

Etude sur les projets HIMO au Sénégal dans le cadre des Filets sociaux

Susana Gámez & Xavier Huchon
Mars 2016



Etude financé par la Banque Mondiale dans le cadre de son appui au développement d'un système national de filets sociaux au Sénégal.

En partenariat avec



Les observations, interprétations et opinions exprimées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque Mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des pays que ceux-ci représentent. La Banque Mondiale ne garantit pas l'exactitude des données reprises dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque Mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières

Remerciements

Cette étude n'aurait pas été possible sans la disponibilité et l'ouverture des organisations partenaires. L'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (et de l'Emploi) (AGETIP), le Programme National de Développement Local (PNDL), la Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSSN), la ville de Dakar, le Plan Alimentaire Mondial et le Bureau International du Travail ont partagé leurs expériences sur leur programme à haute intensité de main d'œuvre.

Sommaire

SOMMAIRE.....	I
ACRONYMES	V
RESUME EXECUTIF	1
1. CONTEXTE ET METHODOLOGIE.....	3
A- PRESENTATION ET JUSTIFICATION DE L'ETUDE.....	3
B- HIMO ET FILETS SOCIAUX : ELEMENTS DE DEFINITION ET CADRE CONCEPTUEL.....	4
C- LA METHODOLOGIE ISPA	5
D- CONDUITE ET PROCESSUS DE L'ETUDE	5
2. CONTEXTE GENERAL ET PROTECTION SOCIALE AU SENEGAL	7
A- CONTEXTE GENERAL	7
B- LE PLAN SENEGAL EMERGENT (PSE).....	8
C- LA STRATEGIE NATIONALE DE LA PROTECTION SOCIALE	9
D- LA DELEGATION GENERALE A LA PROTECTION SOCIALE ET A LA SOLIDARITE NATIONALE.....	10
3. PRESENTATION DES PROJETS HIMO RETENUS POUR L'EVALUATION	12
A- LE PROGRAMME DE VOIRIES URBAINES EN HAUTE INTENSITE DE MAIN D'ŒUVRE.....	12
B- LE PROJET DE PISTE COMMUNAUTAIRE (PNDL / PPC).....	13
C- LE PROJET DES VOLONTAIRES DE LA VILLE DE DAKAR (PVVD)	14
D- LE PROJET 4R DU PAM.....	15
4. ANALYSE DES PROGRAMMES ETUDIES SELON LE CADRE D'ANALYSE ISPA.....	18
A- ÉLIGIBILITE ET CIBLAGE	18
B- NATURE DES DOTATIONS, CALENDRIER ET DUREE.....	19
C- CREATION D'ACTIFS ET SERVICES	22
D- INSTITUTIONS, COORDINATION ET FINANCEMENT.....	23
E- CONTROLE / SUIVI ET EVALUATION	25
F- COORDINATION / HARMONISATION ET INTERACTIONS ENTRE LES PROGRAMMES.....	25
G- COMPETENCES ET EMPLOYABILITE.....	26
H- CONDITIONS ET PRATIQUES DE TRAVAIL	27
5. SYNTHESE DES RESULTATS.....	28
A- <i>MATRICE D'EVALUATION</i>	28
B- <i>PERFORMANCE DU PUHIMO</i>	28
C- <i>PERFORMANCE DU PPC</i>	29
D- <i>PERFORMANCE DU PVVD</i>	30
E- <i>PERFORMANCE DU 4R</i>	31
6. RECOMMANDATIONS POUR CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES PROJETS HIMO DANS LE CADRE DU SYSTEME DES FILETS SOCIAUX AU SENEGAL.	32
A- RECOMMANDATIONS GENERALES : HIMO ET FILETS SOCIAUX.....	32
B- INVESTIR LE CHAMP DES COMPOSANTES SOCIALES : SELECTION DES BENEFICIAIRES, FORMATIONS ET CONDITIONS DE TRAVAIL.....	32
C- METTRE EN PLACE UN CADRE LEGAL ET DES OUTILS COMMUNS SPECIFIQUES AUX HIMO	34
ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS PAR RAPPORT A LA METHODOLOGIE ISPA.....	37
LA QUESTION DE LA CATEGORISATION DES DIFFERENTS TYPES D'HIMO.....	37
LA QUESTION DE LA SIMPLIFICATION DE LA GRILLE DE COLLECTE DE DONNEES	37
LA QUESTION DU CHOIX ET DU SENS DES COULEURS DE LA GRILLE D'EVALUATION	39
LA QUESTION DE LA TRADUCTION DE L'ANGLAIS VERS LE FRANÇAIS.....	40
LA QUESTION DE L'OBJECTIVITE	40
LA QUESTION DE L'OBJECTIF DE L'EVALUATION.....	40
LA QUESTION DU CADRE D'EVALUATION.....	41
ANNEXE 2 : TERMES DE REFERENCES	43

Acronymes

AGEROUTE	Agence d'Exécution des Routes (ex AATR)
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (et de l'Emploi)
ARD	Agence Régionale de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BIT	Bureau International pour le Travail
BM	Banque Mondiale
DGPSN	Délégation Générale de la Protection Sociale et de la Solidarité Nationale
DSRP	Document Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
FERA	Fonds d'Entretien Routier Autonome
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
HIEQ	Haute Intensité en Equipement
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
IDA	International Development Aid (BM)
ISPA	Inter-Agency Social Protection Assessment
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAPIL	Programme d'Appui à la Petite Irrigation Locale
PNBF	Programme National de Bourses de Sécurité Familiale
PNDL	Programme National de Développement Local
PPC	Projet de Pistes Communautaires
PS	Protection Sociale
PSE	Programme Sénégal Emergent
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUHIMO	Programme de voirie Urbaine à Haute Intensité de Main d'œuvre
PVVD	Programme des Volontaires de la Ville de Dakar
RNU	Registre National Unique
SCRP	Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
SNDES	Stratégie Nationale de Développement Economique et Social
SNPS	Stratégie Nationale de Protection Sociale
TDR	Termes de Référence
TP	Travaux Publics
VAM	Vulnerability Assessment Mapping

Résumé exécutif

Cette étude a été commanditée par la Banque Mondiale pour le compte de la Délégation Générale à la Protection sociale et de la Solidarité Nationale (DGPSN) du Sénégal. Il s'agit d'étudier en profondeur quatre projets mis en œuvre au Sénégal avec des contextes et des objectifs différents mais ayant pour caractéristiques communes de créer des infrastructures selon une approche utilisant une quantité importante de main d'œuvre non qualifiée. Cette approche est appelée en abrégé HIMO pour « Haute Intensité de Main d'Œuvre ».

Le Sénégal s'est engagé dans l'actualisation de sa Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS). Les premières réflexions liées à ce travail ont mentionné l'utilisation des projets HIMO afin de lutter contre la pauvreté des jeunes et/ou comme moyen d'augmenter la résilience des populations vulnérables face aux chocs économiques ou climatiques. Aussi, un projet HIMO pourrait être développé s'il est perçu comme étant l'outil le plus pertinent pour répondre à ces objectifs.

Pour réaliser cette étude, un des outils – l'Outil d'évaluation des programmes de travaux publics - a été utilisé, dans le cadre de l'ISPA¹, qui se décline en deux documents. Un premier document sous format Excel qui correspond à une grille de collecte de données couvrant l'ensemble des thématiques à prendre en considération pour apprécier la performance d'un programme utilisant l'approche HIMO. Un second document de synthèse et de résultat qui classe chaque projet par thématique sous la forme d'un code couleur auquel est attribué un niveau de performance.

Les quatre projets étudiés (PUHIMO, PPC, PVVD et 4R) présentent des objectifs et caractéristiques différents. Deux projets visent la création / réhabilitation d'infrastructures publiques dans la mesure où les actifs créés sont des voiries en pavés en milieu urbain pour le premier et des pistes en latérite en milieu rural pour le second. Bien que différents dans leur conception et leurs objectifs, ces deux projets rentrent tous les deux dans une logique commune que nous avons appelé les « HIMO travail » dans la mesure où les participants sont rémunérés en espèces selon le marché du travail.

Le troisième projet (PVVD) est un projet urbain qui a pour objectif de renforcer les capacités de prévention, d'intervention et de gestion de l'autorité municipale afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité communautaire, de la gestion de l'espace urbain et du cadre de vie. Bien que différents dans leur conception et leurs objectifs, ces trois volets entrent dans la logique commune des « HIMO travail » dans la mesure où les participants sont rémunérés en espèces contre travail.

Le quatrième projet (4R), est un projet de développement agricole où des terres non ou peu exploitées sont mises en valeur avec la mise en place d'aménagements spécifiques. D'une part les aménagements ne sont pas publics et d'autre part les participants, usagers des terres aménagées, sont rémunérés en vivres (en période de soudure) et en bons alimentaires (en saison sèche) calculés

¹ ISPA : Inter-Agency Social Protection Assessments

sur la base d'une ration alimentaire et valeur nutritionnelle normée.² Ce projet rentre donc dans une autre logique que nous avons appelé « HIMO allocation ». Cette distinction entre « HIMO travail » et « HIMO allocation » est de première importance dans la mesure où l'appréciation des projets, au travers de la grille ISPA, va varier en fonction de ces logiques.

L'analyse des quatre projets montre de manière générale des niveaux de performance variés en fonctions des thématiques. Les aspects liés à la nature des dotations et des actifs créés sont relativement satisfaisants. En revanche, un certain nombre de points critiques ont été observés au niveau des aspects liés à l'ingénierie sociale telle que la sélection des participants, les formations et les conditions de travail. Il apparait une grande dichotomie entre les aspects techniques (pertinence, cohérence et suivi des infrastructures) et les aspects sociaux qui sont négligés. Ces derniers sont pris en compte mais traités de manière partielle et incomplète. Les aspects institutionnels souffrent également de contraintes et de lacunes. Toutefois, cela doit être mis en perspective au regard de l'aspect récent de la conception de la protection sociale dans les programmes au Sénégal.

Les leçons et les expériences apprises nous invitent à recommander à la DGPSN de se saisir de cette approche HIMO. Plus précisément, il ne s'agit pas pour la DGPSN de concevoir et de mettre en œuvre des projets qui sont exécutés selon les approches HIMO mais plutôt d'intervenir à plusieurs niveaux pour influencer la conception de projets ayant une composante HIMO pour qu'ils rentrent dans un cadre davantage centré sur la Protection Sociale.

Pour ce faire, nous recommandons à la DGPSN de développer les composantes sociales qui sont particulièrement délaissées dans la conception et la mise en œuvre des programmes HIMO au Sénégal. La sélection, la formation et les conditions de travail des participants doivent nécessairement faire l'objet d'une expertise et d'une attention plus poussées.

Par ailleurs, il conviendrait de réaliser un plaidoyer voire de participer à la mise en place d'un cadre légal et d'outils spécifiques aux HIMO permettant de mieux intégrer les aspects sociaux. Plus précisément, ce plaidoyer et le développement de ces outils doivent notamment porter sur la révision du code de marché public, la catégorisation et la structuration des GIE, la rédaction et l'application d'un code de conduites des travaux HIMO et la mise en place d'un mécanisme stable et régulier de financement des actions HIMO.

² Sur la base de homme/ jours pour la création /réhabilitation des actifs.

1. Contexte et Méthodologie

a- Présentation et justification de l'étude

1. Le Sénégal s'est engagé dans l'actualisation de sa Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS). Les réflexions liées à ce travail ont mentionné l'utilisation des projets HIMO afin de lutter contre la pauvreté des jeunes. De plus, un consensus important existe sur l'importance d'augmenter la résilience des populations vulnérables face aux chocs économiques ou climatiques. Aussi, un projet HIMO pourrait être développé s'il est perçu comme étant l'outil le plus pertinent pour répondre à ces objectifs. Dans ce contexte, il est apparu opportun de chercher à comprendre l'expérience du Sénégal dans la mise en œuvre de projets HIMO.
2. Une première étude³ a été menée en juin 2015 pour recenser le type d'expérience et les projets HIMO mis en œuvre au Sénégal sur les 10 dernières années. Elle a recensé une vingtaine de projets. Il est apparu que la majorité de ces projets avait été utilisée dans l'objectif de créer des emplois ou d'obtenir une contribution de la communauté à la construction ou à l'entretien de l'infrastructure publique.
3. Cette étude recommande d'étudier plus en profondeur 4 projets⁴ mis en œuvre au Sénégal : le PUHIMO, le PPC, le 4R et le PVVD. Le choix porté sur ces projets repose sur plusieurs aspects dont : leur couverture géographique, les secteurs dans lesquels ils interviennent (transport urbain, transport rural, développement rural, gestion urbaine), la documentation existante et l'ouverture des organisations à partager leurs informations.
4. Dans ce contexte, les objectifs de la présente étude sont : (i) Tirer les leçons apprises des expériences de projet HIMO au Sénégal sur la base de l'étude de quatre projets spécifiques et (ii) Formuler des recommandations pour concevoir et mettre en œuvre des projets HIMO dans le cadre du système national de filets sociaux⁵ au Sénégal.
5. Les résultats attendus de l'étude sont : (i) Des données sur 4 projets HIMO sont collectées de manière systématique et comparable selon le format développé par ISPA⁶ ; (ii) Une première version (draft) du rapport présentant l'analyse des données, les leçons apprises et les recommandations est rédigée ; (iii) Le rapport est finalisé en prenant en compte les commentaires de la Banque Mondiale et des partenaires associés à l'étude ; (iv) Les résultats de l'étude sont présentés à la Banque Mondiale et à aux partenaires associés à l'étude. Enfin, les données collectées pourront être utilisées par d'autres acteurs ou pour d'autres analyses sur les HIMO au Sénégal.
- 6.

³ MULLER (F), DEL GIACCO (A), Juillet 2015, « Revue des Programmes de « Travaux Publics » sous HIMO au Sénégal. Etude sur les programmes possédant une dimension protection sociale comme porte d'entrée réelle ou potentielle ; Analyse prospective & critique. ». Banque Mondiale.

⁴ L'étude recommandait d'analyser un 5^{ème} projet mené par la GIZ et appelé PERACOD. Le projet ayant pris fin en 2013, les personnes clés n'étaient plus disponibles pour faciliter l'étude.

⁵ Nous reprenons ici le terme de filets sociaux qui est celui utilisé dans les termes de référence de l'étude. Ce travail rentre de manière plus générale dans le cadre de la Protection sociale.

⁶ ISPA : Initiative d'Evaluation Inter-Agence de la Protection Sociale.

b- HIMO et Filets sociaux : Eléments de définition et cadre conceptuel

7. Le terme HIMO est une abréviation de « Haute Intensité de Main d'Œuvre ». Un projet HIMO désigne ainsi une action dont l'implémentation combine l'utilisation d'une main d'œuvre importante et des équipements légers dans un mélange optimal afin d'assurer la qualité et minimiser les coûts lors de la création ou de la réhabilitation d'infrastructures ou lors de la mise en œuvre de certains services sociaux à grande échelle. L'approche HIMO s'oppose à l'approche à « Haute Intensité d'Équipement (HIEQ) où l'essentiel des travaux sont réalisés avec un équipement lourd et l'appui d'une main d'œuvre majoritairement qualifiée et très limitée.
8. La notion de filets sociaux est utilisée dans les champs de la protection sociale ainsi que de la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les exclusions. Il s'agit de mettre en place des mesures, appelées transferts sociaux, pour aider les personnes « tombées » dans la pauvreté afin qu'elles ne la transmettent pas à leurs descendants. Ces transferts sociaux doivent permettre de diminuer l'exposition au risque des populations, d'augmenter leur capacité à faire face à ces risques et en dernier recours de les soulager des conséquences d'un risque survenu.
9. Les filets sociaux visent deux types de population. Les ménages pauvres extrêmes et modérés (chroniques) et les personnes et les ménages affectés par des chocs transitoires (économiques ou climatiques). Dans le premier cas, l'intervention publique se concentre sur des transferts sociaux réguliers et prévisibles, tandis que dans le second cas il est recommandé d'offrir des transferts sociaux temporaires (conditionnels ou non). Dans tous les cas, les deux types de populations, ciblés par les filets sociaux, ont comme caractéristiques communes l'absence de revenus ou la perte temporaire d'actifs fragilisant leurs moyens d'existence.
10. Les instruments utilisés dans le cadre des filets sociaux sont variés. Le choix peut être porté sur l'utilisation de transferts sociaux non conditionnés au travail (bourses pour consolider les revenus familiaux par exemple). Les travaux HIMO sont un autre type de transferts sociaux, dont la principale caractéristique repose sur la conditionnalité imposée aux bénéficiaires qui doivent préalablement à la perception du transfert, travailler.
11. L'approche HIMO peut donc s'inscrire dans les filets sociaux mais peut également viser d'autres objectifs, bien qu'ils ne puissent pas être atteints tous en même temps. Les actions HIMO peuvent viser trois types d'objectifs : (i) La génération d'emploi, qui se concentrent sur l'Etat ou une Collectivité Locale comme employeur de dernier recours ; (ii) La protection sociale, qui met l'accent sur la sécurité du revenu et les transferts en espèces ou en nature et (iii) La génération d'actifs, dont la priorité est la qualité et la nature des d'infrastructures et actifs construits ou les services offerts par le programme. Dans la pratique, la conception et la mise en œuvre des actions HIMO exigent la priorisation d'un objectif sur les autres.

