



# ***IPEC Evaluation***

## ***Résumé exécutif***

**« Projet d'appui à la mise en œuvre d'un  
programme assorti de délais  
au Sénégal »**

**P.250.07.147.063 / SEN/03/P50/USA**

**Evaluation à mi-parcours indépendante  
par une consultante externe**

**Octobre 2005**

## Résumé

La présente évaluation concerne le projet d'appui à la mise en œuvre d'un Programme Assorti de Délais (PAD) pour l'abolition des pires formes de travail des enfants au Sénégal (PFTE).

Le PAD est une nouvelle stratégie de l'IPEC (Programme International pour l'Abolition du Travail des Enfants du BIT). En ratifiant la Convention n°182, le Sénégal a déclaré son engagement pour abolir les pires formes de travail des enfants. Le Sénégal s'est donné 10 ans à partir de l'année 2004 pour abolir les pires formes de travail des enfants dans les trois secteurs prioritaires retenus que sont l'exploitation des enfants par la mendicité, le travail précoce des enfants domestiques, les travaux dangereux des enfants dans l'agriculture, la pêche et l'élevage.

Le projet d'appui à la mise en œuvre d'un PAD pour l'abolition des pires formes de travail des enfants au Sénégal a une durée de 39 mois (septembre 2003-décembre 2006) ; il est financé par les Etats-Unis (2 millions US\$) avec une contribution de la France (423 000 US\$). Le projet d'appui a été précédé par deux phases : le Programme National pour l'Elimination de l'Exploitation des Enfants au Travail (1998-2001) financé par les Pays Bas et la deuxième phase de ce programme (2002-2003) qui constituait une composante d'un Programme Régional financé par la France.

Le projet s'est fixé sept objectifs immédiats : l'accroissement de la capacité nationale pour la lutte contre les pires formes de travail des enfants ; l'harmonisation du cadre juridique ; le renforcement de la capacité du système éducatif à susciter l'intérêt et la rétention des enfants exposés aux risques ou au travail des enfants ; l'amélioration de la base de connaissances pour la planification, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions de lutte contre le travail des enfants au Sénégal ; la conscientisation de la société sénégalaise à l'égard des effets néfastes des PFTE ; le développement de stratégies efficaces dans la lutte contre l'exploitation des enfants à travers la mendicité et, septième objectif , soustraire les enfants et les empêcher de s'engager dans le travail dangereux et d'être exploités dans les activités domestiques, agricoles et dans la pêche.

Ces objectifs sont la concrétisation d'un cadre de programme stratégique qui, à son tour, a été le fruit d'un processus de consultations nationales qui ont eu lieu en mai 2003.

Les deux objectifs principaux de cette évaluation à mi-parcours étaient de rendre compte aux principaux partenaires des résultats atteints et tirer des leçons de l'expérience pour analyser comment le projet cadre avec les conditions du pays et recommander éventuellement un recadrage approprié. La mission d'évaluation s'est déroulée du 16.7. au 4.8.2005 au Sénégal, précédée par une semaine de révision des documents et des entretiens à Genève.

### Résumé des résultats constatés par l'évaluation

Le Comité intersectoriel est installé et des comités régionaux ont été créés. La Cellule en charge du travail des enfants est fonctionnelle. Les régions ont été consultées pour la formulation du Plan Cadre qui se trouve en phase finale. Le document sur l'harmonisation de la législation est validé et treize recommandations ont été formulées. Des consultations inter-agences ont eu lieu dans le domaine de l'éducation et l'état des lieux des dispositifs a été établi pour la formation professionnelle. L'enquête nationale se trouve en phase finale et les études de base sont presque achevées. Concernant la sensibilisation, un PA est en formulation avec la radio communautaire. Pour l'élaboration des stratégies contre la mendicité, les Termes de Référence sont proposés par le Ministère de la Famille. Concernant les programmes d'action directe, deux PA sont en phase de démarrage et deux PA se trouvent en phase finale de formulation.

### Appréciation de la conception

Pour le projet d'appui, les volets du PAD ont été repris comme des objectifs, sauf le volet « développement économique » qui a été confié au DSRP. Une des conséquences de ce fait est que (en dehors de ce qui pourrait y être lié dans les PA), il n'y a pas d'activités spécifiques du projet dans ce domaine. La pauvreté étant une des principales causes du TE, le développement économique constitue un élément-clé pour la solution du problème. Le projet n'ayant pas une influence réelle sur le financement des interventions à travers le DSRP, ce domaine manque d'appui concret de la part du BIT alors qu'il a un avantage comparatif dans le domaine de la création d'emploi et du développement de l'économie locale et qu'il pourrait apporter une contribution importante.

