Enabel

Résumé exécutif

Final Evaluation of the project Youth Economic Empowerment in Palestine

PSE21002

Palestine

Ms Nahed Freij et Mr Amer Madi

Particip GmbH

Octobre 2025

Agence belge de développement

enabel.be

1. Présentation de l'évaluation

Cette évaluation de fin de projet (End-Term Evaluation – ETE) a porté sur la mise en œuvre du projet *Youth Economic Empowerment Project (YEP)*, qui s'inscrit dans le cadre du **Programme d'autonomisation des jeunes Palestiniens de l'Union européenne (UE)** et a été mis en œuvre par Enabel entre 2022 et 2025. L'évaluation a examiné dans quelle mesure le YEP a atteint les résultats attendus et contribué à l'objectif global visant à renforcer l'employabilité et l'inclusion économique des jeunes Palestiniens. Elle a couvert trois domaines de résultats : (i) le First Employment Facility (FEF), (ii) l'apprentissage en milieu de travail (Work-Based Learning – WBL), et (iii) le soutien à l'entrepreneuriat et aux coopératives, avec une attention transversale portée au travail décent, à l'égalité de genre et à l'inclusion des jeunes vulnérables, notamment les personnes handicapées (PlwDs), en veillant à l'alignement sur les principes transversaux d'Enabel et de l'UE.

Le projet a opéré dans un environnement politico-économique contraint, marqué par les restrictions de mouvement, les fuites fiscales et une souveraineté politique limitée, des conditions qui influent sur le dynamisme du secteur privé, la capacité institutionnelle et la durabilité de l'emploi.

L'ETE a répondu à sept questions d'évaluation (EQ), structurées autour des critères du CAD[1] de l'OCDE, et s'est concentrée principalement sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, la durabilité et l'efficience. La collecte de données a combiné une revue documentaire approfondie, plus de 90 entretiens avec des parties prenantes, des groupes de discussion avec des jeunes et des employeurs, ainsi qu'une enquête structurée auprès d'employeurs. En raison des contraintes sécuritaires, l'équipe d'évaluation a mené une mission hybride de collecte de données en juin 2025. Les conclusions visent à informer Enabel, l'UE et les partenaires palestiniens sur la performance du YEP, en apportant des enseignements pour la conception de futurs programmes d'emploi des jeunes dans des contextes fragiles. Il convient de noter que les six derniers mois de mise en œuvre (juillet-décembre 2025) n'ont pas pu être pris en considération, car les données relatives à cette période n'étaient pas encore disponibles au moment de la mission d'évaluation.

2. Constations

Constatations par critères du CAD de l'OCDE

Pertinence – Élevée. Le projet a directement répondu aux contraintes majeures liées à l'emploi des jeunes, telles que l'absence d'opportunités de premier emploi, les faiblesses des transitions école-travail, et le manque d'opportunités entrepreneuriales, tout en s'alignant sur les stratégies nationales (notamment la Stratégie nationale pour l'emploi (NES) et la politique TVET), ainsi que sur la priorité de l'UE et d'Enabel en matière de travail décent et inclusif. Le ciblage et la sensibilisation ont été solides pour les femmes et les jeunes ruraux, et la mise en œuvre s'est rapidement adaptée après octobre 2023, grâce à la formation en ligne et à la réallocation de ressources en Cisjordanie.

Cohérence – Étendue mais lacunes opérationnelles. Le projet s'est inscrit stratégiquement dans le portefeuille d'Enabel (en s'appuyant sur le projet SYP et en complétant SAWA) et dans le dispositif plus large de l'UE pour la jeunesse (avec l'UNFPA et Sharek), évitant les duplications et renforçant des objectifs communs. Cependant, les mécanismes de référencement et les transitions progressives entre programmes sont restés limités, réduisant ainsi le potentiel d'un impact cumulatif.

Efficacité – Significative mais inégale. Les placements FEF et les activités de WBL ont renforcé à la fois l'employabilité individuelle et les capacités institutionnelles. Néanmoins, l'absorption des jeunes par les employeurs au-delà des périodes de subvention salariale est restée modeste, et les résultats

[1] Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

en entrepreneuriat sont demeurés à un stade précoce en raison de la fragilité du marché et de cycles d'incubation trop courts.

