'investissement de ces ressources sur l'amélioration de l'employabilité des jeunes.

Or, ce qui caractérise l'ANPE, selon les propos recueillis chez les bénéficiaires, c'est son processus d'orientation aléatoire. La mise en œuvre d'une politique globale au service des jeunes rencontre un obstacle qui fait que les programmes se révèlent contreproductifs. Des jeunes bénéficiaires sont mis à la disposition des structures d'occupation en fonction du nombre de places disponibles, sans tenir compte de leurs projets professionnels.

Les acteurs sociaux en difficulté d'insertion font l'objet d'une orientation subie au sens où les structures d'occupation qui les accueillent ne sont pas celles dans lesquelles ils auraient souhaité faire leurs premières expériences professionnelles. Il est organisé un déploiement des bénéficiaires dans des structures qui ne correspondent pas à leurs besoins et attentes. A terme, cette orientation « subie » présente des effets pénalisants pour ces acteurs sociaux. D'une part, ils n'ont pas la garantie de pouvoir acquérir les compétences professionnelles souhaitées. D'autre part, ils n'ont pas des perspectives de pouvoir réaliser leur projet professionnel car ils se trouvent dans une situation d'égarement puisque les passerelles entre le statut de stagiaire et le statut d'employé sont incertains.

'' (...) j'ai été envoyée comme ça au CNHU, après au CPS de Xwlakodji que je ne connais même pas. Là-bas, quand je dis ma formation, ils me confondent à une

assistante sociale. Tout ce que je fais, c'est de faire des enquêtes dans les ménages et de saisir les données dans l'ordinateur. Je désapprends...'' (Femme, stagiaire, propos recueillis le 16 novembre 2016).

L'analyse des préoccupations des jeunes liées à l'insertion professionnelle, les fonctions et dysfonctions des structures d'aide à l'insertion, il se dégage un défi de gouvernance de l'insertion professionnelle. Cette gouvernance est maintenant assurée intégralement par l'Etat centrale. Il faut trouver une perspective d'évolution de ce système de gouvernance. Nous estimons que cette évolution se fera à travers à l'appropriation des compétences des communes en matière d'insertion professionnelle. C'est l'idée centrale du chapitre 5 suivant.

Chapitre 5 : Développement local et insertion professionnelle

Comment s'articulent concrètement les relations que les différents acteurs sociaux et acteurs institutionnels entretiennent entre eux dans un contexte de gouvernance locale des politiques d'insertion professionnelle? L'objet de ce chapitre est de présenter des résultats qui peuvent aider à répondre à cette question.

Les acteurs participant à la gouvernance des politiques publiques se positionnent dans une logique de promotion de la démocratie à la base et de développement local. La lutte contre le chômage, qui va se traduire par l'offre de service publique d'emploi des jeunes, constitue un enjeu à la fois social, économique et surtout politique. Autrement dit, la gouvernance locale offre un cadre d'expression concrète d'articulation des relations entre l'Etat central, les communes et les communautés.

L'idée de départ est qu'une politique d'insertion professionnelle est une combinaison harmonieuse de deux politiques spécifiques : politique de formation professionnelle et politique d'emplois. A travers ce chapitre, il est question de voir d'une part, comment la formation professionnelle est abordée au niveau des territoires d'enquête (5.1.). D'autre part, il s'agit d'examiner aussi comment la question d'emplois est abordée au niveau desdits territoires (5.2.). Il est aussi question de s'interroger sur le type de politique dans lequel on peut loger les programmes et mesures incitatives à l'emploi (5.3.) et le décryptage des relations entre politique d'insertion professionnelle et développement économique local (5.4.).

5.1. Plan de formation professionnelle dans les communes

En étudiant les dimensions sociologiques du chômage, du sous-emploi, de la déscolarisation, et de l'analphabétisme, la formation professionnelle a toujours été perçue comme une alternative pour aider les acteurs sociaux à acquérir des compétences nécessaires, leur permettant d'exercer un métier ou d'avoir un « emploi décent ». Il en découle l'exigence

d'une politique de formation qui est en phase avec les mutations de l'économie et du marché de travail. Or, les besoins de l'économie et du marché de travail ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire national. Il faut donc tenir compte du contexte de la décentralisation qui a consacré la naissance des acteurs au niveau local et qui vise la mobilisation de l'échelon local dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement.

En effet, dans le développement et le pilotage du sous-secteur de la formation professionnelle au Bénin, deux tendances se dégagent. La première tendance est celle de l'Etat central qui détient encore un quasi-monopole dans l'organisation et le pilotage du système éducatif en général; y compris le sous-secteur de l'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP). La seconde tendance est celle des communes à statut particulier qui, avec la décentralisation, ont dans le corpus de leurs compétences, la dimension éducation et formation professionnelle. Cette seconde tendance exprime un fait nouveau lié à l'engagement des acteurs au niveau local pour promouvoir le développement de l'éducation, en général, et particulièrement de la formation professionnelle.

Quel est l'état des lieux des politiques et des pratiques de formation professionnelle dans les communes ciblées dans la présente recherche ? Cette section apporte des éléments de réponses à cette question.

5.1.1. Les déficits de la dimension territoriale de la formation professionnelle

En analysant la formation professionnelle dans les territoires communaux de cette recherche, nous avons relevé certains déficits.

5.1.1.1. *L'offre de la formation professionnelle dans les communes*

La porte d'entrée dans la démarche d'analyse d'une politique de formation professionnelle est de s'interroger sur l'existence de cette politique. C'est un préalable qui sert de fondement à toutes les autres questions essentielles en la matière. Ainsi, à la question de savoir si les

communes disposent d'une politique de formation professionnelle, les personnes enquêtées ont fourni des réponses que nous avons présentées dans le tableau 12.

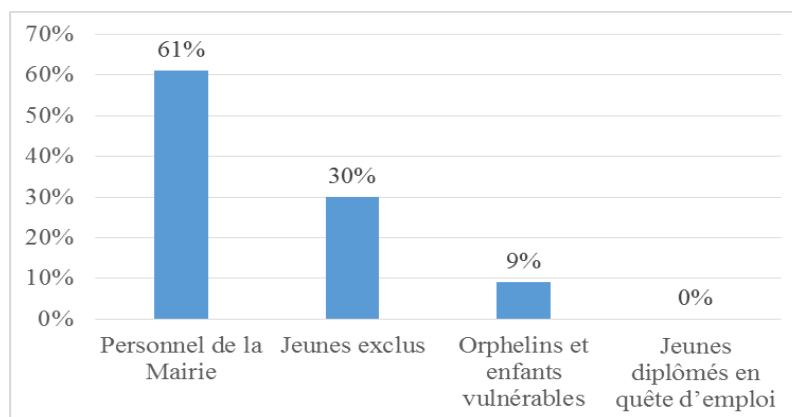
Tableau XII: Disponibilité d'une politique de formation professionnelle

Modalités de réponse	Effectif des répondants	Pourcentage
Oui	23	100%
Non	00	00%
TOTAL	23	100%

Source : enquête de terrain, 2015

Tous les acteurs ayant participé à cette enquête ont soutenu que leurs communes respectives disposent d'une politique de formation professionnelle. C'est la lecture que nous faisons du tableau 12.

Sur cette base, il y a lieu de savoir la portée de cette politique ; ou plus précisément les personnes-cibles concernées par cette politique. Des résultats du terrain, le graphique 14 fait la synthèse des informations collectées à ce sujet.



Graphique 14: Catégories de personnes concernées par la politique de formation professionnelle

Source : enquête de terrain, 2015

A la lecture du graphique 14, il ressort que 61% des interlocuteurs soutiennent que leurs communes disposent de plans de formation dont les bénéficiaires sont les agents de

l'administration locale. 30% des interlocuteurs font état de ce que cette politique touche des jeunes exclus. 9% des interlocuteurs soutiennent que cette politique est étendue aux orphelins et enfants vulnérables.

Trois angles d'analyses émergent de cette présentation. Il y a une sorte de stratification des bénéficiaires des plans de formation. Il y a d'abord les actifs de l'administration locale. Ensuite viennent les jeunes exclus et accessoirement les orphelins et enfants vulnérables.

Premièrement, l'administration locale est préoccupée par le renforcement des capacités de son personnel. Cette tendance est conforme à la vision de la politique nationale des ressources humaines qui a pour vocation de faire de l'administration communale une administration de développement,

« (...) dynamique et performante, fonctionnant sur la base d'objectifs de développement clairement définis et disposant d'hommes et de femmes compétents, motivés qui œuvrent quotidiennement pour l'atteinte de ces objectifs ».

En effet, le diagnostic posé dans le cadre de l'élaboration de cette politique montre que les Agents Permanents de l'Etat en service dans les collectivités locales représentent moins de 10% des effectifs. Près de 90% des ressources humaines des collectivités locales sont donc essentiellement constituées d'agents recrutés par les collectivités elles-mêmes. Dans ce lot, les agents recrutés à titre permanent (Agents Permanents des Collectivités) représentent plus de 72% alors que les contractuels et occasionnels représentent moins de 20%.

La formation professionnelle apparaît donc comme un instrument de développement et d'entretien des compétences professionnelles au sein de l'administration locale. A ce titre, elle devrait aider à résoudre des déficits liés à :

- la faible qualification des personnels,
- le vieillissement des personnels,
- l'amélioration de la qualité des prestations de services aux usagers-clients, etc.

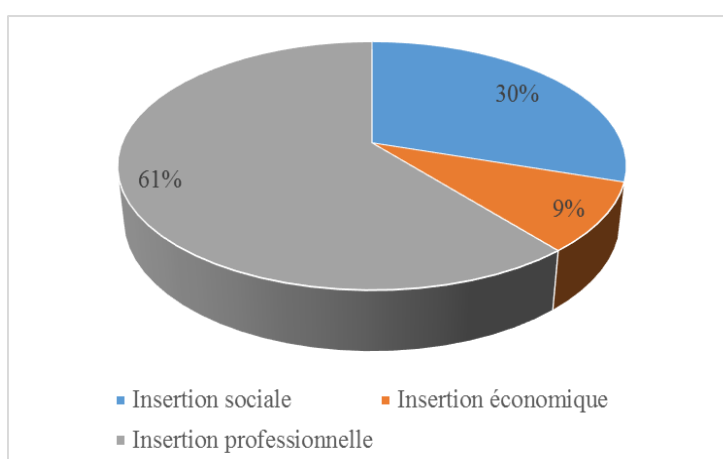
La vision que les acteurs rencontrés ont d'une politique de formation professionnelle est une vision aut centrée sur les besoins de l'administration locale. Il existe une confusion entre plan de formation destiné au personnel de l'administration locale et politique de formation dont les bénéficiaires peuvent être des jeunes, des femmes de toutes les conditions socio-économiques, porteurs ou non de projet d'entreprise.

Une politique de formation professionnelle facilite une vision immédiate et prospective de la situation en termes d'accès à la formation et aux qualifications requises pour obtenir un emploi. Par rapport aux jeunes en quête d'emplois et des jeunes exclus, les autorités locales n'ont aucune connaissance de leurs caractéristiques sociodémographiques. Des données ne sont pas disponibles pour permettre de dire les proportions dans lesquelles se pose le problème d'accès à la formation professionnelle des jeunes. Elles recourent aux travaux de l'INSAE et des Ministères sectoriels pour exprimer la situation dans leurs communes respectives. Or, en tant qu'acteurs ayant reçu mandat pour mettre en œuvre des politiques de développement à la base, il est important d'avoir une certaine maîtrise des informations liées aux évolutions démographiques et à la situation socio-professionnelle de leur territoire de compétence. Toutefois, nous avons remarqué que ces communes initient des projets de formation.

Dans le cadre de la promotion des activités socio-économiques et de l'appui à l'autonomisation des femmes et des jeunes, considérés comme un groupe vulnérable, les autorités locales initient des projets de formation en vue d'aider ces cibles à apprendre des métiers. L'insertion par l'activité économique est développée dans les communes. Dans la municipalité de Porto-Novo, il y a des programmes de formation visant l'insertion par l'activité économique des jeunes et des femmes. Ce sont des projets dont les principaux porteurs sont des organisations de la société civile. Il s'agit des ONG et associations de développement qui, en partenariat avec les municipalités concernées, mettent en œuvre des

projets de formation professionnelle en vue du renforcement des capacités techniques et managériales des jeunes et des femmes dans la gestion des micro-entreprises.

Les cas de Parakou et de Porto-Novo sont, sans doute, particuliers. Avec l'appui des partenaires au développement, un centre de formation professionnelle est construit pour l'apprentissage des métiers artisanaux dans les deux communes. A Parakou, il s'agit du Centre des Arts et Métiers de la Femme de Parakou (CAMPF) créé en 2008, avec le soutien du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA). A Porto-Novo, il s'agit du Centre d'Etudes Musicales, Artisanales et d'Animation Culturelle (CEMAAC) créé en 2005 avec la contribution du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA). Qu'est qui a motivé le choix d'investissement dans la formation professionnelle de ces jeunes ? Le graphique 15 apporte des éléments de réponses à cette question.



Graphique 15: Motivations du choix d'investissement dans la formation professionnelle

Source : enquête de terrain, 2015

Le graphique 15 renseigne sur le fait que 30% des interlocuteurs estiment que la motivation de l'administration locale en investissant dans la formation professionnelle est le souci d'assurer l'insertion sociale des bénéficiaires. 9% des interlocuteurs soutiennent qu'il s'agit à travers la formation professionnelle, d'assurer l'insertion économique des bénéficiaires. Pour 61% des interlocuteurs, la motivation est liée à l'insertion professionnelle.

Au-delà de la raison d'ordre législatif, deux autres raisons majeures ont motivé l'investissement dans la formation professionnelle. La première raison est liée à la préoccupation de renforcement de la cohésion sociale par la prise en compte des besoins spécifiques des jeunes et des femmes. La lutte contre la précarité et l'isolement social des jeunes et des femmes, du fait d'un manque de travail qui leur procure des moyens de subsistance, est nécessaire. Il s'agit de leur trouver une place dans la société. Pour le faire, il faut les aider à apprendre à exercer un métier. Exercer un métier est en soi un début d'épanouissement et d'autonomisation, et pour cela, il faut d'abord apprendre.

La deuxième raison est d'ordre économique. Un acteur social formé, c'est un producteur de la richesse locale que l'on crée de plus. L'apprentissage d'un métier ou d'une activité génératrice de revenus permet aux bénéficiaires d'accroître leurs capacités économiques et financières. Les autorités locales estiment que leur souci est d'aider les jeunes et les femmes en situation de précarité à apprendre un métier qui les rendra économiquement autonomes.

En définitive, elles sont conscientes de ce que la formation professionnelle présente des avantages au plan social et économique. Mais, ces avantages ne sont pas perçus par les autorités locales dans le cadre de la gouvernance locale. Autrement dit, elles n'ont pas pu nous dire de façon explicite ce que l'investissement dans la formation professionnelle apporte à la gouvernance locale. Nous avons recherché ces réponses auprès d'autres acteurs ayant une certaine expertise en matière de politiques publiques et de gouvernance locale. Nous aborderont ces aspects plus loin lorsque nous évoquerons des analyses centrées sur la gouvernance locale.

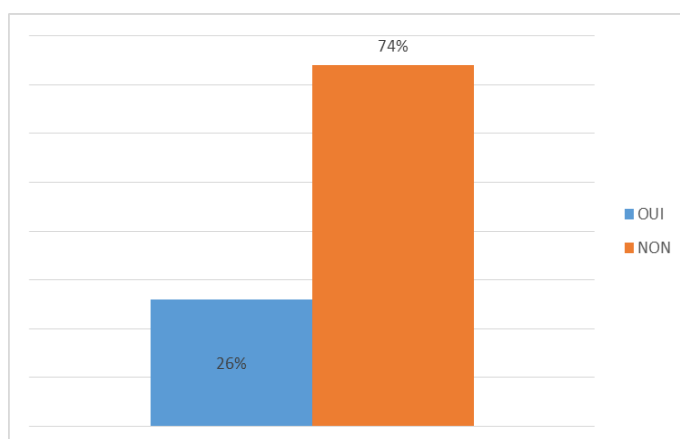
Quelles sont les difficultés ou les préoccupations que la mise en œuvre de cette politique d'insertion soulève au sein de la population ? Aux dires des autorités locales rencontrées, la mise en œuvre des projets et programmes de formation professionnelle suscite un regain de confiance en soi chez les bénéficiaires. Cependant, il existe des difficultés d'ordre techniques

et matérielles. Par exemple, elles nous ont dit qu'elles ne suivent pas le parcours d'insertion socio-économiques des bénéficiaires des projets et programmes de formation. De même, elles n'ont pas un feedback de la part des organisations de la société civile sur le réinvestissement fait par les bénéficiaires. Il y a donc une sorte de rupture dans la communication entre les Municipalités, les OSC et les bénéficiaires. Les statistiques qui devraient renseigner sur les efforts faits par les autorités locales dans la promotion de la formation professionnelle pour le développement local restent indisponibles. Les propos d'un interlocuteur illustrent bien ce fait :

'' dans le cadre des appuis aux initiatives de base, la mairie de Porto-Novo soutient les ONG et associations qui travaillent pour l'autonomisation des femmes et des enfants à travers la formation professionnelle. La difficulté, c'est de pouvoir suivre les différents bénéficiaires. Après le lancement des activités, il n'y a plus de suite''
(Homme, Agent de la mairie, propos recueillis le 17 novembre 2016).

5.1.1.2. Identification des métiers porteurs dans les municipalités

L'une des variables de la recherche a été de savoir si les cadres techniques et les élus locaux ont une idée des métiers porteurs dans la commune. A cette question, la majorité de nos interlocuteurs a répondu par la négation comme le montre le graphique 16.



Graphique 16: Connaissance des métiers porteurs sur le territoire

Source : enquête de terrain, 2015

Le graphique 16 indique que c'est seulement 26% des interlocuteurs qui estiment avoir connaissance des métiers porteurs dans leurs communes respectives ; contre 74% qui l'ignorent. En fait, même les acteurs qui estiment connaître les métiers porteurs dans leur commune s'appuient sur leurs observations empiriques. Par exemple, lorsque nous insistons dans le but de comprendre davantage, une interlocutrice nous confie: *''Nous constatons que la restauration est en émergence, le tourisme aussi''* (Femme, Cadre de la mairie, propos recueillis à la mairie de Porto-Novo le 7 octobre 2016). Elle cite en exemple l'existence des circuits touristiques de la ville et la prolifération des hôtels et des restaurants.

Ces constats sont pertinents ; mais ils ne s'inscrivent dans une vision de diagnostic des métiers porteurs dans les municipalités. Deux raisons majeurs expliquent notre position. D'une part, les interlocuteurs nous ont confié qu'ils n'ont pas réalisé une étude diagnostic sur le sujet. D'autre part, les rapports des mairies aux entreprises sont réduits aux questions de recouvrement des taxes et impôts, comme le montre le tableau 18.

Tableau XIII: Types de relations avec les entreprises locales

Type de relation	Effectif des répondants	Pourcentage
Economiques	05	22%
Fiscales	18	78%
Aucune	00	00%
TOTAL	23	100%

Source : enquête de terrain, 2015

Les rapports économiques qui lient l'administration locale aux entreprises locales sont celles de marché caractérisées par des prestations de services, des achats et des ventes. En dehors de cela, les principales relations qu'entretient l'administration locale avec les entreprises locales sont celles fiscales. Le recouvrement des taxes et impôts auprès des entreprises locales et des ménages domine toute autre forme de rapports possibles.

L'ancrage territorial de la politique de formation professionnelle est une condition nécessaire pour l'identification des métiers porteurs dans les municipalités. En cherchant un ancrage territorial aux offres de formation professionnelle, il y a des questions essentielles dont les réponses peuvent être pensées au niveau local. Quel type de jeunes les établissements vont-ils former (profil)? Ces jeunes vont répondre à quels besoins socioéconomiques de proximité (finalités) ? Les besoins en mains d'œuvre dans cet environnement social, économique et culturel sont-ils solvables? Quelles actions politiques envisagées pour leur insertion socioprofessionnelle et maintien dans le tissu économique local ? Les offres de formations sont-elles en adéquation avec les réalités des territoires où se trouvent les établissements de formation ?

A notre sens, les besoins socio-économiques de proximité sont des désirs, des attentes en matière de services marchands ou non marchands qu'expriment des acteurs sociaux sur un territoire donné, et qui nécessitent l'intervention de professionnels qualifiés et compétents. Par exemple, si un particulier a besoin de l'intervention d'un plombier sur son chantier, peut-il l'avoir immédiatement disponible dans la commune ou doit-il le faire venir d'ailleurs. Il y a là un besoin, une demande sociale à satisfaire et qui nécessite l'intervention d'un spécialiste ayant reçu une formation professionnelle. Dans le contexte de la décentralisation, la satisfaction des besoins socio-économiques de proximité prend tout son sens.

La formation professionnelle devra donc aider à résoudre un certain nombre de défis majeurs tels que : (i) l'amélioration de la compétitivité des entreprises et de l'économie, (ii) la lutte contre le chômage en faisant acquérir aux groupes défavorisés des compétences professionnelles afin qu'ils puissent gagner leur vie de façon décente, (iii) la facilitation de la transition entre l'école et le monde du travail, et (iv) la réduction de la pauvreté.

5.1.1.3. *Connaissance des profils de formation demandés par des entreprises*

Lorsque nous interrogeons nos interlocuteurs sur leurs connaissances des qualifications demandées sur le marché professionnel, ils répondent aussi par la négation.

Une telle question paraît pourtant banale, étant donné qu'elle suggère une réflexion sur les compétences et les qualifications sur un territoire ; lesquelles compétences et qualifications sont codées dans des mécanismes de diplôme et de certification. La place du territoire communal a beaucoup évolué dans le jeu des acteurs institutionnels avec la déconcentration et la décentralisation qui tendent à donner une certaine vitalité aux territoires créés, conformément aux textes législatifs et réglementaires. L'une des difficultés est de savoir le profil des acteurs institutionnels du système d'insertion que les autorités locales rencontrent sur leur territoire de compétence.

Elles rencontrent l'Etat central, à travers ses services déconcentrés. Elles rencontrent aussi les acteurs économiques représentés au niveau du patronat. Elles rencontrent les organisations professionnelles plus ou moins structurées. D'où la question essentielle à laquelle il nous semble important de réfléchir : le territoire municipal peut-il être un lieu de régulation pertinent de la problématique de l'insertion professionnelle ? Les réponses à cette question impliquent que les acteurs locaux soient conscients des compétences qui leurs sont dévolues et qui sont consacrées dans les textes sur la décentralisation. Or, ce qui frappe à première vue, c'est l'étendue de la méconnaissance du portefeuille de compétences que les textes confèrent aux acteurs locaux. Par effet d'entraînement, cette méconnaissance traduit d'une certaine façon, l'ignorance des acteurs locaux en ce qui concerne la prospective des métiers et qualifications, les besoins réels et les attentes de manière prospective à court et à moyen terme.

Une lecture de la dimension métier-qualification conduit à analyser la maîtrise de l'environnement socioéconomique, culturel et technologique du territoire par les différents

acteurs. Ce qui caractérise les territoires municipaux, cadres de la présente recherche, c'est qu'ils constituent un regroupement de service public de proximité. Ils constituent des puissances publiques qui portent aussi une stratégie de développement local. Ce faisant, ils sont à même de choisir de s'investir dans le développement du capital humain pour construire un système de développement des compétences au niveau municipal de sorte à faciliter un développement économique. Cette démarche participe d'une volonté politique de maîtrise de l'environnement du territoire.

5.1.1.4. Dynamique partenariale avec les établissements de formation professionnelle

A défaut d'une politique cohérente de formation professionnelle, et conformément à l'article 19 de loi, il est attendu des municipalités des efforts pour promouvoir et développer la formation professionnelle. En ce sens, elles peuvent nouer des partenariats avec les établissements de formation professionnelle installés sur leur territoire. Dans la réalité, des différents entretiens réalisés, il ressort qu'il n'existe aucune relation de partenariat avec ces établissements. D'autre part, il y a une forte dynamique d'investissement du secteur privé dans la formation professionnelle au niveau de ces municipalités.

La dynamique partenariale est importante. Elle est porteuse de gains pour le développement du capital humain au niveau local. Dans le cadre de ce potentiel partenariat, les établissements de formation professionnelle peuvent contribuer à la formation des jeunes de toutes les conditions (des diplômés sans emplois, des personnes sans qualification, des personnes en quête de la reconversion, etc.).

Nous avons cherché à savoir l'investissement financier fait par les communes en matière de formation professionnelle. A ce sujet, les informations collectées sont maigres dans la mesure où les acteurs n'ont pas pu nous renseigner sur le financement de la formation professionnelle. Nous avons alors constaté qu'il existe au niveau national et supra national, des mécanismes pour aider les communes dans la mobilisation des ressources financières.

5.1.2. Financements intérieurs de la formation professionnelle

A notre sens, les financements intérieurs de la formation professionnelle sont les contributions financières qu'apportent les différents acteurs publics (Etat, communes, associations et organisations non gouvernementales nationales, etc.) pour implémenter la formation professionnelle au profit des différentes catégories de bénéficiaires. Nous avons distingué le financement local du financement national.

5.1.2.1. *Financement local de la formation professionnelle*

Quelle est la part de la formation professionnelle et éducation dans le budget local ? A cette question, les acteurs rencontrés n'ont pas pu nous fournir des éléments de réponse. Pour ces acteurs, la formation professionnelle et l'éducation en général, est l'une des prérogatives de l'Etat central. C'est l'Etat central qui crée et organise le fonctionnement des établissements de formation professionnelle. A cet effet, il affecte des ressources techniques, humaines et financières conséquentes pour la gestion desdits établissements. En définitive, les acteurs rencontrés ont soutenu que les communes ne prennent pas la mesure de leurs responsabilités en ce qui concerne la formation professionnelle.

Par-contre ils ont relevé les efforts accomplis en ce qui concerne les enseignements maternel et primaire, l'enseignement secondaire général à travers la construction, l'entretien, la réhabilitation de certaines écoles et collèges publiques. Mais, là n'est pas le centre d'intérêt de notre recherche. Au niveau national, il y a des initiatives qui sont prises pour le financement de la formation professionnelle et éducation.

5.1.2.2. *Contributions financières à la formation professionnelle au niveau national*

Pour assurer le financement de la formation professionnelle continue et apprentissage, une institution a été mise en place. Il s'agit du fonds de développement de la formation continue et de l'apprentissage (FODEFCA).

Le FODEFCA a pour mission d'assurer la valorisation des ressources humaines par le financement d'actions de formation au profit des travailleurs du secteur privé moderne et informel (artisanat, agriculture), et des jeunes arrivant sur le marché du travail en vue de la compétitivité des entreprises et la lutte contre le chômage et la pauvreté.

A cet effet, il a pour attributions de :

- recevoir et gérer les ressources destinées au financement et à la promotion de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ;
- financer les actions de formation ;
- appuyer les entreprises dans la définition de leurs besoins de formation et l'élaboration des plans et programmes de formation ;
- soutenir le développement de la qualité de l'offre de formation etc.

En termes d'objectifs, le FODEFCA vise la satisfaction permanente des besoins en main d'œuvre qualifiée des entreprises des secteurs formel et informel en vue de l'amélioration de leur rendement, de leur productivité et de leur compétitivité, l'insertion professionnelle et la lutte contre la pauvreté, le renforcement de capacité des organismes de formation.

Dans façon opérationnelle, le FODEFCA fait l'objet d'une gestion tripartite et paritaire entre les Pouvoirs publics, les Employeurs et les Travailleurs.

Les ressources du Fonds sont constituées par :

- le produit de la taxe d'apprentissage représentant une portion du Versement Patronal sur Salaire (VPS) qui est passée de 2% de la Masse Salariale à 1% en 2009 ; elle est aujourd'hui de 2% de la masse salariale des entreprises du secteur formel ;
- les contributions des bénéficiaires des formations ;
- les contributions des partenaires au développement ; etc.

5.1.3. Financement extérieur de la formation professionnelle

Plusieurs partenaires existent et peuvent soutenir les politiques publiques intercommunales et locales en matière d'emplois, de formation et d'insertion professionnelle pour renouer avec la croissance économique et l'emploi.

Des organismes internationaux interviennent aujourd'hui dans le financement à l'appui technique au sous-secteur de la formation professionnelle. Dans le cadre de l'étude sur la cartographie des champs d'intervention des PTF dans le sous-secteur de l'ETFP, il a été identifié dix-neuf (19) institutions (multilatérales, bilatérales ou ONG internationales) intervenant dans ce sous-secteur.

Au niveau de ces différentes institutions, il existe, entre autres, trois (03) principaux modes de financement de la formation professionnelle au Bénin : dons, subventions et prêts. En fonction des besoins sociaux et économiques des communes ou des départements, les interventions des partenaires sont orientés vers des secteurs porteurs tels que : l'artisanat, l'agriculture, le tourisme, la santé, etc. Les principaux bénéficiaires de ces appuis sont des organisations ou associations professionnelles, des groupements de producteurs ou productrices, des structures d'appui aux bénéficiaires, des autorités politiques centrales ou collectivités locales en quête de ressources pour mettre en œuvre certains aspects de leur politique de développement à la base. Les sources de financement de ces organismes varient d'un organisme à l'autre.

5.1.4. Défis des communes pour le financement de la formation professionnelle

L'exposé des financements de la formation professionnelle révèle que les communes prennent une faible part à ce processus. Il en résulte donc un certain nombre de défis pour les communes. D'une part, une mobilisation locale peut être intéressante pour assurer l'autofinancement de la formation professionnelle au niveau local. D'autre part, une organisation du dispositif de formation professionnelle peut aider à capter des ressources au

niveau national (à travers le FODEFCA) et au niveau supranational (à travers les réseaux de financements extérieurs).

Par ailleurs, les éléments de conclusions sur lesquels il convient d'insister dans le développement de cette section sont de deux ordres. D'abord, spécifiquement aux métiers porteurs sur lesquels portent les formations professionnelles, les autorités locales ont besoin d'asseoir une connaissance de ces métiers. Il en est de même pour ce qui concerne des qualifications professionnelles demandées par des entreprises installées sur leur territoire. Ensuite, il s'agit de développer des relations avec les établissements de formation professionnelle et les entreprises locales installées sur leur territoire de compétence dans une logique partenariale municipalité-établissement de formation professionnelle et entreprises. Une brève analyse de la dimension formation professionnelle dans les municipalités étudiées conforte l'idée selon laquelle les différents acteurs (Mairie, PTF et Société civile) inscrivent leurs actions dans le but de l'insertion sociale et de l'insertion économique. Qu'en est-il de l'insertion professionnelle ?

5.2. Que font les communes pour promouvoir l'emploi ?

Les interventions des communes pour la promotion de l'emploi sont orientées vers : les politiques passives et les politiques actives.