c- La Méthodologie ISPA

12. La présente étude a utilisé l'outil d'évaluation des projets HIMO développé par l'initiative d'évaluation Inter-Agence de la Protection Sociale (ISPA)⁷. Cet outil a pour objectifs⁸:
 - D'aider les pays à évaluer la performance de leurs programmes HIMO ;
 - D'identifier les pistes d'amélioration et de réformes nécessaires ;
 - De collecter des informations sur le contexte lié à la mise en œuvre de programmes HIMO dans le pays et ainsi d'aider à interpréter les résultats de l'évaluation selon une perspective systémique.
13. L'outil ISPA se compose de deux types de documents. Le premier document est une grille de collecte et de présentation des informations sur le projet à étudier (présentée sous la forme d'un fichier Excel avec plusieurs onglets pour chaque thématique clés). Dans ce document, un premier onglet donne un aperçu d'ensemble (Programmes de protection sociale et données synthétiques sur le projet). Puis une série d'onglet vient compléter le document avec des informations détaillées sur le projet. En fait cette section se compose de huit modules, regroupant chacun une thématique clés (ciblage, dotation, actif, institution, etc.). Enfin le second document est une grille d'évaluation se présentant sous la forme d'une grille codée en quatre couleurs, reflétant les performances du projet en fonction de chaque module / thématique.
14. Il convient de noter que l'utilisation de cet outil, développé par ISPA, a permis d'apprécier sa pertinence et d'en repérer les incohérences, dans un contexte concret de projets ayant plusieurs composantes, objectifs sociaux et parties prenantes. (Cf. Annexe 1 pour une analyse critique de la méthodologie). A ce titre, il apparaît que la grille d'analyse ISPA nous semble mal adaptée pour apprécier les projets « HIMO allocation ». La grille d'analyse permet difficilement de mettre en avant la spécificité de ces projets. Ce fut le cas pour l'Initiative 4 R, malgré sa pertinence, les déclinaisons opérationnelles qui en découlent n'ont pas pu parfois être appréciées à leur juste valeur. Nous avons dans la mesure du possible, tenté de gommer ces aspects de contraintes méthodologiques dans notre analyse.

d- Conduite et processus de l'étude

15. L'étude a été principalement réalisée par deux consultants avec l'appui du bureau de la Banque mondiale de Dakar qui s'est chargé de contacter et de mobiliser les parties prenantes et la Délégation Générale à la Protection sociale et de la Solidarité Nationale (DGPSN) du Sénégal, à qui cette étude est destinée.
16. L'étude se base sur une revue documentaire et une mission de collecte d'informations sur les quatre projets HIMO sélectionnés. Les entretiens effectués auprès des parties prenantes des projets (gestionnaires, partenaires, populations bénéficiaires) étaient ouverts mais guidés par les thématiques développées dans l'outil ISPA.

⁷ Réalisé dans le cadre du conseil Inter-Agence sur la Protection Sociale (SPIAC-B)

⁸ Public Works as Safety Nets « What matters ». Guidance Note. Version 1 Inter-Agence de la Protection Sociale (ISPA).

17. La grille d'évaluation, l'analyse et les recommandations ont été élaborées par les deux consultants sur la base des informations récoltées. Une restitution orale a été effectuée auprès des parties prenantes (Banque mondiale, DGPSN et responsables des projets) en fin de mission. Enfin, une première version du rapport a été transmise à ces mêmes parties prenantes qui ont ajouté leurs commentaires et leurs suggestions de modifications. Ces dernières n'ont pas porté sur les recommandations mais sur l'ajout d'informations complémentaires sur les projets et surtout sur les résultats de la grille d'évaluation qui a selon nous été perçu sévèrement par les gestionnaires de projet. Aussi, les résultats de la grille d'évaluation ont été revus à la lumière des commentaires exprimés. Cet aspect souligne selon nous l'importance de procéder par consensus dans l'exercice de cette méthode basée sur les codes couleurs et dont l'objectivité peut facilement être remise en question. (Cf. Annexe 1 pour une analyse critique de la méthodologie). Avec cette méthode et ce type de grille d'analyse, l'exercice de la méthode et donc le processus est selon nous plus important que le résultat d'analyse. Cet aspect ne peut pas être bien compris par les parties prenantes dans la mesure où elles n'ont pas réellement participé au processus d'analyse.
18. On notera enfin, l'intervention d'un troisième consultant (F.Müller, auteur de la première étude) pour l'ajout de la description et de l'analyse d'un quatrième projet – le Projet des Volontaires de la Ville de Dakar (PVVD) – qui n'avait pas été suffisamment renseigné lors de la première étude. De fait, les 2 études ont été complétées afin de fournir un panel complet des projets entrant dans l'analyse ISPA.
19. Toutefois, il convient de noter que si la DGPSN n'a pas participé directement à la collecte de l'information et à l'analyse, l'exercice entrepris par les consultants et la Banque mondiale a permis d'engager des discussions concrètes avec la DGPSN sur les HIMO et de mobiliser les acteurs concernés par cette question. Ce processus constitue une première étape dans l'harmonisation des visions pour le développement des HIMO au Sénégal comme outil pouvant contribuer à prévenir la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale.

2. Contexte général et Protection Sociale au Sénégal

a- Contexte général

20. La population sénégalaise est estimée à environ 14,67 millions d'habitants dont environ 40,3 % habitent dans des zones urbaines, selon le dernier recensement de 2013. Compte tenu d'un accroissement démographique annuel de 2,5 %, le taux de croissance du PIB est en deçà du niveau nécessaire pour faire reculer la pauvreté.
21. La croissance est enlisée depuis 2006. Le taux de croissance s'est établi en moyenne à 3,3%. Les estimations de croissance indiquent que le PIB réel devrait se situer à 5% en 2015 et atteindre environ 5,3% pour la période 2016-17, avec pour principal moteur le secteur des services, et en particulier les télécommunications et les services financiers.
22. Avec un taux de croissance économique faible, il n'est pas surprenant qu'entre 2006 et 2014, le taux de pauvreté ait seulement diminué de 1,6 point de pourcentage, passant de 48,3% à 46,7%, tandis que le nombre absolu de pauvres, lui, augmentait, pour atteindre 6,3 millions en 2011.
23. Bien que le niveau des inégalités reste modéré par rapports à d'autres pays de la région, les disparités géographiques restent très importantes. Les dépenses des ménages se sont élevées à 31 000 FCFA en moyenne par tête (ANSD, octobre 2014). Alors qu'à Dakar les ménages dépensent plus de 59 300 FCFA en moyenne par personne et par mois, dans les autres villes la dépense par habitant et par mois est d'environ 28 500 FCFA contre 14 900 FCFA seulement en milieu rural. Un peu plus de la moitié des dépenses des ménages (51,8 %) est consacré à l'alimentation et à la boisson non alcoolisée. La part des dépenses alimentaires dans le budget total des ménages est de 68,0% en milieu rural contre 51,9% dans les autres villes, et 38,9% à Dakar.
24. Le taux de chômage des personnes de 10 ans et plus est estimé à 13,0%. S'agissant de la population de 15 ans et plus, le taux chômage est estimé 13,4% en 2015. Le chômage est plus important chez les femmes (16,7% contre 9,5% chez les hommes). Selon le milieu de résidence, le niveau de chômage est plus élevé dans les centres urbains (17,2%) qu'en milieu rural (10,8%). A Dakar, le niveau du chômage est de 13,8%.
25. Le niveau de sous-emploi lié au temps de travail est plus important chez les femmes (40,3%) que chez les hommes (20,9%). Il reste important en milieu rural (31,7%), dans les centres urbains (26,3%) et dans la zone urbaine de Dakar (24,1%). Le taux combiné du sous-emploi lié au temps de travail et du chômage est estimé à 39,3% au Sénégal, soit 54,5% chez les femmes et 29,8% chez les hommes. Selon le milieu de résidence, le taux combiné (sous-emploi et taux de chômage) est plus important en milieu rural (42,8%) comparativement aux autres centres urbains (38,4%) et dans la zone urbaine de Dakar (36,0%)
26. L'emploi salarié ne concerne que 28,6% de l'emploi avec de forts écarts entre les milieux de résidence : Dakar (52,4%), autres milieux urbains (35,3%) et milieu rural (14,7%). Un écart de 10 points est relevé entre les hommes (32,5%) et les femmes (22,8%). La majorité des employés (un peu plus de 80,0%) ne dispose pas de protection sociale, particulièrement les avantages liés à l'exercice des activités tels que les congés annuels payés, les congés maladies rémunérés,

l'assurance maladie, les cotisations de sécurité sociale, les congés de maternité ou de paternité, l'assurance d'accidents de travail.

27. Par contre, les employeurs et travailleurs pour compte propre, constitués pour plus de 50% d'adultes, sont essentiellement formés d'indépendants (97,7%). L'insuffisance des ressources financières (65,1%) et la concurrence sur le marché (12,4%) constituent les principaux problèmes dans la gestion des employeurs et travailleurs pour compte propre.
28. Le régime sénégalais de sécurité sociale des travailleurs salariés vise tous les risques sauf le chômage. Les travailleurs indépendants ne sont pas couverts par le régime de sécurité sociale, mais ils peuvent adhérer volontairement à une assurance contre les risques : i) accidents du travail auprès de la Caisse de sécurité sociale (CSS) et ii) maladie en contractant une assurance privée auprès d'une mutuelle de santé.

b- Le Plan Sénégal Emergent (PSE)

29. Le Sénégal a décidé d'adopter un nouveau modèle de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence. Cette stratégie, dénommée Plan Sénégal Émergent (PSE), constitue le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme. Les orientations stratégiques qui guideront les initiatives à prendre pour concrétiser cette vision, s'appuient sur trois axes et ont comme objectifs de : (i) Mettre l'accent sur une plus forte impulsion dans la création de richesse et d'emplois ; (ii) Développer des secteurs stratégiques ayant des impacts significatifs sur l'amélioration du bien-être des populations ; (iii) Protéger les groupes vulnérables et leur garantir l'accès aux services sociaux de base et ; (iv) Renforcer la gouvernance.
30. Dans ce plan, la protection sociale est considérée comme un ensemble de mesures visant à protéger les populations contre les risques sociaux. Cela intègre les régimes publics de sécurité sociale, les régimes privés ou communautaires et inclue trois logiques : celle d'assistance, celle d'assurance dans la prise en charge des prestations et celle d'autonomisation des différentes catégories sociales. Les transferts non contributifs, à travers l'assistance sociale (transferts réguliers et prévisibles) et les filets sociaux de sécurité permettent aux populations pauvres de disposer d'un revenu minimum, de moyens de subsistance et de soins de santé.
31. L'axe 1 du PSE intitulé « *Transformation structurelle de l'économie et Croissance* » comporte un certain nombre d'éléments à prendre en considération. Il apparaît que la transformation de la structure de l'économie se fera selon les lignes ci-après : i) Modernisation graduelle de l'économie sociale comme un autre moteur d'inclusion sociale et d'emploi ; ii). Création d'opportunités économiques en quantité et en qualité, dans un contexte d'amélioration continue de la qualification de la main d'œuvre ; iii) Le Partenariat Public Privé (PPP) devra jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des projets structurants en termes de création de richesse et d'emploi ; iv) L'accompagnement des PME qui constituent un socle pour le développement de la production.
32. Aussi, l'emploi reste un des objectifs clés du PSE. Il s'agit d'augmenter les opportunités, afin de créer chaque année entre 100.000 à 150.000 emplois décents, productifs et rémunérateurs à travers : (i) la promotion des investissements publics à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), le développement de projets productifs à fort potentiel d'emplois, le développement des services, la promotion de l'auto-emploi des jeunes par la valorisation des compétences (...) ; (ii)

L'amélioration du suivi du marché du travail, par l'organisation et la mise à niveau du secteur informel, la mise en place d'un système d'information sur l'emploi, la régulation du marché du travail (...)

33. L'axe 2 du PSE intitulé « *Capital humain, Protection sociale et Développement durable* » indique que la mise en place des conditions favorables à un développement humain durable constitue une des pierres angulaires du PSE à travers le renforcement des dispositifs de protection sociale ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des risques et catastrophes. Il importe aussi de rendre accessible aux populations nécessiteuses des modules de formation professionnelle en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi. Enfin cet axe met particulièrement l'accent sur la prévention, la réduction et la gestion des risques de catastrophe.
34. Enfin, l'axe 3 du PSE intitulé « *Gouvernance, Institutions, Paix et Sécurité* » met l'accent sur le renforcement de la qualité de la gouvernance et du dialogue entre l'État ses différents démembrements, la société civile et le secteur privé.

c- La Stratégie Nationale de la Protection Sociale

35. Au Sénégal, la conceptualisation de la stratégie de protection sociale a évolué à partir des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (Version I et II) jusqu'à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES) pour la période 2013-2017.
36. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP I) indique qu'afin de réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015 (ODM), l'Etat a décidé de mettre en place une politique économique et sociale permettant de relever ses performances socio-économiques. Le Sénégal a ainsi initié un processus participatif de préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté fondée sur une croissance ré-distributrice et la satisfaction des besoins de base des populations pauvres. Ce premier document a servi de cadre de référence de toutes les interventions de tous les acteurs jusqu'en 2010 et comme base pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement.
37. Plus précisément, les axes du document de réduction de la pauvreté (DSRP I) sont :
 - Création de richesses et croissance pro pauvre.
 - Promotion de l'accès aux services sociaux de base
 - Protection sociale, prévention et amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables
 - Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif
38. Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP II) traduit la synthèse des résultats du processus participatif de révision du DSRP I après la validation définitive et l'adoption par le gouvernement. Le diagnostic fait par les acteurs⁹ durant le processus d'élaboration du DSRP avait permis d'identifier l'absence de protection sociale comme un facteur favorisant le basculement des ménages dans la pauvreté. Ainsi, les chocs qui parfois affectent ces populations tels que les problèmes de santé, la hausse des prix, les pertes d'emplois, les mauvaises récoltes, le vol de bétail, la sécheresse... sont souvent durement ressentis en particulier chez les plus pauvres. Aussi, on peut

⁹ Acteurs étatiques et non étatiques.

ajouter qu'à travers la Protection sociale, l'Etat cherche à développer le capital humain, un des piliers du PSE.