Efficience – Mitigée. Les modalités de subvention ont favorisé la localisation et la portée du projet, mais ont révélé des disparités importantes de capacité entre les partenaires. Les retards de contractualisation et les règles de conformité complexes ont réduit les délais de mise en œuvre et ralenti les activités destinées aux jeunes, en particulier dans le domaine de l'entrepreneuriat.

Durabilité – Partielle. Les manuels, procédures opérationnelles standard (SOP), curricula actualisés et pratiques d'incubation des ONG témoignent de progrès institutionnels, mais l'intégration à long terme dans les mandats budgétaires et les cadres réglementaires demeure limitée ; l'espace budgétaire pour une poursuite nationale reste fragile.

Impact – Émergent. Le projet a contribué à faire évoluer les normes du travail décent, à accroître la réactivité du système TVET et à introduire des expérimentations coopératives, tout en favorisant l'autonomisation psychosociale et une plus grande acceptation du rôle économique des femmes. Cependant, les effets sur l'emploi au niveau systémique ne peuvent pas encore être vérifiés en l'absence de données longitudinales et compte tenu de la conjoncture macroéconomique défavorable.

Constatations par question d'évaluation

EQ1 – Efficacité du FEF et du WBL. Le projet a considérablement amélioré l'employabilité des jeunes grâce à des expériences structurées de premier emploi et à une formation axée sur les compétences. Le FEF a placé environ 470 jeunes, dont 356 en Cisjordanie et à Jérusalem-Est et environ 90 à Gaza avant que la guerre n'interrompe les opérations. Il a renforcé la préparation à l'emploi et la confiance en soi, notamment parmi les jeunes femmes. Les partenariats WBL ont permis la mise à jour des curricula et un renforcement de l'engagement des employeurs, mais la courte durée des stages et le suivi post-formation limité ont freiné les effets d'emploi à long terme. L'efficacité globale a donc été significative au niveau individuel, mais contrainte par la faiblesse de la demande sur le marché du travail.

EQ2 – Développement des entreprises et génération de revenus. Le soutien à l'entrepreneuriat et aux coopératives a renforcé les compétences entrepreneuriales et le pouvoir d'agir des jeunes, en testant des modèles collectifs susceptibles d'évoluer vers des solutions d'emploi groupées. Plusieurs initiatives ont généré des revenus à court terme, mais la plupart sont restées à petite échelle et vulnérables à la volatilité du marché. Sans accès au capital ni incubation prolongée, les gains de revenus risquent de rester temporaires. Le projet a néanmoins fourni des prototypes précieux pour de futures initiatives coopératives et d'auto-emploi.

EQ3 – Durabilité et potentiel de mise à l'échelle. Les manuels opérationnels, curricula et procédures du PEF constituent une base solide pour l'institutionnalisation. Certains éléments, tels que le nouveau diplôme coopératif de l'Université Al-Quds, sont déjà intégrés, mais la plupart des mécanismes dépendent encore du financement des donateurs. Les lignes budgétaires publiques pour le FEF et le WBL n'ont pas encore été établies, et la crise budgétaire actuelle limite leur appropriation nationale. La durabilité à long terme dépendra donc d'une prise en charge nationale délibérée et d'une intégration dans les plans ministériels.

EQ4 – Synergies et complémentarités. Le projet a montré une cohérence stratégique avec d'autres initiatives d'Enabel et de l'UE, mais l'absence de mécanismes formels d'orientation ou de plateformes MEL partagées a empêché une progression systématique des bénéficiaires d'une intervention à une autre. Une meilleure coordination horizontale entre programmes aurait pu renforcer les résultats et créer des parcours d'emploi en plusieurs étapes.

