

TITRE DU PROJET	Projet de modernisation, de renforcement et de dynamisation de l'administration et de l'inspection du travail de sept pays d'Afrique francophone (BIT/ADMITRA)
CODE DU PROJET	RAF/06/11/FRA
DONATEUR :	GOUVERNEMENT DE LA FRANCE
DEBUT DU PROJET :	01.07.2007
FIN DU PROJET :	30.12.2010
Budget	686 228 \$US
SECTEUR :	ADMINISTRATION DU TRAVAIL
UNITE DE GESTION	EAT/BP BIT Dakar
PAYS COUVERTS PAR LE PROJET :	BENIN, REPUBLIQUE CENTRE AFRICAINE, MALI MAURITANIE, NIGER, SENEGAL et TOGO
TYPE D'EVALUATION	EVALUATION FINALE INDEPENDANTE
RESPONSABLE TECHNIQUE DE L'EVALUATION	EAT/BP BIT - Dakar
DATE DE DEBUT DE L'EVALUATION	22.12.2010
DATE DE FIN	28 février 2011
NOM DE L'EVALUATEUR	YERO DE
DATE DE SOUMISSION DU RAPPORT FINAL :	26.01.2011

TABLES DES MATIERES

LA LISTE DES ACRONYMES.....	4
1. RESUME EXECUTIF	5
Contexte	5
Principaux faits et conclusions :	6
Recommandations et leçons apprises	6
2. Description et contexte de la mise en œuvre du projet.....	8
Contexte d'intervention.....	8
Objectifs du projet.....	8
Etat d'exécution et principales réalisations du projet.....	10
3. Contours du projet, mandat et clients de l'évaluation.....	10
Type d'évaluation.....	10
Le mandat de l'évaluation	10
Les clients de l'évaluation :.....	11
Critères et questions d'évaluation	11
4. La méthodologie	12
Description	12
Limites de l'évaluation.....	12
5. Présentation des résultats de l'évaluation	14
5.1. Pertinence	14
5.2. Efficacité	22
5.3. Efficience	34
5.4. Efficacité de la structure de gestion	36
5.5. Impact, attentes des bénéficiaires et durabilité.....	36
6. Conclusions.....	38
7. Recommandations :.....	41
8. Leçons apprises et bonnes pratiques	43
9. ANNEXES.....	44
Annexe 1 : Termes de Référence de l'évaluation.....	45
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe 3 : Liste des personnes ayant répondu au questionnaire.....	52

Liste des tableaux :

Table 1 : Adéquation entre les objectifs et les problèmes identifiés.....	16
Table 2 : Cohérence entre le Projet, les attentes des bénéficiaires et les attentes des gouvernements et du BIT	18
Table 3 : Appréciation de l'objectif immédiat 1	22
Table 4 : Appréciation de l'objectif immédiat 2	25
Table 5 : Appréciation de l'objectif immédiat 3	27
Table 6 : Appréciation de l'objectif immédiat 4	29
Table 7 : Appréciation du niveau de réalisation des indicateurs	32
Table 8 : Relation entre l'objectif 1, les activités menées pour le réaliser et les ressources mises en œuvre	34

LA LISTE DES ACRONYMES

ACTEMP :	Activité des Employeurs
ACTRAV :	Activité des Travailleurs
ADMITRA :	Projet de Modernisation, de Renforcement et de Dynamisation de l'Administration et de l'Inspection du Travail
AIITT :	Association Internationale des Inspecteurs du Travail
BIT :	Bureau International du Travail
CHS :	Comités d'Hygiène et de Sécurité
CIF :	Centre International de Formation de l'OIT à Turin
CNES :	Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal
CNP :	Conseil National du Patronat
DSRP :	Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté
ENA :	Ecole Nationale d'Administration du Travail
GIP INTER :	Groupement d'Intérêt Public International
GTT :	Groupe Tripartite du Travail
IPEC :	Programme de Lutte Contre le Travail des Enfants
LAB/ADMIN :	Département de l'Administration du Travail
OIT :	Organisation Internationale du Travail
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAMODEC :	Programme pour la Mise en Œuvre de la Déclaration de l'OIT
PNT :	Politique Nationale du Travail ;
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTD :	Programme Pays pour un Travail Dément
PRODIAF :	Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique Francophone
PRODOC :	Document de Projet
RCA :	République Centrafricaine
SFITI :	Système de Formation de l'Inspection du Travail Intégrée

1. RESUME EXECUTIF

Contexte

Présentation du projet :

Le projet ADMITRA financé par la France a été conçu pour « fournir l'appui technique nécessaire à la modernisation des administrations du travail » de sept pays, Bénin, République Centrafricaine, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo « par la réorganisation de leurs structures et services, par la réforme des méthodes de travail et par la formation du personnel et des cadres ». Il est structuré autour de quatre objectifs : l'amélioration de la gestion et de la coordination de l'administration du travail, la formation et le recyclage des agents, le renforcement de systèmes intégrés d'inspection du travail, moderniser la formation de l'inspection du travail et la doter de nouveaux outils ainsi que de nouvelles méthodes de travail.