39. Ce document final constitue un cadre de référence des interventions du gouvernement et des partenaires au développement mais aussi des autres acteurs (la société civile, le secteur privé, les collectivités locales) qui devront traduire dans les programmes sectoriels et dans les stratégies d'assistance les modalités d'opérationnalisation à travers les détails sur les objectifs quantitatifs, les activités, la répartition des responsabilités.
40. Le DSRP-II est marqué par les évolutions suivantes en ce qui concerne les axes de la stratégie :
- Création de richesses et croissance pro pauvre : (i) tous les secteurs prioritaires précédemment identifiés dans le DSRP I sont maintenus mais à cela s'ajoute la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), qui occupera une place centrale ; (ii) les nouvelles priorités relatives aux infrastructures de transport et à l'énergie occupent une place plus visible comme moteurs de la croissance.
 - Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base : cet axe est maintenu avec les mêmes secteurs et priorités mais avec un accent particulier sur les besoins d'accélérer les résultats pour avoir les impacts recherchés en vue d'atteindre les OMD dans les secteurs sociaux.
 - Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes : L'axe prend en compte les nouvelles priorités de l'Etat mais aussi des populations en matière de gestion des risques et catastrophes auxquels elles ont été confrontées ces dernières années.
 - Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif : ce quatrième axe prend en compte les évolutions notées depuis 2002, avec la mise en place du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG).
41. La troisième stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal (2013–17), appelée désormais Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES), s'appuie sur les enseignements tirés de la deuxième stratégie (DSRP-II 2006–2010). Son objectif est de porter au cours des cinq prochaines années le taux moyen de croissance à 6,6 %, niveau qui permettrait d'enregistrer des progrès sensibles dans la lutte contre la pauvreté.
42. La SNDES présente trois axes stratégiques qui s'inscrivent dans la ligne du deuxième DSRP. Le premier axe reprend celui de la précédente stratégie, tandis que le deuxième résulte de la fusion entre le deuxième et le troisième du DSRP-II. Le troisième axe développe le thème de la gouvernance de la précédente stratégie :
- Croissance, productivité et création de richesses. La promotion de l'emploi des jeunes à travers des travaux publics, quoique bienvenue, reste une solution temporaire ;
 - Capital humain, protection sociale et développement durable, et ;
 - Gouvernance, institutions, paix et sécurité.

d- La Délégation Générale à la Protection sociale et à la Solidarité Nationale

43. En 2012, le gouvernement a créé une entité nommée « Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale » (DGPSN) avec les missions suivantes : (i) Définir, impulser, mettre en œuvre et participer au suivi et à l'évaluation de la politique en matière de protection sociale et

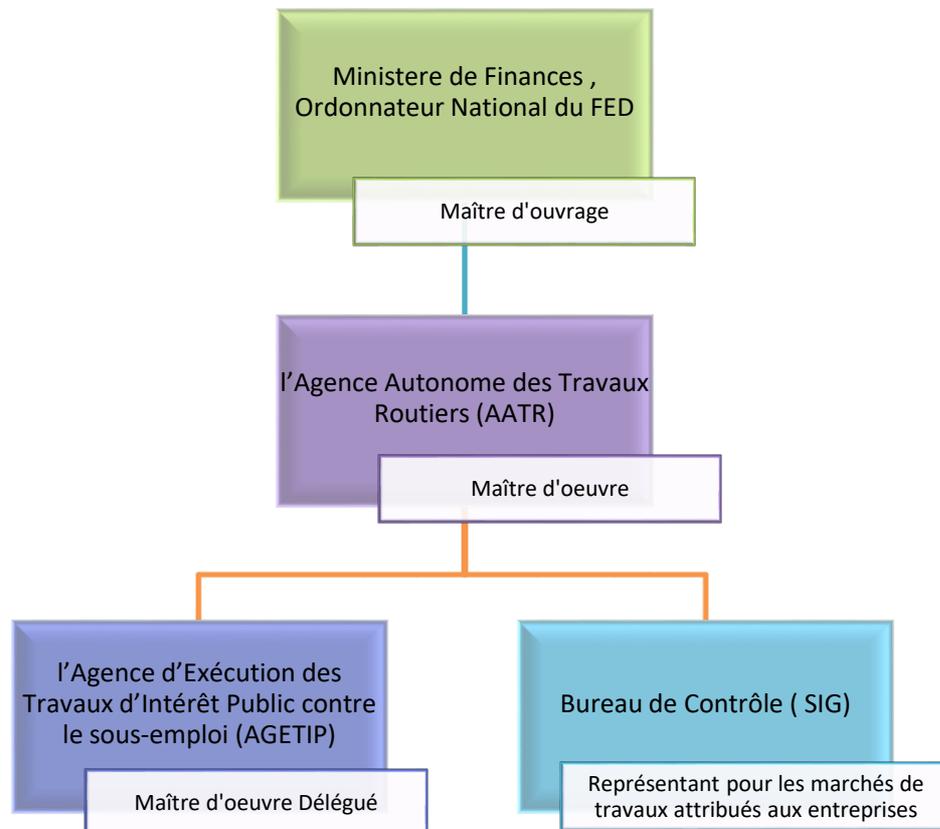
de solidarité nationale; (ii) Coordonner la Stratégie nationale de Protection sociale et toutes les politiques publiques de protection sociale contribuant à la réduction de la pauvreté et des inégalités ; et (iii) Contribuer à l'identification et à la mobilisation des ressources destinées à financer la politique de l'Etat dans ces domaines.

44. La création de la DGPSN peut être considérée comme le point d'inflexion où les programmes et projets de réduction de la pauvreté et de gestion des risques et catastrophes déjà en place ont commencé à être considérés comme une partie de la protection sociale. Dans tous les cas, la conception de « protection sociale » est très récente et il a donc été nécessaire de faire des ajustements pour mettre en place des instruments et des interventions afin de répondre à cette nouvelle conception.
45. Cela s'est concrétisé par le lancement d'un programme national de transferts conditionnels (appelé le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale) qui vise 300 000 ménages d'ici 2017 sur l'ensemble du pays. En parallèle à cette initiative, un Registre National Unique (RNU) est en cours de construction. Le Registre a déjà collecté les informations de 150 000 ménages pauvres et vise à collecter les informations de 450 000 ménages d'ici 2017.
46. Par ailleurs, la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES) qui avait été élaborée pour la période 2013-2017, et le lancement du Plan Sénégal émergent (PSE), référentiel des politiques publiques du Sénégal depuis février 2014 ont rendu nécessaire l'actualisation de la Stratégie nationale pour mieux l'articuler aux nouvelles orientations retenues par le PSE.
47. En fait, le Plan Sénégal émergent (PSE) a défini les actions prioritaires en vue d'apporter des réponses rapides et appropriées aux chocs qui fragilisent les ménages et segments les plus vulnérables de la population. La DGPSN a ainsi été chargée d'actualiser la Stratégie nationale après la validation d'un bilan diagnostique par le Comité interministériel de pilotage de ladite stratégie. Cette nouvelle stratégie qui tend à introduire les innovations à prendre en charge les orientations édictées par le Plan Sénégal émergent (PSE) serait finalisée en décembre 2015.
48. Il est évident, que la réduction de la pauvreté et des inégalités, ainsi que la gestion des risques et catastrophes a été un souci du gouvernement sénégalais pendant ces dernières années, comme cela est révélé dans les différents documents stratégiques et la création de la DGPSN.

3. Présentation des projets HIMO retenus pour l'évaluation

a- Le Programme de voiries Urbaines en Haute Intensité de Main d'Œuvre

49. Le Programme de voiries urbaines en Haute Intensité de Main d'œuvre (PUHIMO) a été développé entre 2008-2012 dans le cadre d'un appui budgétaire accordé par la Délégation de l'Union européenne au gouvernement du Sénégal pour un montant de 33.8 millions d'euros. Le PUHIMO s'inscrit dans le cadre du Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU) et du Programme Sectoriel des Transports II (PST II), qui bénéficient eux-mêmes d'actions complémentaires, comme le Programme de Renforcement d'Équipement des Collectivités Locales (PRECOL) de la Banque Mondiale (BM) et de l'AFD.
50. L'objectif global du projet était l'amélioration globale et durable du cadre de vie de la population, notamment celle vivant en milieu urbain défavorisé. En outre, il visait à contribuer à une réduction de l'émigration clandestine par la création d'emplois. Les objectifs spécifiques étaient : (i) Surveiller et contrôler de manière efficace et efficiente des travaux d'aménagement d'environ 54 km de voirie urbaine en pavés à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) dans les communes de Grand Dakar (Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny) et Ziguinchor et (ii) Procéder aux contrôles géotechniques et à la réception provisoire de ces travaux.
51. Le cadre institutionnel pour la gestion du projet était le suivant :



52. Dans la conception de l'action, les bénéficiaires du projet étaient les populations locales des zones d'interventions (Grand Dakar et Ziguinchor), et plus particulièrement les jeunes (garçons et femmes) ainsi que les petites et moyennes entreprises (PME) locales.
53. Les résultats attendus étaient : (i) Les travaux s'exécutaient correctement dans les délais prescrits et conformément aux spécifications techniques et aux prescriptions des marchés; (ii) Le recrutement local par les entreprises adjudicataires des marchés de travaux et de fournitures de jeunes garçons et filles; (iii) La vérification et l'approbation des demandes de paiements des entreprises et certification que les paiements demandés correspondent aux travaux réellement exécutés ; (iv) La réception provisoire des travaux et élaboration du rapport final d'exécution.
54. Informations clés sur le programme

Nom du programme	Programme de voiries urbaines à haute intensité de main d'œuvre (PUHIMO)
Objectif	Contribuer à une réduction de l'émigration clandestine, développer et améliorer la mobilité urbaine et contrôler des travaux d'aménagement d'environ 54 km de voiries urbaines
Structure gestionnaire	AGETIP
Type de dotation	Espèces
Budget	27.6 millions euros + 6,23 millions d'euros (Avenant)
Etat du programme	Terminé
Composantes de base du programme	Fourniture de pavés, construction et réhabilitation de voiries
Couverture géographique	Zonale (Quartiers de Dakar et de Ziguinchor)
Nombre total de bénéficiaires	13 100 personnes
Nombre de jour d'emploi fourni par le programme	Au moins 75 jours
Part des transferts dans le revenu mensuel	100%

b- Le Projet de Piste Communautaire (PNDL / PPC).

55. Le Projet de Piste communautaire (PPC) est intégré et géré par le Programme National de Développement Local (PNDL). Il est financé par le gouvernement et cofinancé par plusieurs bailleurs de fonds dont principalement la Banque Africaine de Développement (BAD). Le montant du projet s'élève à 68,24 millions de dollars américains pour une durée de 5 ans (2013 – 2018).
56. Ce projet a pour objectif de contribuer à l'amélioration de l'accessibilité des zones de production, ainsi que l'accès des populations rurales aux marchés et aux services socioéconomiques de base. La couverture géographique du projet est nationale dans la mesure où Le PPC agit dans 11 des 14 régions du Sénégal. La conception du projet vise la construction, réhabilitation et l'entretien des infrastructures de base (composante 2) tout en consentant un effort important pour assurer la pérennisation de ces infrastructures via le renforcement des capacités des acteurs (Composante 1).
57. Plus précisément, la composante 2 du projet se fixe pour objectif de construire des pistes rurales en latérite (875 km), de réhabiliter des pistes rurales (5 000 km) et de construire des infrastructures socio-économiques d'accompagnement le long des pistes rurales (Reboisements, 11 marchés

ruraux, 20 centres de santé renforcés, 24 plateformes multifonctionnelles, 18 périmètres maraichers et 21 magasins de stockage).

58. La composante 1 vise à renforcer les capacités des différents acteurs qui assurent la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'entretien des infrastructures construites. Des efforts importants sont consentis pour former et appuyer les communes rurales qui sont au cœur du dispositif et qui doivent assurer la maîtrise d'ouvrage des infrastructures. Des Comités de Gestion d'Entretien (CGE) qui s'apparentent à des Organisations Communautaires de Base (OCB) sont créés et formés pour assurer l'entretien de manière bénévole des infrastructures en lien avec la mairie. Enfin, d'un point de vue institutionnel, des entités étatiques régionales sont impliquées dans le suivi et l'appui technique aux acteurs de base (mairie et CGE) à savoir l'Agence Régionale de Développement (ARD) et les Services Techniques Déconcentrés (STD). La composante 1 prévoit ainsi un renforcement des capacités de ces acteurs au préalable.
59. Il apparaît toutefois que, les constructions réalisées ne rentrent pas dans le cadre de travaux HIMO mais de travaux à Haute Intensité d'Équipement (HIEQ)¹⁰. L'essentiel des travaux sont réalisés par des entreprises privées nationales avec un équipement lourd et l'appui d'une main d'œuvre non qualifiée très limitée. À titre d'exemple, notre visite de terrain nous a permis de voir une piste rurale construite dans le cadre du projet de 21km, qui a utilisé 80 personnes (au total) salariées comme main d'œuvre non qualifiée.¹¹
60. Informations clés sur le programme

Nom du programme	Projet de pistes communautaires en appui au programme national de développement local (PPC/PNDL)
Objectif	Contribuer à l'amélioration de l'accès des populations rurales aux services socioéconomiques de base, ainsi qu'à l'augmentation des revenus et emplois ruraux.
Structure gestionnaire	PNDL
Type de dotation	En espèce
Budget	34 930,87 millions de Fcfa soit 68,243 millions USD
Etat du programme	Actif
Composantes de base du programme	Réhabilitation et entretien d'infrastructures rurales Renforcement des capacités locales
Couverture géographique	Nationale
Nombre total de bénéficiaires	2 700 personnes bénéficiaires de l'HIMO
Nombre de jour d'emploi fourni par le programme	Environ 30 jours
Part des transferts dans le revenu mensuel	100%

c- Le Projet des Volontaires de la Ville de Dakar (PVVD)

61. La création du Programme des Volontaires de la Ville de Dakar constitue l'une des premières mesures phares prise par le nouveau Maire de Dakar, lors de son accession à la tête de la

¹⁰ Toutefois, les modalités d'exécution et les pratiques observées du PPC donnent des informations précieuses et utilisables pour les projets HIMO.

¹¹ En fait la société voulait recruter uniquement 30 personnes. Sous la pression des populations, l'entreprise a finalement recruté 80 personnes en réduisant le nombre de jour de travail de chaque travailleur.

municipalité en 2009. Avec ce projet d'une durée initiale de 5 ans (2010 à 2015 mais il continue en 2016) élaboré dans le cadre de la gestion participative, il s'agit de favoriser l'implication des populations dans toutes les actions et initiatives de la Ville en leur permettant de s'exprimer aussi bien en amont qu'en aval.

62. Ainsi 500 jeunes de 18 à 35 ans, hommes et femmes, en situation de chômage, d'emplois précaires ou à la recherche de la première expérience professionnelle ont été recrutés afin de contribuer à l'amélioration de la gestion de l'espace urbain et du cadre de vie. Derrière ce dispositif innovant, se cachait une double ambition : renforcer la gouvernance participative et inclusive de la ville de Dakar tout en promouvant l'engagement de jeunes hommes et femmes à servir la Ville de Dakar.
63. Ce projet vise à renforcer les capacités de prévention, d'intervention et de gestion de l'autorité municipale dans les domaines de compétences tels que définis par les lois et règlements et contribuer à mieux assurer et garantir le bien-être des populations de la Ville de Dakar. En particulier, ce projet se décline en plusieurs activités distinctes menées par de 6 « brigades » de jeunes aux fonctions variées (cf tableau suivant)
64. Informations clés sur le programme

Nom du programme	Programme des Volontaires de la Ville de Dakar (PVVD)
Objectif	Amélioration de la Gestion urbaine et du cadre de vie à travers l'engagement des jeunes de Dakar
Structure gestionnaire	Mairie de Dakar
Type de dotation	En espèce
Budget	475 M FCFA/an
Etat du programme	Actif
Composantes de base du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre l'encombrement de l'espace urbain • Hygiène & environnement • Surveillance des plages • Sécurité des halles et des marchés (espaces et commerçants) • Sécurité des lieux d'habitation (brigades des ilotiers) • Garde statique (surveillance des édifices, services, institutions...)
Couverture géographique	Ville de Dakar
Nombre total de bénéficiaires	500 volontaires à la fois, 800 depuis le début du programme
Nombre de jour d'emploi fourni par le programme	265/an pendant 2 ans
Part des transferts dans le revenu mensuel	100%

d- Le Projet 4R du PAM

65. Le projet 4R est une initiative en faveur de la résilience des communautés rurales démunies réalisée par le PAM et Oxfam et leur partenaires pour une durée de quatre ans (2012 – 2015, financement PAM étendu à septembre 2016). Les populations visées sont les personnes résidentes dans les communes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire du Sénégal en rapport aux chocs

climatiques subis selon un indice de vulnérabilité composite (préparé par le VAM¹² du PAM). La mise en œuvre est progressive, région de Tambacounda à partir de 2013, puis de Kolda en 2014 puis de Kaffrine en 2015.

66. Le projet vise le renforcement de la résilience des communautés rurales en situation d'insécurité alimentaire, qui sont de plus en plus vulnérables aux chocs climatiques. Plus précisément, l'objectif consiste à réduire les risques¹³ auxquels les producteurs peuvent être confrontés à travers la création d'actifs durables. Seule la composante « Réduction des risques » a été prise en considération car c'est la seule qui met en œuvre de l'HIMO. Aussi, seules les activités dans la région de Tambacounda ont été étudiées car c'est dans cette région que les leçons de l'expérience sont les plus enrichissantes.
67. La composante réduction des risques consiste à mettre en valeur des bas-fonds pour la riziculture en réalisant notamment des cordons pierreux, des diguettes et en appliquant différentes techniques DRS (Défense et Restauration des Sols). Pour ce faire, le PAM a noué des partenariats diversifiés : Bantaaré, société para étatique issue de la société cotonnière SODEFIFEX, pour les aspects techniques liés à l'aménagement des terres et l'encadrement des paysans pour la production rizicole ; l'ONG La Lumière pour ce qui concerne l'ingénierie sociale (sensibilisation et mobilisation des participants aux travaux HIMO notamment).
68. L'objectif et la déclinaison opérationnelle du projet 4R diffèrent fortement des deux projets précédents. Cette différenciation se reflète dans la nature des dotations qui sont fixées en fonction d'une ration alimentaire journalière normée et distribuées aux participants soit en nature (vivres) au cours de l'hivernage soit sous forme de bons alimentaires en saison sèche. Les bénéficiaires du projet reçoivent l'allocation¹⁴ en échange de travaux réalisés sur des terres dont ils seront usagers et qui leur permettront d'avoir une production rizicole et donc des revenus supplémentaires.
69. Informations clés sur le programme

Nom du programme	Initiative 4R (Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales au Sénégal) - Composante réduction des risques de catastrophes
Objectif	Renforcer la résilience des communautés rurales en situation d'insécurité alimentaire, qui sont de plus en plus vulnérables aux chocs climatiques, à travers une stratégie intégrée de gestion des risques
Structure gestionnaire	PAM en partenariat avec Oxfam
Type de dotation	Vivres + Bons alimentaire
Budget	2 000 000 USD
Etat du programme	Actif
Composantes de base de la composante de réduction de risques	Aménagement de bas fond, réalisation d'ouvrages hydroagricoles, production agricole, promotion d'AGR et gestion de l'environnement
Couverture géographique	Régionale La mise en œuvre est progressive, région de Tambacounda à partir de 2013 (Phase pilote), puis de Kolda en 2014 puis de Kaffrine en 2015
Nombre total de bénéficiaires	4000 participants la première année (2014) puis 12000 participants (2015)

¹² VAM : Vulnerability Assessment Mapping

¹³ Réduction des risques de catastrophes naturelles grâce à une gestion améliorée des ressources naturelles, le transfert des risques grâce à l'assurance agricole, la réserve contre les risques grâce à l'épargne et la prise de risque calculée grâce au crédit ; d'où le nom de 4R.