EQ5 – Efficience du dispositif de subvention. Les subventions directes et compétitives étaient appropriées au contexte, permettant aux acteurs locaux d'atteindre diverses communautés. Cependant, la capacité des partenaires a fortement varié, et les procédures de passation de marchés et de gestion financière de l'UE, très strictes, ont généré des coûts de transaction élevés. Bien que ces exigences aient garanti la redevabilité, elles ont parfois ralenti la mise en œuvre et découragé l'innovation chez les petites ONG et jeunes start-ups.

EQ6 – Effets inattendus. Au-delà des résultats attendus, le projet a favorisé l'autonomisation psychosociale, la reconnaissance communautaire du travail des femmes, et une amélioration de l'attitude des employeurs envers les contrats formels. En revanche, les retards et les exigences administratives lourdes ont parfois démotivé certains jeunes. Dans l'ensemble, les effets positifs indirects ont largement dépassé les effets négatifs, mais sont restés limités au niveau micro.

EQ7 – Travail décent et inclusion des groupes vulnérables. Les principes du travail décent ont été intégrés dans l'ensemble des composantes du projet. Le FEF a institutionnalisé les contrats écrits, les virements bancaires et la transparence salariale ; le WBL a accru la sensibilisation à la sécurité au travail, bien que l'application reste inégale ; et les schémas entrepreneuriaux ont encouragé des pratiques équitables dans les microentreprises. Toutefois, les systèmes de suivi ont rarement recueilli des données sur le handicap ou sur les vulnérabilités croisées, et les mécanismes d'assurance ou de recours n'étaient pas uniformes. Des progrès normatifs sont évidents, mais les garanties opérationnelles doivent encore être consolidées.

3. Conclusions et Recommandations

3.1 Pertinence institutionnelle et durabilité

Le projet a démontré une forte pertinence stratégique et un alignement avec les priorités palestiniennes et européennes. Il a répondu directement aux obstacles structurels du marché du travail, au manque d'opportunités de premier emploi, aux transitions limitées de l'école vers l'emploi et aux itinéraires d'entrepreneuriat restreints, tout en reflétant clairement la Stratégie nationale pour l'emploi (NES) et les réformes du TVET. Dans l'ensemble des résultats, il a produit des acquis opérationnels durables tels que des manuels, des curricula et des procédures opératoires normalisées que les partenaires continuent d'utiliser. Néanmoins, ces réalisations restent en grande partie financées par les donateurs et seulement partiellement intégrées aux systèmes nationaux. Sans intégrer les dispositifs de subvention salariale, les modèles d'apprentissage en milieu de travail et les mécanismes d'entrepreneuriat dans les mandats et budgets du ministère du Travail (MoL) et du Fonds palestinien pour l'emploi (PEF), la durabilité demeurera fragile. Un ancrage institutionnel de long terme est désormais essentiel pour transformer ces approches axées sur les projets en programmes pilotés au niveau national.

Recommandation :
Enabel et l'UE devraient mobiliser conjointement des financements pour une deuxième phase ancrée dans les systèmes nationaux. Cette prochaine phase devrait consolider et mettre à l'échelle les modèles du projet, en inscrivant le First Employment Facility (FEF) et les mécanismes de WBL (apprentissage en milieu de travail) dans les mandats publics et les cadres de financement, tout en approfondissant les écosystèmes d'entrepreneuriat et de coopératives. Le PEF devrait être positionné pour coordonner un portefeuille cohérent de programmes publics d'emploi intégrant explicitement les garanties de travail décent. Des procédures opératoires normalisées (SOP), des libellés budgétaires et des protocoles d'accord (MoU) entre le MoL, le PEF et le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MoEHE) seront essentiels. À Gaza comme en Cisjordanie, la programmation devrait inclure des instruments sensibles aux crises reliant l'emploi de court terme à la reconstruction communautaire.