5.2.1. Prise de conscience des enjeux de l'insertion professionnelle

Lorsqu'on aborde la question de la création d'emplois dans une commune, les responsables communaux y voient, toute suite, le recrutement du personnel au profit de l'administration locale. Cette façon d'appréhender la création d'emploi nécessite une clarification.

Dans le cadre de cette recherche, dans toutes les communes concernées, à la question de savoir ce que font les communes pour l'emploi des jeunes, nous avons recueilli des réponses qui invitent à reconsidérer la notion de création d'emploi. Certains acteurs interviewés nous

ont confié que la commune crée des emplois. Pour ceux-ci, ce sont les statistiques sur les recrutements au niveau de l'administration locale qui font foi. D'autres estiment que ce sont des questions délicates pour lesquelles il vaut mieux de ne pas prendre le risque de chercher à comprendre. Mais qu'est-ce qui pose problème ?

La notion de création d'emplois est comprise comme l'aboutissement d'un processus conduisant à l'obtention d'un emploi salarié au niveau de l'administration. C'est cela qui traduit l'appréhension du recrutement de personnel administratif comme élément central de la création d'emplois. Des agents recrutés pour l'administration locale, c'est des chômeurs en moins pour la commune ! Cependant, le recrutement du personnel administratif n'est qu'un des éléments constitutifs du processus de création d'emplois. Il y a bien d'autres actions qui concourent à ce processus. Créer des emplois ne se résume pas, exclusivement, à un recrutement massif du personnel administratif.

Ensuite, il y a aussi la méconnaissance de tout ce qui se fait ou doit se faire en amont pour que l'on puisse dire réellement qu'il y a création d'emplois. En d'autres termes, il y a la non maîtrise de la relation emploi-formation. A l'évidence, ni l'Etat ni la commune n'est le gros employeur. Ces deux acteurs collectifs majeurs créent des conditions pour le développement et la promotion des pôles de compétitivité économique et de création d'emplois. Il est alors nécessaire d'avoir une bonne maîtrise de l'environnement social, économique, technologique, environnemental et culturel susceptible d'aider à la création d'un écosystème qui promeut l'employabilité. Dès lors, il nous faut rechercher ce que veut dire création d'emplois et mettre cette notion en relation avec les réalités endogènes des terrains d'enquête.

D'après les acteurs interviewés, la participation des Communes à la gouvernance locale de l'emploi devrait contribuer à réduire la crise de l'emploi. Les acteurs politiques au niveau de l'administration locale sont conscients qu'ils ont le devoir de faire de l'emploi, une

préoccupation centrale des politiques publiques au niveau local. Cette prise de conscience apparaît 17 fois chez les 23 acteurs interviewés, comme peuvent l'attester les propos du Chef service Jeunesse dans l'une des mairies visitées :

''Personne ne peut dire aujourd'hui que le problème d'emploi des jeunes n'est pas réel. C'est claire que nous devons tous prendre conscience de ce fait et prendre des mesures idoines pour donner du travail à nos jeunes'' (Homme, agent de la mairie, propos recueillis le 15 septembre 2016).

Un élu local de la mairie de Porto-Novo exprime cette prise de conscience en ces mots :

« Nous, en tant qu'élus municipaux, nous devons plus travailler avec l'Etat central pour que les jeunes diplômés trouvent du travail. Le chômage n'épargne aucune famille. Même chez moi, il y a des jeunes qui n'ont pas du travail. Vous comprenez que la situation est préoccupante » (Homme, élu local, propos recueillis le 15 septembre 2016).

Et, le Président de la jeune chambre internationale d'ajouter :

« On est à l'époque où le principal problème de la jeunesse est de trouver un emploi. L'Etat doit repenser à comment faire pour satisfaire les besoins des jeunes en matière d'emploi. Les entreprises aussi. Pour les communes, je pense qu'elles doivent aussi s'impliquer pour qu'on sache que la situation des jeunes les préoccupe aussi. (Homme, propos recueillis le 15 septembre 2016).

Pour l'un des acteurs de l'organe consultatif de la jeunesse (OCJ), les communes ont encore du chemin à faire en matière d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. Il affirme le manque d'implication des autorités communales dans la gouvernance de l'emploi. Il soutient à cet égard :

''Nous déplorons le fait que les élus locaux restent pratiquement indifférents face à la situation du chômage des jeunes. Ils peuvent nous consulter, en tant que structure

faïtière des associations et mouvements de jeunesse pour qu'on pense ensemble à comment gérer le problème d'emploi des jeunes au niveau local (Homme, propos recueillis le 17 septembre 2016).

Un autre responsable d'association de jeunesse renchérit :

Chaque fois que la commune élabore son plan de développement local, elle doit en principe avoir pour réflexe de penser d'abord à l'emploi et impliquer la jeunesse ; ce qui ne s'est pas fait en général. (...). C'est cela le fond du problème actuel au niveau de la commune sur les questions de l'emploi (Homme, propos recueillis le 17 septembre 2016).

Les responsables communaux doivent réfléchir et agir dans le sens d'aider les jeunes à trouver du travail. Pourtant, ils sont perçus comme inactifs et indifférents. Ce qui semble irriter cet autre jeune président d'une organisation non gouvernementale :

Je crois qu'ils [parlant des jeunes] ont raison de s'offusquer ; c'est un manque de considération à leur égard que de ne pas montrer des comportements des gens qui sont soucieux du bien-être de la jeunesse par rapport à l'emploi (...) (Homme, propos recueillis le 17 septembre 2016).

5.2.2. Les politiques passives d'insertion professionnelle

Elles sont les plus nombreuses, en raison de la forte pression sociale et politique que provoque le chômage des jeunes. En effet, les politiques passives d'insertion professionnelle des jeunes n'agissent pas véritablement sur la demande réelle de travail tant au niveau des administrations locales qu'au niveau des entreprises économiques et sociales. Elles constituent plutôt des mesures palliatives pour accompagner socialement les jeunes chômeurs. Elle présente six caractéristiques majeures :

1. elles sont conçues pour répondre à un besoin conjoncturel d'aide à l'insertion des jeunes,

2. elles mobilisent une masse assez importante des jeunes,
3. la répartition des jeunes est faite sans tenir grand compte des spécificités des bénéficiaires en termes de gains,
4. les contrats sont de courtes durées,
5. l'intention politique qui guide ces politiques est la solidarité nationale vis-à-vis des jeunes,
6. l'indemnisation des jeunes bénéficiaires des programmes.

Les politiques passives sont mises en œuvre pour rendre plus supportable, plus tolérable la dureté du chômage chez les jeunes. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser la logique qui sous-tend l'indemnisation des bénéficiaires des différents programmes d'aide à l'insertion. Sur le plan social, il est à faire remarquer que les politiques passives sont nécessaires. Elles offrent des opportunités d'apprentissage et de formation aux jeunes. Elles leur offrent aussi des possibilités d'immersion dans le milieu professionnel aussi bien dans les administrations publiques que dans les entreprises. Enfin, elles procurent aux jeunes bénéficiaires des ressources pour leur relative autonomie. Mais, sur le plan économique, l'efficacité des politiques passives reste à être interrogée.

Nous avons recensé trois (03) types d'actions publiques envisagées dans les communes pour soutenir l'insertion professionnelle.

5.2.2.1. L'accompagnement de l'Etat central dans ses politiques d'aide à l'insertion

Des enquêtes effectuées auprès des acteurs des municipalités concernées permettent de dire que ces acteurs savent qu'ils ont un rôle à jouer dans l'insertion professionnelle des jeunes. Ils abordent la problématique de l'insertion professionnelle des jeunes en termes de : (i) recrutement des jeunes au niveau de l'administration locale et (ii) recrutement des jeunes pour des programmes et projets de développement. Spécifiquement à la politique d'emploi, il n'en existe pas. Les préoccupations liées à l'insertion professionnelle sont contenues de

façon transversale dans l'ensemble des politiques de développement local, au point où il est difficile de distinguer nettement l'apport quantitatif et qualitatif des politiques aux préoccupations d'emplois des jeunes. Dans ces conditions, il est difficile d'identifier puis d'analyser d'une part l'objet et les motivations de la politique de l'emploi. D'autre part, il est également difficile de dire la portée d'une telle politique en termes des catégories de jeunes auxquelles elle s'applique et des effets et impact qu'elle génère ou peut générer à long terme. Au plan institutionnel, certains des adjoints aux maires de ces municipalités assurent la gestion des préoccupations liées à la jeunesse, à l'éducation et à la culture. Ces fonctions politiques ne donnent pas *a priori* une certaine lisibilité sur l'opérationnalité de la gestion de l'emploi des jeunes. C'est pourquoi, nous avons souhaité savoir s'il existe des services, au niveau des administrations locales, qui s'occupent exclusivement des questions de l'insertion professionnelle des jeunes.

Le constat fait au cours de la recherche est qu'il n'existe pas de service d'aide à l'insertion professionnelle dans les communes enquêtées. Toutefois, de façon transversale, il existe des responsables dont les missions principales sont orientées vers la prise en charge des préoccupations de la jeunesse. Ces préoccupations sont de l'ordre des loisirs, la culture et l'éducation. L'emploi, quant à lui, est oublié.

En ce qui concerne les rapports que les administrations locales entretiennent avec les structures d'appui à l'insertion des jeunes, installées dans les municipalités, les interlocuteurs ont affirmé que leurs mairies respectives entretiennent des relations de partenariat avec les structures d'aide à l'insertion. C'est en vertu de ces relations de partenariat que les mairies accueillent régulièrement les jeunes stagiaires dans les différents services en vue de leur professionnalisation. Si au plan institutionnel, une démarcation nette est faite entre les structures d'aide à l'insertion, présentes sur leur territoire, leur rapport avec les communes n'est pas clairement établi. Certains acteurs locaux comptabilisent la présence et

l'opérationnalité de ces structures comme le fruit de leur leadership, comme le montrent les propos d'un autre élu local de la mairie de Porto-Novo :

''La mairie a mis à la disposition du BPC (Business Promotion Center), les locaux de la piscine municipale pour qu'il exerce ses activités dans de bonnes conditions. C'est aussi ça notre contribution'' (Homme, élu local, propos recueillis le 14 février 2017).

Cependant, ils se désolent de ne pas avoir une certaine emprise sur ces structures installées sur leur territoire de compétence et qui œuvrent pour la promotion de l'emploi. Ils estiment qu'il serait plus pertinent que ces structures ne soient pas cloisonnées entre les mains de l'Etat. Ils souhaitent une mutualisation des efforts de l'Etat central avec les outils mis en place dans les territoires dans une approche globale, stratégique et complète de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes diplômés et des jeunes sans qualification. Le cas de municipalité de Cotonou est illustratif de ce fait. En effet, à l'instar des autres communes, la commune de Cotonou reçoit les jeunes, dans le cadre des programmes d'insertion professionnelle. La coexistence entre les structures d'aides à l'insertion et les communes comporte des incompréhensions qui rendent difficile la conclusion d'un partenariat.

L'ANPE a contacté le Maire pour lui dire qu'ils vont envoyer des stagiaires à la mairie. Pendant la période de stage, l'ANPE va payer les stagiaires. A la fin de leur contrat de stage, le maire va les recruter pour la mairie. C'est là que le maire a refusé de signer le protocole parce que le recrutement des agents ne se fait pas comme ça. Et, l'administration de la mairie est déjà pléthorique. (Homme, agent à la mairie de Cotonou, propos recueillis le 25 janvier 2017).

Cette situation conforte l'idée des 96% des jeunes qui ont le sentiment que leur commune ne fait rien pour les aider à trouver un emploi. Selon les autorités locales rencontrées, si les jeunes nient les actions publiques développées au niveau local pour contribuer à leur

insertion, c'est sans doute parce qu'ils ignorent les contraintes économiques et financières qui sous-tendent le faible investissement des communes dans les politiques de l'emploi.

Au cours enquêtes, nous n'avons pas pu recueillir des statistiques sur les budgets concernant l'insertion professionnelle. Les responsables rencontrés estiment avoir la volonté d'améliorer la territorialisation des politiques publiques de l'emploi, d'insertion et de formation. Mais il y a des contraintes qui rendent difficile l'opérationnalisation de tels choix. Par exemple, il n'est souvent pas prévu de budget pour prendre en charge les questions d'employabilité des jeunes.

Dans la mesure où les textes sur la décentralisation leur offrent de la matière pour poser des actions publiques en matière de formation professionnelle, d'un point de vue stratégique, le pilotage des structures d'aide à l'insertion gagnerait en pertinence, en efficacité et efficience pour articuler les politiques publiques d'emploi, de formation et d'inclusion sociale. Ils ont fait le constat de la nécessité de développer des partenariats entre les différents niveaux d'intervention communale, intercommunale et étatique dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle, car le premier devoir est d'apporter des réponses concrètes et efficaces aux usagers des services publics et de faire en sorte que les parcours d'insertion échappent au puzzle institutionnel. De leurs points de vue, un tel partenariat facilite :

- des diagnostics partagés sur les besoins,
- un financement important et concerté,
- la complémentarité des compétences,
- la mise à disposition d'outils maîtrisés par les différents acteurs intervenant sur la chaîne de l'insertion professionnelle.

5.2.2.2. Appui aux groupements de petites et moyennes entreprises

Ici sont regroupées les initiatives communales visant l'autonomisation des jeunes et des femmes par la réalisation des activités économiques. Ce sont des actions à visée

essentiellement sociales car d'un point de vue quantitatif, elles sont conduites pour toucher un grand nombre de bénéficiaires. D'un point de vue qualitatif, le financement de ces activités reste modeste et très symbolique.

Dans la commune de Parakou, par exemple, pour le compte de la année 2016, un budget de vingt (20) millions a été prévu pour financer les jeunes porteurs de projets économiques dans l'artisanat, l'agrobusiness, etc. Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé en vue de l'identification des bénéficiaires de ces appuis financiers. Aux dires des autorités locales, cette initiative participe du renforcement du tissu économique local, de l'offre de perspectives d'emplois aux jeunes et du renforcement des rapports des jeunes à leur environnement.

5.2.2.3. *Réalisation des projets THIMO*

Les communes à statut particulier sont en chantier. Dans le cadre de la réalisation de grands projets de développement dans les secteurs comme la construction des routes, l'assainissement et l'eau potable, etc., il est fait appel à une grande main d'œuvre sur ces chantiers. Ce sont des projets de travaux à haute intensité en mains d'œuvre (THIMO). En général, ces projets résultent soit, directement du financement de l'Etat central, soit du financement des partenaires au développement. Bien que l'Etat soit généralement porteur des projets THIMO, ce sont les jeunes des municipalités qui sont recrutés pour y travailler. Une fois encore, les autorités locales jouent sur leur leadership qui a été couronné de succès par l'acquisition et la mise en œuvre du projet sur leur territoire de compétence. Il y a des enjeux de pouvoir autour de la mise en œuvre des projets et programmes à haute intensité en mains d'œuvre. Tout se passe comme s'il existe une sorte de compétition ou de concurrence entre les municipalités dans la course à l'obtention de grands projets de développement local, dans toutes ces dimensions.

5.2.3. Les politiques actives d'insertion professionnelle

Les politiques actives d'insertion professionnelles sont celles qui s'observent à travers des recrutements des agents contractuels de l'Etat (ACE) et des agents permanents de l'Etat (APE) au niveau de l'administration publique tant au niveau central qu'au niveau local.

Elles ont pour objectif de favoriser la création d'emplois et d'assurer un meilleur fonctionnement du marché du travail. Elles favorisent la création d'emplois en diminuant le coût du travail (exonérations fiscales, diminution des charges patronales, flexibilité des rémunérations). Elles cherchent à améliorer l'ajustement entre l'offre et la demande de travail en favorisant la mobilité des actifs et surtout en améliorant leur formation et leur qualification. En la matière, il existe plusieurs écoles et centres de formation professionnelle au profit des actifs de l'administration publique.

5.2.3.1. *Quelques interventions constatées au niveau des communes ciblées*

A l'exception de la municipalité de Cotonou qui concentre des infrastructures socio-économiques pour le développement local, les réalités dans les autres municipalités sont moins reluisantes. La particularité de la municipalité est d'être le pôle économique principal, le centre des affaires où l'Etat central fait également des investissements pour le développement de la municipalité perçue comme la vitrine du Bénin.

Dans le cas de la municipalité de Cotonou, les ressources territoriales disponibles restent fondamentalement orientées vers la promotion des technologies nouvelles et les métiers correspondants. Des unités économiques se construisent à Cotonou autour du pôle technologies nouvelles. C'est le cas du Blue Zone, construit dans une logique partenariale avec des partenaires étrangers. Il y a aussi, la construction d'un abattoir de type moderne pour non seulement assainir le cadre de travail des jeunes, mais aussi créer des conditions qui permettent à ces unités économiques d'être compétitives sur le marché de la volaille et du bétail dans de bonnes conditions d'hygiène, de santé et de sécurité. En matière

d'assainissement, dans le cadre des partenariats avec des ONG et certaines entreprises, la collecte et le traitement des déchets ménagers constituent aussi une source d'emplois pour des jeunes en quête d'insertion professionnelle.

Pour le cas de la municipalité de Porto-Novo, des bassins d'emplois identifiés sont : l'assainissement de la ville, la valorisation des ressources en eau, le transport fluvial, l'aménagement de la ville. Là également, les autorités municipales estiment que ces domaines peuvent offrir des emplois à la jeunesse à condition qu'ils aient des projets ambitieux orientés dans ce sens. Les observations et les entretiens réalisés dans la municipalité de Parakou présentent le même portrait que Porto-Novo. En dehors des musées, ces municipalités ne disposent pas de sites touristiques attractifs capables de les rendre compétitives dans ce domaine. Cependant, le secteur de l'hôtellerie et la restauration est florissante. En plus, dans le cadre de leur appartenance à des grands ensembles régionaux et intercommunaux, elles constituent des points d'accès à des sites touristiques importants.

Les conséquences des politiques d'emploi sur le chômage sont limitées car celles-ci ne s'attaquent pas aux causes du chômage dans une approche systémique. Qu'il s'agisse de l'éducation et de la formation professionnelle, de la réorganisation du système productif encore dominé par l'informel, la mise en place des entreprises sociales d'insertion, etc. les politiques actives présentent des limites évidentes. La principale raison à cette situation tient au fait que l'Etat central est le principal acteur de cette politique et ne bénéficie pas du concours des acteurs institutionnels au niveau local. Les résultats des politiques de l'emploi ne sont pas négligeables mais ils sont largement insuffisants face à l'ampleur du chômage.

5.2.3.2. *Co-production de l'insertion professionnelle : cas du PaDE*

Le Partenariat Décentralisé pour l'Emploi (PaDE) est un programme dont l'objectif est de réduire le chômage, le sous-emploi et, par ricochet, la pauvreté en milieu rural, urbain et

péri-urbain. Il couvre théoriquement les soixante-dix-sept (77) communes du Bénin avec pour principales cibles : les jeunes en situation de chômage, de sous-emploi, etc.

A travers ce programme, l'ANPE vient en appui aux 77 Communes du Bénin en mettant à leur disposition des ressources humaines de qualité pour le développement local ; à travers le déploiement des stagiaires qui, en retour, bénéficient des allocations mensuelles. Il est également question du recrutement des points focaux emploi au profit des Mairies avec renforcement de leurs capacités techniques et équipements informatiques pour en faire de véritables entités de promotion de l'emploi local. En outre, à travers le PaDE, l'ANPE s'engage dans un processus de formalisation des associations et groupements des jeunes et des femmes pour faciliter leur accès aux crédits bancaires, gage d'une amélioration de leurs activités génératrices de revenu. Enfin, elle appuie l'exploitation des bassins d'emplois locaux sur la base du document de la « Carte des potentialités d'emplois des jeunes et des femmes dans les Communes du Bénin ».

L'expérience du PaDE est intéressante pour trois raisons majeures. D'abord, elle est le résultat d'une prise de conscience au niveau de l'Etat central de ce que les communes sont potentiellement des bassins d'emplois, si elles sont intégrées dans un dispositif cohérent et bien coordonné. Ensuite, elle crée une dynamique nouvelle au niveau des communes en ce qui concerne les rôles et les responsabilités des acteurs locaux dans la promotion de l'emploi. Enfin, elle offre une perspective de repenser l'emploi à la base. Ce qui est important, c'est le résultat de cette expérience. Dans un contexte où la politique de l'emploi reste une compétence de l'Etat, un tel programme porte une innovation consistant à relativiser le rôle central de l'Etat et met le projecteur sur l'engagement des communes. Cet engagement s'explique entre autres, par la proximité des élus locaux avec le terrain et les transferts de certaines compétences de l'Etat en matière de développement économique local, d'insertion sociale et de formation. Ces transferts engagent les communes à développer

une approche intégrée des politiques de l'emploi au niveau national. En définitive, il est évident que ce partenariat est utile. Mais, il y a des limites et des insuffisances qui ont rendu une telle expérience moins pertinente et productive. Nous en avons identifié quatre (04).

L'option de mettre à la disposition des mairies des ressources humaines compétentes obéit à une logique administrative. Il s'agit tout simplement de donner des opportunités de stage professionnel aux jeunes des localités concernées. Il se trouve que les mairies se plaignent déjà de la pléthore du personnel administratif, que ce soit à Cotonou, Parakou ou Porto-Novo. Du côté de l'ANPE, les acteurs rencontrés évoquent plutôt que c'est la politisation de l'administration locale qui complique la collaboration :

'' malgré les dispositions prises, car c'est la communes qui exprime leur besoin et identifient les profils qu'ils veulent, il y a que les maires n'aiment pas que des gens extérieurs s'impliquent dans leurs affaires de recrutement. Comme c'est aussi une affaire de politique, parfois il y a des maires qui ne signent pas les contrats aux stagiaires, ils ne respectent pas leur engagement. '' (Femme, agent ANPE, rencontré en novembre 2017)

La question reste à savoir combien de jeunes stagiaires ce programme peut prendre en charge pour le compte de chaque mairie. Donc, du point de vue de la qualité de l'opportunité, en termes de durabilité, cette expérience reste limitée car elle est temporaire et ne garantit pas une sortie du chômage.

Le recrutement de soixante-dix-sept (77) points focaux emplois au profit de l'ensemble des communes, à raison d'un point focal emploi par commune, est sans doute important. Mais la question est de savoir le cahier des charges de ces agents dont la mission est essentiellement la médiation entre l'ANPE (structure centrale) et les communes. Dans les communes cibles de la présente recherche, nous n'avons pas pu trouver des points focaux emplois. En

conséquence, il n'a pas été possible de les écouter pour identifier et analyser les rôles et responsabilités attachés à leur statut de point focal emploi dans la commune.

L'idée de formaliser les associations et groupements des jeunes et des femmes au niveau des communes pour faciliter leur accès aux crédits bancaires présente des enjeux importants pour le développement économique local et l'épanouissement des acteurs bénéficiaires. Une telle démarche pose deux problèmes à savoir le faible niveau d'organisation des associations et groupements des jeunes et des femmes dans des systèmes productifs pertinents, et le difficile accès de ces acteurs aux crédits bancaires. Résoudre ces problèmes de cette façon laisse en débat des interrogations liées au suivi de ces acteurs pour évaluer les effets induits par le programme, à la neutralité et la transparence du processus de recrutement des bénéficiaires et la redevabilité de ces acteurs. Les propos d'un interlocuteur confirment cette analyse :

''Nous n'avons pas réussi cette activité parce que la démarche n'a pas été bonne...on aurait dû contacter les maires individuellement et s'entendre avec eux car les réalités du terrain ne sont pas les mêmes. Comme ça, ils vont définir les conditions de leur implication aux côtés du service communal d'emploi en charge de travailler pour traiter les problèmes d'emplois dans la commune''. (Homme, agent ANPE, rencontré en novembre 2017)

Cette démarche n'est pas exclusive à l'ANPE. D'autres structures d'aide à l'insertion comme les Business Promotion Center (BPC) interviennent dans ce sens. Bien évidemment, il y a des acteurs de la société civile (organisations non gouvernementales et associations) qui agissent aussi pour appuyer les communautés locales dans l'accès aux crédits. Il s'en suit donc une multiplicité d'acteurs intervenant, de façon éparse, pour la même cause.

La carte des potentialités d'emplois des jeunes et des femmes dans les Communes du Bénin est une initiative de l'Etat pour disposer d'une cartographie des ressources territoriales porteuses de perspectives d'emplois pour chaque commune. Une telle cartographie pour être

pertinente implique que ce soit les communes elles-mêmes qui en portent l'initiative. Elles ont la connaissance des besoins des entreprises et des ressources mobilisables sur le terrain, compte tenu de la diversité qui caractérise les territoires, en termes de démographie, de qualification de main d'œuvre, de répartition sectorielle des activités, etc.

Enfin, l'une des difficultés identifiées dans le cadre d'une étude réalisée par Amoussou et Sagbohan (2010 : 9) est le non transfert des ressources notamment financières aux Communes. Cette difficulté réduit, selon ces auteurs, les capacités d'initiatives en matière d'investissements économiques et de services marchands des communes. Or, ces initiatives concourent à l'enrichissement du tissu économique local créateur d'emplois à travers les petites et moyennes entreprises (PME). Au-delà de l'état des lieux que nous venons d'exposer, il nous paraît utile d'esquisser quelques pistes de réflexions ; dans le but de faire évoluer l'action publique locale en matière de politique d'insertion.

5.3. Pistes de réflexions sur la participation active des communes à la politique

5.3.1. Nécessité d'un plan d'insertion communal

Un plan communal stratégique d'insertion professionnelle des jeunes doit être un document qui précise la politique municipale d'accompagnement social et professionnel ; recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes. C'est un document dans lequel les autorités municipales expriment leur ambition politique globale sur les attentes des jeunes en matière d'insertion.

Dans le cadre de cette recherche, le constat général dans toutes ces municipalités est l'absence d'un tel document de développement. C'est fort de ce constat que l'un de nos interlocuteurs de l'ANPE nous a confié :

‘‘Il faut que dans les mairies, il y ait quelqu'un qui s'occupe de la question spécifique de l'emploi, avec professionnalisme. Ensuite, il faut qu'il y ait un plan communal d'emploi. Nous avons lancé un processus d'accompagnement des mairies pilotes

dans l'élaboration du plan local emploi ; un peu comme, il y a un plan de l'eau, un plan pour l'assainissement, etc. ça leur permet de savoir leur vision sur les questions de l'emploi et de pouvoir aller vers les partenaires avec un document préparé.

(Homme, agent ANPE, rencontré en novembre 2017)

Il y a des enjeux majeurs autour des questions liées à l'insertion professionnelle des jeunes.

Autrement dit, l'emploi des jeunes est au carrefour de plusieurs autres pôles d'intérêt public :

- éducation et formation,
- logement (location et bail très chers),
- santé (centre d'écoute et de prise en charge des problèmes de santé des jeunes),

Premièrement, les problématiques de formation et de qualification pour les jeunes dont le niveau de formation est le plus faible et l'absence de qualification constituent des facteurs pénalisants sur les chances d'accès à un emploi durable. Outre l'absence de formation initiale, ce frein peut également se traduire par une absence de maîtrise de la langue française, par des situations d'analphabétisme. En 2008, il est constaté dans une étude réalisée à Cotonou que d'une manière générale, 33,2% des jeunes jugent leur qualification insuffisante pour trouver un emploi. 53,3% des chômeurs sont des hommes ayant un niveau scolaire élevé, 42,2% (au-delà de l'école primaire) et 22,9% (enseignement dans le supérieur). 40% des chômeurs sont des primo demandeurs. Un chômeur sur trois (31%) désire se mettre à son compte. La question à laquelle il convient de répondre est que fait la municipalité pour ces jeunes dont les caractéristiques sont ainsi présentées ? C'est là que se trouve l'intérêt de la présente recherche car c'est à travers ces actions publiques que l'on appréciera la portée de la gouvernance locale en matière d'insertion professionnelle.

Deuxièmement, il y a la question centrale du logement. L'entrée sur le marché du travail coïncide avec l'âge adulte où les jeunes aspirent à plus d'autonomie, à une émancipation de la tutelle des parents. 89% des jeunes rencontrés affirment qu'ils ne logent pas dans les

maisons des parents. Ils ont quitté l'environnement familial pour mieux se prendre en charge. Cette situation les contraint à opter pour la location. Selon les données recueillies auprès des bénéficiaires des actions structures d'aide à l'insertion professionnelle, 96 % de ces jeunes connaissent des situations de logement précaire.

En définitive, ils ont le sentiment d'être dans une situation de toujours négocier la cohabitation avec d'autres jeunes. Les compensations financières qu'offrent les structures d'aide à l'insertion aux jeunes bénéficiaires de leurs programmes d'insertion sont variables principalement selon la structure, la qualification, la qualité du projet soumis à financement. Selon les jeunes interrogés, ces ressources ne permettent pas de pouvoir louer une chambre pour vivre de façon décente. Après avoir payé le loyer, il ne reste plus rien en poche comme le soutien un de nos interlocuteurs :

‘‘En tant que jeune volontaire, je gagne 60.000 f par mois. J'ai pris une chambre qui me revient mensuellement à 15 000 dans la zone de Calavi. Dès que je vais retirer mes sous et que je règle mon propriétaire, je suis pratiquement à plat’’ (Homme, stagiaire, propos recueillis le 16 août 2016).

Nombreux sont ces jeunes qui vivent la même situation. La location étant chère à Cotonou, relativement à leur pouvoir d'achat, ces jeunes sont obligés de chercher les locations dans les zones périphériques de Cotonou, lieu de travail. En plus de transport au quotidien pour aller au service et l'alimentation, ils soutiennent que leurs capacités d'épargne restent faibles. Pourtant, les structures d'insertion, en partenariat avec des banques, leur ouvrent deux comptes bancaires : un compte courant et un compte épargne. L'une de nos interlocuteurs nous confie, à ce propos :

‘‘Je ne sais à quoi ça sert d'avoir un compte épargne si je ne peux rien y épargner. Ce que je gagne suffit à peine pour subvenir à mes besoins quotidiens’’ (Femme, stagiaire, propos recueillis le 16 août 2016).

Pour ce qui est de jeunes porteurs de projets économiques, ils estiment que les baux leur reviennent très chers.

“Trouver un local pour vendre un produit ou un service n’est pas facile. Et lorsque tu trouves, le prix te décourage d’abord” (Homme, entrepreneur, propos recueillis le 25 novembre 2016).

Les préoccupations liées à l’emploi s’imbriquent avec d’autres préoccupations sociales telles que le logement, la santé, la sécurité, le transport, etc. C’est à juste titre que les textes sur la décentralisation prévoient des compétences aux communes. Pour faire face à toutes ces préoccupations sociales, les communes peuvent exécuter leurs compétences.