Situation actuelle du projet

Le projet est dirigé par le bureau sous régional de Dakar et sa gestion est assurée par LABADMIN à GENEVE. Après deux prolongations, le projet qui a commencé en juillet 2007 est clôturé en Décembre 2010.

Méthodologie de l'évaluation :

Selon les procédures du BIT, une évaluation finale, indépendante doit se faire à cette étape. Celle-ci s'est déroulée du 22 décembre 2010 au 14 janvier 2011 et fait l'objet de ce présent rapport.

Les destinataires internes de l'évaluation sont le personnel du projet, du Siège (Programme LAB/ADMIN), du Bureau régional, de l'Equipe d'Appui technique au Travail décent de l'OIT pour l'Afrique occidentale à Dakar (Spécialistes, CTP et CNP), et l'Equipe d'Appui technique au Travail décent de l'OIT pour l'Afrique centrale à Yaoundé. Les destinataires externes correspondent au Comité de pilotage du projet, aux Groupes de Travail tripartites (GTT) des pays où l'évaluation sera effectuée et au le bailleur

La méthodologie de travail participative, itérative et objective est basée sur :

- Le tableau analytique des questions d'évaluation

Le Tableau analytique des questions d'évaluation est un tableau qui comprend l'ensemble des enjeux de l'évaluation et le type d'information à recueillir.

- La collecte et l'analyse des données

La collecte et l'analyse des données ont été effectuées en trois étapes à savoir la **Phase préparatoire, la revue des dossiers du projet et une mission sur le terrain (Sénégal et Mauritanie).**

La mission d'évaluation a été limitée du fait que le travail a été engagé à la fin de l'année. L'indisponibilité de certaines administrations a probablement influé sur la qualité de l'évaluation. Cependant, la documentation fournie et précise de ADMITRA peut avoir comblé ces insuffisances.

Principaux faits et conclusions :

Selon l'analyse de leur adéquation, les objectifs ont été clairement formulés et abordent les problèmes identifiés de manière réaliste, ce qui permet de conclure que le projet est pertinent. En plus des audits organisationnels, fonctionnels et institutionnels des ministères en charge du travail, les personnes contactées considèrent que les ressources techniques et financières ont été utilisées à bon escient.

Il est aussi fait cas d'une amélioration de l'image de l'inspection dans certains pays, d'une meilleure qualité des prestations de certaines inspections grâce à l'expertise acquise et aux nouveaux outils mis à disposition ; des pays ont donné des moyens et de meilleures conditions de travail à leurs administrations de travail; un contenu a été donné par les pays couverts par le projet à la politique nationale du travail; dans certains pays la protection sociale est entrain de s'étendre au secteur informel; dans tous les pays, ADMITRA a réussi à favoriser les concertations entre les partenaires sociaux et l'Etat et à améliorer le climat social et à renforcer le dialogue social.

Les acquis en matière de formation et de recyclage des agents, de renforcement de systèmes intégrés d'inspection du travail, et de modernisation de la formation de l'inspection du travail sont réels, inégaux d'un pays à un autre et très instables encore.

En somme, la mission d'évaluation estime que la performance du projet ADMITRA est globalement positive. Dans certains pays, les gouvernements ont compris qu'il faut améliorer les moyens et les conditions de travail des inspections de travail pour que les progrès soient plus significatifs et durables. Pour assurer la durabilité l'évaluation a conclu que la poursuite du projet est nécessaire.

Recommandations et leçons apprises

La mission d'évaluation fait les recommandations principales suivantes :i) reconduire le projet pour une nouvelle phase en poursuivant la coopération avec LABADMIN et GIP, ii) améliorer les conditions de travail en menant des plaidoyers auprès des gouvernants et en utilisant les politiques nationales du travail comme un outil de négociation.

Pour ce faire, la mission recommande spécifiquement :

A LAB/ADMIN et au BAILLEUR

1. Reconduire le projet pour une nouvelle phase dans les pays où il y a une forte adhésion au projet et des résultats relativement satisfaisants, tout en poursuivant la coopération de ADMITRA avec LABADMIN et le GIP inter, leurs contributions ayant été décisives dans la première phase.