3.2 Efficacité et inadéquations systémiques

Le projet a renforcé efficacement l'employabilité et les compétences entrepreneuriales, touchant des centaines de jeunes, majoritairement des femmes, via des premiers emplois et des formations orientées par la demande. Pourtant, des inadéquations systémiques entre l'offre de compétences et la demande du marché du travail ont persisté, reflétant la stagnation macroéconomique et la faible absorption des employeurs au-delà des subventions. Bien que les cycles de formation courts et le soutien limité après le placement aient réduit les possibilités d'une consolidation institutionnelle plus large, le projet a néanmoins généré des gains significatifs au niveau individuel en matière d'employabilité. Pour atteindre un impact plus systémique, les dispositifs d'emploi nécessitent une conception plus ciblée, des systèmes de données robustes et des parcours multi-niveaux allant au-delà des subventions salariales temporaires.

Recommandation :
Le PEF, en collaboration avec le MoL et avec l'appui technique d'Enabel, devrait renforcer sa capacité à concevoir et cibler les dispositifs d'emploi à travers des analyses régulières du marché du travail, des critères d'éligibilité clairs et des cadres intégrés favorisant l'équité, l'efficience et l'impact. Un tableau de bord numérique en temps réel devrait suivre les résultats par sexe, handicap et vulnérabilité, permettant une reprogrammation réactive. L'inclusion doit dépasser le seul handicap physique pour couvrir toutes les formes de vulnérabilité, et les futurs appels à partenaires devraient évaluer explicitement les plans d'inclusion du handicap et d'équité.

3.3 Cohérence et coordination du programme

Le YEP était bien positionné dans le portefeuille bilatéral d'Enabel et dans le dispositif plus large de l'UE en faveur de l'emploi des jeunes, en complément d'initiatives telles que SAWA, SYP, l'UNFPA et Sharek. Cependant, la coordination pratique est restée modeste. Peu de mécanismes structurés d'orientation ont relié les jeunes des initiatives de compétences de base aux dispositifs d'emploi, et les liens de passation entre les diplômés des entreprises du YEP et des pipelines d'incubation plus avancés ont été limités. Cela a dilué le potentiel d'un accompagnement cumulé et à étapes multiples qui aurait pu générer des résultats plus solides et résilients. Les futurs programmes d'emploi devront institutionnaliser des cadres de coordination, des systèmes d'apprentissage partagé et des parcours gradués entre interventions complémentaires.

Recommandation :
Enabel devrait simplifier les procédures administratives et de conformité pour les partenaires de mise en œuvre et les bénéficiaires, tout en institutionnalisant la coordination horizontale et l'apprentissage entre pairs à travers les programmes. Des circuits documentaires simplifiés, une orientation initiale des bénéficiaires et des guides d'achat en langage clair devraient être coconçus avec les partenaires. Parallèlement, Enabel devrait établir des groupes de travail techniques conjoints, des plateformes de suivi partagées et des revues régulières de portefeuille afin d'aligner les approches entre le YEP, SAWA et les initiatives financées par l'UE associées. Cela réduira les coûts de transaction, améliorera l'expérience des jeunes et renforcera la cohérence globale du programme.

3.4 Efficience de la mise en œuvre et capacités des partenaires

La modalité de subvention convenait au contexte palestinien, garantissant la localisation et l'activation de réseaux locaux. Toutefois, elle a également révélé de fortes disparités de capacités entre partenaires et engendré des inefficacités structurelles. Certains partenaires exécutants ont nécessité un appui intensif pour satisfaire aux normes de conformité de l'UE, alors que des acteurs plus expérimentés ont pu innover et s'adapter. Des exigences administratives lourdes, des devis multiples, des factures TVA et un système de reportage étendu ont détourné du temps et des

ressources de la qualité technique et de l'engagement des jeunes. Le renforcement des partenaires locaux doit donc aller au-delà de la conformité pour couvrir les compétences stratégiques nécessaires à une mise en œuvre adaptative et réactive au marché.

Recommandation :
Enabel devrait dépasser l'appui centré sur la conformité pour développer chez les partenaires des compétences en délivrance adaptative, en diagnostic de marché et en incubation coopérative. Le renforcement de capacités devrait inclure des forums d'apprentissage entre pairs, un coaching ciblé et des collaborations avec des organisations internationales telles que l'OIT, l'ETF et des fédérations coopératives régionales. En s'appuyant sur des cadres de référence internationaux (par ex. StartCoop, ThinkCoop, GYB/SIYB/SYB), les partenaires pourront établir des référentiels de qualité, renforcer la durabilité et contribuer aux réformes nationales des politiques et cadres juridiques relatifs au développement coopératif.