5.3.2. Mise en œuvre effective des compétences des communes

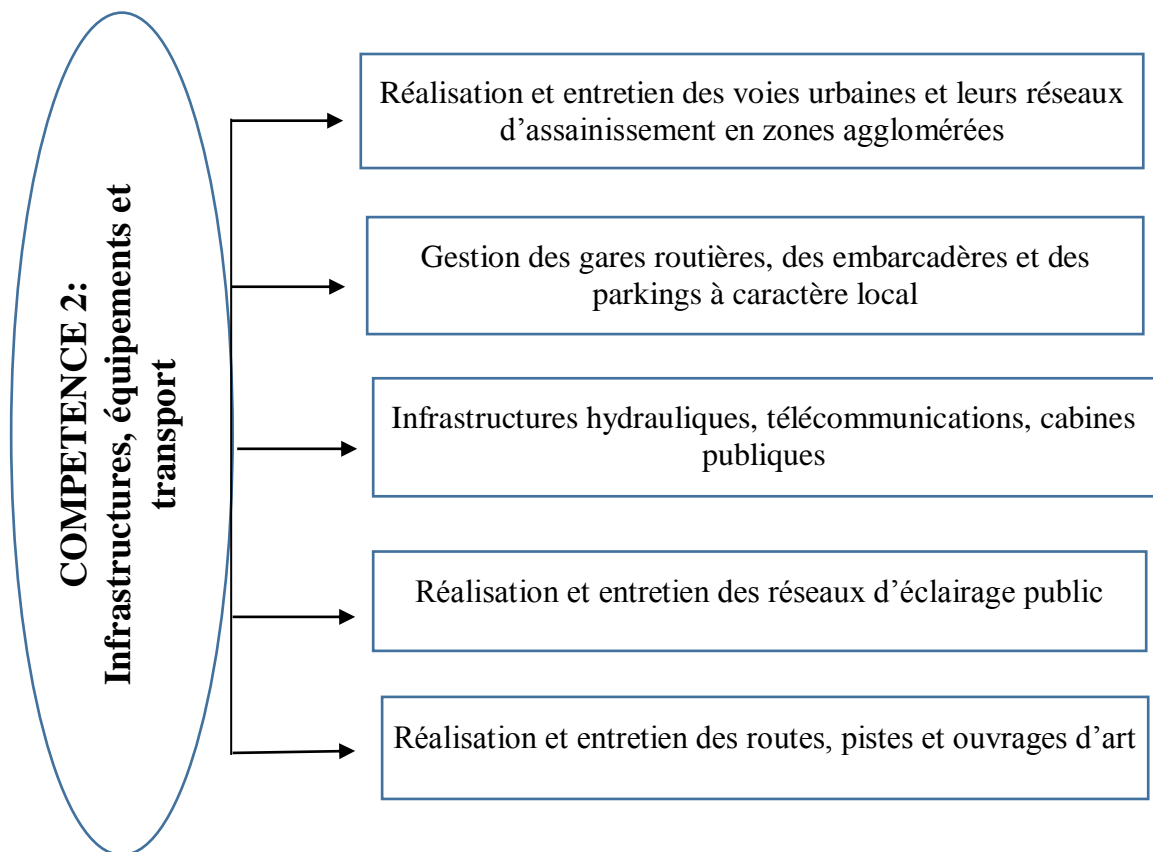
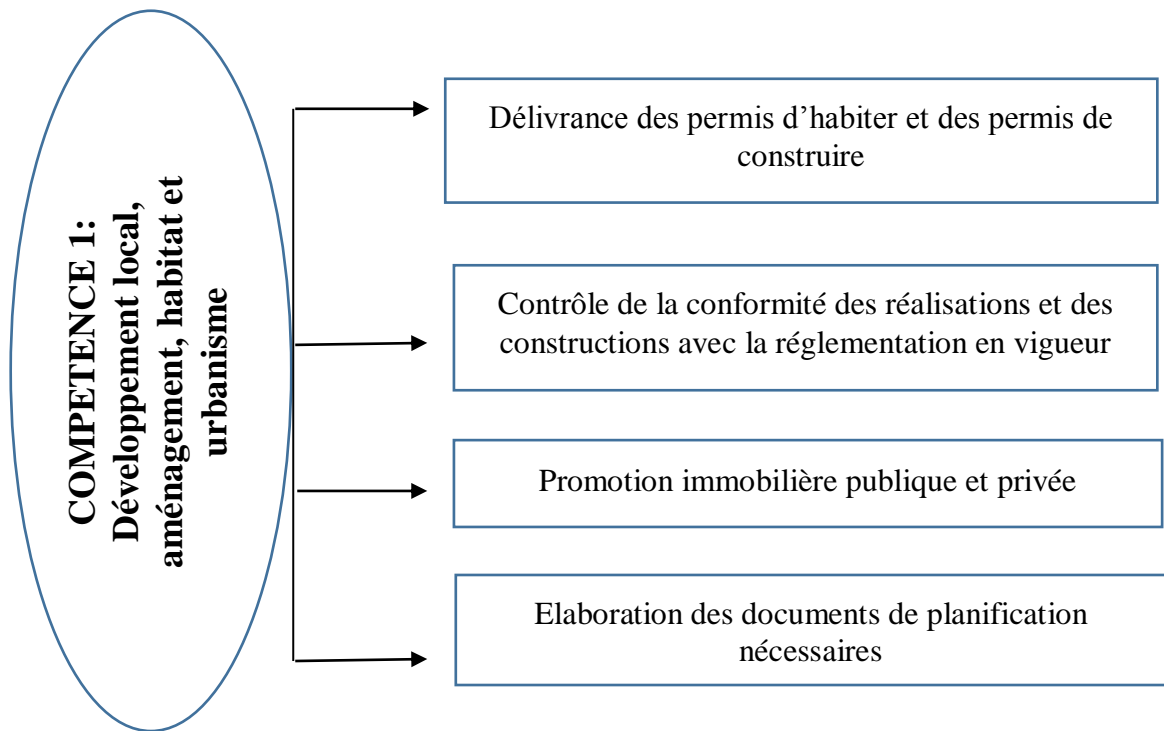
La mise en œuvre effective de la décentralisation a consacré la création et l’institutionnalisation des entités territoriales appelées « communes ». Il s’agit d’une réforme territoriale qui a suscité des attentes qui dépassent le simple cadre de la réorganisation administrative du territoire. La décentralisation vise la promotion de la démocratie locale et la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques qui devrait favoriser le développement local. Elle offre aussi la possibilité aux nouvelles entités territoriales de répondre aux besoins de la population en matière de justice sociale et d’équité et de réduire la pauvreté par le partage des fruits de la croissance.

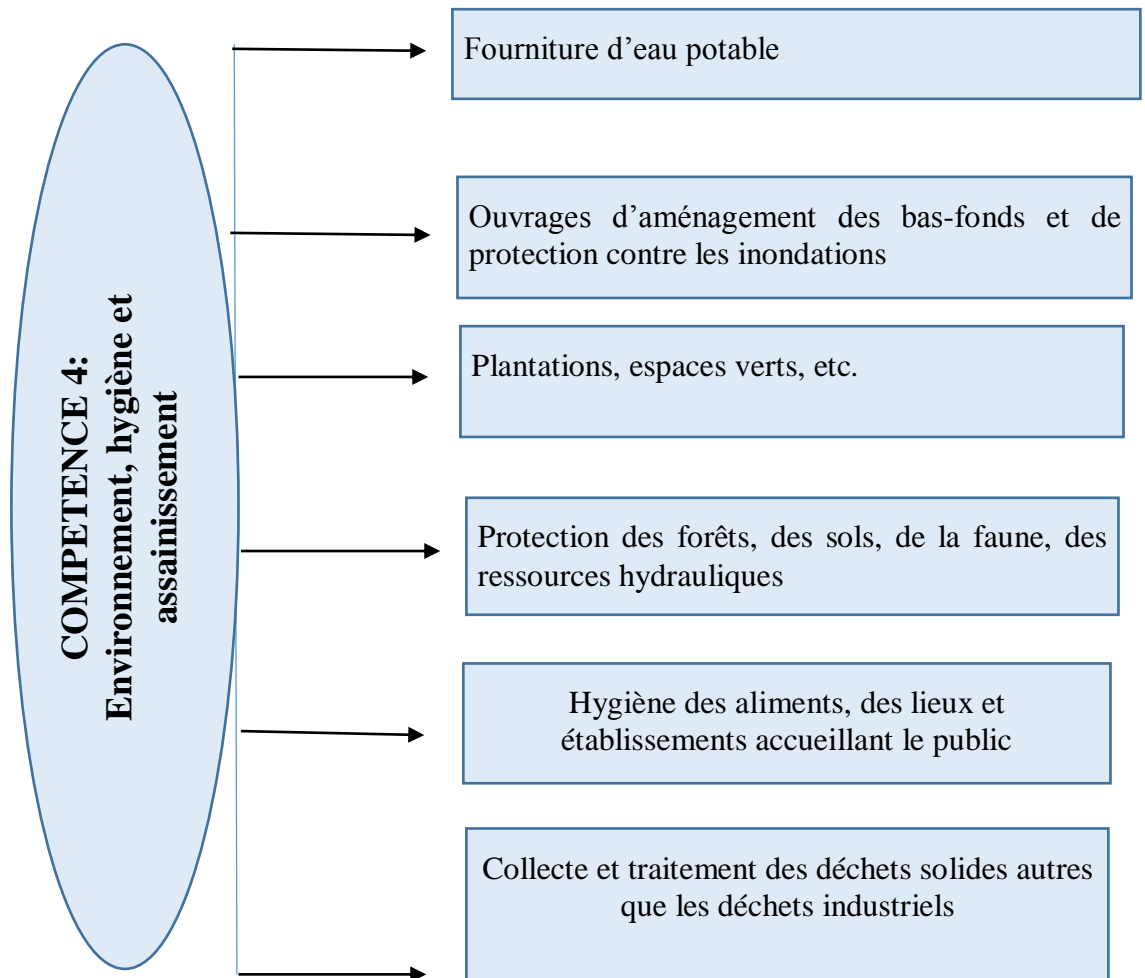
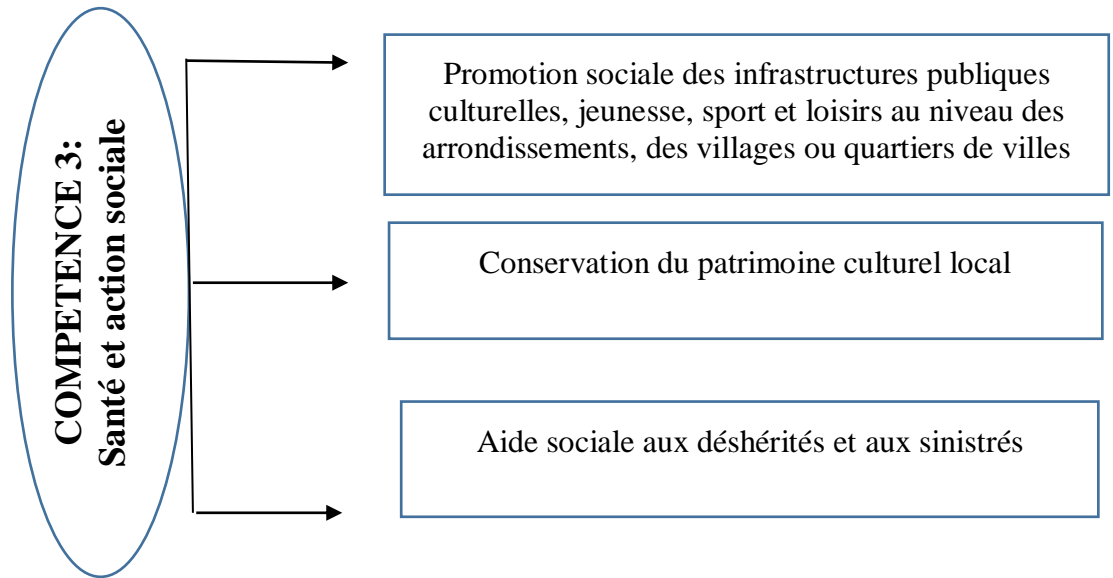
Les textes sur la décentralisation confèrent des compétences aux communes. On en distingue de trois sortes : compétences propres ou exclusives, compétences partagées et compétences déléguées. Les compétences propres sont des compétences qui relèvent exclusivement du champ d’intervention des communes. Les compétences partagées sont celles que les communes ont en partage avec l’Etat central. Les compétences déléguées sont celles que l’Etat central a concédées à la commune pour exercer.

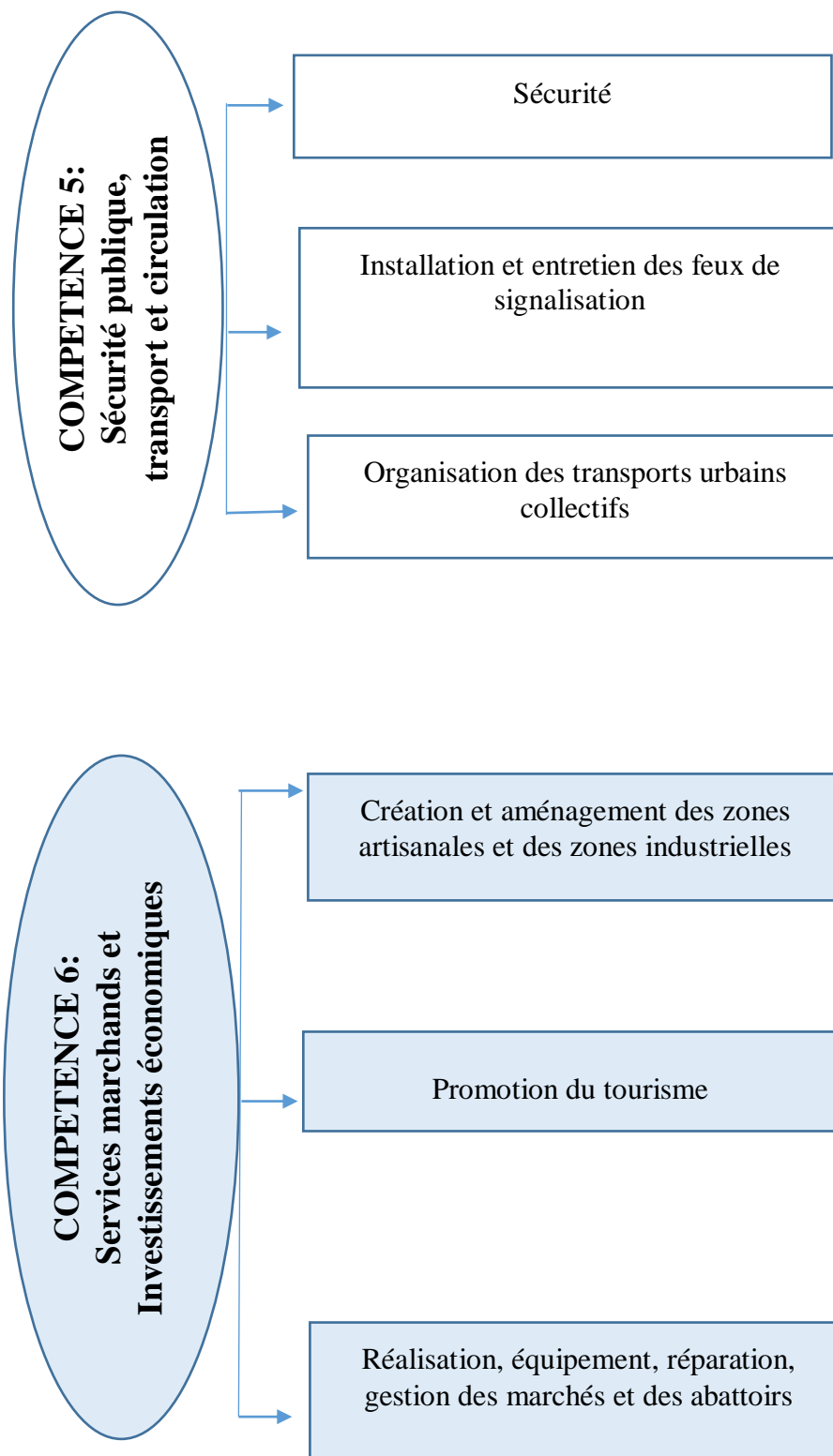
A la lecture de la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes à statut particulier et la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, nous avons répertorié huit (08) domaines de compétences des communes à statut particulier. Une lecture transversale de ces domaines de compétence permet de se rendre à l'évidence que potentiellement, il existe des secteurs dans lesquels les communes peuvent initier des actions en leur qualité d'acteur institutionnel organisateur et facilitateur de développement local.

C'est dire donc que le cadre réglementaire est assez explicite sur les compétences des communes dans la perspective de tendre vers un développement local durable créateur d'emplois. Nous exposons ci-après les huit (08) domaines de compétences que nous avons répertoriés et qui déclinent les perspectives en termes de création d'emplois au niveau des communes :

1. développement local, aménagement, habitat et urbanisme
2. infrastructures, équipements et transport
3. environnement, hygiène et assainissement
4. enseignements maternel et primaire, enseignement secondaire générale, enseignement technique et formation professionnelle
5. alphabétisation et éducation des adultes
6. santé et action sociale
7. services marchands et Investissements économiques
8. sécurité publique, transport et circulation







Les six compétences sont porteuses des perspectives d'emplois si elles sont mises en œuvre.

Pour ce faire, il est souhaitable que, dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution des plans

de développement communaux, les communes prennent la mesure des préoccupations sociales en lien avec l'emploi.

Comme certains élus l'ont souligné, les questions de l'emploi sont traitées de façon transversale dans les programmes et projets communaux de développement. Il convient dès lors que de dispositions pratiques soient prises afin de traiter le chômage des jeunes comme un problème central. Au lieu de le traiter de façon globale, il faudrait aller à ce que Chevalier (2013 : 207) appelle : « l'individualisation des problèmes sociaux ».

Une autre piste de réflexion est l'organisation de compétence ressources humaines au niveau de la commune dans ses volets : recrutement et gestion des carrières au niveau local.

5.3.3. Création d'une fonction publique territoriale

La création d'une fonction publique territoriale présente un double avantage :

- sécurisation de l'emploi : sécuriser la carrière des agents des collectivités locales en les soumettant à un ensemble de règles identiques et uniformes;
- stabilité de l'emploi des agents communaux disponibles : l'administration communale va disposer d'un personnel stable.

A la lecture de la Politique nationale de la Gestion des Ressources Humaines communales et son Décret n° 2005-746 du 30 novembre 2005, portant son approbation, les communes pourront utiliser trois catégories de personnels.

5.3.3.1. *Catégorisation des agents communaux*

1. Les agents permanents des communes

Il s'agit du personnel permanent bénéficiant des dispositions statutaires de la fonction publique territoriale.

2. Les agents contractuels

Cette catégorie d'agents des communes sera régie par le droit commun du travail. Les agents de cette catégorie seront régis par des contrats qui seront conclus suivant la réglementation en vigueur sous le contrôle des structures déconcentrés du ministère du travail.

3. Les agents conventionnés

Il s'agit des agents des établissements publics et autres services marchands créés par les communes. Des conventions collectives de travail négociées suivant la réglementation en vigueur devront régir les conditions de travail de cette catégorie d'agents.

5.3.3.2. *Nécessaire relecture des lois sur la décentralisation*

La nécessité de relire les textes sur la décentralisation tient au fait qu'en matière de politique d'emplois, le premier axe politique est celui des recrutements des agents au profit de l'administration centrale de l'Etat. Ce sont ces nouveaux agents recrutés qui déployés dans les différents services déconcentrés de l'Etat répartis dans toutes les communes. Il est explicitement mentionné à l'article 25 de la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin que « *le maire nomme un secrétaire générale de mairie dans les conditions précisées par la loi* ». Quant aux conditions de nomination dudit secrétaire, l'article 81 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin précise que :

«... Le maire nomme le secrétaire général de la mairie parmi les cadres du corps des administrateurs, les cadres de qualification équivalente ou à défaut, parmi les attachés administratifs.....le secrétaire général de la mairie est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement.... ».

Pour ce qui concerne les autres postes administratifs à pourvoir dans l'organisation de l'administration locale, l'article 80 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, dispose que :

« le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi ».

A l'analyse des dispositions législatives sus citées, on peut soutenir l'idée selon laquelle la gestion des ressources humaines des communes relève des prérogatives du maire qui dispose des pouvoirs de nomination et de sanction. La seule nuance que l'on peut relever dans ce cadre juridique est qu'à l'article 144 de la loi suscitée il est dit, au troisième alinéa que : *« les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune sont soumis à l'approbation du Préfet ».*

Les agents de la commune dont il est fait allusion dans ces dispositions sont, sans doute, les personnes recrutées pour servir au niveau de l'administration communale. La question que soulève cette situation est la pertinence et la faisabilité du transfert, par l'Etat aux communes, des compétences en matière de gestion des ressources humaines (recrutement, déploiement, gestion de carrière, etc.).

Cette perspective s'arrime bien à la politique nationale des ressources humaines communales lorsque cette politique jette les bases d'une fonction publique territoriale en distinguant les potentielles catégories d'acteurs qui pourraient travailler au niveau des communes et des mécanismes de régulation et de gestion de leur carrière.

5.3.4. Valorisation des chaînes de valeurs à forte potentialités d'emplois

La transformation de la structure de l'économie locale passe par la capacité des communes à identifier et mettre en valeur les ressources et potentialités locales pour en faire des chaînes de valeurs qui génèrent des emplois communaux. L'ensemble de ce processus concourt à la création de l'emploi. Pour comprendre le sens de la création d'emplois, nous faisons recours à l'expertise d'un acteur social en ingénierie de la formation et de gestion des systèmes d'emplois. Il a partagé avec nous une expérience qu'il a faite dans le cadre de ses interventions dans les pays de la sous-région.

« Dans sa politique d'emplois, le gouvernement du Niger s'est fixé comme objectif de créer cinquante mille (50.000) emplois par an. Un an après le lancement de cette politique, le Premier Ministre du gouvernement demande au Ministère du Travail de faire le point des emplois créés. A son tour, le Ministre du Travail demande à chaque Ministre de faire le point des recrutements effectués dans leur secteur et de lui transmettre les résultats » (Homme, Consultant, propos recueillis en Février 2017).

Cette démonstration illustre la façon dont la création de l'emploi est appréhendée dans le contexte des politiques nationales en matière d'emplois. Ce qui est intéressant dans cette expérience, c'est d'une part la réponse institutionnelle qui est donnée à cette demande politique, qui n'est que l'expression d'une ambition. D'autre part, c'est la réponse d'expertise et scientifique qui doit être donnée à une telle préoccupation. C'est cette dernière qui nous intéresse particulièrement ; car elle offre des éléments pertinents d'analyse de ce que l'on peut comprendre par "politique d'emplois" ou "création d'emplois".

En effet, cette expérience a été soumise à l'expert en charge d'appuyer l'Etat nigérien dans sa politique d'emplois. La question qui lui est posée est de savoir si les potentiels existent pour concrétiser la vision du gouvernement en créant cinquante mille emplois par an. A cette

question, l'expert répond par l'affirmative. La démonstration qu'il en a faite repose sur trois principes clés :

1. l'Etat n'est pas l'acteur principal en charge de la création de l'emploi,
2. l'Etat crée des conditions qui favorisent la création de l'emploi par d'autres acteurs,
3. la création de l'emploi n'est pas l'aboutissement du processus ; c'est plutôt l'ensemble du processus qu'il faut prendre en considération.

Examinons, de plus près, chaque principe.

5.3.4.1. L'Etat n'est pas l'acteur principal en charge de la création exclusive de l'emploi

L'exclusivité en matière de création de l'emploi n'est pas du ressort de l'Etat. La logique administrative qui a dominé les années 1960-1980 et qui consiste à voir en l'Etat le principal pourvoyeur d'emplois n'est plus d'actualité. Elle a cédé la place à la conception d'un Etat régulateur de la politique d'emplois. Même avec la décentralisation, l'administration centrale et l'administration locale ne peuvent pas, à elles seules, absorber ou satisfaire toutes les demandes d'emplois. Logiquement, les recrutements à des postes administratifs dans la fonction publique au niveau de l'Etat central et de l'administration locale sont insuffisants pour résoudre le problème de chômage. On peut dire que créer des emplois, c'est d'abord prendre conscience de ce que ce n'est pas l'Etat seul qui offre des opportunités d'emplois. Pour une politique d'emplois qui vise cinquante mille emplois par an, s'il suffisait de compter sur l'Etat, à peine 1% de l'objectif serait réalisé ou 2,1% comme l'indiquent les statistiques du RGPH 4.

5.3.4.2. L'Etat crée des conditions qui favorisent la création de l'emploi par d'autres acteurs

Si le public n'est plus le seul à même de "donner" du travail, il va sans dire qu'il y a bien d'autres acteurs qui participent aussi à la réalisation de ce objectif. Entre autres, il y a les

entreprises, les organisations de la société civile (associations, organisations non gouvernementales, etc.), les communes, le secteur informel. La principale tâche de l'Etat serait donc de créer des conditions qui permettent à tous ces acteurs de contribuer efficacement à sa politique d'emplois et de s'assurer qu'effectivement les orientations politiques prises sont suivies pour créer des emplois et par conséquent réduire le chômage et la précarité.

5.3.4.3. *La création de l'emploi est un processus*

Une fois qu'il y a la prise de conscience que l'Etat n'a pas le monopôle en matière de création d'emplois et qu'il lui revient de jouer le rôle de régulation, il y a dès lors la nécessité d'une maîtrise du processus qui conduit à la création d'emplois.

En général, comme nous l'avons démontré ci-dessus, l'emploi est dissocié de l'ensemble des dispositifs qui concourent à sa création. C'est-à-dire que l'emploi s'insère dans un dispositif composé de plusieurs pôles interdépendants dont les principaux sont :

- le pôle éducatif et formation professionnelle,
- le pôle économique,
- le pôle transition et intégration professionnelle.

Jusque-là, les politiques passives d'emplois n'agissent que sur le troisième pôle : transition et intégration professionnelle. Dans leur mise en œuvre, ces politiques répondent juste à la question : que faire de ces jeunes diplômés qui sont sans emploi ? Alors, il faut les mettre au travail. Mais étant donné que les conditions de mise au travail n'existent pas, il faut leur faire des contrats de pré-insertion professionnelle dans les administrations et entreprises qui manifestent la volonté de les accueillir. Dans ces conditions, ces politiques passives font de l'administration publique un "dépotoir" ou une "décharge" du trop-plein des chômeurs ;

en attendant de faire mieux. Dans la plus part des cas, le faire mieux correspond à des recrutements pour l'administration publique, centrale et locale.

Il se trouve qu'il y a les deux autres pôles prépondérants sur lesquels il est nécessaire d'agir. Il s'agit des pôles éducation/formation professionnelle et économique. Dans le cas de la politique d'emplois envisagée par le gouvernement nigérien que nous avons exposé plus haut, la suite des réflexions que l'expert nous a fournies est intéressante. Elle permet d'expliquer et d'établir la relation formation-emploi en vue de la concrétisation de l'ambition politique de création de cinquante mille (50.000) emplois.

En effet, l'expert a posé deux questions majeures aux responsables du Ministère nigérien en charge du travail.

« Etes-vous en mesure de répondre à une demande de cinquante circeurs professionnels de chaussures pour un hôtel ? A cette question, les responsables ont répondu par la négation. Alors l'expert poursuit. Y-a-t-il un dispositif actuellement qui est à même de former des jeunes afin qu'ils soient immédiatement disponibles pour saisir ces opportunités d'emplois ? Une fois de plus les responsables ont répondu par la négation. Imaginez maintenant qu'un tel dispositif de formation existe, ne pensez-vous qu'il y a là des possibilités de former une main d'œuvre qualifiée qui réponde aux besoins de l'économie ? Cette fois, à l'unanimité, ils sont d'accord. Enfin, conclut-il, multiplier cette demande de mains d'œuvre par la moyenne des établissements hôteliers disponibles, rechercher d'autres secteurs porteurs, et voyez par vous-mêmes s'il est possible ou non d'aider le gouvernement à réaliser son ambition politique » (Homme, Consultant, propos recueillis en Février 2017).

Cet exemple suscite plusieurs réflexions de notre part. D'abord, il y a toute la pertinence qui se cache derrière la formation qui doit fournir une main d'œuvre spécifique à la demande de chaque secteur de production. Ensuite, en satisfaisant la demande économique, la formation professionnelle participe de la stabilité et de la cohésion sociale en donnant à chacun la chance d'apprendre un métier et de l'exercer dans les conditions exigées par le milieu professionnel. Enfin, il y a la démarche pour l'identification des secteurs porteurs et des métiers capables de créer des emplois durables.

Le pôle éducatif regroupe des mesures d'aide à l'insertion centrées sur la formation des chômeurs, ayant pour caractéristiques communes de dispenser l'essentiel des services socioéducatifs hors du système productif : stages de formation. Fondée sur une dichotomie entre acquisition des qualifications professionnelles et sociales, d'une part, et valorisation de ce potentiel pour l'accès à l'emploi, d'autre part.

Il reste donc, à trouver un plan local d'insertion professionnelle volontariste et en cohérence avec la politique sociale et économique de l'Etat central.

5.4. Plan d'insertion professionnelle et développement économique local

5.4.1. Une façon de voir le développement local

Les politiques d'insertion, qu'elles soient actives ou passives, ne se limitent pas à la mise en œuvre des mesures de facilitation d'accès à l'emploi au profit des différentes catégories de chômeurs. C'est toute la structure qui préside à la gouvernance de ces politiques qui permet d'apprécier la performance des mesures d'insertion. Si l'on ne parvient pas encore à le faire, cela tient à la difficulté de formaliser les processus, combinant des formes d'action, des catégories d'acteurs, des modalités d'articulation entre les sphères de l'insertion et de la production, mis en œuvre lors de l'application de ces politiques. Pour surmonter cette difficulté de formalisation des processus concrets d'insertion nous proposons de faire appel à deux types de références : une référence théorique, d'une part, à partir des travaux de

certain auteurs ayant théorisé le développement local, une référence expérimentale, d'autre part, à partir notamment d'une expérience d'articulation entre les sphères de l'insertion et de la production.

Sur le plan théorique, le développement local est une dimension de l'approche territoriale qui, selon Tremblay (1999 : 18) serait le résultat d'une « *prise de conscience de l'inégalité de la diffusion du développement dans l'espace* ». Etant donné que le développement fondé sur les principes économiques de circulation des échanges, de l'accumulation, de l'innovation, etc. ne se manifestent pas de la même façon, ni à la même vitesse ni avec la même intensité ; il s'observe un déséquilibre entre les pays ; et à l'intérieur d'un même pays, entre les régions ou les territoires. Selon l'idée des théoriciens de l'approche territoriale, il y a des territoires qui pour diverses raisons, ne se retrouvent pas dans le champ de rayonnement du développement. Il s'agit donc des espaces ou des territoires marginalisés.