L'objectif 6 du cadre logique reprend *directement* la partie « Stratégies pour les enfants exploités par le biais de la mendicité » du volet 6 PAD. Les deux autres stratégies liées à la domesticité et à l'agriculture/pêche ne sont pas reprises comme des objectifs, elles se trouvent intégrées dans l'objectif 7, donc dans les programmes d'action qui sont davantage concentrés sur les régions. Cependant, certaines interventions qui peuvent apporter des solutions au TE relèvent d'une intervention au niveau national. Il serait donc opportun de ramener la discussion stratégique au niveau national.

Le document du projet a considéré les institutions gouvernementales et les collectivités locales comme des destinataires directs du projet. Deux consultations étaient prévues pour le niveau régional ; le besoin pour des organes similaires au Comité Intersectoriel National dans les régions n'était pas vu comme une nécessité. La participation *systématique* de *toutes* les régions n'était pas prévue. La déconcentration administrative et la décentralisation ont pour effet que les régions souhaitent être impliquées davantage dans l'élaboration du Plan Cadre et que les Collectivités Locales voudraient avoir un rôle déterminé et visible au niveau politique. Cette dimension politique n'est peut-être pas ressortie clairement lors de la conception du projet. La bonne acception de l'approche régionale entamée par le projet pourrait servir de suggestion pour prendre davantage en compte la dynamique de la décentralisation dans de futures conceptions.

La conception a focalisé l'ensemble des efforts du projet sur l'administration et les services *étatiques*, la collaboration avec les ONG étant centrée sur les PA régionaux. La société civile est représentée dans le cadre des réunions des divers comités. Cette participation ne suffit pas, à elle seule, pour faire déployer toute la force que ces acteurs pourraient avoir et dont le projet aurait besoin pour assurer l'impact dans la société. Ainsi il s'agirait pour certains d'entre eux de transformer leur rôle de « participants » en « acteurs ».

Trois secteurs ont été retenus lors de l'atelier national d'identification des secteurs prioritaires d'intervention du projet: la mendicité (exploitation), le travail domestique précoce ainsi que l'agriculture y compris l'élevage et la pêche (travail dangereux). A part le travail domestique précoce, les autres secteurs ciblés dans le cadre du projet d'appui sont des secteurs nouveaux dans l'expérience d'IPEC au Sénégal ; ce fait peut avoir contribué à retarder la formulation des PA. L'avantage comparatif du BIT respectif au secteur de l'apprentissage n'a pas pu être exploité.

Concernant le cadre logique du projet, bon nombre d'indicateurs ont été définis dans une planification en étapes. Ceci permet le suivi du progrès. Il serait utile de préciser certains des indicateurs. En considérant les problèmes existants par rapport à la participation et à la représentation des membres du Comité Intersectoriel National, il serait bon de spécifier le *pourcentage* de la participation souhaitée *par étapes*. Un indicateur pour le produit 1.2 (nombre des Ministères qui ont incorporé des interventions contre le TE dans leurs plans

opérationnels) qui permet d'observer combien parmi ces interventions seront réellement *financées* pourrait témoigner de l'impact.

Comme bénéficiaires directs des PA étaient prévus : au total 9.000 enfants qui seraient ciblés pour le retrait et la prévention du travail dangereux et l'exploitation des enfants grâce aux services éducatifs et non éducatifs qui leur seraient offerts en complément à l'action directe du Projet. De ce total, 3.000 enfants devaient être soustraits du travail et 6.000 devaient échapper au monde du travail. En plus, 1.000 familles devaient être ciblées dans les communautés pour des opportunités d'amélioration de revenus. Ces chiffres paraissent être élevés, surtout pour les enfants qui devaient être soustraits du travail ; la courte durée des PA ne permettra probablement pas d'atteindre ce résultat.

Les interventions ciblées du projet devaient être axées initialement sur 6 des 10 régions du pays. Les régions sélectionnées, à l'exception de Saint-Louis, constituent plus ou moins une zone contiguë qui comptent un grand nombre d'enfants engagés dans les PFTE choisies. Dans chacune des six régions devaient démarrer des activités censées s'étendre progressivement pour couvrir, au cours de cette première phase du PAD, une bonne partie de chaque région (à l'exception de Saint-Louis où seul le secteur de la pêche serait couvert). Cependant, en ce qui concerne la stratégie d'*extension*, la conception pourrait avoir surestimé la capacité du projet et des agences d'exécution.

Le fait de faire exécuter les PA par des ONG – et non pas par le BIT lui-même – est un élément de conception très positif : les ONG travaillent déjà avec certaines cibles ce qui augmente les chances de durabilité. L'importance accordée à l'adhésion communautaire locale est pertinente car décisive pour l'impact des interventions. Pour le choix de prestataires de services (agences d'exécution), toute une gamme de critères avait été établie en vue d'assurer une sélection pertinente. Cependant, le fait de se baser sur les résultats de la phase précédente d'IPEC (pour lesquels il n'y avait pas la confirmation d'une évaluation externe), a quelque peu biaisé les attentes : les hauts chiffres de réussite de cette phase ont fait croire que les ONG partenaires avaient développé de solides compétences *spécifiques* dans le domaine du travail des enfants et que les changements escomptés étaient largement acceptés par la population. On constate que les deux choses ne correspondent pas à la réalité.