3.5 Inclusion et normes de travail décent

Le projet a obtenu de bons résultats d'inclusion pour les femmes et les jeunes ruraux, dépassant les attentes de participation dans les composantes FEF et WBL. Toutefois, l'identification et l'appui aux plus vulnérables (jeunes en situation de handicap, jeunes aidants familiaux ou en extrême pauvreté) sont demeurés limités. Les aménagements raisonnables ont varié selon les partenaires et les systèmes ont rarement saisi les vulnérabilités croisées. Bien que les principes de travail décent aient été largement intégrés, leur application est restée inégale : mécanismes de recours souvent absents, mesures de sécurité au travail irrégulières et dispositifs d'assurance peu clairs. Les futurs programmes doivent transformer ces engagements en normes exécutoires protégeant tous les participants.

Recommandation :
Tous les futurs dispositifs d'emploi et de formation devraient intégrer un profilage systématique des vulnérabilités, une pondération explicite des plans d'inclusion et un suivi standardisé de la conformité au travail décent. Le PEF et Enabel devraient veiller à ce que les critères de sélection des partenaires et les cadres MEL suivent et rapportent les dimensions de genre, de handicap et d'autres vulnérabilités, et à ce que des mécanismes d'assurance et de recours soient intégrés à tous les stages de courte durée ou contrats de WBL.

3.6 Changement normatif et influence sur les politiques

L'une des réalisations les plus précieuses du projet se situe sur le plan normatif. À travers le FEF et le WBL, il a normalisé les contrats formels, la transparence salariale et les vérifications de conformité dans des contextes marqués par l'informalité. Les pilotes coopératifs dirigés par des jeunes, notamment ceux facilités par l'Université Al-Quds, ont démontré que les entreprises collectives sont viables au-delà du seul secteur agricole. Ces innovations ont créé des modèles locaux susceptibles d'éclairer la modernisation de la loi palestinienne sur les coopératives et les futurs cadres d'emploi des jeunes. La prochaine phase de soutien devrait s'appuyer sur ces exemples pour influencer les politiques et les pratiques institutionnelles.

Recommandation :
Enabel devrait utiliser ces expériences pilotes pour alimenter les dialogues politiques sur les coopératives et les normes d'emploi public. Une collaboration avec l'ETF et l'OIT devrait aligner les approches nationales sur les normes internationales de travail décent et les boîtes à outils coopératives. L'intégration de ces pratiques dans des programmes d'emploi mis à l'échelle et pilotés au niveau national prolongera les avancées normatives et soutiendra une réforme plus large du marché du travail.

3.7 Gestion adaptative et préparation aux crises

Le projet a fait preuve d'une flexibilité louable face à la volatilité politique et sécuritaire, notamment via des transitions rapides vers des modalités en ligne et des calendriers adaptatifs. Néanmoins, l'accumulation des retards de contractualisation et les perturbations postérieures à octobre 2023 ont comprimé la mise en œuvre et limité la maturation des résultats. Les contextes fragiles comme la Palestine exigent une préparation structurée afin de préserver la continuité opérationnelle et de maintenir la confiance des jeunes lorsque des chocs surviennent.

Recommandation :
Enabel devrait intégrer des mécanismes systématiques de gestion des risques et de reprogrammation flexible dans les futurs designs. Cela inclut des protocoles conjoints d'atténuation des risques avec les partenaires de mise en œuvre, des modificateurs de crise prédéfinis et des réserves de contingence, ainsi que des droits de décision délégués permettant une réaffectation rapide des ressources. L'institutionnalisation de ces mesures, conforme aux bonnes pratiques de l'UE dans les contextes fragiles et touchés par les conflits, protégera les acquis du programme tout en garantissant une continuité adaptative en période de crise. L'intégration de ces mesures renforcera également la coordination entre donateurs et préservera la continuité à travers les crises.