Une telle représentation de l'approche territoriale a le mérite de poser les jalons d'une nouvelle façon de définir le développement. Elle apparaît comme une rupture par rapport au développement par le haut dans la mesure où c'est de la base que le processus est enclenché. Résultant de la théorie du développement endogène, le développement local, selon les termes de Tremblay (1999 : 25) se distingue qualitativement du développement endogène par une série d'approches qui sont développées pour mieux le formaliser. Selon cette auteure, des approches élaborées ont enrichi la compréhension qu'il faut avoir du développement endogène.

En effet, le développement local a suscité des travaux de recherches qui ont abouti à l'élaboration des courants dont : le courant des districts industriels, le courant des milieux innovateurs, le courant du développement économique local et communautaire. Elle estime par ailleurs que l'ensemble de ces approches peut être réduit à deux types d'approches de développement : l'approche du développement économique local et celle du développement

communautaire. La première approche prend appui sur des initiatives locales prises dans une gouvernance concertée par des acteurs du territoire. C'est la perspective de la revitalisation des communautés locales, l'amélioration des conditions de vie des populations orientée vers l'amélioration du pouvoir d'achat, la croissance économique et l'emploi des couches vulnérables. Cette approche se combine à celle du développement communautaire. Un détail important que l'auteure ajoute ici est que l'approche du développement communautaire est centrée sur une « vision globale et sociale du développement et fondée à la fois sur les solidarités et les initiatives à l'échelle de la communauté locale, de façon à contrer les effets du développement libéral et des interventions ou des non-interventions de l'État ». Elle prend en compte aussi bien les dimensions sociales, culturelles qu'économiques. Les résultats liés au développement communautaire sont donc liés à l'ensemble de ces dimensions et non pas seulement aux indices économiques.

En définitive, il est à retenir que le développement local est intimement lié à l'idée d'une organisation de la mobilisation globale des ressources sur un territoire, dans le cadre d'un développement économique local ; élargi aux dimensions sociale et culturelle. Dans cette perspective, toute stratégie locale de développement qui a pour effet d'isoler la sphère de l'insertion par rapport au développement local plus général, fait obstacle à une conception plus élargie de ce qu'est le développement local. Autrement dit, derrière des interventions de développement se cache un gisement de possibilités d'emplois à exploiter.

Sur le plan de l'orientation des politiques locales d'insertion, l'un des objectifs majeurs des politiques sociales étant de compenser les inégalités socio-économiques issues de la logique sélective du marché du travail, il paraît légitime d'ajouter un critère d'équité à celui d'efficacité dans l'offre des opportunités de travail.

5.4.2. Communes : espaces d'adaptation et de soutien aux mesures nationales

Il n'est pas exagéré de dire que la persistance du chômage et du sous-emploi pose la question de la pertinence et de la durabilité des approches globales jusque-là adoptées par l'Etat central et appliquées à l'échelle de tout le territoire national. Cette pratique monolithique et centralisée est de plus en plus décriée dans tous les secteurs de la vie sociale. Il s'agit d'une façon de cloisonner et de centraliser les politiques et les dispositifs d'insertion dans l'état de l'Etat central à travers le gouvernement. Ce type d'organisation ne permet pas un traitement efficace de la question du chômage et n'assure plus une réponse adaptée à la diversité des besoins et situations locales. Le territoire apparaît alors comme une alternative pertinente puisqu'il permet de prendre en compte de manière globale les problèmes, mais assure également une proximité géographique et historique avec les populations pour un meilleur diagnostic et une meilleure satisfaction des besoins locaux en matière d'emplois.

Avec l'avènement de la décentralisation, l'Etat a cherché des appuis à ses politiques nationales de développement dans la création et l'opérationnalisation des entités locales relativement autonomes. C'est dans cet esprit que la décentralisation est faite pour porter les besoins et aspirations des communautés sur deux piliers centraux : démocratie à la base et développement local. A travers la décentralisation, l'État a incité les acteurs locaux non seulement à innover en matière de gouvernance, mais aussi à adapter des mesures pensées au plan national aux situations et besoins du local.

En soutenant le développement local, un passage s'opère d'un État central à un État organisateur et facilitateur de développement qui reconnaît les capacités d'innovation du local dans une logique de convergence des intérêts du national et du local. Ainsi les mesures macro prises au niveau national sont complétées par des actions locales. Une mission de promotion de l'emploi sera incluse dans les cahiers de charge des responsables municipaux

dans le but d'assurer une meilleure coordination et adaptation des dispositifs nationaux aux situations locales.

L'importance de la prise en compte du territoire dans la mise en œuvre de l'action publique en matière d'emploi est liée à la préoccupation de trouver un ancrage territorial à ces actions. Il s'agit d'une invitation aux acteurs locaux à se concerter pour assurer une meilleure coordination des dispositifs à destination de leurs administrés en quête d'emplois. Le territoire devient alors l'espace privilégié de rencontres entre acteurs locaux pour adapter les mesures nationales aux spécificités du local et des besoins de la population. Il apparaît en quelque sorte comme le principal dénominateur commun des acteurs, dénominateur construit comme vecteur d'initiatives pour lutter contre le chômage.

On voit par ailleurs en creux se dessiner l'idée que d'autres acteurs peuvent participer à la mise en œuvre (mais pas encore à la définition) d'actions en matière d'emploi. La notion de partenariat, de co-production d'un intérêt local est valorisée, du fait de la plus-value attendue de la concertation.

Sur le plan empirique, il existe un certain nombre d'initiatives expérimentales engagées dans les communes et qui fournissent des indications précieuses sur les paramètres qui distinguent différentes formes de relations locales entre les sphères de l'insertion et de la production.

Dans ce cadre, nous souscrivons aux résultats des travaux de recherche de Wuhl (2006 : 7) qui a identifié quatre types d'indices permettant d'élaborer des modèles idéal-typiques de relation insertion-production. Il s'agit de :

- La nature du territoire de l'insertion;
- la distribution des modes d'accès aux pôles d'insertion ;
- la configuration du partenariat de médiation entre l'insertion et la production (rôle et intensité de participation des différents acteurs socio- administratifs, économiques, associatifs etc.) ;

- le contenu et le champ des actions développées, aux plans de la qualification sociale et professionnelle, de la définition du contenu de l'emploi, de l'organisation du travail etc.

C'est en cela que les nouvelles perspectives d'activités de l'ANPE sont intéressantes et pertinentes. En effet de l'avis d'un de nos interlocuteurs :

''Nous allons lancer un programme d'activités qui va à termes favoriser la création de l'emploi indépendant au niveau des communes. Ce programme est composé de quatre activités phares : identification des potentialités porteuses d'opportunités d'emplois au niveau des communes ciblées, élaboration d'un plan local emploi, l'appui pour le renforcement des ressources humaines et la création d'un cadre de concertation entre les différents acteurs, mairies, entreprises, etc. pour une synergie de réflexions et d'actions sur le problème de l'emploi.'' (Homme, agent ANPE, rencontré en novembre 2017)

A notre avis, il s'agit d'une initiative qui va, si elle est réalisée, stimuler l'entrepreneuriat local et le développement socio-économique.

5.4.3. La mise en service des cantines scolaires dans la municipalité de Parakou

Il existe des projets à effets démultiplicateurs comme celui que nous avons recueilli au cours de la recherche. Entre autres projets, figure celui portant sur les cantines scolaires.

Nous sommes dans un cas de figure où les autorités politiques de la commune de Parakou se décident de créer une chaîne de cantine scolaire pour l'alimentation des élèves dans les établissements du primaire. Elle en a parfaitement le droit en vertu des lois sur la décentralisation et le devoir en vertu du pouvoir politique qu'elles incarnent. L'objectif de cette idée est que dans cinq ans, il ait moins de troubles de santé liés à la nutrition en milieu scolaire. Sur le plan conceptuel, il a été démontré que ce projet aura un impact sur l'économie, le social et le culturel, tout au moins.

Sur le plan économique les aliments qui vont composer les menus dans les cantines seront des productions locales. Qu'il s'agisse des tubercules, des céréales, des farines, des poissons, de la volaille, de l'huile, des tomates, etc. tous ces éléments constitutifs de l'alimentation seront produits, transformés et consommés localement. C'est le tissu économique local qui se développe avec l'agrobusiness, la pisciculture, la production des produits maraîchers, etc.

Sur le plan social, c'est l'emploi des femmes et des jeunes œuvrant pour assurer une alimentation de qualité aux élèves qui est sauvegardé. Les coopératives de jeunes peuvent être encouragées pour travailler dans ce sens. Sur le plan de la culture, c'est la gastronomie locale qui est valorisée et améliorée pour permettre aux élèves d'avoir une alimentation saine et équilibrée.

Voilà l'exemple d'une idée de projet communal dont l'objectif de départ est pourtant simple et banale à savoir : réduire de moitié les risques de troubles de santé liés à l'alimentation en milieu scolaire. Mais à l'arrivée, cette idée s'avère féconde et riches en opportunités d'emplois car ses effets se démultiplient à tous les secteurs d'activités socio-économiques.

5.4.4. La restauration des bâtiments anciens dans la municipalité de Porto-Novo

La municipalité de Porto-Novo dispose des bâtiments anciens, véritables vestiges du passé. Il y a des édifices coloniaux témoins des passages successifs des colons et de l'histoire du territoire. Il y a aussi des édifices anciens, fruit des savoir-faire endogènes en matière de construction. Ces édifices qui forment l'héritage ou le patrimoine infrastructurel de la municipalité sont dans des états de dégradation avancée.

La restauration et la conservation de ces bâtiments pour le présent et pour les générations futures restent des défis du temps. Il n'existe pas encore des initiatives visant à contribuer à la restauration et la conservation de ces édifices, combien importants pour l'histoire du territoire. Tous les acteurs sociaux, économiques, politiques et culturels côtoient ces édifices

dans une indifférence totale. Soit, nous sommes en présence des cas où ces acteurs ignorent les valeurs et les potentialités de ces édifices en termes de création d'emplois. Soit, encore, ils sont conscients des valeurs des édifices, mais ne savent pas comment les valoriser et les promouvoir.

En effet, qu'il s'agisse de la restauration ou la conservation des édifices anciens, l'on a besoin des mains d'œuvre compétentes pour ces missions. Ces mains d'œuvre, si elles n'existent pas, doivent être formées. Si, au contraire, elles existent, il faudra trouver les moyens de les mettre à contribution pour la sauvegarde du patrimoine encore en souffrance.

Le développement n'est pas qu'une « affaire de béton ». Il ne suffit pas de raser tous les vestiges du passé et de les remplacer par des constructions nouvelles dites « modernes » pour estimer que le territoire se développe. La restauration et la conservation des édifices anciens participent d'une mission de sauvegarde non seulement de ces bâtiments ; mais aussi des savoirs et savoir-faire architecturaux qui seront transmis aux générations futures en témoignage de ce qu'a été le passé. Avec l'appui des partenaires du Brésil, la mairie de Porto-Novo est en train de mettre sur pied une école de métiers, spécialisée dans la restauration et la conservation des bâtiments anciens.

Chapitre 6 : Construction d'un système d'insertion professionnelle

La réflexion sur les fondements théoriques de l'insertion professionnelle invite le chercheur à poser les jalons de l'articulation entre la formation et l'emploi, d'une part ; et la gouvernance de l'insertion professionnelle, d'autre part. Il s'agit d'une question cruciale qui revient à plusieurs reprises dans des débats de société sur le chômage des jeunes. Dans plusieurs documents de référence, l'on se réfère en général à l'inadéquation entre la formation et l'emploi pour expliquer, en partie, la situation de précarité en matière d'insertion professionnelle des jeunes. L'expression "inadéquation entre formation et emploi" revient sans cesse comme un mot clé utilisé par les acteurs politiques, les acteurs économiques, les partenaires techniques et financiers, les acteurs du système éducatifs, etc. dans leurs tentatives d'explication de la difficulté d'insertion professionnelle. Il est, alors important de s'intéresser de très près à ce que l'on veut dire par "inadéquation entre la formation et l'emploi". S'agit-il d'une absence de relation dans la structuration des politiques de formation et de l'emploi ? S'agit-il d'une question de management des structures de formation dans leur rapport avec les structures économiques ? Qu'est-ce qui a rompu cette relation étroite ? Est-il aujourd'hui possible d'envisager, sur le plan théorique, tout au moins, de retrouver cette relation ou cet équilibre perdu ? Quels sont les paradigmes sociologiques à même de porter cet espoir de restauration d'une relation devenue comme la pierre philosophale, gage de la stabilité et de la cohésion sociale ?

Nous répondrons à ces questions à la lumière des modèles d'analyses que nous avons choisis et, en nous inspirant des pratiques expérimentées ailleurs. Les expériences réalisées dans d'autres contextes politiques s'avèrent utiles car elles représentent des sources potentielles en matière d'ingénierie sociale pour la promotion de l'insertion professionnelle.

6.1. Une conception plus ouverte du système d'insertion professionnelle

Maïnten (2001 : 38) a fait état de ce que la construction sociale de l'insertion constitue un champ d'action collective où il existe une confrontation entre trois pôles : « *l'appareil de formation (l'offre de formation), les personnes à former (la demande de formation) et le système productif (demande d'emplois de qualifications)* ». La réunion de ces trois pôles forme le système d'insertion défini par Raffè (2001 : 113) comme un « *ensemble d'éléments relatifs aux caractéristiques du système d'éducation et de formation, à la structure du marché du travail, et aux institutions qui encadrent le processus d'insertion* ». Cela traduit l'idée selon laquelle l'insertion professionnelle est au centre de rapports entre le dispositif de la formation professionnelle, le dispositif de l'organisation du travail et les structures mises en place pour piloter l'ensemble du système. L'insertion est un processus multi-acteurs dans lequel chaque acteur a ses logiques d'action spécifiques.

Pourquoi adopter une conception plus ouverte du concept "insertion professionnelle" ? Comme nous l'avons exposé dans les précédents développements, l'insertion professionnelle est le résultat d'un processus dont la formation professionnelle et la pré-insertion constituent deux dimensions essentielles. En nous référant au modèle structuro-fonctionnaliste, cela nous permet d'avoir une vision large et profonde de l'ensemble de l'environnement du système que compose le couple formation-emploi. Le structuro-fonctionnalisme sert de base théorique pour rendre compte et intégrer les manifestations politique, économique et sociale en matière d'emploi et qui ne se fondent pas exclusivement sur l'activité de l'État.

La principale préoccupation, aujourd'hui, est l'offre de l'emploi aux jeunes. Mais l'ensemble des éléments constitutifs permettant de faire face à ce défi, se caractérise par un mode de fonctionnement cloisonné et fermé l'un sur l'autre. Le système de la formation professionnelle se comporte comme l'allégorie des trois singes : rien entendre, rien voir et rien dire sur ce qui se rapporte aux marchés économiques. Le système du marché

économique fait de même à l'égard du pôle de la formation professionnelle. Entre ces deux pôles, il est créé des entreprises sociales d'insertion qui travaillent en aval pour faire converger les efforts de chaque pôle vers leur finalité : insertion professionnelle des jeunes. L'insertion professionnelle est alors le carrefour de rencontre entre les deux pôles. La disharmonie ou le déséquilibre entretenu dans les rapports ont entre-temps laissé germer des malentendus sur les performances du système de formation. Les entreprises sociales d'insertion œuvrent alors pour faire découvrir aux jeunes diplômés, voire aux acteurs principaux de la formation professionnelle, à posteriori, le marché du travail. Réciproquement, le marché du travail découvre les jeunes diplômés, leurs établissements de formation, les offres de formation et les qualifications disponibles. Les entreprises sociales d'insertion viennent donc en appui pour régler en aval, un déficit de communication et d'orientation entre deux systèmes qui fonctionnent comme deux droites parallèles. Pourtant, dans l'esprit de certains spécialistes, ces deux systèmes devraient s'ouvrir l'un à l'autre, se découvrir et se compléter. L'un alimente l'autre en ressources humaines utiles pour la production. L'autre travaille à maintenir une vision positive de l'autre dans l'accomplissement de sa fonction sociale.

En effet, les informations sur le marché du travail sont rarement disponibles pour que les établissements de formation professionnelle en tirent les renseignements nécessaires pour le développement et l'entretien des compétences des apprenants et des travailleurs. De l'autre côté, le marché du travail a rarement accès aux informations stratégiques en matière de formation professionnelle pour le recrutement des ressources humaines compétentes et qualifiées.

On est en plein pieds dans un système fermé où les sous-systèmes fonctionnent de façon cloisonnée, se tournant le dos l'un à l'autre. Il est souhaitable de passer d'un système fermé à un système ouvert. Il s'agit d'un système ouvert où chaque sous-système (formation

professionnelle, structure d'occupation et structures d'aide à l'insertion) interagissent, se révèlent, se découvrent mutuellement pour partager un certain nombre de valeurs permettant à la société de se porter au mieux en ce qui concerne la qualité de la formation et l'employabilité des jeunes.

Au plan fonctionnel, un tel système d'insertion professionnelle : (1) favorise une interconnexion entre les centres de décision, (2) crée une boucle de rétroaction orientée vers l'amélioration de l'employabilité des jeunes ; et (3) laisse des marges de manœuvre pour des ajustements nécessaires à la viabilité et l'efficacité du système. Dans ce cas de figure, le problème de l'emploi est abordé en amont (dans les relations entre la formation professionnelle et les structures d'occupation) et en aval (à travers l'insertion professionnelle, proprement dite, sur le marché du travail). La tâche des structures d'insertion s'en trouve allégée d'autres charges.

Pour construire notre modèle d'insertion professionnelle, nous empruntons à Dantier (2008 : 11-12) le concept de « structure » ainsi que l'ensemble des quatre (04) critères qui permettent de l'identifier.

1^{er} critère : la systémique.

Ce critère suggère que la structure construite ait la forme d'un système dont les éléments sont dans une étroite relation d'interdépendance de sorte que toute « *modification quelconque de l'un d'eux entraîne une modification de tous les autres* ».

2^{ème} critère : l'appartenance à un groupe de transformation.

En second lieu, tout modèle appartient à un groupe de transformations dont chacune correspond à un modèle de même famille, si bien que l'ensemble de ces transformations constitue un groupe de modèles.

3^{ème} critère : les propriétés du système

Ce critère suggère que l'on anticipe pour prévoir le comportement du système (comment va se comporter le système, comment va-t-il réagir) à toute modification possible sur l'un de ses éléments. Ce critère nous projette dans une sorte de prospective.

4^{ème} critère : vue holistique et transversale du système

Il s'agit ici, d'avoir une vision globale de toutes les dimensions du système, de son fonctionnement et de son environnement. Cela permet de rendre compte des faits observables ou observés. La mobilisation de ces critères nous permet de proposer un modèle de structure du système d'insertion professionnelle.

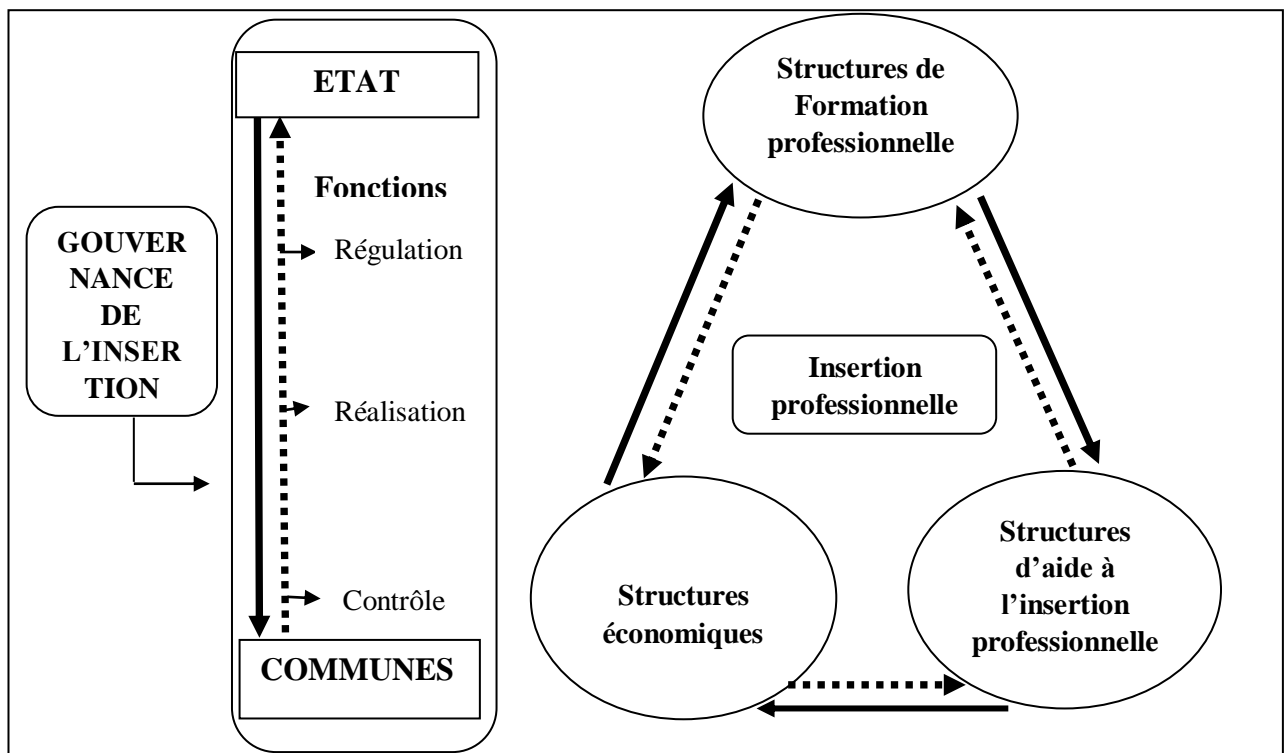


Figure 4: Structure du système d'insertion professionnelle

Source : enquête de terrain, 2015

Quand on a proposé un tel modèle, il est maintenant question de décliner la lecture que l'on peut en faire. A ce propos, une précision importante s'avère nécessaire. Nous faisons nôtre le développement de Rocher (2004 : 28) selon lequel la science est essentiellement « analytique ». En d'autres termes, c'est dans son langage que la science puise des éléments pour re-

construire la réalité « à l'aide de symboles conceptuels qu'il ne faut pas confondre avec la réalité concrète ». Dans ce cas de figure, il existe un écart entre la « réalité objective » c'est-à-dire les faits tels qu'ils se présentent ; et « la structure conceptuelle » ou bien l'effort de conceptualisation ou de modélisation que propose un chercheur sur la base de la réalité observée. C'est en ce sens qu'il estime qu' « *il ne faut donc pas demander à la connaissance une adéquation parfaite entre la réalité objective et la structure conceptuelle, car la seconde est une construction mentale qui résulte, consciemment ou inconsciemment, d'une opération analytique qui a consisté à choisir certains éléments et à les privilégier aux dépens d'autres* ».

Sur la base de ce préalable, nous formulons ci-dessous un essai d'interprétation du modèle que nous proposons. L'idée qui guide une telle entreprise est de voir dans quelle mesure recomposer l'articulation entre la formation et l'emploi des jeunes et la gouvernance de l'insertion professionnelle. Cette recombinaison est nécessaire pour comprendre ce que le sens commun veut dire lorsqu'il évoque l'inadéquation entre la formation et l'emploi comme principale cause du chômage et de sous-emploi des jeunes. Nous décrypterons les différents éléments du système d'insertion proposé.

6.1.1. Structure de formation professionnelle

La formation professionnelle est l'alpha et l'oméga de l'insertion professionnelle des jeunes. En effet, la formation professionnelle donne une opportunité aux jeunes en quête d'emplois d'acquérir des compétences nécessaires et correspondantes aux types d'emplois souhaités et disponibles. Dans le premier cas, le projet académique et professionnel des jeunes se définit dans le cadre de la formation professionnelle qui met en place des ressources infrastructurelles, humaines et curricula adéquats. Ce projet s'actualise au fur-et-à mesure que le jeune s'ouvre sur le marché de l'emploi. Ici, également le jeune a besoin de l'appui de l'établissement de formation pour comprendre l'organisation du marché de l'emploi, son

fonctionnement, son environnement et ses logiques. Ce monitoring n'est possible que si l'établissement est "grandement" ouvert sur le monde du travail. Cette ouverture lui permet d'avoir des informations sur les besoins en compétences du marché de travail, d'apprécier la qualité des produits qu'il met, au fil du temps, sur le marché du travail. C'est également une opportunité pour l'évaluation de l'efficacité externe de l'établissement et de prendre des décisions nécessaires qui prennent en compte les urgences et les exigences du marché du travail.

6.1.2. Structures économiques et administratives

Les structures économiques et administratives sont des entreprises, des organisations et des institutions qui accueillent les jeunes en quête d'insertion professionnelle. Il s'agit de l'administration publique ou privée ou des entreprises qui, expriment les besoins ou qui se voient proposées des ressources humaines. Le tout se fait dans une démarche de contractualisation entre l'individu et la structure d'insertion ; et, entre une structure d'insertion et une structure économique et administrative.

6.1.3. Structures d'aide à l'insertion

Pour un jeune qualifié ou sans qualification, chercher et trouver un emploi relève souvent d'un véritable parcours du combattant. Pour des entreprises qui souhaitent recruter également, le parcours n'est pas moins aisé. La principale raison souvent évoquée est la coupure profonde entre les structures de formation et les structures économiques. Dans ces conditions, depuis environ trois décennies déjà, l'Etat central a mis en place des services publics d'aide à l'emploi. Ce sont ces structures que nous considérons comme étant des entreprises sociales d'insertion. La création de ces structures a donné le sentiment que la relève du défi d'insertion professionnelle des jeunes est une cause nationale à laquelle l'Etat accorde une grande importance. Ce sont ces structures qui assurent véritablement la transition des jeunes diplômés vers le marché du travail. Les relations de partenariat qu'elles

ont avec les entreprises et les administrations publiques leur permettent de prendre en charge les dimensions relatives à la prospection du marché de l'emploi, l'orientation, la négociation de contrat d'insertion, la préparation (psychologique et technique par la formation), le financement de leur projet de transition. Il s'agit bien des projets de transition dans la mesure où, les structures d'insertion prennent en charge l'indemnisation du jeune stagiaire en entreprise.

Ces trois piliers ou leviers sont actionnés et coordonnés par des acteurs qui se retrouvent dans un cadre de gouvernance de l'insertion professionnelle.

6.1.4. Les défis de la coopération entre les pôles

Le premier défi à relever est celui de la cohérence structurelle, qui questionne l'hétérogénéité de la constitution de chaque pôle (choix des activités, configurations retenues) avec des questionnements sur la configuration interne, le choix des activités, les objectifs, les priorités, les plus-values à apporter au système, etc.

Le deuxième défi soulevé est celui de la cohérence externe qui questionne les principes et les modalités de partenariat. Etant donné que nous envisageons un système d'insertion professionnelle ouvert, il y a lieu de s'intéresser aux types et aux contenus de partenariats entre les différents pôles.

Le troisième défi soulevé est celui de la cohérence interne à chaque pôle ; qui questionne l'autonomie dans la prise et l'exécution des décisions. Il s'agit de s'ouvrir pour ne pas se perdre dans un partenariat dont les contours sont mal définis. S'il est vrai qu'il peut avoir des valeurs communes et transversales à tous ces pôles, il est tout aussi possible qu'il y ait de points de divergence ; notamment sur le type d'homme que le pôle formation doit produire et ce que le pôle structure d'occupation peut faire de ce type d'homme formé. Cette posture nous projette dans le dernier défi que nous avons relevé.

Le quatrième défi relevé est celui de la cohérence des systèmes de valeurs, qui questionne la cohésion, l'élaboration du système commun de valeurs, la nature du pouvoir décisionnel, les modes d'articulation des logiques d'action des différents pôles, les modalités de contrôle et de résolution de problèmes, etc.

Ces défis d'ordre systémique sont susceptibles d'engager une perte d'efficacité dans la coordination du processus d'insertion professionnelle. C'est là que la dimension gouvernance de l'insertion prend tout son sens. La gouvernance de l'insertion jette les jalons pour une bonne coordination des acteurs, une bonne mobilisation et affectation des ressources, pour une bonne information et communication sur les politiques et les pratiques d'insertion et enfin, pour une redevabilité conforme aux pratiques de bonne gouvernance de l'action publique (Kpatchavi, 2010).

Le pilotage d'un tel système d'insertion, comme nous l'envisageons dans la présente thèse, est a priori très complexe pour le concentrer dans les mains de l'Etat. Contre le centralisme de gestion de la politique d'insertion, il est nécessaire, de notre point de vue, de décentraliser le pilotage du système. C'est ici que la dimension gouvernance locale prend tout son sens. La perspective interactive du système répond à une relation de coopération entre les acteurs du système productif et ceux du système d'apprentissage, débouchant sur une évolution mutuelle des deux entités.

Conformément à cette problématique, le modèle de coopération entre les sphères de l'apprentissage, d'une part, et de la production, d'autre part, est plus adapté aux nouvelles caractéristiques de développement et de la promotion de l'insertion professionnelle.

Appliquée à la formalisation des processus d'insertion, cette démarche méthodologique permet d'identifier des modèles idéal-typiques d'insertion, élaborés en fonction de la qualité des interactions entre systèmes d'insertion et systèmes productifs. Si l'on parvient à définir quelques figures types de processus d'insertion, à faible et à forte interactivité avec les

systèmes locaux de production par exemple, il sera possible d'analyser les processus locaux réels. La logique actuelle consiste à dire que les processus à forte densité d'interaction insertion-production sont les plus performants en termes d'intégration professionnelle, surtout pour les moins qualifiés. Or, l'accroissement des liens entre insertion et production va de pair avec un décloisonnement des politiques d'insertion ; c'est à dire avec une inscription de ces politiques dans le cadre plus général du développement économique local. Des politiques et pratiques en matière d'emplois expérimentées ailleurs donnent une certaine illustration de ce que nous venons d'exposer.

Les analyses classiques qui portent sur l'insertion ont toujours traité l'Etat comme le principal acteur d'insertion. Par l'intermédiaire des recrutements visant à fournir à l'administration publique et à tout l'appareil de l'Etat, les ressources humaines sorties des établissements de formation. C'est la période de l'Etat-providence ou l'Etat social²⁵, selon l'expression de Castel (1995 : 269), qui garantit à tous les acteurs sociaux les services publics en matière d'offres de formation et d'emplois. Les trajectoires individuelles d'insertion sont du ressort de l'Etat. L'insertion devient un état acquis dès lors que l'acteur social a les compétences nécessaires ou la qualification exigée.

Il n'est nul besoin de remettre en cause le rôle de l'Etat dans les politiques d'insertion et les politiques de formation professionnelle. Il s'agit simplement d'ouvrir formellement ces champs de compétences où l'Etat exerce aujourd'hui l'exclusivité des compétences aux communes auxquelles les textes sur la décentralisation reconnaissent les capacités à y travailler.