#### Appréciation de la mise en œuvre du projet d'appui

En considérant les conditions difficiles de départ, le projet a bien réussi à créer la base pour un environnement propice à la lutte contre le travail des enfants et ses pires formes. La création du CIN, l'élaboration du Plan Cadre et les efforts pour l'harmonisation de la législation sont des acquis indéniables. En prenant la décision d'impliquer les régions, le projet a ajouté un élément précieux à cette consolidation de base en élargissant considérablement le champ de rayonnement de cet environnement propice, du niveau national central vers les structures déconcentrées et décentralisées. Le projet a aussi établi l'essentiel de la base de connaissances en y ajoutant des éléments indispensables mais pas prévus tels que l'état des lieux du programme IPEC précédent et l'étude de systématisation des études de 2003.

Une partie des résultats planifiés n'a pas été atteinte en raison du retard dans la mise en œuvre. Ce retard oscille entre 3-6 mois selon les objectifs, produits et activités. Le taux d'exécution libellé (31 juillet 2005) au regard de ce qu'il était prévu de faire en 2005 oscille entre 6-9% pour les objectifs 2,3 et 7 et entre 61-90% pour les autres objectifs. En analysant le retard, on voit qu'il y a plusieurs causes qui jouent un rôle, chacune à sa manière. Une des causes se trouve dans les difficultés de démarrage (situation du personnel) qui se sont, à la longue, répercutées sur le fonctionnement et la gestion du projet.

Malgré le travail investi (l'équipe a investi un surplus de travail considérable), il est devenu évident que le retard pourra difficilement être rattrapé. Un recadrage s'impose.

Au moment de l'évaluation, le projet avait déjà pris certaines décisions qui vont dans le sens d'un recadrage. Concernant le système éducatif, on a mis l'accent sur l'éducation qualifiante et l'apprentissage. Pour les stratégies contre la mendicité, le projet a décidé de suivre les Termes de Référence du Ministère de la Famille. Les deux décisions ont été pertinentes.

Dans le domaine de la sensibilisation, il n'y avait pas beaucoup d'activités programmées. Le projet attend les résultats des enquêtes et études pour développer des stratégies. Ceci est pertinent. Cependant, il devrait avoir une gamme de réflexions préparatoires (qui exploiteraient déjà les données connues du contexte socioculturel et les expériences du passé), car ni des sensibilisations de masse comme dans les phases précédentes, ni de pures stratégies de distribution vont aider à atteindre l'objectif d'une société *consciente* du problème TE. Le fait que la communication et l'échange au sein de l'équipe ne soient pas intenses, n'a pas facilité cette réflexion jusqu'ici.

Au moment de la collecte des données pour cette évaluation, aucun PA n'avait débuté ses activités. Les différents interlocuteurs de cette évaluation ont considéré que le temps de l'élaboration du PA jusqu'à sa mise en œuvre effective n'est plus en bonne proportion avec la durée des PA. Ceci est dû aux procédures et exigences du BIT, au fait que les ONG partenaires n'arrivent pas à satisfaire ces exigences, mais aussi à la recherche de qualité assez méticuleuse de la part du management du projet.

Le projet a été soutenu par la structure du BIT à Genève et sur place; la Spécialiste Régionale TE suit régulièrement le projet. Entre le spécialiste ACTRAV et le projet, il y a des rencontres sporadiques qui mériteraient d'être approfondies. Le projet a cherché à collaborer avec les différents projets du BIT au Sénégal, une intensification de cette collaboration pourrait améliorer l'impact des interventions.

Le projet s'est beaucoup investi pour établir une bonne base de collaboration et de synergie avec d'autres organisations, surtout l'UNICEF. Le rôle du patronat et des syndicats - en terme d'acteurs - n'a pas été concrétisé pour cette phase. Il serait souhaitable que cette relation soit intensifiée.

Concernant la volonté politique, elle existe au plus haut niveau. En ce qui concerne l'engagement au niveau opérationnel, les différents Ministères ou services étatiques ne collaborent pas tous de la même façon et pas tous avec la même intensité. Cette évaluation a rencontré tous les degrés d'intérêt et d'engagement, de « peu » jusqu'à « grand ». Tout fonctionnement des Comités (national et régionaux) est assuré par le projet. Il n'y a pas une tendance visible à une prise en charge de ce fonctionnement. Au contraire, le projet est confronté à de fortes réclamations de type financier.

Le projet a été soumis à plusieurs changements d'ordre politique ou administratif (tel que p. ex. trois changements de ministre du travail). Les changements de ministres ont une répercussion directe sur la disponibilité de la Direction du Travail ; les changements de personnel dans les institutions gouvernementales ont provoqué des retards dans l'identification des partenaires.