¹⁴ Sur la base d'homme jours travaillé

Nombre de jour d'emploi fourni par le programme	50 jours / an
Part des transferts dans le revenu mensuel	Environ 60%

4. Analyse des programmes étudiés selon le cadre d'analyse ISPA

a- Éligibilité et Ciblage

70. Ce module vise à savoir si le programme a atteint efficacement sa population cible et répond aux besoins des personnes vulnérables et pauvres. Aussi, une attention particulière est portée aux méthodes de ciblage, aux critères d'admissibilité et aux mécanismes d'inclusion.
71. Le ciblage géographique se base dans un premier temps sur l'identification de zones de vulnérabilité (importance du chômage pour le PUHIMO dans certains quartiers de Dakar et de Ziguinchor, vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et aux chocs climatiques pour l'Initiative 4R). Dans un second temps, le ciblage géographique est affinée et guidé par le diagnostic des infrastructures à réhabiliter /créer. A noter que dans le cas du PVVD, le ciblage géographique est uniquement défini par les limites de la ville de Dakar puisque la totalité des actions est applicable à l'ensemble du territoire. Aussi, le ciblage géographique est de manière générale bien renseigné et compréhensible. De manière plus spécifique, il est bien élaboré pour l'Initiative 4R qui se base sur un indice composite d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité aux chocs climatiques et pour le PPC qui se base sur un indice routier.
72. Dans leur conception les projets ciblent une population déterminée (population vulnérable à l'insécurité alimentaire et aux chocs climatiques pour le 4R, jeunes sans emploi pour le PUHIMO, jeunes et femmes pour le PVVD). Les critères d'éligibilité des participants ne sont pas toujours bien renseignés dans la conception des HIMO transports (PUHIMO et PPC). Pour l'initiative 4R, les critères d'éligibilité sont définis mais relèvent selon nous davantage d'un processus et de principes à respecter que de critères. Aussi, les documents de ces trois projets ne sont pas suffisants pour apprécier le ciblage des participants. En revanche, dans le cas du PVVD, les critères sont clairement définis (très administratifs + candidature spontanée) mais se révèlent a priori très larges et ne sont pas axés selon la pauvreté ou sur une autre dimension sociale.
73. Dans les faits, l'identification et la sélection des participants potentiels (pré-liste) se basent sur un processus participatif où les populations ou leurs représentants (Mairie, comité de gestion communautaire) sont fortement impliqués. Ce point doit être souligné car cela constitue une bonne pratique. A noter que dans le cas du PVVD, le ciblage n'est pas communautaire. Or la taille considérable de la population éligible liée au nombre réduit de bénéficiaires induit l'introduction d'autres critères non déclarés et peu identifiables ni standardisables. De cela résulte un certain manque de transparence dans le processus de sélection.
74. Pour les PUHIMO, PPC et 4R, le fait de privilégier le processus participatif au détriment de critères d'admissibilité objectifs et vérifiables ne constitue pas un problème en soit (bien au contraire) mais cela induit que les résultats du ciblage dépendent en grandes parties des dynamiques locales et sont donc contextuels. De manière générale, le processus de ciblage constitue un point critique dans la mise en œuvre, ce qui fait qu'il est essentiel qu'une mesure de maîtrise soit appliquée à cette étape pour prévenir ou éliminer les dysfonctionnements. Une personne extérieure n'ayant pas participé au processus de ciblage et n'ayant pas accès ou connaissance des résultats de la mesure de maîtrise retient au final que les seuls critères d'admissibilité des participants sont la volonté et l'aptitude à travailler. Or ce ne sont pas les seuls, car la population elle-même a appliqué ses propres critères, parfois avec l'appui des intervenants du projet. Mais ces critères sont inconnus et probablement

variables d'un village ou d'un quartier à l'autre. Dans ces conditions, il conviendrait de disposer d'un outil d'appréciation et de mesure du processus de ciblage. A notre connaissance, aucun des quatre projets étudiés ne dispose d'un tel outil. Dans l'Initiative 4R, le PAM et ses partenaires, à défaut d'outils, assurent un accompagnement et une supervision rapprochée du processus de ciblage, ce qui doit permettre de repérer les erreurs, problèmes ou situations contraires aux principes élaborés au préalable. Dans les autres projets cette supervision, accompagnement du processus est moins dense ou n'existe pas.

75. L'offre d'emploi est le plus souvent inférieure à la demande. Les mécanismes pour faire face à la demande excédentaire sont variés mais jamais élaborés lors de la phase de conception. C'est lorsque la mise en œuvre est effective et que les gestionnaires de projet ou leurs partenaires font face à cette problématique que des mécanismes ad hoc sont mis en place, le plus souvent directement par la population elle-même (sauf dans le cas du PVVD où c'est le bureau du maire qui a procédé à la sélection). Des systèmes de loterie ou de « premier arrivé premier servi » ont été mis en place dans le PPC sur deux communes différentes traversées par la piste à construire. Un système de priorisation a été conçu dans le cadre du projet PUHIMO par le bureau d'étude en charge de l'ingénierie sociale. Toutefois, ce dernier ne semble pas avoir été mis en œuvre de manière effective ou du moins n'a pas été systématisé et normalisé entre la zone de Dakar et de Ziguinchor. De manière générale, la population s'organise pour favoriser la rotation des travailleurs et donc réduire leur temps de travail total pour favoriser l'inclusion de nouveaux participants. Dans le cas du PVVD, le nombre initial de 500 avait été fixé et a servi de référence. Aucune rotation n'était prévue même si en pratique, la défection de 300 volontaires en tout a permis de réembaucher 300 autres jeunes pour les remplacer.
76. Les mécanismes d'inclusion de groupes spécifiques, notamment pour les femmes, ne sont pas décrits et élaborés lors de la phase de conception des projets. Dans la mise en œuvre, les gestionnaires de projet accordent une certaine flexibilité sur ces aspects mais d'une manière qui relève plus du pragmatisme que de l'idéologie. Les travaux laborieux tels que transporter des charges lourdes vont ainsi être réservés aux hommes par exemple.

b- Nature des dotations, calendrier et durée

77. Ce module vise à savoir si le programme comprend des dotations qui sont adéquates, appropriées et compatibles avec le contexte local. Aussi, une attention particulière est portée à la compréhension des dotations (nature, valeur, autres avantages), à l'adéquation et à la justesse de ces dotations avec le marché et à son impact sur l'économie locale. Il apparaît nécessaire de distinguer dans ce chapitre les projets PUHIMO, PPC et PVVD qui relèvent de l'HIMO travail, du projet 4R qui relève de l'HIMO allocation.
78. En ce qui concerne les HIMO travail (PUHIMO et PPC) les dotations sont versées en espèce aux prix du marché de la main d'œuvre dans le secteur des Bâtiments et Travaux Publics (BTP) et conformément à la législation en cours au Sénégal. La rémunération nette varie ainsi entre 2 500 et 3 000 FCFA par jour pour un travailleur non qualifié. Celle-ci peut atteindre 5 000 FCFA par jour lorsque que la tâche dévolue au travailleur demande une technicité et/ou une qualification plus élevée. Il ne semble pas y avoir de variation du taux de rémunération en fonction des localités, ni par genre pour le même type de travail. Toutefois des variations sont observables dans les modalités de fixation de dotations en fonction du type de contractualisation.

79. Dans la conception des actions, il était planifié de rémunérer chaque travailleur individuellement. Mais la lourdeur de la gestion administrative des ressources humaines a poussé les parties prenantes (entreprises du BTP) à utiliser des GIE (Groupement d'Intérêt Economique)¹⁵. Cette modalité de mise en œuvre, n'est pas forcément un problème en soit mais vient brouiller l'évaluation de dotations et avantages connexes (rémunération, prestations sociales, etc.) des bénéficiaires des projets.
80. Ainsi il apparaît que la rémunération des travailleurs dépend du type de contractualisation avec l'entreprise de BTP. S'il s'agit d'un contrat entre l'entreprise et le travailleur c'est la grille salariale de l'entreprise qui s'applique. Par contre, si l'entreprise contractualise avec un GIE, les travailleurs sont généralement payés à la tâche. Aussi, la structuration des GIE semble très variée et avoir des modalités de gestion différentes entre eux. Nous n'avons pas pu rentrer trop en profondeur sur cet aspect, mais à priori les travailleurs des GIE sont des travailleurs indépendants et leur statut ne relève donc pas du code du travail salarié.
81. Les différences de statut des travailleurs ont des effets sur les avantages connexes à la rémunération. Selon le code de travail, les contributions à la sécurité sociale (inclus charges de maladies, sécurité sociale) sont payées par les entreprises qui sont susceptibles d'être contrôlées par l'inspection du travail. Si la contractualisation du travailleur est réalisée via un GIE, les prestations sociales sont soit à la charge des GIE soit des travailleurs indépendants qui travaillent au sein du GIE. Cependant, la faiblesse de structuration des GIE nous invite à penser que les taxes sociales ne sont pas payées ce qui ne permet pas l'ouverture de droit à des prestations sociales pour les travailleurs indépendants. Aussi si le recours à des GIE répond au besoin de l'ensemble des parties prenantes (entreprises et travailleurs) car cela donne de la flexibilité, permet une contractualisation à la tâche et facilite ainsi la création d'emploi, ce système comporte des limites en terme de sécurité de l'emploi¹⁶. Les modalités contractuelles entre les travailleurs et les employeurs ne sont jamais considérées ni dans la conception des actions, ni dans la mise en œuvre. Les actions se focalisent davantage sur la quantité d'emploi créé que sur la qualité de ces emplois.
82. La fréquence du paiement dépend aussi du type de contractualisation mais semble être surtout liée à la durée des travaux dans la mesure où le système de paiement à la tâche tend à être davantage généralisé. Selon les acteurs des entreprises privées, rémunérer les travailleurs à la tâche garantie davantage le respect des délais que la rémunération journalière.
83. La durée de travail pour chaque participant est variable en fonction des actifs créés. Le système de rotation des travailleurs mis en place sur demande des populations pour répondre à la demande excédentaire d'emploi tend logiquement à réduire la durée de travail et donc la rémunération totale pour chaque travailleur.
84. En ce qui concerne le PVVD (HIMO travail) les dotations sont versées en espèce. Le volontaire perçoit un pécule mensuel de 60.000 FCFA, qui est en ligne avec les prix du marché de la main d'œuvre dans le secteur. Il signe un engagement de la durée de deux ans incluant une période probatoire de trois mois. A l'issue de cette période la Cellule de Coordination peut confirmer son

¹⁵ Un groupement d'intérêt économique (GIE) est un regroupement de personnes physiques ayant des activités économiques à but non lucratif. Source : <http://www.servicepublic.gouv.sn>

¹⁶ Il s'agit en pratique d'un transfert de responsabilités vers des structures locales (GIE) qui ne sont pas réellement « attaquables » en justice comme le sont les entreprises ou projets

engagement ou décider de son désengagement motivé. Le volontaire n'est pas un salarié au sens du Code du Travail et ne peut jouir d'aucun droit ni avantage lié à ce statut. Les frais médicaux du volontaire ne sont à la charge ni de la ville ni du projet. La Ville de Dakar a couvert les volontaires à travers une assurance interne au début du projet, ce qui a semble-t-il posé quelques problèmes de délai dans les prises en charges. Depuis mai 2015, la Mairie a souscrit une assurance auprès de la Société ASKIA pour une durée de 1 an (31/04/2016). Il n'y a pas de variation du taux de rémunération en fonction du genre ou du type d'activité.

85. En ce qui concerne les HIMO allocations, les dotations sont versées soit en nature (vivres) soit en bons alimentaires et sont calculées sur la base d'une ration alimentaire par participant et par jour travaillé dans la réalisation des actifs. Le montant d'un coupon alimentaire équivaut à 1 450 FCFA / jour et par travailleur qui se situe sous la tranche minimale du taux du marché¹⁷. Toutefois, cela peut se justifier par le fait que les participants aux HIMO deviennent des usagers des terres qu'ils travaillent et pourront bénéficier ainsi d'une production rizicole (soit communautaire soit individuelle en fonction des modalités de gestion des terres propres à chaque bas-fond). Le code du travail ne s'appliquant pas dans le cas des HIMO allocations, les travailleurs ne bénéficient pas d'avantages spécifiques connexes.
86. La durée de travail pour chaque participant de l'HIMO du 4R est de 50 jours (30 jours en hivernage et 20 jours en saison sèche). Cette durée n'est pas extensible et est fonction des ressources du projet. Si le travail d'aménagement des terres n'est pas terminé au-delà de ces 50 jours, les travaux sont reportés à l'année suivante.
87. Dans tous les cas, HIMO travail ou HIMO allocation, les dotations sont distribuées à proximité du lieu de résidence des bénéficiaires (dans leurs villages et sous forme de vivres ou de bons alimentaires pour le 4R en fonction des saisons, dans leurs villages et en espèces pour le PPC, dans les bureaux des entreprises des BTP pour le PUHIMO en espèces ou par chèque, à la Mairie pour le PVVD). Cet aspect de proximité entre lieu de résidence et de paiement est très important dans la mesure où cela les réduit les charges pour les bénéficiaires (en temps et en argent).
88. L'impact des dotations sur l'économie locale est semble-t-il fort selon les personnes interrogées. En milieu rural, compte tenu des sommes importantes qui sont injectées au niveau local, cela encouragerait la consommation des produits locaux et la diversification des régimes alimentaires des ménages. En outre, cela soutiendrait l'économie locale en stimulant la production vivrière locale marchande. Toutefois, ces aspects n'ont pas pu être appréciés de manière objective sur la base de rapport d'évaluation des effets socio-économiques des projets : soit les projets sont trop récents et ce type d'évaluation est planifié mais n'a pas encore eu lieu (4R et PPC) soit ces évaluations ont été planifiées mais n'ont pas été réalisées (PUHIMO). Il convient de noter que la méthodologie du 4R qui utilise les boutiquiers locaux pour transformer le bon alimentaire en denrées implique un suivi rapproché des marchés. Ce suivi montre que l'inflation est maîtrisée mais nécessite toutefois des rappels à l'ordre de certains boutiquiers. Cela est rendu possible par le fait que le PAM signe de contrats avec les détaillants et boutiquiers et que le service du commerce veille au respect des prix et la qualité des denrées.