²⁵ Castel (1995) considère l'Etat providence ou l'Etat social comme une construction idéologique montée par les adversaires de l'intervention de l'État dans l'offre publique des services sociaux.

6.2. Vers une gouvernance décentralisée de l'insertion professionnelle

En matière de politique d'insertion professionnelle, l'Etat central et les communes cohabitent plus qu'ils ne collaborent, même s'ils reconnaissent et affirment la nécessité de s'impliquer ensemble dans le cadre des politiques de développement durable. Partant de ce postulat, il nous semble important d'analyser la décentralisation comme paradigme de lecture de la gouvernance politique de l'insertion professionnelle.

6.2.1. La revendication de la compétence "emploi" par les communes

Les travaux de Berhuet, (2013) en France ; Bénéto-Guibolt, Rudolph et Scheuer, 1993 et Lasserre (2014 : 19) en Allemagne ; et, Davister, Defourny et Grégoire (2004), Pierre (2009), Mantérola (2013), Fournier, (2004) Gagnon (2004), Assogba (2000), Goyette (2006), Moussally (2005 : 17) au Canada, ont démontré que les compétences en matière d'insertion professionnelle n'est pas le résultat d'une simple décision politique de la gouvernance visant à se décharger d'un trop plein de pouvoirs de gestion. C'est plutôt, le résultat d'une revendication sociale portée par des acteurs politiques locaux ; soutenus par les communautés.

Une politique locale d'emplois, en lien avec le développement des territoires, doit devenir un élément central dans les revendications territoriales des élus à divers niveaux. A l'échelle locale, les organisations de la société civiles prennent des initiatives par lesquelles elles jouent un rôle productif dans le développement économique et social à l'échelle locale. Dans le processus d'amélioration de l'employabilité, le principal défi réside dans l'interrelation entre les communes et l'État, notamment en ce qui concerne la reconnaissance, le financement, la régulation et la normalisation des actions des communes. Avec la décentralisation, l'État a accepté de décentraliser des services et des responsabilités. Spécifiquement à l'insertion professionnelle, il s'agit de voir les possibilités pour les communes d'accepter de s'y investir, d'exercer une fonction qui les confortent dans leur

mission première de développement local. Ces relations qui oscillent entre la sous-traitance et la coexistence doivent tendre vers la co-construction qui garantit aux communes une certaine maturité et autonomie pour exécuter les politiques locales d'emplois.

Pour le développement local, l'enjeu concerne l'intégration entre, d'une part, l'action publique des communes qui participent à la gouvernance (emplois communaux, appui à l'entrepreneuriat, formation) et d'autre part les autres actions, publiques ou privées, qui ont des effets sur la qualité de vie et l'économie locales mais qui échappent au contrôle des communes. L'initiative locale de politique d'insertion professionnelle peut favoriser la concurrence entre les collectivités pour l'attraction d'investissements publics et privés. Une telle démarche permet, à terme, d'assurer le développement local.

6.2.2. L'intérêt public local pour les questions d'insertion professionnelle

La gouvernance locale des politiques d'insertion crée de nouveaux espaces de décisions et d'actions où divers acteurs se mobilisent pour que les intérêts liés à l'emploi, la santé, la formation et le logement soient pris en compte. L'intérêt public local apparaît alors comme une source de motivation des acteurs locaux pour relativiser les interventions de l'Etat.

Spécifiquement à l'emploi et la formation professionnelle, nous avons observé des démarches plurielles entreprises par les collectivités territoriales afin que la formation professionnelle soit au centre des préoccupations en matière d'insertion ou de reconversion professionnelle. On peut citer en exemple, l'introduction du système dual dans le système éducatif en Allemagne et au Canada ; et qui a généré des plus-values en termes de réussite scolaire, de facilités d'insertion pour les élèves, et de gain de productivité pour les entreprises.

Le Bénin expérimente, depuis 2005, cette approche de système dual. Des opportunités existent pour tester de la viabilité et de la fiabilité du système dual dans le contexte socio-

culturel du Bénin. Ce système étant arrimé au secteur de l'artisanat, son expérimentation réelle dans le cadre scolaire du système éducatif formel, n'est pas encore effective.

Une politique d'insertion professionnelle est au carrefour de plusieurs actions parallèles pour répondre aux enjeux de développement humain durable. Cet enjeu est celui d'assurer un emploi stable épanouissant (avec les avantages sociaux correspondants) aux acteurs sociaux qui sont dans le besoin et que, par l'intermédiaire de cela, l'économie locale soit impulsée. Cette perspective d'action inaugure l'élaboration d'un pacte qui organise la convergence des interventions des différents acteurs de l'emploi, de la formation, de l'action sociale pour apporter des réponses pertinentes aux besoins des acteurs sociaux dans leur parcours d'insertion.

Ce pacte social et économique s'inscrit dans un partenariat institutionnel qui favorise la complémentarité et la diversité des approches pour répondre aux problématiques variées des personnes en insertion par une gouvernance plus structurée de la politique d'insertion professionnelle. Cette démarche implique une analyse sérieuse de l'action publique d'insertion professionnelle en relation avec le développement local et le territoire. C'est à ce niveau que les rapports de complémentarité entre Etat central et communes (avec les organisations satellites) sont déterminants pour une synergie de décision et d'actions entre tous les acteurs sociaux concernés par les enjeux de développement des territoires communaux.

Le territoire communal où le développement local prendra corps est articulé à d'autres territoires (l'Etat, l'intercommunalité, la coopération décentralisée) qui peuvent constituer des appuis à la mobilisation des ressources techniques, financières, humaines prioritairement disponibles et accessibles sur le territoire mais aussi celles qui sont acquises de l'extérieur. Le territoire est donc ouvert à toutes les possibilités de développement tant internes qu'externes.

Le territoire communal, vu comme un espace géographique, est une référence du développement local du point de vue de sa dimension sociale. Le sentiment d'appartenance à un territoire, partagé par une communauté, est une variable clé du développement. Ce sentiment d'appartenance est susceptible de pousser les acteurs sociaux à multiplier des initiatives de développement.

Au plan économique ce sentiment d'appartenance rend possibles la valorisation et la promotion au niveau local, des ressources existantes et potentielles, en vue de satisfaire les besoins socio-économiques de proximité. Par ailleurs, elle stimule la diversification des activités productives grâce aux échanges économiques et, à terme, la création d'un pôle de développement économique.

Le cadre réglementaire participe d'une innovation qui prend sa source dans un contexte de crise d'emplois où le cadre institutionnel existant s'avère insuffisant pour répondre aux défis liés à l'employabilité des personnes en quête d'emploi. La première de ces dimensions porte sur la gouvernance. La deuxième porte sur la co-construction des politiques publiques et sur la coproduction des services. La troisième porte sur la contribution des différents acteurs à un modèle économique pluriel.

Au niveau de la gouvernance, il est à noter que les Communes agissent comme interlocutrices du gouvernement et assurent un niveau d'interrelation très faible. Les difficultés pour une commune de faire face à l'Etat central dans la revendication territoriale de la politique d'emploi peuvent être suppléées par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB). L'ANCB peut constituer un réseau qui assure une coordination transversale et une représentation auprès du gouvernement. Cette option favorise les compromis entre les options des acteurs sociaux et les instances publiques, c'est-à-dire la co-construction des politiques publiques d'insertion professionnelle et le partenariat dans la mise en œuvre de celles-ci.

Les différents acteurs tendent à partager ces grands objectifs. Cet esprit de partage favorisera l'apprentissage, la rationalisation des ressources et la pluralité économique par la participation de l'ensemble des acteurs à la prise de décisions sur les questions d'emplois.

L'influence réelle ou potentielle des communes sur les politiques publiques résulte de deux processus : d'une part, l'institutionnalisation des expérimentations réalisées dans le cadre de l'aide publique à l'insertion des jeunes. D'autre part, le second processus tient à la territorialisation de la politique d'insertion. C'est dans ces deux processus (institutionnalisation et territorialisation des politiques publiques d'insertion professionnelle) que s'inscrit le cadre politique de la régulation sociale. Dans ce contexte, des compromis sont faits pour que les communes participent aux politiques d'emplois ; comme c'est un peu le cas avec le programme Partenariat Décentralisé pour l'Emploi (PaDE).

Cela va sans dire que le rapport des communes à l'État peut revêtir plusieurs formes : soustraction (comme c'est le cas actuellement), coexistence (comme cela a été envisagé à travers le partenariat décentralisé pour l'emploi), ou co-construction (comme nous l'envisageons dans le cadre de ce travail de recherche). C'est dans la co-construction (définition conjointe des politiques publiques et partenariat dans leur mise en œuvre), que réside l'innovation institutionnelle qui caractérise le nouveau rapport Etat-Communes que nous explorons.

6.2.3. L'accompagnement des communes dans la politique générale de l'Etat

Dans le cas du Bénin, les communes à statut particulier, fortes de leurs compétences ont besoin d'adhérer au processus de renforcement des dispositifs d'aide à l'insertion. Cette adhésion passe par le soutien aux professionnels desdits dispositifs. Une telle démarche implique d'une part, la prise en compte de l'expression des besoins des acteurs sociaux en difficulté d'insertion et de leur vécu des dispositifs en vue de faire évoluer les actions.

D'autre part, cela implique l'adhésion des acteurs sociaux non encore insérés et qui sont découragés après avoir "frappé" à toutes les portes possibles, sans gain de cause.

Par ailleurs, les communes ont besoin de s'engager dans un entraînement conduisant à assurer progressivement la gestion des outils d'accès aux savoirs de base, à l'orientation professionnelle et à la formation en vue d'en faciliter l'accès aux personnes engagées dans une démarche d'insertion (demandeurs d'emploi, salariés, jeunes, personnes en situation de handicap). Les conditions actuelles y sont favorables.

En effet, ces communes ont compétence pour agir dans le développement et la promotion de l'éducation. Des mesures sont prises en vue de réorganiser les conditions d'accès, de maintien et/ou d'exclusion dans ces différents ordres d'enseignement. Ces mesures ouvrent des perspectives intéressantes pour le développement de la formation professionnelle.

Ces mesures sont contenues dans l'arrêté n° 002 / MESTFP / DC / SGM / IGM / DIPQ / DEC/ DESG / SA / 95SGG16 fixant les conditions de passage, de redoublement et d'exclusion dans les lycées et collèges d'enseignement secondaire général. Les articles 22 et 23 de cet arrêté nous offrent deux grilles d'analyse. Ces deux articles portent sur les conditions d'exclusion des apprenants au premier et au second cycle de l'enseignement secondaire général. L'exclusion des apprenants défaillants implique la mise en place des conditions et des dispositifs de récupération de ceux-ci. La formation professionnelle leur offre une opportunité d'orientation vers l'apprentissage d'un métier, selon leur volonté et aptitudes. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est que la formation professionnelle n'est pas un ordre d'enseignement, étant donné, qu'elle est transversale aux trois autres ordres.

Au regard des compétences que les lois sur la décentralisation confèrent aux communes, elles peuvent prendre le relais pour voir dans quelles mesures organiser la prise en charge

des apprenants dans des dispositifs de formation professionnelle. Une telle démarche est porteuse de sens aussi bien au plan social qu'économique.

Le cadre institutionnel actuel est le résultat des politiques et des pratiques d'insertion professionnelle que nous avons présentées plus haut. Notre postulat est que la crise de l'emploi a donné lieu à des expérimentations des différents dispositifs qui ont transformé l'environnement institutionnel d'aide à l'emploi au Bénin. Avec l'avènement de la décentralisation, le contexte est ainsi de nouveau propice à de nouvelles expérimentations et à la régénération de l'innovation en matière de politique publique d'insertion professionnelle.

D'abord, une politique publique d'insertion professionnelle est l'œuvre d'acteurs sociaux qui agissent dans des contextes institutionnels précis. Il s'agit de l'Etat, des organisations patronales, des organisations de la société civile, etc. Les contextes dans lesquels ces acteurs sociaux interagissent influent sur la nature, la mise en œuvre et la portée des politiques publiques d'insertion professionnelle. On peut y observer une imbrication des acteurs dans leur environnement institutionnel, avec en toile de fond leurs capacités de transformer cet environnement dans une logique de complémentarité et de la hiérarchie.

L'utilisation des dispositifs d'insertion professionnelle est faite soit sous l'impulsion du gouvernement, soit sous celle du patronat. Mais en général, c'est le gouvernement qui en est le chef d'orchestre. Que faire pour amener les différents acteurs à converger autour du besoin d'assurer le développement social et notamment à apporter une réponse au principal problème du chômage ?

Il faudrait, donc, de notre point de vue, penser à une « ingénierie » de la gouvernance de la politique publique d'insertion professionnelle du Bénin. Cette ingénierie devra prendre appui sur trois principaux déterminants : la décentralisation, le partenariat public-privé (PPP) et le

renforcement du rôle de régulation de l'Etat central. Cette ingénierie devra remplir trois fonctions principales :

- l'inclusion des communes dans les politiques publiques d'emplois, notamment à cause de leur ancrage institutionnel, économique, social et culturel ;
- l'inclusion du partenariat public-privé dans les politiques d'insertion professionnelle, afin de faire des accords de partenariats économiques des instruments de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- l'affirmation de la volonté de l'Etat d'être l'organe de régulation de la politique publique d'emploi dans une logique d'assurance de la redevabilité des différents acteurs.

6.2.4. Expériences d'ailleurs : traitement social du chômage en France et au Canada

Il s'agit de voir au niveau de chacun des pays identifiés, les politiques et les pratiques qui caractérisent leur façon de traiter le chômage. Deux principales raisons motivent le choix de ces pays. D'une part, il y a bien longtemps que ces pays ont adopté une gouvernance décentralisée de leur système d'emploi en conférant aux entités territoriales créées des compétences et des ressources pour traiter efficacement le chômage à travers des mesures sociales innovantes. D'autre part, ce sont des pays qui ont compris de façon différenciée et avec le temps que le chômage est la conséquence des systèmes éducatifs défaillants et que, pour le résoudre, la formation constitue le pilier central. Ces exemples nous offrent des expériences en matière de politiques et de gouvernance d'insertion professionnelle.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental dans son rapport de 2012 intitulé : « L'emploi des jeunes » ; reconnaît et affirme la nécessité d'impliquer les missions locales dans la politique d'insertion professionnelle pour « *définir des actions au plus près des besoins* » Rapport CESE, 2012 : 85).

En France, le contexte de la décentralisation amorcé en 1981, a favorisé la création des « *Conseils régionaux comme décideur et financeur en la [formation professionnelle] matière et leur confère la responsabilité d'assurer la mise en cohérence des différents modes de formation sur l'espace régional (formation initiale scolaire, apprentissage, formation continue)* » (Mainten, 2001 : 39). Une loi, prise en 1992, renforce le rôle du Conseil régional dans la mise en cohérence d'ensemble de la formation au niveau de la région. L'auteur précise également que dans l'Angleterre d'avant 1980, « *ce sont les acteurs locaux qui, dans une logique de proximité, sont le mieux à même de définir ce qui est juste et efficace* » en matière de formation pour le développement local. Dans cette optique, la formation est construite et définie au niveau local par les Local Education Authority (LEA) auxquelles l'État transmet des subventions financières ; quitte à elles de décider de la répartition des ressources mobilisées pour la formation au niveau local.

Pour une gestion optimale de ces structures, chaque académie a ses propres structures et dispose, selon la loi, d'une autonomie réelle pour d'une part, adapter l'éducation, l'enseignement et la formation aux besoins et spécificités de la région et d'autre part, faciliter, accélérer et rationaliser les procédures de gestion des effectifs de plus en plus nombreux des élèves, du personnel pédagogique, des établissements et des équipements. Cette nouvelle situation conduit à relativiser la centralité de l'État qui est de plus en plus moins affirmée ; dans la mesure où, il partage ses compétences, la légitimité de ses actions et les ressources avec d'autres acteurs (Mainten, 2001 : 39). Il existe dans ces conditions, une logique de continuité entre les interventions de l'Etat et les régions. Il a été expérimenté plusieurs dispositifs d'aide à l'insertion.

A la fin des années 1970, la France vit des problèmes urbains et économiques dans un contexte de poussée démographique et de crise industrielle. Ainsi, les municipalités se retrouvent face à des défis qui sont de l'ordre de la satisfaction des besoins: construction de

logements, d'équipements et de services publics. L'expression des besoins est différente selon les communes au regard des réalités empiriques et des ressources disponibles. En conséquence, il était attendu de chaque commune une certaine créativité pour répondre aux préoccupations sociales et économiques qui se posent.

Les interventions de l'Etat étaient mal perçues car elles seraient inadaptées aux contextes locaux des territoires. Les constats faits étaient que ces interventions sont trop centralisées et standardisées. Dans ces conditions, les communes vont revendiquer une marge de manœuvre pour faire des interventions plus adaptées aux problématiques locales.

Bien que n'ayant pas compétence en matière d'emplois, les communes vont quand même s'organiser et s'impliquer dans la facilitation de l'insertion professionnelle. La conséquence de leur implication a d'abord été la création des Missions Locales, des Maisons de l'Emploi et des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE). Elles vont aussi contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'emploi en accueillant des stagiaires dans le cadre des programmes d'aide à l'insertion. Les deux niveaux d'intervention font, de fait, des communes des territoires de régulation de l'emploi parce que ces interventions sont faites en dehors du cadre légal. Les communes apparaissent donc comme des opérateurs sur les marchés locaux du travail.

Des interprétations faites au sujet de ces interventions tendent à démontrer soit « une remise en cause de l'action de l'État » ou bien, une révélation de « l'intérêt local » pour des questions liées à l'insertion sur le marché du travail. En définitive, l'incursion des communes dans le champ de l'emploi a posé le problème de la répartition des responsabilités en matière d'emplois entre État et collectivités territoriales. Elle soulève par ailleurs la question de l'articulation, des possibilités de convergence entre les mesures décidées par un État central et qui s'appliquent selon un modèle descendant et les initiatives locales, pensées par l'échelon local.

En tout état de cause, bon nombre de chercheurs voyaient en la « décentralisation territoriale » ou « institutionnelle » une opportunité qui obéit aux principes de proximité et de subsidiarité en vertu de l'intérêt public local. Elle débouche sur un traitement social et politique territorialisé du chômage par une démultiplication des acteurs impliqués et les lieux de décision. Ainsi, la territorialisation visait à « *mieux prendre en compte les problématiques des publics et d'y adapter les mesures nationales en conséquence* » Berhuet (2013 : 184) marquant ainsi le passage d'un État central à un État facilitateur où le « *territoire devient le sujet de l'action et non plus objet de celle-ci* ». La prise en compte de la dimension territoriale implique un «*décloisonnement*» des actions de l'État. Elle encourage des initiatives locales pour le développement et la promotion de l'emploi.

Cependant, de l'avis de Berhuet (2013), ces initiatives locales sont des actions hybrides dans la mesure où elles consistent fondamentalement en une application au niveau local, des décisions et des mesures prises au niveau central. Aussi, souligne-t-il le risque lié au « passage d'une logique de projet à une logique de guichet où la marge de manœuvre des acteurs locaux réside dans la simple possibilité de mobiliser les outils qui leur semblent pertinents. Il s'agit donc avant tout de programmes nationaux qui ne sont pas adaptés ou mis en œuvre de façon différenciée en fonction des territoires ». Dans ce cas, « les politiques sont donc moins territoriales que territorialisées », conclut-il.

À partir des années 1990, les préoccupations politiques seront centrées sur les possibilités de création d'emplois. Autrefois perçu comme espace d'adaptation des politiques de l'Etat central, le territoire, sera progressivement construit comme un espace d'adaptation, de concertation et de coopération.

Les mutations que connaît l'environnement institutionnel des politiques publiques de l'emploi remontent aux années 2000 avec la mobilisation de l'échelon local. Ces mutations sont des résultantes de la décentralisation. Ce nouveau processus a eu pour effets la

multiplication des opérateurs du marché du travail. La transformation institutionnelle du paysage de l'emploi se caractérise par une multitude de structures, dispositifs « sans qu'il soit établi *a priori* que la subtilité de cette mosaïque serait justifiée par la diversité des situations individuelles et territoriales à prendre en compte».

Pour garantir la transparence et la pertinence de ces structures et dispositifs, en 2005, il est décidé dans le cadre du plan de Cohésion Sociale de janvier 2005, de créer les Maisons de l'Emploi (MDE). Le deuxième niveau d'intervention est celui de 2008 qui consacre la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE qui a donné naissance à Pôle Emploi.

De l'avis de Berhuet (2013 : 102) « *Ces réformes organisent au passage une redistribution quasi complète des cartes entre les acteurs de l'emploi quant à leurs rôles (respectifs mais aussi leurs modalités de coopération), leurs organisations et architectures territoriales* ».

La description de cette architecture institutionnelle faite par Berhuet (2013 : 103) est assez explicite :

‘‘La région qui avait depuis la loi quinquennale de 1993 la responsabilité d'organiser la formation professionnelle continue des jeunes est désormais également responsable de définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi. Son rôle de coordination en matière de développement économique est renforcé. Elle est par ailleurs en responsabilité de l'aménagement du territoire et de la planification. Le département quant à lui devient le « chef de file » en matière d'action sociale, de solidarité et de logement. C'est donc le département qui devient compétent pour définir et organiser la politique en matière d'action sociale (aide sociale à l'enfance, aide aux handicapés, insertion sociale et professionnelle (gestion du RMI-Revenu Minimum d'Activité (RMA) depuis le 1er janvier 2004), aide aux personnes âgées). Les compétences des communes en revanche restent inchangées par cette seconde

vague de décentralisation. En matière de protection sociale, elles peuvent venir compléter les dispositifs mis en place par les départements à travers la création de Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). En matière de développement économique là encore, leur action peut venir compléter celle de la région dans le sens où elles peuvent participer au financement d'aides directes aux entreprises dans le cadre de convention signées avec la région''.

Le plan de Cohésion Sociale du 18 janvier 2005 intègre le volet emploi par la création des MDE. Le MDE est un dispositif de proximité qui, à l'échelle locale, travaille pour l'intermédiation entre les demandes et les offres d'emploi. Ce nouveau dispositif est pensé pour optimiser et rendre plus pertinentes et durables les interventions des acteurs d'insertion installés au niveau d'un territoire. Dans sa conception, une MDE devrait contribuer à la résolution d'un certain nombre d'insuffisances constatées au niveau des programmes nationaux d'insertion ; notamment la complexité du schéma national d'insertion et d'orientation des personnes en quête d'emploi, due à une multiplicité des structures diverses ; et le décalage dans l'adaptation de l'offre de formation au niveau territorial.

Dans cette perspective, il est envisagé que le plan d'actions des MDE s'articule autour des axes: « *l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire* » ; « *l'accès et le retour à l'emploi* » ; « *le développement de l'emploi et la création d'entreprises* » (Berhuet, 2013 : 115). Logiquement cette perspective crée une nouvelle dynamique qui vise à modifier les interventions de l'Etat et poser les jalons d'un partenariat local entre les différentes parties prenantes à une politique d'insertion. Ainsi, la territorialisation des politiques publiques d'emploi jette les bases d'un diagnostic partagé par les acteurs locaux autour des besoins des publics et des entreprises locales. La mobilisation des différents acteurs se construit alors autour de l'intérêt général local.

Dans le cas spécifique du Canada, il en a résulté une expérience novatrice. En plus de l'Etat, de la société civile et du secteur privé, il s'est développé de façon spontanée, un "mouvement communautaire" pour aider à faire face au défi de l'insertion socio-professionnelle des jeunes. Il fait remarquer que « *depuis les années 1980, le communautaire est devenu, tout particulièrement au Québec, un acteur incontournable de l'insertion socioprofessionnelle* ». En s'appuyant sur l'expérience du Carrefour jeunesse-emploi de l'Outaouais (CJEO), premier organisme de type communautaire d'insertion des jeunes chômeurs au Québec et instigateur du réseau de quatre-vingt-quatorze (94) Carrefours jeunesse-emploi sur tout le territoire québécois, il a démontré à suffisance l'efficacité de nouveau mécanisme d'insertion. Quoique ce mouvement communautaire soit toujours dépendant de l'Etat en termes d'appui financier, il demeure une initiative locale, expression de la volonté de la communauté à prendre en main le destin de la jeunesse en matière d'employabilité. L'Etat, principal bailleur de fond reste d'un côté un atout ; et d'un autre côté il constitue une faiblesse du point de vue de l'autonomie d'action de ce mouvement communautaire.

Davister, Defourny et Grégoire (2004) ont donné un aperçu des politiques et des pratiques qui entourent les « *entreprises sociales d'insertion* » en Europe. A leur suite et s'appuyant sur les réalités socio-politiques du Canada, Pierre (2009) estime que c'est dans une visée d'insertion sociale des exclus au sein de la société que les « *entreprises d'insertion sociale* » sont créées pour donner une chance d'insertion professionnelle aux acteurs sociaux qui sont, selon les termes de Lévesque et Mendell, (2004), en « *situations de grandes urgences sociales* » (Lévesque et Mendell, 2004 cité par Pierre, 2009 : 171). Dans la mesure où ces entreprises redonnent de l'importance et de l'espérance aux acteurs sociaux souffrant de l'exclusion sociale, leur offrir des opportunités de travailler trouve un écho favorable dans les réflexions de Bourdieu (1997 : 284) selon qui, « *c'est par le travail que s'opèrent les*

distributions du capital symbolique, c'est-à-dire de l'importance sociale et des raisons de vivre». C'est dans ce sens que Pierre (2009 : 171) a affirmé que ces entreprises « *resituent, sous l'angle de la «remarchandisation²⁶» de la relation salariale, les transformations des modes de présence de l'État dans le domaine de la lutte contre le chômage et la pauvreté et de l'insertion en emploi. Elles transforment le revenu d'assistance en salaire d'emploi* ». Elles se retrouvent dans une position médiane entre l'Etat central et le marché²⁷ du travail, (Pierre, 2009 : 175). Elles viennent en appui à l'Etat dans la mise en œuvre de ses politiques sociales. Abordant la même problématique, Mantérola (2013) se penche sur la gouvernance des entreprises sociales d'insertion.

Le Canada s'inscrit dans le même mouvement que les pays industrialisés qui mettent un accent particulier sur la formation professionnelle à l'école et en entreprise, l'intérêt pour les mesures d'employabilité face aux exclus du monde de l'économie et de l'éducation. Trouver du travail ou le retrouver après l'avoir perdu est perçu comme un moyen d'intégration et de valorisation sociale. C'est autour de cet enjeu social que se développe ce que Gagnon (2004) appelle « les nouvelles formes de solidarité ».

En effet, les bouleversements de la structure économique du Québec entre 1900 et 1915 ont provoqué, une situation sociale difficile et un débat important sur la question de la formation de la main-d'œuvre et, plus largement sur la fonction même de l'école. Cette « nouvelle » préoccupation s'explique non tant par la montée d'un nouvel humanisme que par les exigences de l'industrialisation qui, avec le progrès de la mécanisation, exige une main

²⁶ Pierre explique la *remarchandisation* par la double tendance déstabilisatrice de la relation d'emploi fordiste et d'instillation du marché au sein même de la relation de travail (Gautié, 2003). La première se caractérise par la précarisation de l'emploi et la logique de compétences et de services†; la seconde correspond à une double exigence d'autonomie et d'initiative qui remplace la prescription des tâches et institue l'insécurité. Elle s'opère en inversant le principe de subordination des travailleurs par celui des contrats d'entreprises qui produit des indépendants.

²⁷ Le recrutement se fait sur la base des critères sociaux démographiques des personnes en situation de précarité ; elles mobilisent des ressources permettant à ceux-ci de renouer avec le marché de travail et elles ne tiennent pas compte de grandes qualifications ou des exigences des expériences professionnelles avant le recrutement.

d'œuvre plus spécialisée et mieux formée. (Fournier, 2004 : 18, Gagnon, 2004 : 6). Le développement de l'enseignement technique a amélioré la structure sociale, notamment la classe ouvrière avec pour point d'ancrage le développement industriel du Québec dont l'une des manifestations est la spécialisation des secteurs de production. Fournier, 2004 : 22).

Le Canada n'est pas épargné par la problématique de l'emploi des jeunes. Cette problématique se pose, comme dans bien d'autres contextes des pays européens, dans un contexte de réformes du système éducatif et de la transformation de l'économie. Les effets désastreux du chômage ont remis en cause, dans le cadre des politiques sociales, les rôles de l'Etat, l'école, l'entreprise, la famille, etc. c'est le constat fait par Assogba (2000) dans l'étude de l'organisation communautaire autour des questions liées à l'emploi à partir de l'initiative "Carrefour Jeunesse-Emploi expérimentée au Québec. Dans cette quête de compréhension du mouvement communautaire en matière d'insertion sociale et professionnelle, il situe d'abord le contexte sociohistorique dans lequel ont émergé les initiatives communautaires de soutien à l'insertion. Goyette (2006 : 21) en précise la pertinence lorsqu'elle fait remarquer que :

''pour assurer le développement de jeunes autonomes et citoyens, il importe de faciliter l'ancrage des jeunes dans les milieux de vie et la communauté, notamment en développant des partenariats avec des organismes qui pourront proposer d'autres pratiques, d'autres visions et d'autres ressources pour faciliter l'insertion des jeunes''.

Moussally (2005 : 17) a annoncé, l'émergence de la gouvernance décentralisée de l'emploi dans le cadre de la valorisation des régions ressources au Québec. Selon lui, ces régions ont abordé la courbe de leur « déclin et de démantèlement de leurs assises économique et démographique ». Deux catégories d'activités sont identifiées dans ces régions : (1) activités reliées aux ressources et assujetties aux pressions de la compétitivité mondiale et / ou aux

nouvelles technologies ; (2) activités liées à la demande régionale à l'abri de la compétitivité mondiale ou des nouvelles technologies. En clair, d'un côté, il y a des activités exercées dans un esprit d'ouverture vers l'extérieur et l'appropriation des TIC. De l'autre côté, il y a des activités exercées dans un esprit de protectionnisme et du respect des réalités endogènes.

L'auteur souligne une nécessaire transformation de la dynamique de développement des régions ressources. Cette dynamique va s'inscrire dans un mouvement d'acquisition de l'autonomie décisionnelle permettant aux régions une gestion autonome des ressources disponibles pour leur développement dans un contexte de menace de la fin de travail. L'intérêt de son article réside dans le fait qu'il a identifié trois leviers majeurs qu'il est utile d'actionner, selon lui permettre aux régions ressources de jouer leur rôle de promotion d'emplois : diversification de la base économique, virage technologique intelligent, transformation des structures de gouvernance.

Le contexte de la mondialisation et de la globalisation est encore propice au développement socio-économique durable, notamment, en ce qui concerne l'emploi. En effet, les multinationales, en quête des secteurs rentables pour leurs activités, s'investissent dans des pays où un minimum de conditions est réuni. Généralement, il est fait cas de l'assainissement de l'environnement des affaires dont, entre autres, la réglementation, la lutte contre la corruption, l'indépendance de la justice, etc. Sur un autre angle, il y a bien d'autres aspects qui intéressent les multinationales à savoir : la disponibilité des ressources humaines qualifiées et compétentes.