¹⁷ Le taux journalier légal des travailleurs agricoles s'établit entre 2000 et 2500 Fcfa en pratique (source CNCR) et 2441 Fcfa selon le code du travail (pas de distinction urbain/rural officielle)

89. Pour le PVVD une évaluation globale des effets et impact du projet¹⁸ montre que beaucoup de volontaires ont connu une amélioration significative de leurs conditions de vie et d'existence. Plusieurs personnes se sont mariées grâce au projet. D'autres ont pu financer leurs propres études et prendre en charge la scolarisation de leurs enfants, subvenir aux besoins élémentaires de leurs familles. Certains s'adonnent à des activités génératrices de revenus telles que l'aviculture, l'élevage de moutons, le petit commerce. D'autres encore qui étaient dans une trajectoire de délinquance, ont pu reprendre le droit chemin grâce au programme des volontaires. Sur le plan sociologique beaucoup ont souligné l'apport du projet en relation humaine, en socialisation, au goût du travail, à l'altruisme, à la connaissance de soi, au patriotisme etc.

c- Création d'actifs et services

90. Ce module vise à savoir si les projets et services du programme répondent aux besoins communautaires, avec des protocoles en place pour une gestion et une mise en œuvre efficaces et écologiquement sensibles. Plus précisément il s'agit de s'intéresser aux thématiques suivantes : la justification de la création des actifs, la qualité et la gestion de ces actifs, l'impact environnemental et le coût de la mise en œuvre.
91. Les actifs créés sont diversifiés en fonction des projets : construction de voies urbaines en pavés pour le PUHIMO, construction / réhabilitation de pistes rurales en latérite pour le PPC et DRS et aménagement de terres de bas-fonds pour le 4R et renforcement des capacités des autorités locales à mieux gérer leur propre territoire de compétence pour le PVVD. De manière générale, on peut affirmer que les quatre projets s'inscrivent dans des plans stratégiques nationaux et que les actifs ont été correctement sélectionnés et répondaient à des besoins réels, justifiés et visant des problématiques structurelles (Création d'emploi, désenclavement en milieu rural, valorisation d'un potentiel agro-écologique, la gestion de la sécurité communautaire et de l'espace public, etc.). Ils ont pour objectif la création d'un bien public (PUHIMO, PPC), d'un service public (PVVD) ou la création d'un actif productif à usage individuel ou communautaire. Le projet 4R dans sa conception semble s'inscrire en réponse à une catastrophe, comme l'illustre l'intitulé de la composante qui nous intéresse (réduction des risques de catastrophes). Toutefois, les actifs créés répondent davantage à une problématique structurelle (lutte contre la sécheresse et l'érosion des sols) que conjoncturelle dans le contexte du Sénégal (et du Sahel de manière plus générale).
92. Pour l'ensemble de projets, la qualité de construction des actifs est assurée grâce à l'implication de partenaires et d'entreprises privées qui semblent maîtriser l'ensemble des aspects techniques. Dans le cas des actifs transports (PUHIMO et PPC), un bureau d'étude et de contrôle a la responsabilité de vérifier la qualité technique des infrastructures réalisées.
93. La question de l'entretien des actifs créés renvoi directement à la notion de propriété des actifs. Cet aspect est clair pour les actifs transports où la commune est maître d'ouvrage des voies et pistes construites. Il convient de souligner l'importance accordée à cette question dans le projet PPC et les efforts consentis pour impliquer la commune dans la mise en œuvre afin qu'elle soit à même de maîtriser et d'assurer bien au-delà de la durée du projet l'entretien des pistes rurales. Pour le PUHIMO, si le schéma institutionnel est semblable au PPC et que les communes ont été impliquées dans la mise en œuvre, les questions d'entretien ne se posent pas avec autant d'acuité dans la mesure où les voiries en pavé nécessitent peu d'entretien. En ce qui concerne l'Initiative 4R, le fait

¹⁸ Rapport final de l'évaluation du PVVD – M.Diop-NK Sarr-M. Seck-M. Mbow -2015

que les usagers des terres mises en valeurs ne soient pas propriétaire constitue un risque. La question foncière demeure problématique en milieu rural et même si un grand nombre de précautions ont été et sont prises au cours de la mise en œuvre du projet, cet aspect nécessite une grande vigilance. Dans le cas du PVVD, la question ne se pose pas sous cet angle puisque d'un côté, l'entretien constitue l'un des objets des travaux mais de l'autre côté, les actifs appartiennent à la Mairie.

94. Les aspects environnementaux sont pris en considération de manière transversale. La réalisation des actifs est réalisée par des professionnels qui intègrent d'une manière ou d'une autre les questions environnementales. Le fait que l'Initiative 4R intègre des activités DRS et de plantation d'arbres montre un souci de préservation de l'environnement. Dans le PUHIMO, la construction de voirie en pavé implique des travaux d'assainissement. Enfin, pour le PPC, une attestation de conformité environnementale est délivrée par la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) et le suivi environnemental du projet est assuré par un expert en charge de l'Environnement du PNDL.
95. De son côté, le PVVD intègre clairement la dimension environnementale avec la création de "La brigade de l'hygiène et de l'environnement". Celle-ci intervient dans la lutte contre les dépôts sauvages d'ordures et de déchets dans les espaces publics et dans les canaux à ciel ouvert. Elle est chargée de prévenir et de décourager les jets et versements d'eaux usées sur la chaussée ou dans tout autre endroit non autorisé. Elle peut saisir le Service National de l'Hygiène pour procéder au contrôle des produits alimentaires mis en vente. Elle veille aussi à la préservation de l'environnement et à la protection des espaces verts. Elle est enfin chargée de mener des actions appropriées contre toute forme de pollution et de nuisance.
96. Enfin, concernant les PUHIMO, PPC et 4R, les coûts de la mise en œuvre des projets n'ont pas pu être évalués avec suffisamment de précision. La documentation disponible sur les projets ne faisait pas état de ces aspects ou de manière très inégale. Par ailleurs, les personnes rencontrées sur le terrain ne semblent pas ou mal maîtriser ces questions. Pour ce qui est du PVVD, la Mairie a fourni un bilan sommaire du coût annuel des opérations qui s'élève à 435 MFcfa.

d- Institutions, coordination et financement

97. Ce module vise à savoir si le programme attribue des rôles et des responsabilités aux différents acteurs pour assurer une mise en œuvre efficace, la coordination et la surveillance. Plus spécifiquement il s'agit de s'intéresser aux thématiques suivantes : les rôles et responsabilités entre les diverses parties prenantes, les mécanismes de coordination et de surveillance, la participation communautaire, le renforcement des capacités, la flexibilité au changement d'échelle et le financement.
98. Les quatre projets s'inscrivent dans des cadres politiques nationales définis (Politique agricole et Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) du Gouvernement, Stratégie nationale de transport en milieu rural et politique de décentralisation pour le PPC par exemple). De plus, les projets PUHIMO et PPC s'inscrivent dans des cadres législatifs liés à leur secteur d'intervention : transport, emploi, décentralisation. En ce qui concerne l'Initiative 4R, le cadre législatif est moins clair. Enfin, pour le PVVD, l'initiative relève des prérogatives et des responsabilités d'une Collectivité Locale suivant le code éponyme de 1996 (et amendements successifs), de l'arrêté de

1998 portant sur la réorganisation des services de la ville de Dakar, ainsi que d'une délibération claire du conseil municipal de 2010.

99. Les quatre projets se caractérisent par l'implication d'un nombre d'acteurs institutionnels nombreux et variés et leurs rôles et leurs responsabilités sont bien définies. La coordination entre ces acteurs est effective au sein de chaque projet. Toutefois, il n'existe pas de mécanismes de coordination dépassant le cadre du projet.
100. Il convient de noter que pour les projets HIMO transport, une agence privée a été contractualisée pour assurer la surveillance et le contrôle des travaux. Toutefois aucun bureau privé ne contrôle la qualité et la performance des formations des travailleurs. Ce point sera davantage explicité dans la partie « compétences et employabilité ».
101. L'implication des populations et la participation communautaire sont fortes sur l'ensemble des projets. La méthode de pré-sélection des participants aux travaux HIMO repose d'ailleurs essentiellement sur cet aspect. A chaque fois – sauf pour le PVVD où le choix relève de la Mairie (coordinateur et Directeur de la Police Municipale) – des comités locaux sont créés ou utilisés pour identifier les participants.
102. Le PPC et le PVVD ont une composante spécifique dédiée au renforcement des capacités des acteurs. Pour les autres projets, cet aspect n'est pas intégré dans la conception de projet et dans les faits cela peut être réalisé mais de manière non systématique.
103. Une mise à l'échelle au niveau national des différents projets est tout à fait envisageable d'un point de vue technique et institutionnel. Les maîtres d'ouvrages délégués, gestionnaires des projets, ont tous un ancrage national (AGETIP pour le PUHIMO, PNDL pour le PPC et PAM pour le 4R)¹⁹. Toutefois, la question du financement demeure le principal frein à une mise à l'échelle.
104. De son côté, le PVVD a influencé la gouvernance locale en jetant les bases d'une généralisation à l'échelle nationale. Aujourd'hui les villes de Guédiawaye, Pikine, Saint Louis, Kaolack, Ziguinchor et récemment la ville de Thiès ont dupliqué le même modèle en s'inspirant du projet de Dakar. Mieux, le projet a influencé le gouvernement du Sénégal qui a créé l'Agence pour la Sécurité de Proximité (ASP) qui n'est rien d'autre qu'une transposition à une plus grande échelle du projet de volontaires de la ville de Dakar
105. Le financement de certaines actions (PUHIMO, 4R) reste largement dépendant du financement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Cela peut constituer un frein important à la mise en place d'un « modèle HIMO » sénégalais et son utilisation pour soutenir durablement les transferts sociaux au profit des populations pauvres. Le PPC est cependant cofinancé par le Gouvernement sénégalais à hauteur de 31% et le PVVD est entièrement pris en charge par la Mairie de Dakar, ce qui constitue un véritable espoir de démultiplication endogène.

¹⁹ Comme souligné par un acteur, le PAM est une entité internationale. Bien que la majorité des activités sur le terrain du 4R soit mis en œuvre par des acteurs nationaux, la question de la gestion générale de l'action pour une mise à l'échelle est posée.

e- Contrôle / suivi et évaluation

106. Ce module vise à savoir si les protocoles de suivi et d'évaluation sont en place pour suivre les résultats et les impacts du programme et si des mécanismes sont mis en place pour promouvoir la transparence et réduire les erreurs, la fraude et la corruption.
107. Dans leur conception, l'ensemble des projets dispose d'indicateurs d'effets et de résultats. En fonction des bailleurs de fonds, les cadres logiques des projets et leurs indicateurs sont présentés de manière différente.
108. Il n'existe pas de système de suivi / évaluation intégral et systémique. Certaines composantes font l'objet d'un suivi / contrôle et d'un reporting régulier tels que le niveau d'avancement et la qualité des travaux alors que d'autres activités semblent peu suivies voire pas évaluées telles que les formations dispensées aux travailleurs. De manière générale, le suivi et l'évaluation se concentrent sur les infrastructures créées. A noter toutefois que les activités de Post Distribution Monitoring (PDM) dans le cadre de l'Initiative 4R renseignent sur la qualité et sur les effets constitutifs de l'impact de l'action.
109. Il n'existe pas de mécanismes élaborés de gestion des plaintes, ni dans la conception, ni dans la mise en œuvre des projets. Toutefois, on peut constater un souci partagé par l'ensemble des gestionnaires de projets de répondre aux demandes, sollicitations des populations. Dans l'Initiative 4R, les comités mis en place dans chaque site sont chargés de recueillir les plaintes et de les faire remonter au niveau du PAM.
110. Des évaluations portant sur les aspects socio-économiques sont planifiées dans la conception des actions. Dans les faits, elles n'ont soit pas encore été réalisées en raison du fait que les projets sont récents soit non réalisées (PUHIMO). Dans ce dernier cas, il apparaît une incohérence entre un projet dont l'objectif principal est socio-économique en mettant l'accent sur l'emploi des jeunes et la réduction des migrations et une mise en œuvre centrée uniquement et à tous les niveaux sur les aspects techniques de création de voirie urbaine en pavé. Le fait que l'évaluation socio-économique à fin de projet n'a pas été réalisée traduit cette idée et le manque d'intérêt (et/ou d'expertise) porté sur le social par les acteurs de ce projet (bailleur de fonds inclus²⁰). Concernant le PVVD, deux évaluations ont déjà eu lieu (2012 et 2015) mais elles sont internes (problème éventuel de partialité) et possèdent une approche essentiellement qualitative.

f- Coordination / Harmonisation et Interactions entre les programmes

111. Ce module vise à savoir si le programme est harmonisé et contribue aux objectifs communs des programmes similaires. Plus spécifiquement il s'agit de s'intéresser aux questions de l'harmonisation entre les programmes, notamment ceux de protection sociale, aux outils de gestion communs et aux potentiels d'harmonisation.

²⁰ L'AGETIP de par sa position de maître d'œuvre délégué dans ce programme n'a aucun pouvoir de décision sur la réalisation d'une telle évaluation, Il convient de se référer au rapport de Franck Muller pour avoir davantage d'information sur l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (et de l'Emploi). Dans ce projet, l'objectif de création d'actif est priorisé sur le reste.

112. Comme explicité dans le chapitre 2, la stratégie nationale de protection sociale est en cours de révision. Aussi, il est encore trop tôt pour que cette stratégie guide l'harmonisation des programmes de protection sociale, y compris les programmes de travaux publics. Les projets étudiés ont été conçus avant l'élaboration de cette stratégie. De ce fait, les aspects relatifs à la protection sociale n'y sont pas intégrés. En revanche, ces projets sont souvent liés à d'autres programmes ou initiatives sectoriels qui bénéficient eux-mêmes d'actions complémentaires (programmes sectoriels de transports pour le PPC et le PUHIMO, programmes de développement rural pour le 4R et le PPC).
113. Par ailleurs, il n'existe pas de coordination Gouvernementale ou de bailleurs pour la promotion de l'harmonisation de ce type de programmes. Dans les faits, il existe des groupes de travail thématique mais pas de coordination globale dédiée à l'utilisation de l'approche HIMO.
114. Dans la mesure où le cadre politique est en train d'être dessiné, la déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale de la protection sociale est partiellement effective. Dans ce contexte, l'utilisation d'outils communs aux projets / programmes ne peut pas être possible. Le Registre National Unique (RNU) en cours de développement a notamment cette vocation à avoir un dispositif de ciblage des populations communs à l'ensemble des programmes de protection sociale. D'autres outils communs aux programmes utilisant l'approche HIMO pourraient être développés. Nous évoquerons cet aspect dans le chapitre des recommandations.

g- Compétences et employabilité

115. Ce module vise à savoir si le programme renforce les compétences et l'employabilité des participants, à travers une formation de qualité qui soit alignée avec les exigences du marché du travail local. Plus spécifiquement il s'agit de s'intéresser à la nature et au contenu des formations dispensées.
116. Il apparaît que l'ensemble des projets développe des activités de formation. Ces dernières sont en adéquation avec le marché du travail et bien conçues avec un équilibre recherché entre les modules théoriques et pratiques. Toutefois, il est regrettable qu'elles soient centrées principalement sur les aspects techniques. Des formations complémentaires sur les aspects organisationnels et sur l'entrepreneuriat devraient accompagner ces formations, notamment dans les HIMO travail. Le projet PVVD prévoit un plan de formation pluriannuel tout au long du projet en partenariat avec l'AIMF (Association Internationale des Maires de France) et la ville de Bordeaux pour élever leur niveau de connaissance des volontaires, augmenter leur efficacité individuelle et collective et susciter une prise en charge de leur propre développement
117. Aussi, les formations ne sont pas liées à des institutions de formation nationales. Des certificats de participation aux formations sont donnés aux participants mais pas de certificat de compétences nationalement reconnu par les employeurs et les institutions.
118. Enfin il ne semble pas exister dans les quatre projets de traçabilité ou de système de suivi permettant d'évaluer et de déterminer l'efficacité des formations. Toutefois, cet aspect doit être relativisé pour les projets récents dans la mesure où l'évaluation de formation pour être vraiment pertinente doit s'inscrire bien après la réalisation des formations. A ce titre le PPC prévoit une

évaluation des formations en juin 2016. Dans l'Initiative 4R, le renouvellement des formations une année sur l'autre doit probablement impliquer un état des lieux des connaissances des participants avant le renouvellement de la formation.

h- Conditions et pratiques de travail

119. Ce module vise à savoir si le programme assure des conditions de travail appropriées. Plus spécifiquement il s'agit de savoir si les projets prennent en considération les lois nationales réglementant le travail et si les normes de travail sont appliquées.
120. De manière générale, lorsqu'il s'agit d'HIMO travail salarié, la législation du travail, concernant la rémunération, l'âge, les horaires et les taxes et cotisations, est respectée. Par ailleurs, ces aspects sont susceptibles d'être contrôlés par l'inspection du travail. Aussi il peut y avoir une contradiction, comme cela a été observé dans le projet PPC, entre des objectifs de créer un maximum d'emploi pour la création des actifs et la législation du travail. Dans la pratique, les travailleurs salariés dans le BTP ont des contrats dits de chantier. Cela signifie que le contrat est à durée déterminée et la durée fixée en fonction du temps nécessaire à la réalisation des travaux. Un travailleur contractuelisé avec ce type de contrat pour un chantier de construction de 21km de piste rurale doit être ainsi employé pendant toute la durée du chantier de construction (environ 7 mois). Or, la pratique de rotation des travailleurs pour répondre à la demande excédentaire d'emploi rentre en contradiction avec la réglementation, ce qui expose les employeurs à des risques de sanctions par l'inspection du travail. Dans le projet PVVD le volontaire signe un engagement d'une durée de deux ans et ne relève donc pas du Code du Travail. En conséquence, il ne peut jouir d'aucun droit ni avantage lié à un statut de salarié, alors même que certains individus sont volontaires pour la ville de Dakar depuis plus de 5 ans. La mesure dans laquelle le contrat de volontariat de longue durée cache en réalité un contrat de travail à durée déterminée pose en réalité question.
121. Il est important de souligner que dans la pratique, les conditions de travail ne font pas l'objet d'une attention spécifique de la part des gestionnaires de projet. Ces derniers se focalisent sur la construction des actifs et sur la génération d'emploi de manière quantitative et non sur la qualité de l'emploi. Par ailleurs et comme explicité plus haut dans le chapitre relatif à la nature des dotations, lorsque les entreprises utilisent des GIE (ce qui semble généralisé), le respect de la législation et l'application des normes de travail sont très flous. Pour le projet PVVD, les conditions de travail ont régulièrement été indexées par les volontaires et les encadreurs dans la seconde évaluation. Les véhicules de transports ne seraient pas assez sécurisés, une meilleure dotation en matériel informatique serait souhaitable et des retards dans le paiement des pécules ont été observés. Certains lieux de travail sont extrêmement difficiles et ceux qui sont chargés d'effectuer la garde statique, surtout de nuit, ne disposent pas de matériel de protection, d'alerte ou de repos (si horaires continus). Les blessés durant les interventions éprouvent des difficultés dans leur prise en charge médicale et le suivi des traitements. Enfin, les tenues de services ne sont pas à la hauteur des fonctions attendues (qualité, respect)
122. Dans les HIMO-allocation, la législation du travail n'est pas prise en compte. Pour la conduite des travaux de réhabilitation / construction d'actifs de l'Initiative 4R, le PAM a établi en concertation avec les structures nationales régionales des normes de travail. Ces dernières pourraient servir de base pour l'élaboration de normes nationales car en l'absence de telles normes nationales, il existe un risque d'appliquer des normes de manière contextuelle en fonction des objectifs du projet, des

actifs créés, de la sensibilité des gestionnaires du projet et des dynamiques des populations participantes.

5. Synthèse des résultats

a- Matrice d'évaluation

1	2	3	4
Performance Critique	Performance peu satisfaisante	Performance Moyenne	Performance Avancée
Une attention particulière doit être accordée à cette dimension.	Vigilance. Les éléments pour une performance efficace sont en place, mais des lacunes et des contraintes persistent	Performance assez satisfaisante, avec la plupart des éléments qui montre des paramètres efficaces et efficients.	Pratique très satisfaisante, avec un succès à grande échelle dans les éléments examinés.

b- Performance du PUHIMO

A	<i>Éligibilité et Ciblage</i>	Critique: il faut porter une attention particulière au ciblage des bénéficiaires. Les critères d'admissibilité sont flous dans la conception et non appliqués dans la pratique. Les mécanismes pour faire face à la demande additionnelle d'emploi n'existent pas dans la conception. Dans la pratique les populations s'organisent pour assurer une rotation des travailleurs.
B	<i>Nature des dotations, calendrier et durée</i>	Avancée : Le choix de la nature et du montant du transfert est pertinent et cohérent et en accord avec le code de travail.
C	<i>Création d'actifs et services</i>	Moyen : Les actifs créés (voieries pavées) sont de qualité satisfaisante et répondent aux besoins. Toutefois, les services connexes (formation) ne sont pas satisfaisants : tous les travailleurs n'ont pas reçu de formation et l'aspect entreprenariat a été très peu abordé alors que le besoin est fort.
D	<i>Institutions, coordination et financement</i>	Peu satisfaisant : Les responsables du projet ont la capacité de gestion et d'exécution du programme. Cependant il y a des lacunes en ce qui concerne le suivi de l'objectif social. Aucun acteur dans ce projet n'avait une expertise en ingénierie sociale(en dehors de SEN qui a joué un rôle très limité) et cet aspect n'a pas semblé être une préoccupation.
E	<i>Contrôle, Suivi et Évaluation</i>	Critique : il faut porter une attention particulière à la mise en place d'un système de gestion d'informations pour le suivi et évaluation. Le contrôle technique (fabrication et pose des pavés) est satisfaisant mais il n'y aucun suivi de l'aspect social (formation, suivi des travailleurs). Enfin, l'évaluation finale planifiée, qui devait prendre en compte les aspects socio-économiques n'a pas été réalisée.
F	<i>Harmonisation et Interactions entre les programmes</i>	Peu satisfaisant : Le programme n'a pas utilisé d'outils communs à d'autres programmes de protection sociale du fait que l'effort pour systématiser la protection sociale reste une initiative récente. Il faut renforcer les interactions entre les programmes HIMO et les programmes ou instruments de protection sociale.

G	<i>Compétences et l'employabilité</i>	Peu satisfaisant : Il existe un effort pour former les travailleurs. L'aspect organisationnel des GIE n'est pas assez pris en compte. Les formations dispensées n'ont pas donné lieu à une certification. Enfin la durée des formations est trop courte et les formations non renouvelées pour les nouveaux travailleurs qui rentrent dans le projet.
H	<i>Conditions et pratiques de travail</i>	Moyen : Les entreprises ou sociétés privés comme les GIE qui participent à l'exécution du projet sont soumises à l'application des dispositions en matière de réglementation du travail, notamment des horaires et de la sécurité. Cependant, on doute que dans la pratique les lois soient appliquées, notamment en ce qui concerne les GIE.

c- Performance du PPC

A	<i>Éligibilité et Ciblage</i>	Peu satisfaisant : Le ciblage géographique est bien élaboré. Mais il conviendrait de porter une attention particulière au ciblage des bénéficiaires du programme. Il n'existe pas de critères de ciblage, en dehors du fait qu'il faut habiter dans les villages traversés par la piste à construire et qu'il faut être apte à travailler. La supervision du processus de ciblage est assurée par les communes qui reçoivent un accompagnement du projet dans ce sens mais qui mériterait d'être davantage supervisé avec des outils de suivi du processus dédiés.
B	<i>Nature des dotations, calendrier et durée</i>	Avancée : Le choix de la nature et du montant du transfert est pertinent et cohérent et en accord avec le code de travail.
C	<i>Création d'actifs et services</i>	Moyen : Il ne s'agit pas d'un projet HIMO. Les actifs créés sont de qualité satisfaisante et répondent aux besoins. Le processus pour la sélection du projet se base sur les leçons de l'expérience (projets passés) et sur un processus de consultation de l'ensemble des parties prenantes au niveau central et au niveau local ; La conception de la composante 1 de renforcement des capacités repose sur le constat que les projets passés ne prenaient pas suffisamment en compte la gouvernance locale et les activités d'ingénierie sociale.
D	<i>Institutions, coordination et financement</i>	Avancée : Cadre politique en place, rôle et responsabilité des acteurs bien définis, Mécanismes de coordination en place, participation communautaire effective, renforcement des capacités assuré, mise à l'échelle possible, financement équilibré entre PTF et gouvernement.
E	<i>Contrôle, Suivi et Évaluation</i>	Moyen : Il existe un plan de suivi / évaluation composé de divers outils : Rapports d'activités et d'enquêtes, situation de référence, suivi des indicateurs du cadre logique, audit financier, etc. Il n'existe pas de MIS (mais l'envergure du projet ne justifie pas forcément l'utilisation d'un tel outil). Les évaluations sont planifiées mais pas encore exécutées car le projet a démarré depuis peu de temps (2014).
F	<i>Harmonisation et Interactions entre les programmes</i>	Peu satisfaisant : Le programme n'est pas utilisé d'outils communs à d'autres programmes de protection sociale du fait que l'effort pour systématiser la protection sociale reste une initiative récente. Il faut renforcer les interactions entre les programmes HIMO et les programmes ou instruments de protection sociale.
G	<i>Compétences et employabilité</i>	Moyen : Il existe un effort pour former les travailleurs. C'est une institution nationale de formation (Centre national de formation et de perfectionnement des travaux publics) qui assurent la formation des cantonniers. Il conviendrait d'essayer de conclure la formation avec un certificat de qualification et pas seulement de participation.

H	<i>Conditions et pratiques de travail</i>		Moyen : La composante "travail", même si cette partie est minime dans l'action dans la mesure où il ne s'agit pas d'un projet HIMO, est selon nous insuffisamment prise en compte. Il existe une contradiction dans la mise en œuvre et donc dans la conception entre favoriser le développement local et donc privilégier voire cibler les populations vivant le long des infrastructures pour réaliser les travaux et la législation du travail qui indique que les travailleurs employés sur un chantier doivent l'être pour la durée totale du chantier.
----------	---	--	---

d- Performance du PVVD

A	<i>Éligibilité et Ciblage</i>		Critique : Il n'existe pas de critères de ciblage à proprement parlé puisque les volontaires doivent postuler à partir du moment où ils réunissent les conditions administratives. En outre, la Mairie de favorise pas les ménages vulnérables
B	<i>Nature des dotations, calendrier et durée</i>		Moyen : Les dotations (espèces) sont adaptées au milieu urbain Elles sont d'un montant satisfaisant et conforme au marché du travail. Des « contrat de volontaire » sont signés La durée d'engagement de 1 à 2 années permet de prévoir l'avenir avec plus de sérénité et de se relancer dans une économie de marché. Cependant, comme les contrats des volontaires ont été renouvelés au fil des ans (pour aller jusqu'à 6 ans dans certain cas), on peut s'interroger sur l'opportunité du statut de volontaire pour des périodes de plusieurs années alors même que ce statut empêche une couverture sociale adéquate.
C	<i>Création d'actifs et services</i>		Avancée : La création de services est réelle sur le papier puisque 6 domaines couvrant les besoins de la ville sont couverts (encombrement & déchets, hygiène, environnement, sécurité, surveillance...). Seul bémol, le nombre total de 500 volontaires sur l'ensemble de la ville est peut-être faible par rapport aux besoins
D	<i>Institutions, coordination et financement</i>		Avancée : La Mairie a initié et clairement assuré le déroulement de l'opération dans le cadre de la législation (Etat & Collectivités locales) La coordination est assurée par les services de la Mairie + la Direction de la Police municipale + des superviseurs Il n'existe pas/peu d'implication communautaire Le financement est 100% assuré par la Marie (garantie de pérennité) et a déjà suscité des émules dans d'autres villes
E	<i>Contrôle, Suivi et Évaluation</i>		Peu satisfaisant : Le contrôle est assuré au quotidien par une équipe d'encadreurs et par un coordinateur de projet (avec quelques difficultés parfois) Le suivi du travail n'est pas assuré à travers un cadre logique ou des indicateurs clairs. Deux évaluations ont eu lieu en 3 ans mais de manière interne et uniquement sur un plan qualitatif
F	<i>Harmonisation et Interactions entre les programmes</i>		Peu satisfaisant : Il ne semble pas y avoir de coordination avec d'autres projets du même genre (volontaires AGEROUTE par exemple) ni avec des programmes urbains qui agissent dans la ville, même si les missions des volontaires sont très spécifiques et relèvent de prérogatives quasi exclusives de la Mairie

G	<i>Compétences et l'employabilité</i>	Moyen : Les volontaires suivent tous une formation initiale + période probatoire Il est également prévu de passer un accord avec l'AIMF et la Mairie de Bordeaux pour augmenter les compétences des volontaires (à vérifier) La durée de travail (2 ans) milite dans le sens d'une meilleure employabilité à terme.
H	<i>Conditions et pratiques de travail</i>	Critique : Il semble que les conditions de travail aient été l'un des points faibles de l'opération avec du matériel insuffisant en qualité, une supervision difficile et quelques soucis en terme de régularité des paiements.

e- Performance du 4R

A	<i>Éligibilité et Ciblage</i>	Moyen : Le ciblage géographique est bien élaboré basé sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire pour sélectionner les communes cibles. Il conviendrait de porter une attention particulière au ciblage des bénéficiaires du programme. L'identification des participants passe davantage par un processus participatif que par la définition de critères d'éligibilité. La supervision du processus de ciblage est assurée par le PAM et ses partenaires qui accompagnent la population dans cet exercice de ciblage. L'utilisation d'outil de suivi du processus permettrait de mesurer ce point critique que constitue ce processus social de ciblage et t'entériner les listes des participants de manière plus objective.
B	<i>Nature des dotations, calendrier et durée</i>	Moyen : Même s'il ne s'agit pas de salaire mais d'allocations calculées sur les besoins alimentaires, les dotations sont pertinentes par rapport aux besoins des bénéficiaires. Le choix de procéder à des dotations sous forme de bons alimentaires semble très judicieux et particulièrement bien accepté par les bénéficiaires. En outre le calendrier de distribution est pertinent dans la mesure où cela correspond à des périodes de pénuries et d'inflation des denrées.
C	<i>Création d'actifs et services</i>	Moyen : Les actifs créés répondent aux besoins de reconstitution des moyens d'existence des populations et leurs choix sont issus des résultats d'un processus participatif. Par contre, les usagers des terres mises en valeur assurent l'entretien des ouvrages mais il n'est pas clair à qui appartient ces terres (chef de village ?). Cet aspect n'est pas un problème mais constitue un point critique.
D	<i>Institutions, coordination et financement</i>	Moyen : Cadre politique en place, rôle et responsabilité des acteurs bien définis, mécanismes de coordination en place, participation communautaire effective, renforcement des capacités assuré, mise à l'échelle possible. Le financement dépend des ressources financières internationales qui sont négociées annuellement ce qui induit de l'incertitude et impacte la planification.
E	<i>Contrôle, Suivi et Évaluation</i>	Moyen : Il existe un plan de suivi / évaluation composé de divers outils : Rapports d'activités et d'enquêtes, situation de référence, suivi des indicateurs du cadre logique, audit financier, etc. Il n'existe pas de MIS informatisé (mais l'envergure du projet ne justifie pas forcément l'utilisation d'un tel outil).
F	<i>Harmonisation et Interactions entre les programmes</i>	Peu satisfaisant : Le programme n'a pas utilisé d'outils communs à d'autres programmes de protection sociale du fait que l'effort pour systématiser la protection sociale reste une initiative récente. Il faut renforcer les interactions entre les programmes HIMO et les programmes ou instruments de protection sociale. Le PAM semble avoir d'autres programmes de transferts sociaux utilisant des outils spécifiques, il conviendrait d'intensifier les interactions avec ces programmes.

G	<i>Compétences et l'employabilité</i>		Avancée : Travailleurs impliqués et bien formés par une institution paraétatique qui semble maîtriser l'ensemble des aspects techniques. Dans la mesure où il s'agit d'un HIMO allocation et non travail, le fait que la formation ne soit pas certifiée ne constitue pas une faiblesse.
H	<i>Conditions et pratiques de travail</i>		Moyen : Dans la mesure où il s'agit d'un HIMO allocation, les critères de la grille ISPA sont difficilement applicables. La législation du travail n'est pas prise en considération ni les normes de travail explicitées dans la grille ISPA (assurance sociale, garderie d'enfant, contrat de travail, etc.). Toutefois, de normes de travail ont été élaborées par le projet et celles-ci sont appliquées de manière pragmatique et contextuelle par les gestionnaires du projet. Ceci assure d'une certaine manière un environnement de travail sain et sécuritaire pour les participants mais ne le garanti pas dans le sens où ce n'est pas encadré par une législation nationale.

6. Recommandations pour concevoir et mettre en œuvre des projets HIMO dans le cadre du Système des Filets Sociaux au Sénégal.

a- Recommandations générales : HIMO et Filets sociaux

123. Au regard des chapitres précédents, l'utilisation de l'approche ou instrument HIMO à des fins de filets sociaux peut s'inscrire dans deux types de projets en fonction des objectifs visés : ceux que l'on a appelé les HIMO travail (PUHIMO, PPC, PVVD) et ceux que l'on a appelé HIMO allocation (4R).
124. Ces deux types d'HIMO rentrent dans le cadre du Plan Sénégal Emergent (PSE) et dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale. Aussi, il apparaît indéniable que la DGPSN a un rôle à jouer dans le développement des programmes / projets utilisant l'instrument HIMO.
125. Les leçons et les expériences apprises nous invitent à recommander à la DGPSN de se saisir de cette approche HIMO. Plus précisément, il ne s'agit pas pour la DGPSN de concevoir et de mettre en œuvre des projets qui sont exécutés selon les approches HIMO mais plutôt d'intervenir à plusieurs niveaux pour influencer la conception de projets ayant une composante HIMO pour qu'ils rentrent dans un cadre davantage centré sur la Protection Sociale.
126. La DGPSN peut investir plusieurs champs d'intervention dans le développement des instruments HIMO tels que : (i) Développer les composantes sociales qui sont particulièrement délaissées dans la conception et la mise en œuvre des programmes HIMO, (ii) Plaidoyer pour la mise en place d'un cadre légal et d'outils spécifiques aux HIMO.

b- Investir le champ des composantes sociales : Sélection des bénéficiaires, formations et conditions de travail.

127. L'analyse des 4 projets montre que les composantes sociales sont négligées par rapport aux aspects techniques liés à la création des actifs. Les composantes qui nécessitent une expertise forte en ingénierie sociale sont (i) la sélection des bénéficiaires / participants (ii) la formation et (iii) les

conditions de travail. Cette expertise sociale doit intervenir à plusieurs niveaux dans le cycle de projet : dans la conception, la mise en œuvre et le suivi.