Les réflexions faites par certains auteurs dont Wallerstein (1999), soutiennent que dans le contexte de la mondialisation, les multinationales ne sont prêtes à s'investir sur un territoire, et à délocaliser leurs entreprises qu'à deux conditions :

- Disponibilité de la main d'œuvre de qualité,
- Faible coût de la main d'œuvre,

- Faible coût de production.

Cet auteur soutient également que la délocalisation d'une entreprise vers un territoire-ressource n'est pas une fin en soi ni pour les communautés ni pour les producteurs (employeurs). Il en est ainsi parce que de part et d'autre, il y a des intérêts qui sont en jeu. L'émergence d'une classe moyenne due au développement des activités économiques, développement local, amélioration des conditions de vie, amélioration de l'emploi, etc. sont autant d'atouts, pour un territoire, d'une mesure de délocalisation. En retour, l'entreprise délocalisée fait des profits à cause de faible coût de la main d'œuvre, des facilités fiscales, etc. Cependant, l'enchantement que cette délocalisation produit n'est que de courte durée, aussi bien pour l'entreprise que pour le territoire. L'entreprise serait amenée à se délocaliser encore pour les mêmes motifs pour lesquelles elle a été délocalisée de son site initial (cherté de la main d'œuvre, pression fiscale, insuffisance de ressources, etc.). Cela forme alors un cercle vicieux. Mais, le plus difficile, c'est de pouvoir faire face à l'externalisation consistant à faire supporter l'Etat, les charges de l'entreprise.

En effet, la logique capitaliste repose aussi sur le fait que pour faire du profit, « il est nécessaire de minimiser les coûts des matériaux et le principal moyen pour réduire ces coûts est de ne pas les payer entièrement ». C'est ce que les économistes classiques appellent : "l'externalisation des coûts". L'exemple cité par l'auteur est très évocateur :

En prenant par exemple le problème de la toxicité dans son sens le plus large, on assiste à la destruction des ressources naturelles. Si l'on transporte des produits chimiques comprenant des déchets toxiques, et on les jette dans la rivière, cela ne coûte presque rien au producteur. Si l'on a besoin de bois, et décime les forêts, en n'entretenant rien pour les restaurer, encore une fois cela réduit les coûts du producteur. Un parallélisme peut se faire avec le coût du travail. On délocalise successivement de la même manière que l'on coupe les forêts. C'est le système dans lequel "quelqu'un d'autre" que le

capitaliste paie une partie des coûts des matériaux, et ce "quelqu'un d'autre", c'est l'État qui doit, soit procéder au lavage des matériaux, soit procéder au remplacement de ceux-ci. (Wallerstein, 1999 : 7)

Le niveau local, en vertu des lois sur la décentralisation, dispose des compétences pour assurer le suivi et l'évaluation des activités économiques des entreprises sur le territoire afin que dans une convergence vers le développement durable, chaque partie gagne.

De plus en plus, on observe la circulation de la force de travail vers l'international, des déplacements des acteurs sociaux à partir des centres de recrutement répartis à travers les grandes villes du Bénin, qui deviennent progressivement des villes exportatrices des forces de travail.

Une étude réalisée par Labelle (1980), résume à propos les inconvénients de ce phénomène :

''Les effets néfastes de l'émigration pour les pays exportateurs de force de travail peuvent être discutés sous plusieurs aspects : tendance à dévaluer la signification du facteur « force de travail » pour le développement dans ces pays, perte d'une force de travail jeune et souvent qualifiée, altération de la structure démographique à long terme, pénurie de travail en plein cœur des saisons agricoles, désintégration de l'économie rurale et stimulation à l'importation des biens alimentaires, etc.''

(Labelle, 1980 : 7)

Selon cette auteure, la lutte contre le chômage par des mesures d'exportation de la force de travail n'est pas la solution car, bien au contraire, elle est source d'aggravation et de déséquilibre des économies locales. Par-contre pour les pays destinataires des immigrés, tel que le Canada, l'exportation de la main d'œuvre est nécessaire à l'économie. Après avoir démontré que cette politique repose sur deux arguments lié d'une à l'ouverture sur l'extérieur et, d'autre part, au multiculturalisme, les propos de Labelle (1980 : 15) illustrent bien les gains de cette politique en ces termes :

“(…), si l’on se place du point de vue du capital et de l’État québécois, l’immigration est rentable. L’entretien et la formation des travailleurs immigrants jusqu’à leur arrivée n’a rien coûté au Québec. Comme la sélection est serrée, ceux qui arrivent sont particulièrement prêts à s’intégrer au marché du travail : on les choisit jeunes, en santé, instruits et formés de préférence”.

L’immigration reste aussi rentable pour les populations car elle obéit à une logique de survie politique, économique et sociale (Assogba, 2008 : 62).

6.3. Interactions autour des structures d’aides à l’insertion

Sans en faire un axe principal de nos réflexions, nous avons voulu intégré l’acteur dans les analyses du système d’insertion professionnelle. Cette option nous renvoie à des considérations socio-historiques pour appréhender les démarches, les vécues, les motivations, les opinions, les discours, les pratiques des différents acteurs concernés par les questions d’insertion professionnelle. De façon plus détaillée, nous abordons, à présent, les pertinences de chaque paradigme utilisé dans notre tentative de modélisation du système d’insertion professionnelle. Pour y arriver, nous répondons simplement à la question de transition : quelles applications faisons-nous du paradigme interactionnisme symbolique mobilisé dans notre recherche ?

La diversité des comportements des demandeurs d’emploi et, des entreprises et des structures d’insertion en tant qu’acteurs collectifs nécessite un décryptage sous l’angle de l’analyse interactionnisme des multiples relations qui se développent dans un système d’acteurs d’insertion professionnelle. Bien qu’elles puissent être contraignantes, les orientations et les priorités nationales en matière d’insertion professionnelle sont sujettes à des adaptations aux logiques territoriales, aux logiques propres aux organisations en charge de leur mise en œuvre et aux logiques des acteurs concernés par les actions envisagées.

Pour comprendre le positionnement stratégique des structures d'insertion, il est utile de saisir les interactions entre : (1) les acteurs politiques et les structures d'insertion, (2) les demandeurs et les structures d'insertion ; et, (3) les offreurs et les structures d'insertion.

6.3.1. Des appréhensions des demandeurs

Une autre observation que nous avons faite au cours des recherches de terrain concerne les interactions entre les demandeurs d'emploi et les structures d'insertion. Ces interactions s'inscrivent dans la poursuite d'un objectif d'équilibre du marché de travail par l'aide apportée aux personnes en difficultés. Les rapports des institutions témoignent d'un engouement croissant des demandeurs pour les services d'aide à l'insertion. Cet engouement traduit d'une part, la place de l'emploi dans la position sociale de l'individu. L'obtention d'un emploi confère un nouveau statut avec des responsabilités et des rôles qui s'imbriquent dans plusieurs sphères de la vie de l'acteur social (vies familiale, professionnelle, associative, etc.). D'autre part, cet engouement est l'expression d'un besoin social qui a besoin d'être satisfait. Les services des structures d'aide à l'insertion sont là comme des réponses politiques à ces besoins sociaux. Dans un contexte où le salariat est la forme dominante de travail rémunéré et où il existe des institutions de protection sociale qui traitent des acteurs sociaux en quête du travail, les services d'aide à l'insertion entretiennent des relations sociales et économiques avec des jeunes demandeurs. Cette relation sociale et économique implique une co-construction de projet professionnel et un accompagnement dans le dispositif, sur la durée contractuelle. Les jeunes ont vu dans ces programmes une chance de s'insérer dans la vie professionnelle.

Enfin, il y a les interactions entre les structures d'insertion et les offreurs. Ces interactions sont de manière caricaturale, d'assistance mutuelle. En effet, dans le lot des offreurs d'emploi, il y a des administrations publiques (centrale et locale), des organisations privées (ONG, cabinets, etc.), des entreprises publiques et privées. Cette composante stratégique des

acteurs du dispositif d'aide à l'insertion donne sens aux programmes des structures d'aide à l'insertion en accueillant, à leur demande ou à la demande des structures d'insertion, les jeunes qu'ils placent dans leur circuit professionnel. Cette coopération institutionnelle structure (pour le temps du contrat d'insertion) la vie des bénéficiaires et leur procure une source de revenus pour faire face aux charges de logement, d'alimentation, de transports, de la santé ; et améliore leur capacité d'épargne.

Les programmes élaborés et les comportements des demandeurs d'emplois vis-à-vis de ces programmes manifestent l'idée de la « construction de l'identité professionnelle ». C'est ce que semble démontrer Dubar (2001) lorsqu'il affirme que l'identité professionnelle d'un acteur social se construit au contact des institutions et des agents qui sont interaction avec lui. Nous souscrivons aux analyses qui soutiennent qu'au-delà des mécanismes économiques, l'accès à l'emploi doit être analysé comme :

‘ la résultante d'interactions complexes qui se situent généralement à deux niveaux: au niveau institutionnel (macro) des politiques et dispositifs inséparables d'une conjoncture historique déterminée et de points de vue "sociétaux" sur les relations entre éducation et travail ; au niveau individuel (micro) des relations stratégiques et compréhensives entre les acteurs d'un système d'action localisé ou sectoriel (Demazière & Dubar 1994, Jobert, Marry & Tanguy 1995) ’’.

Pour les premiers, le sens renvoie à la plus-value de cette nouvelle activité, à l'amélioration du service rendu aux usagers de leur organisme, à la satisfaction de leur clientèle. Pour les seconds, le sens renvoie à l'acquisition de compétences, à la construction d'une identité professionnelle, à la possibilité de se projeter dans l'avenir à partir de cette expérience.

Les insuffisances et limites que nous avons notées à l'analyse de ces différentes interactions révèle d'une certaine incompréhension entre les différents acteurs de ce vaste système. La

principale limite concerne l'articulation entre l'Etat central et les communes dans la mise en œuvre des politiques publiques d'emplois déclinées en programmes et projets d'emplois.

6.3.2. Interaction emploi et internet

De plus en plus, l'internet devient une ressource dans la recherche d'emploi pour les jeunes. Il est également une ressource dans la diffusion de l'offre et de la demande d'emploi. D'un point de vue professionnel, les demandeurs d'emplois utilisent l'internet pour s'informer de la disponibilité et des caractéristiques des offres. De l'autre côté, les offreurs utilisent l'internet pour la vulgarisation des offres disponibles. L'internet apparait alors comme un "médiateur" entre les deux acteurs (demandeurs et offreurs).

Pour ce qui concerne les demandeurs, il est noté que leur interaction avec internet tient à plusieurs motivations. D'une part, s'informer de l'actualité des offres disponibles, examiner les conditions de recrutement et découvrir l'entreprise qui offre l'opportunité d'emploi (ses coordonnées, son organisation, ses activités, son actualité, les innovations, le personnel, etc.). Certains usagers de l'internet déposent leur *curriculum vitae* en ligne sur le site des organismes offreurs, d'autres créent un compte personnel sur réseaux sociaux numériques, y compris ceux professionnels.

Il en est de même chez les offreurs d'opportunités d'emploi. L'utilisation de l'internet est soutenue par trois principales motivations. Il s'agit d'abord de la publication des offres et de la collecte des demandes à travers les adresses e-mail. Après le dépouillement de nombreuses demandes recueillies, il y a une sorte de filtrage numérique que les offreurs opèrent pour vérifier l'usage social de l'internet par les potentiels candidats en compétition. A cet effet, ceux-ci n'hésitent plus à faire usages de plusieurs techniques. La recherche de l'identité numérique des candidats dans les moteurs de recherche tels que GOOGLE, les réseaux sociaux numériques tels que Facebook, Twitter, et les réseaux sociaux professionnels tels que Viadeo, LinkedIn, etc. Il s'agit d'un test de l'identité numérique qui

visé à observer les comportements et les discours des acteurs sur l'internet. Ces comportements et discours seront analysés à l'aune des activités de publication, de partage, de commentaire, etc. que l'acteur social fait sur internet.

L'agence nationale pour la promotion de l'emploi (ANPE) au Bénin s'inscrit dans cette démarche d'innovation par l'intégration du numérique dans les pratiques d'aide à l'insertion. Elle a engagé la démarche de dématérialisation du processus de médiation avec les demandeurs d'emplois et les offreurs. La plate-forme numérique via le site web crée permet dorénavant aux demandeurs et aux offreurs d'emplois de faire leurs demandes et les dépôts sur la plate-forme. Il s'agit d'une démarche qui permet à chaque partie de gagner en productivité (moins de dépenses pour les transports et les communications téléphoniques pour le suivi des dossiers de demandes) en renforcement de la proximité avec les différentes parties et en transparence.

Une étude réalisée par Kuhn et Skuterud (2004) a établi la corrélation entre la recherche d'emploi sur internet et les durées de chômage. L'une des conclusions auxquelles ils ont abouti est: « Internet searchers had shorter unemployment durations than workers who did not use the Internet to locate new jobs » (Kuhn et Skuterud, 2004: 219). Ces auteurs ont aussi mis en évidence que les demandeurs d'emploi qui utilisaient internet pour rechercher du travail avaient en moyenne un niveau de formation plus élevé. Ils ont donc, des durées de recherche plus courtes. L'efficacité de l'internet a été confirmée plus tard par une autre étude réalisée par Kuhn et Mansour en 2011 aux Etats-Unis. La crise de l'emploi va-t-elle modifier les rapports des jeunes à la formation ?

Dans les analyses de la situation de l'emploi, les discours tendent à démontrer que les personnes en difficulté d'insertion sont des victimes du système d'insertion. Une autre grille d'analyse est celle qui analyse cette situation comme le résultat de l'état psychologique des

personnes concernées et qu'on ne peut comprendre qu'à partir de leur trajectoire biographique et sociale.

Avoir un emploi ne veut pas dire systématiquement que l'insertion professionnelle est réussie. Un acteur social peut être tenté d'accepter un travail, même s'il compromet leur formation ou leur avenir professionnel. D'où, la question de savoir si les difficultés d'insertion peuvent redéfinir les rapports des jeunes à la formation.

6.3.3. L'acteur stratégique dans le système d'insertion professionnelle

Pour répondre à cette question, nous allons l'inscrire dans le cadre général des travaux scientifiques réalisés par Tchibozo (2000) dans la modélisation de la stratégie individuelle de primo-insertion professionnelle. Ces travaux sont intéressants dans la mesure où l'auteur démontre que l'insertion professionnelle obéit à une logique de stratégie que l'acteur non inséré développe pour optimiser ses "chances" de trouver de l'emploi. Il constate que le processus d'insertion d'un acteur social commence dès lors que celui-ci définit des stratégies qui lui servent de boussole pour l'action. Ces stratégies sont définies à deux périodes distinctes : la période de la formation complémentaire et la période de la recherche d'emploi.

La période de la formation complémentaire coïncide avec la sortie de l'acteur du système éducatif. Etant au contact des réalités du marché de travail, parfois après plusieurs échecs de tentatives d'obtention d'un emploi, l'acteur social interroge son profil de formation. Ces interrogations qui sont généralement de l'ordre de "pourquoi ça ne marche pas pour moi ?" ; débouchent sur le choix d'un reprofilage de l'acteur social. Il en arrive ainsi à faire l'option de suivre une formation complémentaire susceptible, selon lui, d'apporter une plus-value dans ses capacités à être plus compétitif sur le marché du travail. Ces formations complémentaires sont un peu comme un prolongement des formations initiales suivies, à la différence, qu'elles lui apportent plus de technicité, d'ingénierie et d'approches pour réussir

sur le marché du travail. Elles sont, suivant l'option de l'acteur, le gage d'une probable insertion car elles viennent renforcer les cordes de son arc.

En ce qui concerne la période de la recherche d'emploi, elle est déterminée par un ensemble de stratégies que l'acteur social met en place dans la sélection des offres d'emploi, l'orientation vers une structure, etc. Les premiers contacts avec le marché du travail sont édifiants pour les chercheurs d'emploi. Non seulement, ils leur permettent de revoir le profil de formation pour plus de compétitivité, mais aussi de pouvoir se positionner par rapport aux critères généraux de sélection des employeurs. Ces critères sont :

- adaptabilité,
- productivité effective ou potentielle,
- indice,
- comportements et personnalité,
- implication sociale,
- stabilité dans l'emploi.

L'acteur social au cœur du processus d'insertion se retrouve dans une position partagée entre l'analyse de l'environnement de l'insertion dans une approche individualiste et l'analyse de cet environnement dans une approche déterministe et aléatoire qui le contraignent à ajuster régulièrement son comportement. Les propos de l'auteur résument bien cette analyse :

On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les choix d'objectif professionnel et de formation effectués à 15 ans s'avèrent systématiquement pertinents à 25. Au contraire même, plus réaliste est l'hypothèse que l'agent en insertion, en situation d'incertitude, est capable d'ajuster son comportement au cours du temps, au fur et à mesure que son information se précise, que le marché du travail et l'offre de formations évoluent, et que ses propres préférences se modifient. (Tchibozo, 2000 : 11).

6.3.3.1. Formation professionnelle comme un moyen de protection contre les risques futurs.

Le marché de l'emploi est très fluctuant. Ces fluctuations résultent d'un certain nombre de déterminismes au nombre desquels : l'évolution de la technologie, l'émergence de nouveaux métiers, l'évolution des métiers en relations avec le contexte social et culturel, etc. Il est alors attendu que l'acteur social, dans une démarche de proactivité, engage un processus de renouvellement ou de réajustement de ses ambitions en matière d'éducation et de formation. C'est à ce niveau que l'orientation se joue. Par principe, c'est le métier qui détermine le choix de la formation à suivre ; et non l'inverse. Avec la crise de l'emploi, de plus en plus, des consciences s'éveillent pour prendre en compte cette évidence.

Il n'est pas utile de traiter la formation professionnelle comme un ordre d'enseignement car, elle est transversale à tous les ordres d'enseignement en vigueur dans le système éducatif formel au Bénin (enseignements maternel et primaire, enseignements secondaire et technique, enseignement supérieur). Il revient donc, aux différents acteurs du système d'insertion de voir comment agir en amont sur l'enseignement secondaire général et technique et l'enseignement supérieur pour professionnaliser les offres de formation. A notre sens, professionnaliser les offres de formation, c'est de créer des conditions pour rapprocher durablement les demandes du monde professionnel des offres disponibles. Il y a donc une prospection des besoins du monde professionnel à réaliser afin de tailler les offres à ces besoins. L'estimation des besoins en formation doit être constante et fondée sur une bonne anticipation des besoins.

6.3.3.2. La professionnalisation se fera dans un contexte de controverses

Dans une perspective historique, le système éducatif béninois a été marqué par trois grandes périodes. La première période est celle de 1960 à 1972 où l'éducation nationale est calquée sur le modèle éducatif français. La deuxième période est celle de 1972 à 1990 au cours de

laquelle le système éducatif a connu une réforme structurelle. C'est la période dite de l' « école nouvelle » fondée sur l'orientation idéologique socialiste. Au cours de ces deux grandes périodes, l'éducation scolaire est quasiment gratuite, à la charge de l'Etat et, accessoirement, de quelques établissements confessionnels. La troisième période est celle qui va de 1990 à nos jours. Le virage dans l'ère du renouveau démocratique a abouti à la tenue des Etats Généraux de l'Education (EGE) tenus en 1990 qui ont édité les principes clés d'une nouvelle réforme éducative ancrée dans le libéralisme. Cette période s'est caractérisée par une vague de privatisation des services publics dans tous les secteurs, y compris l'éducation.

La privatisation de l'éducation s'est accompagnée d'un mouvement de marchandisation des services éducatifs. Le marché qui s'organise et s'anime dans et autour de l'école, génère un champ de controverses au sujet des enjeux de l'éducation. Certains acteurs sociaux persistent à voir en l'éducation, une activité non économique, non marchande. D'autre y voient une activité économique ; génératrice de bénéfices. D'autres encore y voient le rapport conflictuel entre l'influence de l'inflation du coût de la vie sur les activités éducatives.

Depuis les années 90, l'observation du marché de l'éducation permet de constater un renforcement des enjeux économiques qui se traduit par une monétarisation des prestations de services éducatifs. En 2008, il a été enregistré 1 259 unités économiques dans le secteur éducatif béninois. 91% de ces entreprises appartiennent à des privés et 9% à des confessionnels. (Rapport du Recensement Général des Entreprises (RGE), 2010 : 9). En facilitant la libre entreprise dans le secteur de l'éducation, conformément à l'article 14 de la Constitution du Bénin, le législateur n'a sans doute pas mesuré la portée de cette décision. Certains y voient une opportunité pour aider l'Etat à mieux assurer l'éducation et la formation des enfants, en termes de partenariat public-privé. Aujourd'hui, d'autres y voient

un refuge pour le capitalisme. En conséquence, la privatisation du système éducatif béninois a eu pour conséquence immédiat la marchandisation non régulée des services éducatifs.

Ce nouveau phénomène contraste avec la gratuité de l'éducation consacrée dans la constitution. Dans le secteur de l'enseignement public, cette mesure est mise en application à partir de 2007, pour le compte des enseignements maternel et primaire du public, au profit des filles des classes de 6ème et 5ème de l'enseignement secondaire général et pour les étudiants non bénéficiaires d'aucune forme d'allocation universitaire de l'enseignement public. Cette politique de la gratuité de l'école vise à alléger les charges des ménages. Mais à l'évidence, l'on se rend compte que les charges des ménages sont en constantes augmentation au lieu de baisser. De même, dans l'enseignement privé, les coûts de l'éducation sont en constante évolution.

A titre d'illustration, le rapport d'état du système éducatif national (RESEN, 2014) montre que les dépenses publiques de l'Etat dans la prise en charge de la scolarisation d'un apprenant sont comprises entre 51.000 f CFA (Communautés Françaises d'Afrique) et 771.000 f CFA. En fonction du statut (public ou privé) de l'établissement fréquenté, il existe des disparités. Ainsi, dans l'enseignement public et au niveau des différents ordres d'enseignement sus-mentionnés, les dépenses des ménages par enfant sont comprises entre 16 699 f CFA à la Maternelle (préscolaire) et 230 141 f CFA au niveau de l'enseignement supérieur. Dans l'enseignement privé, ces dépenses sont de l'ordre de 107 268 f CFA à la Maternelle et 617 083 f CFA. (RESEN, 2014 : 101).

Le rapport RGE-2 révèle qu'au Bénin, "54% des entreprises éducatives ne tiennent pas de comptabilité. Seulement 15,8% d'entre elles tiennent une comptabilité écrite formelle pour suivre leur activité et conserver les informations relatives à leur chiffre d'affaires" (RGE-2 : 16). Dans le même rapport, les analyses ont montré que 58% des entreprises éducatives exercent dans l'informel. Cette situation s'explique par un ensemble de raisons dont : (1)

l'absence d'une comptabilité écrite formelle, (2) le défaut d'un numéro IFU ou INSAE pour les entreprises de formation permanente et (3) la tenue de comptabilité pour les entreprises d'enseignement. Il a été constaté que 58% des 1 259 entreprises éducatives enquêtées exercent dans l'informel.

Le second niveau d'analyse concerne la difficulté d'évaluer les produits proposés par les établissements privés. Au regard des critères d'efficacité interne et externe, on peut s'interroger sur les conséquences du développement du marché éducatif. Concernant l'efficacité interne, on peut souligner un manque d'informations statistiques fiables permettant une évaluation. Si l'on ajoute à cela l'intérêt des chefs d'établissement pour un rendement monétaire, on peut penser que l'efficacité interne sera élevée puisque les déperditions (redoublements et abandons) seront considérablement réduites. L'ouverture du marché et la simplicité des prestations donnent l'impression d'une demande sociale prisonnière des stratégies opportunistes des promoteurs d'écoles privées.

Comment expliquer la constante cherté de l'éducation dans un contexte social gangrené par le chômage ? La crise de l'emploi révèle à tous les acteurs du système la nécessité de revoir leur rapport à l'éducation. La valeur symbolique de l'éducation ne se réduit pas à savoir lire, écrire et calculer. Elle doit déboucher sur l'obtention d'une situation professionnelle désirée. A partir de ce postulat, on comprend dès lors que l'Etat, les communes, les organisations de la société civile, les parents, les jeunes de toutes les conditions doivent suivre le mouvement de mutation en cours dans la société pour redéfinir les bases d'une éducation qui promeut l'emploi. Etant donné que le Bénin est engagé dans un processus décentralisé du système éducatif, nous insistons sur les rapports possibles des communes vis-à-vis de l'éducation. Ainsi, nous estimons que l'action publique local doit être engagée dans une dynamique de :

- identification des lacunes et obstacles, réels et potentiels, à la mise en œuvre de politiques locales en matière de l'éducation et de la prise en charge des jeunes ;

- analyse des besoins spécifiques des jeunes en termes de formation professionnelle et les inscrire dans une logique de gestion axée sur les résultats des initiatives prises dans ce domaine ;
- analyse les besoins spécifiques aux marchés économiques locaux, notamment ceux des entreprises;
- élaboration de plans stratégiques d'insertion professionnelle pour aller vers des changements souhaités. Il s'agit d'un plan qui permet de créer un cadre inclusif avec la société civile et le secteur privé dans la gouvernance locale pour penser en synergie aux questions d'insertion professionnelle des jeunes ; et, anticiper sur les questions d'emplois des jeunes par l'identification des secteurs d'activités compétitifs pour l'économie locale et préparer en conséquence la jeunesse.

Conclusion à la 2^{ème} Partie

Le passage de la formation à l'emploi n'est pas systématique. La phase d'inactivité est souvent un passage obligatoire. Au cours de cette phase, le recours à des dispositifs d'aide à l'insertion apparaît comme un axe central dans le processus de l'obtention ou de la création d'emploi. Dans ce processus, le diplôme est un facteur déterminant car, il est la première exigence du marché de l'emploi.

L'accès au marché de l'emploi se réalise dans un contexte d'opposition entre les représentations subjectives de l'emploi et les représentations objectives. Le désenchantement intervient dès lors que les jeunes ont leur diplôme qu'ils se trouvent dans l'incapacité de trouver un emploi ou d'en créer. Le diplôme est une exigence du marché de travail. Mais, l'hypothèse selon laquelle elle peut donner facilement accès à l'emploi est de plus en plus remise en cause. Progressivement, l'on tend vers une étape où c'est la spécialisation dans une formation qui est privilégiée.

Les demandeurs d'emplois qui font leurs premières expériences dans les dispositifs d'aide à l'insertion manifestent un engouement pour les programmes et projets pour lesquels ils ont été recrutés. La participation à ces programmes est une aubaine pour l'apprentissage, l'acquisition de nouvelles expériences pour se construire une identité professionnelle, l'opportunité d'être socialisé dans le monde du travail et d'être dans des réseaux formels ou informels qui facilitent la transition et l'insertion professionnelle.

Mais, au-delà des fonctions qu'elles peuvent jouer, les structures d'aide à l'insertion mises en place connaissent des dysfonctionnements d'ordre structurel et organisationnel qui ne permettent pas d'avoir une lecture objective de leurs activités, de leur impact social.

Pour l'Etat central comme pour les jeunes, l'accès à l'emploi est une priorité. Qu'en est-il des communes ? Peut-on dire aujourd'hui que pour les communes investiguées, l'accès à l'emploi est une priorité ? Quelle en seraient les mobiles et quelles actions publiques pour l'insertion professionnelle entreprennent ou peuvent entreprendre les communes pour s'engager dans la dynamique de promotion de l'insertion professionnelle ? Telles sont les questions auxquelles nous avons tentées de répondre dans ce chapitre où nous avons fait état des débats et des enjeux autour de la gouvernance locale de l'insertion professionnelle.

D'une part, nous avons démontré que les communes sont potentiellement ; (nous basant sur les textes de la décentralisation), compétentes pour traiter de la formation professionnelle, l'une des marches essentielles pour assurer l'insertion professionnelle. Mais, l'effectivité de l'exercice de cette compétence reste un défi. Les interventions des communes dans la formation professionnelle visant l'insertion ou la reconversion sont quasi inexistantes. Même les financements de la formation sont faits par l'Etat central et les partenaires au développement.

D'autre part, par rapport à l'emploi, nous avons relevé des controverses en ce qui concerne la création de l'emploi dans les communes. Les informations collectées ont permis de

confronter la compréhension que les acteurs politiques au niveau local ont de l'emploi et celle des experts en matière de politique d'insertion professionnelle. Ici, également, nous avons relevé que les communes sont potentiellement compétentes pour créer des conditions pour améliorer l'employabilité au niveau de leur territoire. L'opérationnalisation des huit (08) domaines de compétences des communes à statut particulier peut donner l'illustration de ce qu'une commune peut créer de l'emploi dans chaque secteur socio-économique. Nous avons également démontré qu'à minima, les communes peuvent constituer des relais, des territoires d'adaptation ou des soutiens aux politiques publiques conduites par l'Etat central.

A titre d'exemples, nous avons achevé ce chapitre par deux cas pratiques puisés dans les réalités socio-anthropologiques des communes ciblées : Porto-Novo, Cotonou et Parakou.

Lorsqu'on aborde la problématique de l'insertion professionnelle, les approches d'explication évoquent la nécessité pour les structures économiques et les structures de formations de s'ouvrir les unes aux autres. Mais, cette ouverture n'est pas systématique. Elle implique la mise en place des mécanismes institutionnels qui facilitent durablement l'ouverture. En fait, l'analyse des structures impliquées dans la politique d'insertion met en évidence un certain nombre de défis structurels à relever. Nous avons tentés d'appréhender ces défis à partir d'une analyse structuro-fonctionnaliste du système d'insertion professionnelle. Pour rappel, il s'agit de quatre (04) défis majeurs à savoir : (1) la cohérence structurelle, (2) la cohérence externe à chaque pôle (3) la cohérence interne à chaque pôle et (4) la cohérence des systèmes de valeurs. L'analyse de ces défis conduit à la compréhension de l'environnement du travail, l'environnement de la formation, l'environnement des structures d'aide à l'insertion ; car elle offre une opportunité pour comprendre

Sur un autre angle d'analyse, les observations empiriques et la production scientifique relèvent depuis plusieurs années déjà, des indices laissant comprendre un recul du rôle de l'État et son intervention directe dans la promotion de l'emploi. Aujourd'hui, encore, l'on est

à la recherche de l'adéquation formation entre la formation et l'emploi. D'un point de vue de la gouvernance, l'on s'interroge sur l'articulation entre l'Etat et les communes pour la promotion de l'emploi. Ailleurs, les dispositifs sont mis en place et expérimentés pour permettre une meilleure prise en charge des préoccupations sociales liées à l'insertion professionnelle. Pour soutenir nos propos, nous avons cité les exemples de la France, de l'Allemagne et du Canada, qui apparaissent à nos yeux des pays qui se sont engagés dans un processus d'innovation sociale par l'expérimentation des approches d'une co-gestion de la politique d'insertion entre l'Etat central et les entités décentralisées.