128. En ce qui concerne la sélection des participants aux travaux HIMO, les programmes pourraient utiliser le Registre National Unique (RNU). Il ne s'agit pas ici de faire une analyse critique de cet outil qui est en cours de développement et de perfectionnement mais de s'interroger sur ce qu'implique une telle utilisation et les adaptations à mettre à place pour une utilisation pertinente, cohérente et efficace pour un projet HIMO.
129. Utiliser le RNU sur un projet HIMO implique tout d'abord que la porte d'entrée du ciblage soit les ménages vivant dans l'extrême pauvreté. Mais à cela, il convient d'ajouter des critères d'éligibilité qui ne sont pas inclus dans le RNU, notamment l'aptitude au travail de main d'œuvre. D'autres critères peuvent être utilisés pour filtrer davantage les potentiels participants (et en fonction des objectifs du projet) tels que l'âge et le sexe par exemple si l'objectif est de viser plus particulièrement les jeunes ou les femmes.
130. Toutefois, même en définissant des critères d'éligibilité plus fins, il existe un risque que la demande reste supérieure à l'offre d'emploi (comme illustré dans tous les projets). Aussi, cela implique la mise en place de critères de priorisation ou des mécanismes d'absorption de l'excédent²¹. A l'inverse, si la demande est inférieure à l'offre d'emploi, il faut envisager la sélection de personnes n'étant pas dans le RNU, mais qui répondent aux critères d'éligibilité définis au préalable. Dans tous les cas, ces critères et ces mécanismes doivent être inscrits dans la conception de l'action et non développées de manière ad hoc au cours de la mise en œuvre.
131. Les points soulignés précédemment induisent nécessairement l'implication d'une expertise dans le domaine du ciblage pendant la phase de conception. De manière plus générale, utiliser le RNU implique des efforts de coordination avec les acteurs pour qu'ils sélectionnent des personnes enregistrées dans le RNU.
132. En ce qui concerne les formations, l'analyse des projets montre un certain nombre de lacunes : durée des formations faibles, aspects organisationnels et formations accès sur l'entrepreneuriat faibles voire inexistantes. Aussi, la DGPSN, en partenariat avec les agences gouvernementales compétentes, devrait s'assurer que la composante formation des travailleurs soit intégrée de façon adéquate dans la conception de projet. Une formation adéquate doit être : (i) certifiée par un organisme habilité ; (ii) Pertinente par rapports aux thématiques techniques et organisationnelles (GIE) ; (iii) Alignée à la demande du marché du travail ; (iv) Suffisante pour fournir un transfert de compétences significatif et ; (v) Etre évaluée.
133. Il semble nécessaire de mener une exploration sur les possibilités d'accréditation de ce type de formations à cycle court afin de faciliter l'intégration des travailleurs sur le marché du travail au-delà de la durée du projet. A défaut d'accréditation des formations, une autre possibilité pour valoriser la formation et l'expérience des participants aux projets HIMO serait de privilégier un système de valorisation des acquis de l'expérience, sanctionné par un certificat de travail précisant

²¹ Des critères de priorisation ou des mécanismes d'absorption de la demande sont les stratégies indispensables qui permettent de gérer adéquatement et de manière équitable la demande. Après la mise en place de telles stratégies, si la demande est encore supérieure à l'offre, il est alors possible d'utiliser la sélection par loterie en dernier recourt afin de garantir la transparence et d'éviter toute sorte de clientélisme dans le processus de sélection.

les compétences acquises. Les formations et l'apprentissage effectués au cours du projet seraient ainsi un moyen d'offrir des qualifications reconnues sur le marché.

134. En ce qui concerne les conditions de travail, l'analyse des projets montre que ce point n'est pas intégré ni dans la conception ni dans la mise en œuvre. Dans les faits, le respect de ces conditions est très inégal et reste entouré de nombreuses incertitudes (GIE). Aussi, le gouvernement sénégalais à travers le Ministère du Travail devrait s'assurer que les conditions de travail sont respectées dans la mise en œuvre des projets. Des conditions de travail salarié adéquates doivent être sensibles aux aspects suivants : l'âge, les horaires, le salaire minimum, la prise en charge des contributions sociales et la sécurité des travailleurs.
135. L'utilisation de contrats de volontaires dans le cadre d'HIMO travail est un mécanisme de contractualisation intéressant pour l'Etat ou des collectivités locales étant donné qu'il repose en partie sur l'engagement citoyen et qu'il implique l'encadrement et l'accompagnement par une structure étatique. Cependant, l'utilisation de ce type de contrat ne doit pas être abusive et être offert à la place de contrat de travail garantissant une protection sociale adéquate au travailleur. La notion de volontariat nécessite une limitation dans le temps et dans le nombre de contrat sans quoi les volontaires ne seraient en fait que des agents de l'Etat sans protection sociale.
136. Dans le cas des HIMO allocations, il convient de s'assurer que des mesures minimales sont prises en comptes pour la protection des travailleurs. Ces mesures sont très contextuelles et dépendent en grande partie des travaux à réaliser : bottes et gants pour des travaux d'assainissement par exemple. Un effort d'harmonisation et de définition de standards nationaux devraient être mené dans le cas où le gouvernement Sénégalais déciderait de développer des travaux HIMO allocations.
137. Enfin, les projets utilisant l'instrument HIMO concernent différents secteurs : transport, assainissement, développement rural, etc. Aussi, il semble plus opportun que la DGPSN, en partenariat avec les agences et ministères sectoriels compétents, concentre son appui au champ social des projets HIMO à un ou deux secteurs dans un premier temps afin de ne pas disperser les efforts, de coordination notamment, en multipliant les acteurs.
138. Le choix du secteur ou des secteurs à prioriser dans un premier temps dépend de la DGPSN en fonction d'une analyse situationnelle basée sur des critères objectifs mais également selon une démarche opportuniste (capacité de mise à l'échelle, facilité d'intégration des aspects sociaux par les acteurs et donc volonté forte de collaborer avec la DGPSN, etc.)
139. Une fois que la DGPSN aura démontré la plus-value et la pertinence de son investissement dans le champ social des projets HIMO d'un secteur spécifique, elle pourra alors répliquer son expertise plus facilement dans le domaine social aux autres secteurs utilisant l'instrument HIMO.

c- Mettre en place un cadre légal et des outils communs spécifiques aux HIMO

140. L'absence de cadre légal dans lequel peuvent s'inscrire les programmes utilisant l'instrument HIMO constitue à bien des égards un frein au développement de cette approche / instrument. Aussi, la mise en place d'un cadre légal qui reflète une volonté politique d'utiliser l'instrument HIMO comme mécanisme de création d'emploi constitue une condition préalable au déploiement de ce

type d'action. A ce titre, il convient en premier lieu de réaliser un plaidoyer auprès des décideurs politiques visant à privilégier les travaux publics HIMO au détriment des travaux HIEQ.

141. Plus précisément ce plaidoyer politique doit aboutir à institutionnaliser l'instrument HIMO afin d'assurer la pertinence et la cohérence de l'opérationnalisation des actions HIMO à venir. Une fois que cette volonté politique de privilégier les HIMO est effective, il convient de clarifier un certain nombre de points et de développer des outils pour faciliter et lever les contraintes de la déclinaison opérationnelle des actions HIMO. Sans être exhaustif, les actions à réaliser pour clarifier et développer ces outils sont :

- a. **Réviser et/ou adapter le code de marché public.** Il convient de réviser ou d'adapter si besoin, le code de marché public pour qu'il soit favorable aux travaux HIMO. Les procédures d'appels d'offres qui privilégient une mise en concurrence nationale pour le choix des entreprises privées en charge de la réalisation / supervision des travaux ne sont pas toujours compatibles avec une approche HIMO. Aussi, une attention particulière doit être accordée à la rédaction des appels à proposition et notamment aux cahiers de spécifications techniques. Ces derniers doivent être contextualisés à l'approche HIMO en prenant en considération les aspects sociaux, une durée des travaux adaptée à l'approche HIMO afin de ne pas pénaliser les entreprises, dans la mesure du possible favoriser les entreprises locales (PME) et les GIE en intégrant la possibilité par exemple d'avoir recours à des contrats de type communautaire.²²
- b. **Favoriser la catégorisation et la structuration des GIE.** Les GIE constituent un atout et répondent parfaitement aux besoins des entreprises comme de la population. En outre, les GIE semblent constituer une structuration de base pour les travailleurs indépendants leur permettant d'être intégrés au marché du travail formel tout en gardant une simplicité d'enregistrement légal et de gestion. Il convient de s'appuyer sur cette dynamique, de garder cette simplicité tout en cherchant une meilleure structuration des GIE. Cela peut passer par une catégorisation des GIE en fonction de leur niveau de structuration basée sur des critères objectifs à déterminer (Ancienneté, chiffre d'affaire annuel, nombre de membres, etc.). Dans ces conditions, les cahiers de spécifications techniques des appels d'offres pourraient indiquer par exemple d'utiliser les GIE de catégorie A ou B par exemple.
- c. **Rédiger et faire appliquer un code de conduites des travaux HIMO.** Il convient de rédiger un code de conduites des travaux HIMO en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Ceci inclut les acteurs techniques (institutionnels et privés), les acteurs sectoriels (BTP, instituts de formation, Ministères du travail, des finances, etc.) mais également les acteurs sociaux (DGPSN, ONG, Patronats du secteur du BTP et syndicats des travailleurs). A ce titre et pour rejoindre les points développés plus haut, le code de conduite doit intégrer les aspects liés aux formations et aux conditions de travail.

²² On peut citer aussi d'autres aspects à intégrer dans le cahier de spécification technique : Utilisation de critères de qualification à caractère social ; Obligation d'utiliser les données du RNU pour le recrutement des travailleurs ; Clauses sociales d'exécution visant la formation des groupes cibles ; Clauses sociales d'exécution de travail sécurisée ; etc.

- d. **Mettre en place une mécanique²³ de financement des actions HIMO.** L'analyse des projets HIMO portés/initiés par l'Etat ou les PTF montre une forte dépendance aux financements extérieurs. Cette question des financements n'est pas propre aux HIMO mais il conviendrait toutefois de favoriser des mécanismes de financement davantage « fléchés » sur le budget national tout en restant ouvert aux contributions des PTF. Seul le projet PVVD apparaît comme indépendant des financements extérieurs puisqu'il a entièrement été pris en charge par la Mairie de Dakar. Il serait intéressant de voir comment les autres Mairies qui se sont lancées dans la même expérience financent ces opérations. Il est clair que les ressources uniquement locales sont limitées (même Dakar ne prend que 500 personnes en charge) mais l'amélioration des conditions de vie des citoyens peut avoir un effet levier notable sur, à la fois l'implication physique des habitants (prise de conscience) afin de réduire la charge des volontaires et leur permettre d'élargir leur champ géographique mais aussi sur le paiement de taxes et d'impôts qui valideraient cette option « volontaire » et permettraient d'en embaucher plus pour un élargissement également thématique (nettoyage des bâtiments publics, accompagnement des personnes âgées ou des enfants etc...).
- e. **Développer les capacités des acteurs décentralisés.** A l'image du projet PPC et du PVVD étudiés, il apparaît pertinent et cohérent de développer les capacités de maîtrise d'ouvrage des communes et des capacités de maîtrise d'œuvre et/ou de contrôle des Services Techniques Déconcentrées. Ces acteurs ont des rôles majeurs à jouer à tous les niveaux du cycle de projet : conception, mise en œuvre et suivi. Par ailleurs, ils sont les plus à même d'assurer le suivi et l'entretien des actifs créés.
- f. **Systématiser les études sur les effets constitutifs de l'impact socio-économique.** Les actions HIMO sont trop centrées dans leur conception, mise en œuvre et suivi sur les travaux et les infrastructures. Ces aspects sont très importants et il convient de ne pas les négliger, mais les études socio-économiques recherchant les effets des actions sur l'emploi, les revenus des ménages et l'économie locale doivent être systématisées.
- g. **Désigner des institutions et favoriser un cadre de concertation.** La mise en place de l'ensemble des points et outils explicités doit nécessairement être suivie et contrôlée par des institutions reconnues et accréditées pour le faire. De plus, cela implique de mettre en place un cadre de concertation pour assurer la coordination des intervenants les plus impliqués dans les projets HIMO.
142. Enfin et pour ouvrir le champ des possibles, il nous semble pertinent d'élargir les instruments et mécanismes de génération d'emploi. Des exemples pris dans d'autres pays tel que le Programme de Garantie de l'Emploi en Inde²⁴ nous semble être une initiative particulièrement intéressante.

²³ Nous utilisons volontairement le terme mécanique plutôt que dispositif pour illustrer le fait que selon nous les pièces et les acteurs sont présents mais il convient de les assembler pour produire, transmettre, transformer un mouvement qui existe déjà. D'un point de vue opérationnel, le rôle de la DGPSN serait de faire ce travail d'assemblage pas de mettre en place un dispositif.

²⁴ « La loi a pour but de garantir une plus grande sécurité des moyens de subsistance dans les régions rurales du pays en garantissant au moins cent jours d'emploi sûr et rémunéré pendant chaque année fiscale, à chaque foyer, dont les membres adultes se portent volontaire pour effectuer des travaux manuels non qualifiés »
Source : http://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/India_Mgnrea_2010_fr_final.pdf

Annexe

Annexe 1 : Recommandations par rapport à la méthodologie ISPA

La question de la catégorisation des différents types d'HIMO

- a. La grille de collecte de donnée ISPA a été conçue pour évaluer un programme HIMO travail dépendant « pur ». La majorité des questions montre le souci accordé à la génération d'emploi « décent » c'est-à-dire des emplois salariés qui rentrent dans le cadre des lois et des réglementations en vigueur en matière du travail.
- b. Aussi, il apparaît difficile d'utiliser la grille dans le cas des programmes qui ne rentrent pas dans ce cadre et qui combinent l'approche HIMO avec d'autres types d'initiatives. C'est le cas du projet PUHIMO étudié qui utilise des GIE et donc des travailleurs indépendants et non-salariés. D'une part, il est difficile de faire apparaître comme il se doit cette spécificité du travail indépendant et d'autre part cette spécificité peut finalement être évaluée comme une contrainte ou une contre-performance alors que ce n'est pas le cas. Dans une autre mesure, il en va de même pour l'Initiative 4R de développement rural dont la logique s'inscrit dans les HIMO allocations et non travail.
- c. Ainsi, les critères d'évaluation peuvent être appliqués de manière différente selon les composantes et la logique du Programme. Avant de se lancer dans le renseignement des informations demandées dans la grille de collecte de données, il conviendrait de réaliser une catégorisation des Programmes HIMO selon leur logique d'intervention dans la mesure où l'appréciation de la performance du programme va fortement varier en fonction de cet aspect.

La question de la simplification de la grille de collecte de données

- d. La grille de collecte de données de la méthodologie ISPA couvre 8 modules ou thématiques qui prennent en considération des aspects fondamentaux dans la conception et la mise en œuvre de programme de protection sociale utilisant l'approche HIMO. Cette grille est vraiment exhaustive en incluant 157 questions.

CRITERES D'EVALUATION METHODOLOGIE ISPA

<i>Critères</i>		<i>Objectif</i>	<i>#</i>	<i>Questions</i>
A	<i>Eligibilité et Ciblage</i>	Le programme atteint efficacement sa population cible et répond aux besoins des personnes vulnérables et des pauvres.	11	A1 à A11
B	<i>Nature des Dotations, Calendrier et Durée</i>	Le programme comprend des dotations qui sont adéquates, appropriées et compatibles avec le contexte local	31	B1 à B31
C	<i>Création d'actifs et services</i>	Les projets & services du Programme répondent aux besoins communautaires, avec des protocoles en place pour une gestion et une mise en œuvre efficaces et écologiquement sensibles	25	C1 à C25

D	<i>Institutions, coordination et financement</i>	Le programme attribue des rôles et des responsabilités aux différents acteurs pour assurer la mise en œuvre efficace, la coordination et la surveillance. Les arrangements institutionnels sont également développés afin de garantir l'évolutivité et la réactivité face à la crise. Le financement est réparti de manière adéquate et gérée efficacement.	23	D1 à D23
E	<i>Contrôle, suivi et évaluation</i>	Les protocoles de suivi et d'évaluation sont en place pour suivre les résultats et les impacts du programme. Des mécanismes sont mis en place pour promouvoir la transparence et réduire les erreurs, la fraude et la corruption.	20	E1 à E20
F	<i>Harmonisation et interactions entre les programmes</i>	Le programme est harmonisé et contribue aux objectifs communs des programmes similaires, ou il montre les potentialités pour l'harmonisation	13	F1 à F13
G	Compétences et employabilité	Le programme renforce les compétences et l'employabilité des participants, à travers une formation de qualité qui est aligné avec les exigences du marché du travail local.	17	G1 à G17
H	Conditions et pratiques de travail	Le programme assure des conditions de travail appropriées applique les normes de travail équitables, et respecte les droits des travailleurs dans la mise en œuvre de ses projets.	17	H1 à H17

Total

157

- e. Une simplification ou une réduction du nombre de critères ou de questions, par élimination et/ou fusion serait peut-être préférable pour aider le pays à évaluer ses programmes HIMO et identifier des pistes d'amélioration. Les paragraphes suivant donnent quelques pistes de simplification.
- f. Le critère B- *Nature des Dotations, Calendrier et Durée* peut être fusionné avec le G *Compétences et employabilité* et le H *Conditions de travail*, du fait que la rémunération en nature ou en espèces (salarié ou non), horaire et conditions de travail, compétences acquises et employabilité sont des aspects qui doivent être considérés de manière conjointe afin d'appréhender au mieux l'absorption de main de œuvre dans le cas des programmes HIMO et sa future employabilité. La fusion de ces trois critères induit automatiquement la réduction du nombre de questions.
- g. En ce qui concerne l'évaluation des arrangements institutionnels des Programme HIMO, il convient de considérer que le critère D- *Institutions, coordination et financement* devrait inclure l'harmonisation avec des programmes similaires ou avec d'autres programmes conçus dans le cadre de la protection social. En ce sens, il est recommandé de fusionner *les* critères *D et F* afin de permettre d'évaluer les rôles et les responsabilités des différents acteurs du Programme à assurer la mise en œuvre efficace, la coordination et la surveillance, les sources de financement et les potentialités pour l'harmonisation.
- h. Du point de vue de la protection sociale, il est important de connaitre de manière générale les actifs et services créés par un programme HIMO, mais il semble moins pertinent d'évaluer les détails (justification et coûts) du type des actifs (CA, CB, CC, CE) créés.
- i. L'application de la grille est plus complexe si l'on fait la différence entre la planification (planifié) et la mise en œuvre (réel) pour chaque question. Il est préférable de supprimer cette colonne, de raisonner en réel et de donner la possibilité à l'évaluateur de donner son avis sur l'écart entre la conception et la mise en œuvre sous forme de commentaires (comme c'est déjà le cas à la fin de chaque module / thématique).
- j. En outre, la grille ne prend pas assez en considération quelques aspects d'importance, comme le processus de sensibilisation et communication des communautés ou bénéficiaires potentiels, sur le programme et ses bénéficiés.

- k. Au regard de ce qui précède, il est recommandé de réduire le nombre de critères à cinq (5) et éventuellement de prioriser la pertinence de toutes les questions (méthode du scoring Cf. Paragraphe sur l'objectivité) par rapport à l'objectif de chaque critère.

CRITERES D'EVALUATION PROPOSES

<i>Critères</i>		<i>Objectif</i>
A	<i>Eligibilité et Ciblage</i>	Le programme atteint efficacement sa population cible et répond aux besoins des personnes vulnérables et des pauvres.
B	<i>Nature des Dotations, Compétences et employabilité et Conditions et pratiques de travail</i>	Le programme comprend des dotations qui sont adéquates avec le contexte local, renforce les compétences et l'employabilité des participants et garanti l'application de normes et lois de travail
C	<i>Création d'actifs et services</i>	Les projets et services du Programme répondent aux besoins communautaires, avec des protocoles en place pour une gestion et une mise en œuvre efficaces et écologiquement sensibles
D	<i>Institutions, coordination et financement et harmonisation avec autres Programmes</i>	Le programme attribue des rôles et des responsabilités aux différents acteurs pour assurer la mise en œuvre efficace, la coordination et la surveillance, garantir l'évolutivité et la réactivité face à la crise, gérer la distribution de financement et contribuer aux objectifs communs des programmes similaires
E	<i>Contrôle, suivi et évaluation</i>	Les protocoles de suivi et d'évaluation sont en place pour suivre les résultats et les impacts du programme.

La question du choix et du sens des couleurs de la grille d'évaluation

- l. La synthèse des résultats intitulée « Grille d'évaluation »²⁵ se présente sous forme d'un tableau classifiant les programmes en 4 catégories en fonction de leur niveau de performance auxquels on attribue un code couleur. Ce principe de classification par code couleur est assez classique et facile d'utilisation. Toutefois plusieurs questions de forme et de fonds nécessitent selon nous d'être clarifiées.

Key Area	1	2	3	4
Description (english)	Latent	Emerging:	Moderate	Advanced
Description (Français)	Critique	Peu satisfaisant	Moyen	Avancée

- m. Dans notre compréhension de la grille présentée ci-dessus, il y a une graduation dans la performance exprimée sur une échelle allant de 1 à 4. Toutefois, le code couleur ne reflète pas cette graduation. La sémiologie graphique nous invite à proposer une palette de couleur utilisant la même gamme chromatique et/ou une palette utilisant des couleurs évoquant habituellement le risque ou le danger vers des couleurs exprimant davantage la sûreté.

²⁵ "Assessment Matrix » en anglais

Exemple :

Key Area	1	2	3	4
----------	---	---	---	---

- n. Cet exemple nous semble le plus approprié avec deux gammes chromatiques, une gamme de couleur chaude indiquant le risque (à l'image d'un feu de signalisation routier demandant l'arrêt ou une attention particulière) et pouvant être interprétée comme une contreperformance et une gamme chromatique de couleur froide et donc s'opposant à la première indiquant la sûreté (à l'image d'un feu de signalisation routier autorisant le passage) et pouvant être interprétée comme une bonne performance.

La question de la traduction de l'anglais vers le français

- o. Les traductions françaises de « Latent » et « Emerging » posent question. Il conviendrait de se rapprocher d'un traducteur professionnel pour en faire une meilleure traduction reflétant comme il se doit la graduation souhaitée, la dynamique et obtenir ainsi l'échelle de notation / appréciation faisant le plus sens. De manière plus générale, il conviendrait de traduire en français le guide d'utilisation.

La question de l'objectivité

- p. Le fait d'apprécier le niveau de performance des projets selon un code couleur pose la question de l'objectivité de ce système de notation. Les informations permettant d'apprécier la performance de chaque module sont nombreuses et le point de vue de chaque évaluateur faisant cet exercice peut légèrement différer en fonction de sa sensibilité, de son domaine d'expertise et de son expérience. A titre d'exemple une personne sensible aux questions environnementales notera plus sévèrement le module création d'actif si cet aspect est faiblement pris en compte dans le projet. Une personne moins sensible à cette question mettra davantage l'accent sur les autres aspects du module. Nous voyons deux possibilités d'introduire de l'objectivité.
- q. La première possibilité, la plus simple car ne modifiant pas l'outil consiste à préciser la manière dont les codes couleurs sont attribués (ce qui n'est pas le cas à l'heure actuel). Plus précisément, il s'agirait par exemple de compléter le code couleur à réunissant un certain nombre d'acteurs concernés en séances plénières afin d'obtenir un consensus qui ne puisse pas faire l'objet de contestation / discussion par la suite.
- r. La seconde possibilité consiste à mettre en place un scoring.²⁶ Ce scoring peut soit être mis directement dans la grille de collecte de données soit être mis en place dans la grille de synthèse en sélectionnant un nombre plus restreint de critères d'appréciation. Enfin ce système de scoring peut être couplé au système de consensus.

La question de l'objectif de l'évaluation

- s. La question de l'objectivité est plus ou moins importante en fonction du rôle attribué à cette évaluation. S'il s'agit juste d'avoir un aperçu des programmes / projets et que cela n'induit pas de

²⁶ Un scoring présente toutefois le risque d'encourager les évaluateurs et/ou les donateurs de comparer les programmes et le pays entre eux ce qui n'est pas l'objectif de l'outil. L'idée étant davantage d'utiliser l'outil pour prendre conscience des défis.

conséquences en dehors de la recherche d'amélioration, cela ne revêt pas d'enjeux spécifiques, et la grille telle qu'elle est conçue nous semble appropriée. Toutefois, si cette synthèse est utilisée pour comparer les programmes / projet entre eux afin d'orienter une ou des décisions, comme le financement à une plus grande échelle ou au contraire l'arrêt du financement, on comprend que l'enjeu devient nettement plus critique. Dans ce cas, il convient d'introduire davantage d'objectivité selon les méthodes évoquées.

- t. Dans tous les cas, il nous semble primordial de rappeler que l'important n'est pas l'outil mais l'objectif que l'on donne à cet outil. Aussi, nous aurions tendance à recommander à l'ISPA de ne pas trop modifier l'outil tel qu'il est car il se veut dans sa conception générale et utilisable quel que soit le contexte et le pays. En revanche, la modification de l'outil, comme proposé doit être faite par ou à la demande des décideurs des pays concernés en fonction de l'objectif qu'ils donneront au préalable à cet outil.

La question du cadre d'évaluation.

- u. Un effort remarquable a été fait pour rendre la grille de collecte de données exhaustive, couvrant l'ensemble du champ des problématiques HIMO et filets sociaux. Mais, il est particulièrement étonnant que l'on ne retrouve pas dans la méthode ISPA, ni dans la grille de collecte de données ni dans la grille d'évaluation, le cadre conceptuel classique de l'évaluation de projet qui est structuré autour des notions de pertinence, cohérence, efficacité, efficience, viabilité, effets et impact.
- v. L'utilisation de la méthode telle qu'elle se présente comporte le risque (ou le biais) que l'on porte une attention plus particulière à l'efficacité au détriment de la pertinence et de la cohérence. Or il convient de s'efforcer de replacer chaque élément et chaque information dans son contexte. L'efficacité ou la performance d'un projet n'est appréciable qu'au regard de sa pertinence et de sa cohérence.
- w. A titre d'exemple, le fait de ne pas respecter la législation du travail dans le cas d'HIMO allocation visant à répondre à une catastrophe n'est pas forcément un élément de preuve de contre-performance. Le fait de réaliser des infrastructures non durables avec l'approche HIMO (ouvrages d'art comme des ponts par exemple) ne constitue pas un élément de preuve de contre-performance si le projet s'inscrit dans une réponse à une catastrophe et que l'objectif visé est de permettre le passage de convois humanitaires par exemple tout en cherchant à renforcer les moyens d'existence des populations touchées par cette catastrophe.
- x. Ces questions de prise en compte de la pertinence, de la cohérence, etc. rejoignent ici voir contredisent les questions évoquées plus haut de recherche d'objectivité de l'outil puisqu'il s'agit d'introduire de la relativité dans les questions évaluatives. Plusieurs possibilités peuvent toutefois être envisagées, toujours dans la perspective d'une utilisation répondant à un ou des objectifs déterminés au préalable.
- y. Dans le cas où on décide d'établir un scoring comme évoqués plus haut, les questions de pertinence et de cohérence peuvent être traduites au travers d'un système de pondération des notes. Plus précisément, cette pondération peut varier en fonction des objectifs visés du projet. Pour ne pas multiplier les systèmes et notation et de pondération, il conviendrait de catégoriser les différents type de projet / programmes HIMO (Cf. premier paragraphe).
- z. Dans le cas où l'on ne souhaite pas apporter trop de modifications à l'outil existant, il convient de reformuler les questions afin qu'elles intègrent mieux les questions évaluatives classiques. Cela faciliterait en outre la synthèse des résultats. A titre d'exemple la première question « Est-ce que le programme a une population cible explicitement définie dans ses objectifs? Indiquez le(s)

groupe(s) cible » deviendrait : « Les critères de ciblage des bénéficiaires sont-ils définis, cohérents et pertinents ? » ce qui induit une mise en perspective par rapport à l'objectif, une courte argumentation impliquant la description des groupes cibles. D'une simple information demandée, on passe déjà au stade de l'analyse.

- aa. Prendre en compte l'ensemble des questions méthodologiques évoquées oriente vers une simplification de la grille et sa multiplication en fonction du type de projet. Ces outils d'évaluation seraient au final moins denses, plus objectifs, davantage liés aux contextes et plus analytiques. Toutefois, la prise en compte de ces modifications doit être mise en relation avec l'objectif que l'on donne à cette évaluation.

Annexe 2 : Termes de références

Termes de référence de l'étude sur les projets HIMO au Sénégal

I- Contexte :

Depuis 2013, le Sénégal est très actif dans la construction d'un système national de filets sociaux. Le gouvernement a lancé un programme national de transferts conditionnels (appelé le Programme National de Bourses de Sécurité Familiale) qui vise 300 000 ménages d'ici 2017 sur l'ensemble du pays. En parallèle, un Registre National Unique est en cours de construction. Le Registre a déjà collecté les informations de 150 000 ménages pauvres et vise à collecter les informations de 450 000 ménages d'ici 2017. Ces efforts sont soutenus par un projet de US\$ 40,5 millions financé par la Banque Mondiale (à travers l'Association Internationale de Développement).

Début 2015, le Sénégal s'est aussi engagé dans l'actualisation de sa stratégie nationale de protection sociale (SNPS) qui date de 2005. La révision de la SNPS s'inscrit dans le cadre du Plan Sénégal Emergent (2014-2035), qui dans son axe 3 vise le développement du Capital Humain de sa population. Les premières réflexions liées à l'actualisation de la SNPS ont mentionné l'utilisation des projets HIMO afin de lutter contre la pauvreté des jeunes. D'autre part, un consensus important existe par rapport à l'importance d'augmenter la résilience des populations vulnérables face aux chocs.

De plus, la Banque Mondiale dispose d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs de 11 millions USD à disposition du gouvernement Sénégalais pour mettre en place des programmes de filets sociaux pouvant s'adapter aux chocs et renforcer la résilience des populations les plus vulnérables. Ce projet sera formulé au cours de l'année fiscale 2016. Dans ce cadre un projet HIMO pourrait être développé s'il est perçu comme étant l'outil le plus pertinent pour répondre à ces objectifs.

Dans ce contexte, il paraît opportun de chercher à comprendre l'expérience du Sénégal dans la mise en œuvre de projets HIMO.

II- Objectifs

Une première étude a été menée en juin 2015 pour recenser le type d'expérience et les projets HIMO menés au Sénégal sur les 10 dernières années. Elle a recensé une vingtaine de projets. Il est apparu très clairement que la majorité de ces projets avait été utilisée dans l'objectif de créer des emplois ou d'obtenir une contribution de la communauté à l'infrastructure publique. Mis à part le PAM, il n'a pas été identifié de projet HIMO visant les personnes les plus vulnérables avec pour objectif de constituer un filet social de sécurité.

Dans ce cadre, les objectifs de la présente étude sont :

1. Tirer les leçons apprises des expériences de projet HIMO au Sénégal
2. Formuler des recommandations pour concevoir et mettre en œuvre des projets HIMO dans le cadre du système national de filets sociaux au Sénégal

L'étude susmentionnée réalisée en juin 2015 recommande d'évaluer 4 projets HIMO :

- Le PERACOD de la GIZ

- Le PUIHIMO de l'Union Européenne
- Le PPC du PNDL/BAD
- La stratégie 4R menée par le PAM et le PAPIL de la BAD
- Le projet PVVD de la Ville de Dakar

Une présentation et justification du choix de ces projets est présentée en annexe. Pour résumer, il peut être noté que l'intérêt porté à ces projets repose sur plusieurs aspects :

- Leur couverture géographique
- Les secteurs dans lesquels ils interviennent : environnement, le transport urbain, le transport rural, le développement rural
- La documentation existante
- L'ouverture des structures à partager leurs informations et à collaborer

III- Résultats

Les résultats attendus sont :

1. Des données sur 5 projets HIMO sont collectées de manière systématique et comparable selon le format développé par ISPA
2. Une première version (draft) du rapport présentant l'analyse des données, les leçons apprises et les recommandations est rédigée
3. Le rapport est finalisé en prenant en compte les commentaires de la Banque Mondiale et des partenaires associés à l'étude
4. Les résultats de l'étude sont présentés à la Banque Mondiale et à aux partenaires associés à l'étude

Les données collectées pourront être utilisées par d'autres acteurs ou pour d'autres analyses sur les HIMO au Sénégal.

IV- Méthodologie

L'outil d'évaluation des projets HIMO développé par l'initiative d'évaluation Inter-Agence de la Protection Sociale (ISPA)²⁷ est tout à fait propice à une telle étude. Il a pour objectifs:

- D'aider les pays à évaluer la performance de leurs programmes HIMO
- D'identifier les pistes d'amélioration et de réformes nécessaires
- De collecter des informations sur le contexte lié à la mise en œuvre de programmes HIMO dans le pays, et ainsi d'aider à interpréter les résultats de l'évaluation selon une perspective systémique.

Il constituera donc l'outil utilisé par l'équipe de consultants pour l'évaluation des 4 projets HIMO susmentionnés. L'outil pourra être adapté au contexte du Sénégal si besoin.

²⁷ Réalisé dans le cadre du conseil Inter-Agence sur la Protection Sociale (SPIAC-B)

L'évaluation se fera sur la base d'une revue documentaire et d'une mission de collecte de données dans les projets par le biais d'entretien et de visite sur le terrain.

Une documentation très large a déjà été collectée au cours de l'étude recensant les projets HIMO réalisés au Sénégal au cours des 10 dernières années et sera mise à disposition des consultants pour exploitation.

L'utilisation de l'outil ISPA est l'occasion d'associer d'autres acteurs à cette étude. Une équipe restreinte composée de partenaires techniques et financiers et de représentants du gouvernement Sénégalais pilotera l'étude. Le rôle de cette équipe sera de :

- Participer à l'adaptation de l'outil d'évaluation ISPA au contexte du Sénégal
- Faciliter l'organisation de la mission de collectes de données
- Participer à la mission de collecte de données (selon la disponibilité des membres de l'équipe)
- Relire et commenter la première version du rapport

V- Calendrier et durée de la mission

L'évaluation aura lieu entre fin septembre 2015 et mi-janvier 2016. Le rapport devra être rendu au plus tard le 15 janvier 2016.

La mission est estimée à 40 jours de travail, dont 20 jours de mission de terrain, dont les frais seront pris en charge par la Banque Mondiale.