Enfin, dans une lecture interactionniste de l'objet de la recherche, nous avons démontré que la préoccupation de l'insertion professionnelle est essentiellement individuelle. Elle projette l'individu dans des environnements dont il doit chercher à comprendre les contours, les logiques, les acteurs pour mieux définir ses stratégies d'insertion et, au besoin, réajuster son projet professionnel. Dans ce cadre, les interactions autour des structures d'aide à l'insertion en donnent une certaine illustration. Lorsque les possibilités d'insertion s'avèrent difficiles ou quasiment impossibles, l'acteur social est capable de s'adapter aux nouveaux contextes d'insertion en rapport avec la formation, l'aide à l'insertion et l'insertion proprement dite.

CONCLUSION GENERALE

1. Rappel des grandes lignes de la recherche

Tout au long de cette recherche, la thèse que nous avons défendue est la commune peut être un territoire de régulation du système d'insertion par l'offre de formation et l'offre des services publics d'emplois. Autrement dit, les communes représentent des acteurs importants dans la structuration du marché de travail pour le développement socio-économique au niveau local. Ainsi, la participation des communes aux politiques d'insertion professionnelle implique une appropriation de leurs compétences en la matière. C'est la quintessence de la problématique de cette thèse, construite autour de deux hypothèses spécifiques.

En effet, dans le développement de cette thèse, nous avons fait état de la forte centralisation des politiques d'insertion. Dans une perspective socio-historique, nous avons exposé comment les politiques publiques d'insertion professionnelle ont évolué dans le temps, tenant compte des facteurs conjoncturels et structurels, des contraintes endogènes et celles exogènes. Cette approche d'analyse a mis en évidence l'omniprésence de l'Etat et la mise à l'écart des communes ; en dépit du contexte émergent de la décentralisation à partir des années 2000.

L'analyse des résultats fait état d'une gouvernance locale de l'insertion professionnelle en balbutiement. La faible territorialisation des dispositifs d'aide à l'insertion et les difficultés croissantes d'accès à l'emploi témoignent de la faible implication des communes dans les politiques publiques d'insertion professionnelle.

Dans l'exposé de l'insertion professionnelle telle qu'elle est vécue par les jeunes, il s'est avéré que la construction des réponses institutionnelles et politiques au problème social de l'emploi relève exclusivement de la responsabilité de l'Etat central, à travers le gouvernement. Le parcours des demandeurs dans le maquis des différents dispositifs d'aide à

l'insertion révèle des dysfonctionnements évidents que nous avons mis en exergue. En termes de la gouvernance, on peut retenir l'insuffisance de coopération entre l'Etat central et les communes. Les résultats de la recherche confirment la première hypothèse de recherche à travers laquelle, nous avons postulé que l'insertion professionnelle est liée à l'efficacité des politiques d'emplois et aux trajectoires biographiques des jeunes.

Ces constats suggère que l'Etat central, conformément aux textes sur la décentralisation, s'engage dans une décentralisation des politiques et actions publiques visant l'insertion professionnelle. Mais, pour y arriver, le principal verrou à sauter est l'incompréhension des liens étroits entre l'insertion et le développement local aux plans social et économique. En analysant les débats et les enjeux qui entourent la gouvernance locale de l'insertion professionnelle, nous avons explicité les relations possibles entre l'insertion et le développement local aux plans social et économique. Les développements que nous avons faits à ce sujet corroborent la deuxième hypothèse de la recherche. Cette hypothèse suggère que la mise en œuvre des compétences par les communes favorise une gouvernance locale de l'insertion professionnelle.

Au demeurant, l'insertion professionnelle reste un peu comme un « fait social total » qui, au-delà de l'accès à l'emploi, structure d'autres dimensions de la vie social à savoir : éducation, formation, logement et santé ; pour ne citer que les plus essentielles. Ces préoccupations sociales peuvent être prises en compte dans le cadre de la gouvernance locale. L'emploi stable garantissant l'épanouissement personnel, les acteurs sociaux et les institutions sont en mesure de modifier leurs rapports à l'éducation et la formation ; considérées comme des piliers qui sont à l'avant-garde du processus d'insertion. Pour comprendre les interactions possibles, les enjeux, nous avons inscrit la recherche dans un cadre théorique composite susceptible d'aider à construire, au moins sur le plan théorique, l'articulation entre les différents pôles et les différents acteurs du système d'insertion professionnelle.

2. Contributions de la recherche

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, il est important aux termes de la présente recherche, de ressortir sa plus-value aux plans heuristique et pratique. En effet, les résultats de la présente recherche relèvent d'une approche particulière dans l'analyse de la décentralisation, celle des pratiques des acteurs. Elle met en exergue le lien entre l'insertion et le développement local aux plans social et économique. En suggérant le décloisonnement des politiques publiques d'insertion, elle révèle que ce type d'organisation permettra un traitement efficace de la question du chômage et va assurer une réponse adaptée à la diversité des besoins et situations locales. Le territoire apparaît alors comme une alternative pertinente puisqu'il permet de prendre en compte de manière globale les problèmes, mais assure également une proximité géographique et historique avec les populations pour un meilleur diagnostic et une meilleure satisfaction des besoins locaux en matière d'emplois.

Par ailleurs, ces résultats s'inscrivent dans la logique de poser les problèmes de la décentralisation. Ils confirment la pertinence du territoire local pour rendre compte de l'impact concret d'une politique publique en matière d'insertion. Aussi convient-il de préciser que les résultats obtenus de l'analyse répondent à la préoccupation majeure exposée dans la problématique. Ils confirment la pertinence et la complémentarité des paradigmes utilisés à cette fin. De plus, ils appuient la valeur empirique des recherches ayant recours à la problématique de la « décentralisation ».

Dans la pratique de la gouvernance locale, elle suggère un renouvellement d'approche des acteurs locaux en matière de développement et de promotion de l'emploi à la base. Ce renouvellement d'approche se situe à trois niveaux principaux : l'engagement pour une formation professionnelle responsabilisante, l'engagement pour une dynamique de restructuration de l'économie locale autour des pôles de développement identifiés et

l'engagement pour une prise en charge effective de la gestion de la transition professionnelle, dans le cadre d'un éventuel transfert de cette compétence aux communes.

Dans un contexte où la question de l'emploi a des implications politiques, il est utile que les communes en revendiquent la compétence pour ne pas donner l'impression de saisir de façon opportune les occasions électorales pour faire de la promotion de l'emploi un slogan politique. Avec la masse des personnes en difficulté d'insertion, la survie des acteurs politiques pourraient, dans les années à venir, dépendre du traitement social pertinent et durable qu'ils feront du chômage des jeunes. A cet effet, il nous a paru important d'esquisser quelques perspectives d'actions au niveau des communes investiguées.

La présente recherche n'a pas abordé tous les aspects de l'insertion professionnelle. Nous estimons avoir défriché le champ de l'insertion professionnelle car il y a des questions qui restent en suspens et qui peuvent faire l'objet d'autres recherches ultérieures.

3. Quelques pistes de recherche

Quelles perspectives de recherche se dessinent à la suite de l'analyse et de l'interprétation des résultats de la présente recherche ? Nous n'avons pas la prétention d'avoir réalisé une recherche complète. Le fond du sujet n'est pas vidé. L'analyse des résultats de recherche soulève d'autres préoccupations scientifiques qu'il convient d'exposer afin de les poursuivre plus tard ou de les défricher pour d'autres chercheurs qui vont s'intéresser à la problématique de l'insertion professionnelle en rapport avec la gouvernance locale.

Au cours des travaux de terrains, les rencontres avec les interlocuteurs nous ont permis de nous rendre à l'évidence que la question de l'emploi est une préoccupation sociale majeure. Elle se trouve au confluent de plusieurs autres préoccupations qu'il faut prendre en compte. Ces préoccupations sont de l'ordre de la santé, du logement et du transport. Ces préoccupations anodines, en apparence, sont très pertinentes dans un contexte où le salaire

minimal interprofessionnel garanti (SMIG) est très faible, soit 40.000 f CFA. Dans quelles mesures ces différentes préoccupations influencent les conditions d'insertion sur le marché de l'emploi ?

Aussi convient-il de mentionner que la présente recherche n'a pas tenu compte d'une stratification sociale des acteurs sociaux concernés par la préoccupation de l'emploi. Autrement dit, il est important que d'autres recherches abordent pour voir comment et en quels termes se pose la préoccupation de l'insertion professionnelle dans tous les segments de la vie socio-économique. Les femmes ont-elles plus difficultés à s'insérer que les hommes ? Quelles sont les conditions d'insertion professionnelle des personnes handicapées ? Dans quelles tranches d'âge les préoccupations d'insertion sont-elles plus prégnantes ? Quels sont les signaux du marché du travail ? Quelles sont les préoccupations émergentes en matière de travail et d'emplois (technologie de l'information et de la communication, l'organisation du travail, structuration de l'économie, etc.). Il serait intéressant, dans le prolongement de la thèse, d'étudier ces préoccupations sociales et économiques au niveau des territoires pour soutenir le développement et la promotion de l'emploi.

En outre, en ce qui concerne la gouvernance, il est nécessaire de chercher à comprendre à la base comment restructurer l'économie locale essentiellement informelle et dominée par l'artisanat pour l'inscrire dans une perspective d'entrepreneuriat. Quels sont les mécanismes à mettre en place pour que la restructuration de l'économie parte de la base vers le sommet pour créer des conditions de travail formel décent ? Quels sont les métiers porteurs que cette restructuration de l'économie va induire ? Nous estimons que ce sont des questions importantes qui pourraient faire l'objet d'une recherche.

Toujours dans la logique de la gouvernance, la perspective d'une gestion décentralisée des politiques publiques d'insertion professionnelle va stimuler la concurrence saine entre les

communes en relation avec leur compétitivité économique et le bien-être individuel et collectif qu'elles génèrent pour les acteurs sociaux à la base. En postulant que les communes vont s'engager, à moyen ou long terme, dans la promotion de l'emploi à la base, il serait intéressant que des recherches soient conduites dans une logique comparative des diverses expériences qui seront faites. Enfin, au-delà des raisons objectives qui ont motivé le choix des communes à statut particulier il serait utile de savoir comment le marché du travail est organisé dans les autres communes ordinaires. Comment se présentent les préoccupations de l'emploi dans ces communes essentiellement rurales ? Quelles sont les dynamiques locales dans ces communes potentiellement porteuses de perspectives pour l'insertion professionnelle ?

Comme tout lecteur peut s'en rendre compte, la présente recherche est un chantier inachevé. Elle soulève d'autres préoccupations sociales pertinentes que nous pouvons approfondir ultérieurement ou qui pourraient intéresser d'autres chercheurs.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Aboubakar, A., A., (2002). Analyse de la problématique de l'emploi en République du Bénin : l'expérience de Cotonou, Institut National Supérieur de l'Education Populaire et du Sport (INSEPS) ; Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 89 p.
2. Ackerman, J., M., (2005). Responsabilisation sociale dans le secteur public- Réflexion conceptuelle, Social Development Papers – Participation and civic engagement, Publication N° 82, 42 p.
3. Adjovi, E., G., S., (2010). Politiques macro-économiques au Benin : progrès, limites et perspectives. Projet de renforcement des capacités en conception et analyse des politiques de développement. Document de Travail n° 010/2010, 100 p.
4. Ahodekon, S., C., C., (2014). « Contribution à l'étude des possibilités de formation des jeunes déscolarisés au Bénin : cas de la ville de Porto-Novo », Annales de l'Université de Lomé, Tome XXXIV-1, série Lettres et Sciences humaines, ISSN 1016-9202, pp. 27-41.
5. Amedome, A., E., (2013). De la formation à l'insertion professionnelle des cadres de jeunesse formés en Andragogie, sortis de l'INJEPS entre 2008 et 2012, Institut National de la Jeunesse de l'Education Physique et du Sport (INJEPS), Mémoire de Maîtrise, Option Andragogie, Université d'Abomey-Calavi, 75 p.
6. Amoussou, C., F., (1998). Insertion sociale et professionnelle des jeunes à risque au Bénin: modélisation d'un centre-pilote de jeunesse pour une éducation de deuxième chance ; mémoire présenté à Université du Québec à Trois-Rivières, Université du Québec, p. 246
7. Amouzouvi, D., H., (2004). Le Marché de la Religion au Bénin, Berlin, édition Koester, 291 p.
8. Assogba, Y., (2000). Insertion des jeunes, organisation communautaire et société. L'expérience fondatrice des Carrefours jeunesse-emploi au Québec. Sain-te-Foy, Presses

- de l'Université du Québec; Les Classiques des sciences sociales, <http://classiques.uqac.ca> ; 125 p.
9. Assogba, Y., (2008). Développement communautaire en Afrique : comprendre la dynamique des populations ; Les Classiques des sciences sociales, <http://classiques.uqac.ca> ; 125 p.
 10. Assogba, Y., (2011). « Insertion des jeunes exclus en Afrique », Université du Québec en Outaouais (UQO) Alliance de recherche université-communauté (ARUC-ISDC) Axe 1 Développement social Série : Recherches, numéro 39, Les Classiques des sciences sociales, <http://classiques.uqac.ca> ; 27 p.
 11. Bourdieu, P. & Passeron, J.-C. (1970). La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement, Paris, Les Éditions de Minuit
 12. Baudelot, C. & Establet R. (1971). L'école capitaliste en France, Paris, Maspéro
 13. Baba-Moussa A.-R., (2003). Associations de jeunesse au Bénin. In: Agora débats/jeunesses, 32, Les jeunes et le racisme. pp. 108-119.
 14. Baba-Moussa, A-R., (2006). « Problématique de la crise de l'éducation en Afrique francophone », Actes des Assises francophones de l'éducation et de la formation p. 237-248
 15. Baba-Moussa, A-R., Moussa, M. M. & Rakotozafy, J. (2014). Fondements et philosophie de l'éducation des adultes en Afrique. Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL) et Les Presses universitaires d'Afrique, UNESCO, Collection Perspectives Africaines de l'Education des Adultes (COLLECTION APAL), 292 p.
 16. Bako, A., N., & Kpatchavi, C., A., (2009). Décentralisation et fourniture de services publics dans la commune lacustre des Aguégoués (Sud-Bénin), ed du Flamboyant, SNV, 259 p.

17. Banque mondiale, (1989). Rapport sur le développement dans le monde en 1989, système financier et développement, indicateurs du développement dans le monde, Paris (France), Editions ESKA, 402 p.
18. Banque mondiale, (2001), Rapport sur le développement du monde 2000/2001, Combattre la pauvreté,
19. Barlet, S., Baron C. et Lejosne N., (2011). Métiers porteurs : le rôle de l'entrepreneuriat, de la formation et de l'insertion professionnelle à partir de l'analyse de trois pays en développement, Agence française de développement, Document de travail, 111, p. 89.
20. Becker, H., S. (2002). Les ficelles du métier. Paris, La Découverte, 354 p.
21. Belanger, P., W. et Rocher, G., (1970). Introduction. Éléments d'une sociologie de l'éducation. Un texte publié dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales", 2004, 19 p.
22. Benoit-Guibolt, O., Helmut R. et Markus S., (1993). Le chômage des jeunes en France et Allemagne. Travail et emploi, N°59, pp. 48-63
23. Carnoy, M., (1977). Education et l'emploi: une étude critique, Organisation des Nations Unies pour l'Education la Science et la Culture, Institut International de Planification de l'Education, série Principes de la planification de l'éducation - 26, 106 p.
24. Castel, R., (1995). Les métamorphoses de la question sociale, Paris. Fayard, 490 p.
25. CEREQ, (2012). Parcours en formation et en emploi : Quels enseignements pour l'action? Troisièmes rencontres interrégionales Céreq - DARES - inter CARIF OREF, Relief 40, 153 p.
26. CEREQ, (2008). L'expertise formation-emploi à l'épreuve des territoires ; Troisièmes rencontres interrégionales Céreq - DARES - inter CARIF OREF, Relief 26, 100 p.
27. Chevalier, D., (2003). Les chemins de l'insertion : une étude empirique menée dans cinq pays européens pour une meilleure compréhension des processus d'insertion, d'exclusion

- et de reproduction des inégalités sociales. Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sociologie, Université Nancy II ; U.F.R. Connaissance de l'Homme, 309 p.
28. Couppe, T., Mansuy M., (2004). L'insertion professionnelle des débutants en Europe : des situations contrastées. In: Economie et statistique, n° 378-379. Bilan Formation-Emploi. De l'école à l'emploi : parcours. pp. 147-165.
29. CREDOC, (2012), les jeunes d'aujourd'hui : quelle société pour demain ?, n° 292, 217 p.
30. Dantier, B., 2008. Structuralisme et méthodes de recherche en sciences sociales : Claude Lévi-Strauss, Anthropologie structurale, Collection : "Les classiques des sciences sociales", <http://classiques.uqac.ca/>, 53 p.
31. Davister, C., Defourny J. et Gregoire O., (2004). Les entreprises sociales d'insertion dans l'union européenne : un aperçu général ; Revue internationale de l'économie sociale : Recma, n° 293, 2004, p. 24-50.
32. Davodoun, C. C., (2013). Examen de fin d'apprentissage traditionnel (EFAT) : une approche originale et inédite d'amélioration de l'apprentissage traditionnel au Bénin, Bureau d'appui aux artisans, 34p.
33. De Sardan, J-P, O., (2009), Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest, Working Paper No. 4, 59 p.
34. Demaziere, D., (1998). *Comment raconter son insertion professionnelle et dire le "vrai travail" ?* In: Agora débats/jeunesses, 14. Les nouvelles modalités d'accès à l'emploi des jeunes. pp. 33-44.
35. Demazière, D. & Dubar C. (dir.) (1994) L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire. Trajectoires biographiques et contextes structurels, Documents CEREP, n° 91.

36. Denieuil, P-N et Laroussi H. (2005). Le développement social local Origines et filiations – Tome 1. Laboratoire de Sociologie du Changement des Institutions IRESCO – Paris, Dossier d'étude N° 69
37. Djègui, M. J., (2012). Dispositifs et systèmes de financement de la formation agricole et rurale, Enquête sur neuf centres de formation au Bénin ; Réseau international Formation Agricole et Rurale (FAR), Rapport d'étude, Volume 1, 170 p.
38. Dorval, B., (2010). Gouvernance : Théories et pratiques ; Classiques des sciences sociales, 307 p.
39. Dubar, C., (1992). Formes identitaires et socialisation professionnelle. In: Revue française de sociologie, 1992, Organisations, firmes et réseaux. pp. 505-529.
40. Dubar, C., (2001). « La construction sociale de l'insertion professionnelle ». Dossier *entre éducation et travail : les acteurs de l'insertion*. Revue Éducation et Sociétés n° 7/2001/1. pp. 23-36.
41. Dubar, C., (1998). Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion, in Charlot B. et Glasmann D. (dir.) 1998 *Les jeunes, l'insertion, l'emploi*, Paris, PUF, pp. 30-38
42. Duchesne, C., & Kane R., (2010). Défis de l'insertion professionnelle et dispositifs d'encadrement, MCGILL journal of education • vol. 45 No 1, pp. 63-80.
43. Durkheim, É., (1893). De la division du travail social. Paris : Les Presses universitaires de France, 1967, huitième édition, 416 pp. Collection : Bibliothèque de philosophie contemporaine ; édition électronique, les Classiques des Sciences Sociales.
44. Ehrhart, C., (2006). Croissance, redistribution et lutte contre la pauvreté : l'évolution non linéaire de l'approche de la Banque mondiale, L'Actualité économique, vol. 82, n° 4, p. 597-641.
45. Fond Africain de Développement, (1997), Second programme d'ajustement structurel, Rapport d'achèvement, République du Bénin, 70 p.

46. Fournier, G. et Monette M., (2000), *L'insertion professionnelle : un jeu de stratégie ou un jeu de hasard?*, Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 196 p.
47. Gasquet, C. S., (2002). Une évaluation économétrique de l'impact des politiques publiques d'emploi sur les trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi, « *Formation tout au long de la vie et carrières en Europe* » 9^{ème} Journées d'études Céreq-Lasmas-IdL, Rennes, 15 et 16 mai 2002, pp. 51-79.
48. Gilbert, S. (2007), *Insertion professionnelle et migration des jeunes de la Région de Charlevoix*, Département de Sociologie, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval Québec, p. 234
49. Gilbert, L., Kamionka T. et Lacroix G., (2001). Les effets des dispositifs publics d'insertion en emploi destinés aux jeunes hommes défavorisés au Québec, *Economie et statistique* n° 345, 2001 – 5, pp. 55-94.
50. Giraud, C., (2004). *Histoire de la sociologie, Que sais-je ?* Presses Universitaires de France, p. 128.
51. Groupe de la Banque Africaine de Développement, (2003). Bénin : programmes d'ajustement structurel I, II ET III, Rapport d'évaluation de performance de projet (REPP), Département de l'évaluation des opérations (OPEV), p. 47.
52. Honlonkou, A. & Odjo Ogoudele, D., (2010). Les institutions du marché du travail face aux défis du développement : le cas du Bénin. Bureau international du Travail, Secteur de l'Emploi, Unité de recherches et analyses sur l'emploi, Département de l'analyse économique et des marchés du travail. - Genève: BIT, 2010 1 v. (Document de travail de l'Emploi n° 66), 64 p.
53. Huannou, A., & Gomez M-R., (2009). L'éducation au service du développement du Bénin, CIPB, 113 p.
54. Hugon, P., (1998). Ajustement structurel, emploi et rôle des partenaires sociaux en

- Afrique francophone, Cahiers de l'emploi et de la formation, N° 28, Organisation internationale du Travail, 62 p.
55. Imorou, A-B., (2014), L'entretien en sciences sociales: connaissance et utilisation d'un outil souple mais contraignant, Communication présentée au cours de la sortie pédagogique des doctorants de la promotion 2013-2014.
56. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), (2013). Transition vers le marché du travail des jeunes femmes et hommes au Bénin. Work4Youth Série de publication No 7, 83 p.
57. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), (2012). Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des ménages, (EMICoV 2011), 2ème Edition, 171 p.
58. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), (2014). Evaluation de la pauvreté au Bénin, Rapport, 233 p.
59. Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE), (2016). Principaux indicateurs socio-démographiques et économiques (RGPH-4, 2013), p. 27.
60. Keke, J-C. S. et Biaou A., (2010), Dynamique du marché du travail au Bénin ; Projet de renforcement des capacités en Conception et Analyse des Politiques de Développement, Etudes & Documents n° 002/2010, 39 p.
61. Khristova, A., (2001), Comparer les situations des jeunes face à l'emploi dans quatre pays européens : des enjeux pour l'intégration européenne et les déterminants sociétaux. Communication présenté aux 8èmes Journées d'études Céreq – Lasmas-IdL, Marseille, 17 et 18 mai 2001 « Construction et usage des catégories d'analyse », p. 14.
62. Kiamba, C-E, (2007). Construction de l'Etat et Politiques de l'Enseignement au Congo-Brazzaville, de 1911 _a 1997. Une contribution à l'analyse de l'Action publique en

- Afrique noire. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de Bordeaux; Université Montesquieu - Bordeaux IV, 417 p.
63. Kieffer, A. et Tanguy L., (2001). Les mouvements de la recherche sur l'insertion sociale, 1980-2000 ; Dossier *Entre éducation et travail : les acteurs de l'insertion*. Revue Éducation et Sociétés n° 7/2001/1. pp. 95-109.
64. Kpatchavi, C. A., (2010). Décentralisation Reddition des comptes et services sociaux de base au Bénin : expériences des communes de Dogbo-Ouinhi et Sinendé, ed Ablodè 2010, SNV, 184 p.
65. Kuhn, P. & Skuterud M., (2004). Internet Job Search and Unemployment Durations, *The American Economic Review*, vol. 94 No. 1, pp. 218-232.
66. Kuhn, P. & Mansour H., (2011). Is Internet Job Search Still Ineffective? Discussion Paper No. 5955, p. 36.
67. Kuhn, T. S., (1972). *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, 284 p.
68. Laflamme, C., (1984). Une contribution à un cadre théorique sur l'insertion professionnelle des jeunes, *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 10, n° 2, 1984, p. 199-216.
69. Laflamme, C., (1989). L'école, les nouvelles technologies et l'insertion professionnelle des jeunes, *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 15, n° 2, 1989, p. 231-246.
70. Laflamme, C. (dir.), (1993), *La formation et l'insertion professionnelle: enjeux dominants dans la société postindustrielle*, Université de Sherbrooke, Bibliothèque nationale du Québec, Édition du CRP, Montréal, 318 p.
71. Laflamme, C., (1996). Inflation des diplômes et insertion professionnelle des jeunes : situation des diplômés du secondaire professionnel et du cégep technique sur le marché de l'emploi ; *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 22, n° 1, 1996, p. 47-72.

72. Langley, P. et al, (2005). Premiers pas des communes au Bénin : enseignements du processus de la décentralisation, Institut Royal des Tropiques (KIT), Série : Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 371, KIT Politiques et Pratiques du Développement, 80 p.
73. Lasserre, R., (2014). La formation professionnelle en Allemagne : dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation d'un système, IFRI, Note du Cerfa 112, 41 p.
74. Laville, J-L., (1990). L'insertion par l'économie en France, Nouvelles pratiques sociales, vol. 3, n° 1, 1990, p. 129-137.
75. Lebaron, F. (2007). Sociologie en 35 fiches. EXPRESS SUP, DUNOD, 160 p.
76. Maiten, B., (2001). « Cadres institutionnels et rôle des organisations dans la construction de la formation professionnelle des jeunes ». Dossier *entre éducation et travail : les acteurs de l'insertion*. Revue Éducation et Sociétés n° 7/2001/1 .pp. 37-50
77. Manterola, J-J, (2013). Gouvernance des entreprises sociales d'insertion basques : le marché en guise de débat ; Revue internationale de l'économie sociale : Recma, n° 327, 2013, p. 43-62.
78. Mauger, G., (2001). « Les politiques d'insertion [Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail] », Actes de la recherche en sciences sociales. Nouvelles formes d'encadrement. Vol. 136-137, pp. 5-14.
79. Mayer, R. & Laforest, M., (1990). Problème social : le concept et les principales écoles théoriques, Service social, vol. 39, n° 2, 1990, p. 13-43.
80. Mendras, H. et Etienne, J. (2004). *Les grands thèmes de la sociologie par les grands sociologues*. Edition Armand Colin. 252 p.
81. Migan, G., (2014), Politiques et dispositifs d'insertion professionnelle et de création d'emplois, Rapport Pays, p. 38.

82. Ministère du développement, de l'analyse économique et de la prospective, (2012). Rapport de suivi 2012 de la mise en œuvre des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) au Bénin, 167 p.
83. Mircea, V., (2003). L'insertion sociale et professionnelle des jeunes «désengagés». Analyse du programme d'intervention de La Réplique, Institut National de la Recherche scientifique, Observatoire Jeunes et sociétés, 130 p.
84. Mumpasi Lututala, B., (2012). Capacités nécessaires pour l'accès à l'emploi en Afrique Subsaharienne ; Results for Development Institute (R4D), Rapport projet Innovative Secondary Education For Skills Enhancement (ISESE), p. 51.
85. Nekpo, C., (1999), Education et culture, Tomes 1 et 2 CNPMS
86. Paré Kaboré, A., Nabaloum-Bakyono, R. (2014). Socio-psychologie de l'éducation des adultes en Afrique. Institut de l'UNESCO pour l'apprentissage tout au long de la vie (UIL) et Les Presses universitaires d'Afrique, UNESCO, Collection Perspectives Africaines de l'Education des Adultes (COLLECTION APAL), 279 p.
87. Paugam, S., (1999). Formes d'intégration professionnelle et attitudes syndicales et politiques. In: Revue française de sociologie, 1999, 40-4. pp. 715-751.
88. Pelletier, M. (1978). Les fonctions de la sécurité sociale : l'idéologie. Montréal
89. Pierre, A., (2009). Les entreprises d'insertion sociale à Montréal : trajectoire des participants ; Lien social et Politiques, n° 61, 2009, p. 171-185.
90. PNUD, (UNDP Oslo Governance) Centre, Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale, p. 68.
91. Provencher, Y., Tremblay R. J., (2013). L'accompagnement vers l'emploi dans les carrefours jeunesse-emploi; la politique d'insertion à l'épreuve du terrain, regards sur le travail, Volume 9, n° 2, p. 14.

92. Quivy, R. et Van Campenhoudt, L. (1988). Manuel de recherche en sciences sociales. Paris, BORDAS, p. 271
93. République du Bénin, (2011). Plan National d'Actions pour l'Emploi 2012-2016, p. 43.
94. République du Bénin, (2013). Plan de Promotion de l'Emploi des Jeunes, p. 66.
95. République du Bénin, (2011). Politique nationale de l'emploi, 2011, p. 60.
96. République du Bénin, (2015). Rapport d'évaluation du plan national d'action pour l'emploi (PNAE), 2015, Version provisoire, p. 55.
97. République du Bénin, (2005). Politique nationale des ressources humaines communales, p. 25.
98. République du Bénin, (2014). Document de la réforme du cursus de l'enseignement et la formation techniques et professionnels au Bénin, 41 p.
99. Rezsóhazy, R. (1980). « Itinéraires pour l'étude du changement social », *Revue de l'Institut de Sociologie*, vol. 1 pp. 80-94.
100. Resnik, J., (2001). Le curriculum et la formation de sujets nationaux 1 en Israël, Dossier *Entre éducation et travail : les acteurs de l'insertion*. Revue Éducation et Sociétés n° 7/2001/1. pp. 169-189.
101. ROCARE, (2015). Formation professionnelle et apprentissage : les politiques et les pratiques de la formation professionnelle face aux défis de l'insertion professionnelle des jeunes, Etude transnationale 2, groupe 3, Rapport Bénin, Inédit, 130 p.
102. Rocher, G., (2004). Talcott Parsons et la sociologie américaine, Collection : "Les classiques des sciences sociales" , <http://classiques.uqac.ca/> 183 p.
103. Rogel, T., (2008). Introduction impertinente à la sociologie, 2ème édition, Editions Liris, 115 p.

104. Solen, B., (2013). Les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi : Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au sein d'une Maison de l'Emploi. Sociologie. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 540 p.
105. Tchibozo, G. (2011). Un modèle de stratégie individuelle de primo-insertion professionnelle
106. Tremblay, S., (1999). Du concept de développement au concept de l'après-développement : trajectoire et repères théoriques, Collection « Travaux et études en développement régional », Université du Québec à Chicoutimi, 52 p.
107. Trottier, C., (2001). « La sociologie de l'éducation et l'insertion professionnelle des jeunes ». Dossier Entre éducation et travail : les acteurs de l'insertion. Revue Éducation et Sociétés n° 7/2001/1 pp. 5-22.
108. UNESCO, (1995). Effets des Programmes d'Ajustement Structurel sur l'éducation et la formation, Conférence générale, Vingt-huitième session, Paris, p. 28.
109. Vernieres, M., Fourcade B., Paul J.-J., (1994). L'insertion professionnelle dans les pays en développement concepts, résultats, problèmes méthodologiques ; Tiers-Monde, tome 35, n° 140 ; pp. 725-750.
110. Vodounou, C., (2004). Pauvreté, croissance et ciblage : propriétés asymptotiques des estimateurs des élasticités avec application au Bénin, Revue d'économie du développement, Vol. 12, p. 65-84.
111. Vultur, M., (2006), "Diplôme et marché du travail. La dynamique de l'éducation et le déclassement au Québec." Recherches sociographiques pp. 41-68.

ANNEXES

Dr AHODEKON SESSOU Coovi Cyriaque

Ecole Doctorale Pluridisciplinaire de la Faculté des Lettres, Art et Sciences Humaines
(FLASCH/UAC)/
Téléphones : 95 45 49 48
E-mail : drahodecyrcefad@yahoo.fr

A qui de droit.

Objet : Autorisation de recherche sur le sujet intitulé : **Politique d'insertion et gouvernance locale au Bénin**

Je soussigné Dr AHODEKON SESSOU Coovi Cyriaque, Maitre de Conférence/CAMES et enseignant-chercheur à l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire (EDP) de la Faculté des Lettres, Art et Sciences Humaines (FLASCH/UAC), a pris connaissance du protocole de recherche du doctorant MOUMOUNI Amadou qui travaille sous mon encadrement scientifique et dont l'intitulé du sujet est cité en objet. J'approuve son projet de recherche et l'autorise à entamer toutes démarches de facilitation nécessaires à la réalisation de sa recherche.

A cet effet, je prie toute personne à qui cette recommandation sera présentée, de bien vouloir lui apporter l'appui nécessaire.

En foi de quoi, la présente recommandation lui est délivrée pour servir et valoir ce que de droit.

Dr Cyriaque C. S. AHODEKON
Sociologue - Sociolinguiste - Juriste
Université d'Abomey - Calavi
Maitre de Conférences des Universités (CAMES)

Dr Cyriaque Coovi SESSOU AHODEKON

MOUMOUNI Amadou
Doctorant en Sociologie du développement
Ecole Doctorale Pluridisciplinaire (EDP)
Faculté des Lettres, Art et Sciences Humaines (FLASH)
Université d'Abomey-Calavi (UAC)
N° Matricule : 11595409
Téléphone : 96 01 01 32/ 95 195351
Email : rabiamadou@gmail.com

Cotonou le 22 février 2016

A

Madame le Ministre de l'Emploi des
Jeunes, des Petites et Moyennes
Entreprises (MEJPME)

Objet : Demande d'autorisation de recherche

Cotonou

Madame le Ministre,

J'ai l'honneur de venir très respectueusement solliciter de votre bienveillance l'autorisation de réaliser ma recherche de thèse dans votre département ministériel.

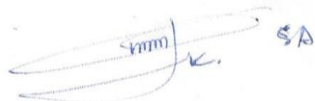
En effet, doctorant en 1^{ère} année de thèse dans la filière Sociologie du développement à l'Ecole Doctorale Pluridisciplinaire (EDP) de la FLASH-UAC, la problématique d'insertion professionnelle des jeunes constitue le centre d'intérêt de mes recherches. Le sujet que traite ma thèse est intitulé : « Politique d'insertion professionnelle des jeunes et gouvernance locale au Bénin ». Il s'agit pour moi d'étudier l'articulation entre les politiques d'insertion définies et mises en œuvre par l'Etat et les initiatives prises par des collectivités locales, notamment les communes à statut particulier (Cotonou, Porto-Novo et Parakou) en matière d'emplois des jeunes.

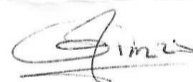
Dans le cadre de cette recherche à visée essentiellement académique, certaines directions et institutions de votre département ministériel s'occupant des questions d'insertion, m'intéressent, en raison de leurs activités d'aide publique à l'insertion des jeunes de toutes les conditions socioprofessionnelles.

Je voudrais avoir des entretiens avec des cadres de ces directions et institutions sur l'objet de la recherche. Pour y arriver, votre autorisation est nécessaire. Elle me donnera des facilités pour accéder à ces directions et institutions.

Dans l'espoir qu'une suite favorable sera donnée à ma demande, je vous prie d'agréer Madame le Ministre, l'expression de ma profonde gratitude.

Reçu le 22/02/2016

 SA



MOUMOUNI Amadou

P.J : Autorisation de recherche du Directeur de thèse

**OUTIL DE COLLECTE D'INFORMATIONS A L'INTENTION DES
RESPONSABLES COMMUNAUX (élus et cadres techniques)**

Sujet : Politique d'insertion professionnelle au Bénin : Rôles des communes

Madame/Monsieur, cet outil de collecte d'informations est anonyme et entre dans le cadre d'une recherche académique sur le sujet : Politique d'insertion professionnelle au Bénin : Rôles des communes. Les informations recueillies vont permettre de mieux comprendre la situation des jeunes face à leur insertion socioprofessionnelle et les rôles de l'Etat et des Communes dans l'amélioration de l'employabilité des jeunes.

I. Etat des lieux des politiques et pratiques de formation professionnelle

N°	Questions	Modalités
Q 01	Disposez-vous d'une politique de formation professionnelle ?	1. Oui 2. Non / _ /
Q 02	Si oui, à quelle catégorie de personnes s'adresse-t-elle?	1. Personnel de la Mairie 2. Jeunes en quête d'emploi 3. Jeunes exclus 4. Autre (à préciser) / _ /
Q 03	Par rapport aux jeunes en quête d'emplois et des jeunes exclus, y-a-t-il eu une étude pour déterminer leurs caractéristiques socio-démographiques?	1. Oui 2. Non / _ _ /
Q 04	Qu'est qui a motivé le choix d'investissement dans la formation professionnelle de ces jeunes ?	1. Social 2. Souci de rentabilité économique 3. Les deux 4. Autre (à préciser) / _ /
Q 05	Comment la décision a été prise ?	1. Conseil communal 2. Initiative du maire 3. Partenaire / _ _ /
Q 06	Pensez-vous que cette politique de formation professionnelle est utile ?	1. Oui 2. Non / _ _ /
Q 07	Si oui, quels sont les gains pour la commune ?	1. Avantages politiques 2. Avantages sociaux 3. Avantages économiques 4. Autres (à préciser) / _ _ /
Q 8	Sur quoi repose ce choix ?	1. Textes sur la décentralisation 2. PDC 3. Autres / _ _ /
Q 9	Quelles sont les difficultés ou les préoccupations que la mise en œuvre de cette politique d'insertion soulève au sein de la population	1. Difficultés matérielles 2. Difficultés organisationnelles 3. Difficultés techniques 4. Autres (à préciser) / _ _ / Description de la difficulté :
Q 10	Avez-vous une idée des métiers porteurs dans votre commune ?	1. Oui 2. Non / _ _ _ /
Q 11	Si oui, pouvez-vous nous en citer quelques exemples ?	1. 2. 3.

Q 12	Comment avez-vous identifié ces métiers porteurs ?	1. Sollicitation de l'expertise extérieure 2. Expertise interne à la Mairie 3. Etudes réalisées par autres organismes (PTF, ONG, etc.) 4. Autre (à préciser) / ___ /
Q 13	Avez-vous une idée des qualifications professionnelles demandées par des entreprises locales ?	1. Oui 2. Non / ___ /
Q 14	Quelles relations entretenez-vous avec les établissements de formation professionnelle ?	1. Partenariat 2. Conflit 3. Aucune / ___ / Description du type de relation :
Q 15	Si non, quelles sont les raisons qui expliquent cette situation ?	.....
Q 16	Pouvez-vous nous donner quelques exemples de programmes et projets de formation professionnelle importants que vous avez exécutés?	1. 2. 3.
Q 17	Quelle est la part de la formation professionnelle et éducation dans le budget local ?	.....
Q 18	Qui sont ceux qui interviennent dans le financement des formations?	1. Mairie 2. PTF 3. Mécène 4. Société civile / ___ / 5. Autres (à préciser)
Q 19	Dans quel but avez-vous réalisé tous ces programmes de formation professionnelle?	1. Insertion sociale 2. Insertion économique 3. Insertion professionnelle 4. Tout à la fois / ___ / 5. Autres (à préciser)

II. Employabilité/Insertion professionnelle

Q 20	Quelle place occupe l'emploi des jeunes par rapport aux autres secteurs de développement de votre commune ?	..... .....
Q 21	Tenez-vous des statistiques sur la situation de l'emploi dans la commune ?	1. Oui 2. Non / ___ /
Q 22	Avez-vous un rôle à jouer pour remédier à la situation de manque d'emplois dans la commune ?	3. Oui 4. Non / ___ /
Q 23	Disposez-vous d'une politique d'emploi des jeunes dans la commune ?	1. Oui 2. Non / ___ /
Q 24	Si oui, pouvez-vous nous dire son objet (son but, son objectif) ?	..... .....
Q 25	Si non, quelles sont les raisons qui expliquent cela ?	..... .....
Q 26	Quelle est sa portée ? (à quelle(s) catégorie (s) de jeunes s'applique-t-elle ?)	1. Jeunes diplômés 2. Artisans / ___ /

		3. Autres (à préciser)
Q 27	Quelles sont les difficultés ou les préoccupations que la mise en œuvre de cette politique d'insertion soulève au sein de la population ?	..... ..... .....
Q 28	Comment l'administration communale les traitera-t-elle ?	..... .....
Q 29	Quels sont les effets de cette politique sur l'employabilité des jeunes ?	..... .....
Q 30	Y a-t-il de nouvelles attentes ?	1. Oui 2. Non / /
Q 31	Si oui, lesquelles ?	..... .....
Q 32	Disposez-vous d'un service d'aide à l'insertion des jeunes ?	1. Oui 2. Non / /
Q 33	Quels rapports entretenez-vous avec les structures d'appui à l'insertion des jeunes, installées dans votre commune ?	1. Partenariat 2. Conflit 3. Aucune / / 4. Autres (à préciser)
Q 34	Quelles sont vos appréciations sur les services offerts par ces structures dans votre commune ?	..... .....
Q 35	Quelles relations entretenez-vous avec les entreprises locales ?	..... .....
Q 36	Disposez-vous d'un budget d'aide à l'insertion ?	1. Oui 2. Non / /
Q 37	Quels peuvent-être vos rôles dans la gestion de la crise de l'emploi au niveau local ?	1. Appui à la formation 2. Appui en équipement 3. Appui financier 4. Facilités fiscales et procédures administratives 5. Orientation et facilitation 6. Médiation avec les entreprises locales 7. Facilités d'accès au foncier et autres ressources pour des jeunes entrepreneurs / /
Q 38	Au regard du taux croissant de chômage chez les jeunes, et se fondant sur vos expériences, que peut-on faire aujourd'hui pour réellement relever le défi de réaliser un plein emploi pour la jeunesse ?	..... ..... ..... ..... .....

Merci pour votre collaboration

Numéro : / _____ /

Nom et prénoms de l'interlocuteur

Fonction :

Localité :

Date de l'enquête

Durée de l'enquête _____ H _____ min

**QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX JEUNES BENEFICIAIRES DES SERVICES DE
L'ANPE, FNPEEJ & OBSVJ.**

Madame/Monsieur, cet outil de collecte d'informations est anonyme et entre dans le cadre d'une recherche académique sur le sujet : Politiques d'insertion professionnelle au Bénin : Rôles des communes. Les informations recueillies vont permettre de mieux comprendre la situation des jeunes en matière d'insertion professionnelle et les rôles de l'Etat et des Communes dans l'amélioration de leur employabilité.

NB : Pour chaque question, veuillez choisir votre réponse dans la liste des réponses suggérées et inscrivez le chiffre correspondant dans la case.

MERCI DE VOTRE PRECIEUSE AIDE A LA REUSSITE DE CETTE RECHERCHE!

N°	QUESTIONS	ELEMENT DE REPONSE
Q 01	Identification	1. Sexe : 2. Commune : 3. Qualification/Diplôme :
Q 02	Quelle expression traduit au mieux votre situation actuelle ?	1. Chômeur 2. Sous-employé 3. Indépendant / /
Q 03	Quel type d'emplois recherchez-vous ?	1. Emploi salarié 2. Emploi indépendant 3. Autre / /
Q 04	Pensez-vous que la formation suivie peut vous permettre d'avoir le type d'emploi choisi ?	1. Oui 2. Non / /
Q 05	Quel mot utiliserez-vous pour décrire la situation de l'emploi dans votre commune ?	1. Plein emploi 2. Pénurie / /
Q 06	Si vous trouvez qu'il y a plein emplois, qu'est-ce qui explique cette situation, selon vous ?	1. L'Etat crée des emplois 2. La commune crée des emplois 3. Les entreprises emploient suffisamment 4. L'auto entrepreneuriat / /
Q 07	Si vous trouvez qu'il y a pénurie d'emplois dans votre commune, qu'est-ce qui explique cette situation, selon vous ?	1. Déficit de qualification 2. Insuffisance d'entreprises 3. Manque d'emplois communaux 4. Manque d'emplois/Etat 5. Autre / /
Q 08	Selon vous, votre commune peut-elle être pourvoyeur d'emplois ?	1. Oui 2. Non / /
Q 09	Si oui, comment ?	1. Recrutement pour l'administration locale 2. Appui à la formation professionnelle 3. Appui à la création des entreprises 4. Appuis à l'insertion socio-économique 5. Autre / /
Q 10	Si non, donnez quelques raisons	..........
Q 11	Quand pouvez-vous dire que vous avez du travail ?	1. Emploi de l'Etat 2. Emploi communal 3. Emploi dans une entreprise 4. Auto-emploi / /
Q 12	Quelles démarches d'insertion entreprenez-vous pour votre insertion professionnelle?	1. Etude du marché local 2. Exploration des opportunités d'emplois 3. Recherche d'information / /
Q 13	Votre appréciation sur les services offerts par des structures d'aide à l'insertion dans votre commune ?	1. Bien 2. Passable 3. Autre : / /

N°	QUESTIONS	ELEMENT DE REPONSE
Q 14	Que direz-vous pour illustrer les structures d'aide à l'insertion (ANPE, FNPEEJ, etc.?)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Passerelle vers le marché de travail 2. Instrument de lutte contre l'exclusion et la pauvreté 3. Autre / /
Q 15	Qu'est-ce que l'ANPE, FNPEEJ, Volontariat ont-ils apporté pour l'amélioration de votre employabilité ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formation 2. Orientation professionnelle 3. Négociation de votre stage 4. Autre : / /
Q 16	Quelles étaient vos attentes, au départ ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acquérir des expériences professionnelles 2. Trouver un emploi en fin de stage 3. Définir votre projet professionnel 4. Bénéficier des allocations 5. Autre : / /
Q 17	Pensez-vous que vos attentes ont été satisfaites	<ol style="list-style-type: none"> 1. Oui 2. Non / /
Q 18	Quelles sont vos perspectives actuelles ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Créer une entreprise 2. Attendre les recrutements de l'Etat 3. Suivre une formation professionnelle 4. Voyager 5. Prier Dieu 6. Autre : / /
Q 19	Que pensez-vous que l'Etat peut faire pour vous aider dans votre projet d'insertion professionnelle	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mieux vous former 2. Organiser des recrutements 3. Restructurer les structures d'insertion 4. Autre / /
Q 20	Quels peuvent-être les rôles des communes dans la gestion de la crise de l'emploi au niveau local ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Appui à la formation 2. Appui en équipement 3. Appui financier 4. Facilités fiscales 5. Orientation et facilitation 6. Médiation avec les entreprises locales 7. Facilités d'accès aux ressources locales 8. Autre / /

MERCI POUR AVOIR REPONDU A NOS QUESTIONS.

GUIDE D'ENTRETIEN ADRESSE AUX EXPERTS EN GOUVERNANCE LOCALE ET POLITIQUES D'EMPLOIS

Madame/Monsieur, cet outil de collecte d'informations est anonyme et entre dans le cadre d'une recherche académique sur le sujet : Politique d'insertion professionnelle au Bénin : Rôles des communes. Les informations recueillies vont permettre de mieux comprendre la situation des jeunes en matière d'insertion professionnelle et les rôles de l'Etat et des Communes dans l'amélioration de leur employabilité.

1. De vos échanges avec les jeunes, que représente l'emploi pour eux, selon vous ?
.....
.....
2. Selon vous, quelles sont les valeurs réelles d'un diplôme dans le contexte socio-économique actuel du Bénin?
.....
.....
3. Quel est selon vous, l'importance des stages professionnels dans l'obtention d'un emploi ?
.....
.....
4. Quelles sont vos appréciations des politiques publiques d'insertion au Bénin ?
.....
.....
5. Quelles sont vos appréciations des services offerts par les structures d'aide à l'emploi (ANPE, BPC, FNPEEJ, OBSVJ) ? Pensez-vous qu'on en a besoin réellement ?
.....
.....
6. Quels sens donnez-vous à une politique publique d'insertion professionnelle ?
.....
.....
7. Quels sont les acteurs qui interviennent dans une politique d'insertion professionnelle ? Selon quelles modalités ?
.....
.....
8. Pensez-vous que les communes peuvent aussi participer aux politiques publiques d'insertion professionnelle ? Comment ?
.....
.....
9. De vos connaissances des communes à statut particulier, quels sont, selon vous, les secteurs porteurs d'emplois au niveau desdites communes ?
.....
.....
10. Selon vous, quelles actions peuvent être engagées par la commune pour aider les jeunes à s'insérer professionnellement ?
.....
.....

GUIDE D'ENTRETIEN ADRESSE AUX ACTEURS INSTITUTIONNELS (structures d'aide à l'insertion, ONG, Association de jeunesse, etc.)

Question	Informations recherchées
1. A quand remonte les premières politiques d'insertion des jeunes ?	Historique de la situation de l'emploi au Bénin
2. Quel était le contexte ?	Contextes économique, social, politique
3. Quels étaient les enjeux ?	Enjeux économique, social, politique
4. Quelles sont les actions phares mises en œuvre à travers ces politiques ?	Programmes et projets d'insertion ; structures mises en place pour aider à l'insertion
5. Quels étaient les acquis ?	Les avantages aux plans : - Social - Economique
6. Quelles étaient les limites ?	Les insuffisances
7. Quel est l'état des lieux sur l'emploi des jeunes ?	Situation de l'emploi
8. Quelles sont les préoccupations actuelles que soulève le problème de l'emploi au sein de la population ?	Les besoins et les aspirations des communautés en matière d'emplois pour les jeunes
9. Comment l'administration publique (Etat et commune) les traitera-t-elle ?	Initiatives pour relever le défi de l'emploi
10. Quelles sont vos appréciations sur les services offerts par des structures d'aide à l'insertion dans votre commune ?	Perception sur l'efficacité, la pertinence et la durabilité des services offerts
11. Selon vous, quelles actions peuvent être engagées par la commune pour aider les jeunes à s'insérer professionnellement ?	Piste de résolution de la crise de l'emploi au niveau local

TABLE DES MATIERES

Sommaire	1
Remerciements	3
Sigles et acronymes	5
Liste des tableaux	7
Liste des graphiques	7
Liste des figures.....	7
Résumé.....	8
Abstract.....	9
INTRODUCTION GENERALE.....	10
0.1. Crise de l'emploi : une question de longue date.....	10
0.2. Le monopole de l'Etat central dans les politiques d'insertion.....	12
0.3. Organisation de la thèse	13
1 ^{ère} PARTIE. DE LA GOUVERNANCE DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DANS LES COMMUNES A STATUT PARTICULIER.....	14
Introduction à la 1ère Partie.....	15
Chapitre 1 : Eléments de problématique.....	16
1.1. Essai de clarification des concepts.....	16
1.1.1. Décryptage du concept ‘insertion professionnelle’	16
1.1.2. Décryptage du concept ‘gouvernance locale’	25
1.2. Communes : vecteurs importants de structuration du marché de travail local	33
1.2.1. Quelques constats de base.....	33
1.2.2. Communes : vecteurs de développement de la formation professionnelle.....	35
1.2.3. Communes : vecteurs de développement de l'emploi des jeunes	37
1.3. Du problème social au problème sociologique : l'insertion professionnelle	39
1.3.1. Ce qu'est un problème social	39
1.3.2. Inaction des communes en matière de politique d'insertion professionnelle	40
1.4. Hypothèses de recherche.....	41
1.4.1. Hypothèse générale	41
1.4.2. Hypothèses spécifiques.....	43
1.5. Objectifs de recherche.....	44
1.5.1. Objectif général.....	44
1.5.2. Objectifs spécifiques	44
Chapitre 2 : Cadre théorique et approche méthodologique	46
2.1. Recherches sur les politiques d'insertion et connaissances produites	46

2.1.1.	Construction de l'insertion professionnelle.....	46
2.1.2.	En contexte africain, l'insertion professionnelle est un problème récent	51
2.2.	Contribution de la recherche à la science et au développement	56
2.3.	Cadre de référence théorique et modèles d'analyse	57
2.3.1.	Cadre de référence théorique.....	57
2.3.2.	Modèles d'analyse.....	59
2.3.2.1.	<i>Décentralisation comme paradigme</i>	59
2.3.2.2.	<i>Analyse structuro-fonctionnaliste</i>	65
2.3.2.3.	<i>Interactionnisme symbolique</i>	68
2.4.	Démarche méthodologique.....	74
2.4.1.	Nature des données collectées.....	74
2.4.2.	Sites d'enquête et Populations cibles.....	75
2.4.2.1.	<i>Sites d'enquête : communes de Cotonou, Porto-Novo et de Parakou</i>	75
2.4.2.2.	<i>Populations cibles</i>	77
2.4.3.	Méthode d'échantillonnage.....	78
2.4.3.1.	<i>Échantillonnage quantitatif : technique et procédure</i>	78
2.4.3.2.	<i>Échantillonnage qualitatif : technique et procédure</i>	80
2.4.4.	Choix des techniques et outils pertinents d'enquête	81
2.4.4.1.	<i>Techniques de collecte des données</i>	82
2.4.4.2.	<i>Outils d'enquête</i>	83
2.4.5.	Traitement des données	86
2.4.5.1.	<i>Dépouillement, codification des outils, saisie et apurement des données</i>	86
2.4.5.2.	<i>Traitement et analyse des données</i>	87
2.4.6.	Les limites du travail et les difficultés rencontrées.....	88
Chapitre 3 : Politiques publiques d'insertion au Bénin		91
3.1.	Présentation du cadre général de la recherche : Bénin	92
3.1.1.	Contexte socio-démographique.....	92
3.1.2.	Contexte économique	93
3.1.3.	Marché de l'emploi des jeunes au Bénin	97
3.2.	Cadre normatif des politiques d'insertion professionnelle des jeunes.....	100
3.2.1.	Le cadre législatif et réglementaire de la formation professionnelle au Bénin.....	100
3.2.1.1.	<i>Cadre législatif</i>	100
3.2.1.2.	<i>Cadre réglementaire</i>	103
3.2.2.	L'insertion professionnelle dans les politiques de développement au Bénin	105
3.2.2.1.	<i>Bénin 2025 ALAFIA</i>	106
3.2.2.2.	<i>Politique Nationale de l'Emploi</i>	107
3.3.	Les PAS et l'évolution des politiques d'emplois 1990 à 2016	109
3.3.1.	C'est quoi un programme d'ajustement structurel (PAS) ?.....	109
3.3.2.	Implémentation des PAS au Bénin	110
3.3.3.	Effets directs et indirects des PAS sur la formation professionnelle	112

3.3.4.	Effets directs et indirects des PAS sur l'emploi	115
3.4.	Evolution des politiques d'insertion professionnelle au Bénin	118
3.4.1.	Les premières formes d'aide à l'insertion professionnelle	120
3.4.2.	Les modèles d'actions opérés à partir des années 1998 par l'Etat	123
3.4.3.	Le volontarisme de l'Etat central pour renforcer l'insertion professionnelle	125
3.4.3.1.	<i>Acteurs institutionnels d'insertion professionnelle des jeunes</i>	125
3.4.3.2.	<i>Programmes spécifiques pour l'insertion professionnelle des jeunes</i>	129
3.4.3.3.	<i>Mesures incitatives aux entreprises</i>	132
	Conclusion de la 1^{ère} Partie	134
	2^{ème} PARTIE. POLITIQUE D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET GOUVERNANCE	
	LOCALE	137
	Introduction à la 2^{ème} partie	138
	Chapitre 4 : Insertion professionnelle chez les jeunes.....	139
4.1.	Décryptage de la politique nationale de l'emploi.....	139
4.1.1.	Exposé du contenu de la politique nationale de l'emploi	139
4.1.1.1.	<i>Vision et objectifs de la politique nationale de l'emploi</i>	139
4.1.1.2.	<i>Défis de la croissance économique et de la formation</i>	141
4.1.1.3.	<i>Les principes directeurs de la Politique Nationale de l'Emploi</i>	141
4.1.2.	Crise de l'emploi : un fait structurel à l'économie	143
4.1.3.	Crise de l'emploi : un fait structurel au développement du capital humain	145
4.2.	Portrait général des jeunes rencontrés	149
4.2.1.	Représentations sociales des jeunes sur l'insertion professionnelle	149
4.2.2.	Actions publiques de l'Etat et des communes pour l'insertion professionnelle des jeunes	152
4.2.3.	Recours aux diverses structures d'aide à l'insertion	156
4.3.	Rapport des jeunes à l'insertion professionnelle.....	165
4.3.1.	Représentations sociales de l'emploi chez les jeunes	165
4.3.2.	Le diplôme et l'insertion.....	167
4.3.3.	Les stages professionnels et emploi.....	168
4.4.	Fonctions des structures d'aide à l'insertion et les structures d'occupation	172
4.4.1.	Fonctions sociales	172
4.4.2.	Fonction économique	174
4.4.3.	Fonction politique	175
4.5.	Dysfonctionnements des structures d'insertion professionnelle	176
4.5.1.	Le cas du FNPEEJ.....	180
4.5.2.	Le cas du FNM.....	182
4.5.3.	Le cas de l'ANPE.....	182
	Chapitre 5 : Développement local et insertion professionnelle	185
5.1.	Plan de formation professionnelle dans les communes	185

5.1.1.	Les déficits de la dimension territoriale de la formation professionnelle.....	186
5.1.1.1.	<i>L'offre de la formation professionnelle dans les communes</i>	186
5.1.1.2.	<i>Identification des métiers porteurs dans les municipalités</i>	192
5.1.1.3.	<i>Connaissance des profils de formation demandés par des entreprises</i>	195
5.1.1.4.	<i>Dynamique partenariale avec les établissements de formation professionnelle</i>	196
5.1.2.	Financements intérieurs de la formation professionnelle	197
5.1.2.1.	<i>Financement local de la formation professionnelle</i>	197
5.1.2.2.	<i>Contributions financières à la formation professionnelle au niveau national</i>	197
5.1.3.	Financement extérieur de la formation professionnelle	199
5.1.4.	Défis des communes pour le financement de la formation professionnelle	199
5.2.	Que font les communes pour promouvoir l'emploi ?.....	200
5.2.1.	Prise de conscience des enjeux de l'insertion professionnelle.....	200
5.2.2.	Les politiques passives d'insertion professionnelle	203
5.2.2.1.	<i>L'accompagnement de l'Etat central dans ses politiques d'aide à l'insertion</i>	204
5.2.2.2.	<i>Appui aux groupements de petites et moyennes entreprises</i>	207
5.2.2.3.	<i>Réalisation des projets THIMO</i>	208
5.2.3.	Les politiques actives d'insertion professionnelle	209
5.2.3.1.	<i>Quelques interventions constatées au niveau des communes ciblées</i>	209
5.2.3.2.	<i>Co-production de l'insertion professionnelle : cas du PaDE</i>	210
5.3.	Pistes de réflexions sur la participation active des communes à la politique	214
5.3.1.	Nécessité d'un plan d'insertion communal	214
5.3.2.	Mise en œuvre effective des compétences des communes	217
5.3.3.	Création d'une fonction publique territoriale	222
5.3.3.1.	<i>Catégorisation des agents communaux</i>	222
5.3.3.2.	<i>Nécessaire relecture des lois sur la décentralisation</i>	223
5.3.4.	Valorisation des chaînes de valeurs à forte potentialités d'emplois.....	225
5.3.4.1.	<i>L'Etat n'est pas l'acteur principal en charge de la création exclusive de l'emploi</i>	226
5.3.4.2.	<i>L'Etat crée des conditions qui favorisent la création de l'emploi par d'autres acteurs</i>	226
5.3.4.3.	<i>La création de l'emploi est un processus</i>	227
5.4.	Plan d'insertion professionnelle et développement économique local	229
5.4.1.	Une façon de voir le développement local	229
5.4.2.	Communes : espaces d'adaptation et de soutien aux mesures nationales.....	232
5.4.3.	La mise en service des cantines scolaires dans la municipalité de Parakou	234
5.4.4.	La restauration des bâtiments anciens dans la municipalité de Porto-Novo.....	235
Chapitre 6 : Construction d'un système d'insertion professionnelle.....		237
6.1.	Une conception plus ouverte du système d'insertion professionnelle	238
6.1.1.	Structure de formation professionnelle	242
6.1.2.	Structures économiques et administratives	243
6.1.3.	Structures d'aide à l'insertion	243
6.1.4.	Les défis de la coopération entre les pôles	244

6.2.	Vers une gouvernance décentralisée de l’insertion professionnelle	247
6.2.1.	La revendication de la compétence ‘’emploi’’ par les communes.....	247
6.2.2.	L’intérêt public local pour les questions d’insertion professionnelle.....	248
6.2.3.	L’accompagnement des communes dans la politique générale de l’Etat	251
6.2.4.	Expériences d’ailleurs : traitement social du chômage en France et au Canada.....	254
6.3.	Interactions autour des structures d’aides à l’insertion.....	266
6.3.1.	Des appréhensions des demandeurs.....	267
6.3.2.	Interaction emploi et internet	269
6.3.3.	L’acteur stratégique dans le système d’insertion professionnelle.....	271
6.3.3.1.	<i>Formation professionnelle comme un moyen de protection contre les risques futurs. ..</i>	<i>273</i>
6.3.3.2.	<i>La professionnalisation se fera dans un contexte de controverses</i>	<i>273</i>
	Conclusion à la 2^{ème} Partie	277
	CONCLUSION GENERALE	281
	1. Rappel des grandes lignes de la recherche.....	281
	2. Contributions de la recherche.....	283
	3. Quelques pistes de recherche	284
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	287
	ANNEXES	299
	TABLE DES MATIERES	308