AU DIRECTEUR du BUREAU de L'ETD/BP-DAKAR

2. Prévoir des activités de plaidoyer pour que les gouvernements engagent des projets sectoriels « Administration du travail ».

A L'EQUIPE DU PROJET, si la prolongation du projet est retenue

3. Initier des activités pour les partenaires sociaux qui ont un rôle actif important à jouer pour la mise en œuvre des conventions internationales du travail et l'application des codes du travail. Une

bonne administration du travail ne pouvant que leur être profitable, les partenaires sociaux doivent s'impliquer davantage dans la mise en œuvre du projet et faire prévaloir leurs attentes.

4. Les GTT actuels n'étant pas représentatifs de l'ensemble du système de l'administration du travail, faire participer, dans la conception et la mise en œuvre prochaine des activités de cet objectif, les cadres des autres structures concernées et qui sont hors du ministère du travail.
5. Renforcer les compétences des inspections du travail dans de nouvelles thématiques comme le genre, l'environnement, l'informel, la lutte contre la pauvreté et les nouveaux secteurs dynamiques dans les pays (ex. recherche minière et pétrolière et TIC en Mauritanie).
6. Renforcer les capacités des agents des services statistiques du travail à la collecte, à l'exploitation, au traitement des données statistiques afin qu'elles soient utilisables

AUX GOUVERNEMENTS

7. Améliorer les moyens et conditions de travail des agents de l'administration et de l'inspection du travail :
8. Introduire les guides méthodologiques et la boîte à outils dans les formations de base des nouveaux inspecteurs et contrôleurs de travail.
9. Utiliser les politiques nationales du travail comme un outil de négociation avec les ministres en charge du budget pour obtenir les crédits nécessaires à la modernisation de l'administration du travail

En conclusion, la mission a retenue les leçons suivantes :

Dans la mise en œuvre du projet, la définition des priorités au plan national a été instructive car elle a permis d'identifier les préoccupations spécifiques à chaque pays et de les faire pendre en charge par le projet.

Le plaidoyer auprès des autorités peut contribuer à impulser une dynamique d'amélioration des moyens et conditions de travail des Inspections du Travail ;

Le bon pilotage du projet doit beaucoup à la mise en place des GTT et à l'approche participative;

Le recours à l'expertise locale pour concevoir et élaborer, de manière participative, le guide méthodologique destiné à l'Administration du Travail a permis de prendre en compte le contexte, la législation et les pratiques propres à chaque pays ;

2. Description et contexte de la mise en œuvre du projet

Contexte d'intervention

Des missions d'experts du BIT, des études diagnostics, les interventions des ministres en charge du travail aux différentes sessions de la Conférence annuelle internationale de l'OIT ont mis en évidence que les ministères en charge du travail et de l'emploi des pays africains connaissent des dysfonctionnements notoires qui plombent leur contribution à la définition et à la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière économique et sociale.

Une étude du BIT de juin 2006 décrit de manière précise la situation au niveau des inspections de travail: «pour un grand nombre de pays en développement, la précarité des moyens de l'inspection du travail constitue l'obstacle majeur à une couverture satisfaisante des besoins. Elle induit une série de carences en cascade: méconnaissance du tissu économique assujetti, insuffisance et distribution inappropriée du personnel, conditions de services et de travail peu favorables au maintien dans la fonction, dénaturation des objectifs de l'inspection du travail, etc. Une telle situation requiert un effort accru, tant au niveau national qu'au niveau international, pour renforcer l'inspection du travail, au moyen de solides stratégies et d'outils appropriés de politique».

Ainsi il est relevé :

- une insuffisance des effectifs et manque de formation appropriée des cadres ;
- un manque de formation, d'organisation et de méthode de travail des agents ;
- une faiblesse des moyens juridiques et absence de statut des Inspecteurs du Travail ;
- que le corps d'inspection est peu outillé et motivé ;
- un manque de moyens matériels et financiers des services et une inefficacité des agents ;
- un manque de moyens matériels et de perfectionnement des agents dans les domaines techniques (santé et sécurité au travail, etc.) ;
- des départs d'anciens cadres et remplacement de ces derniers par de nouveaux cadres peu formés et inexpérimentés ;
- un manque de vision stratégique et de capacité managériale

Objectifs du projet

A la demande de Sept pays – Bénin, République Centrafricaine (RCA), Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo – le BIT a retenu le projet ADMITRA, qui vise la modernisation, le renforcement et la dynamisation de l'administration et de l'inspection du travail.

L'objectif à long terme du projet est de **fournir l'appui technique nécessaire** à la modernisation des administrations du travail des pays concernés par la réorganisation de leurs structures et services, par la réforme des méthodes de travail et par la formation du personnel et des cadres.

Pour atteindre ce but quatre objectifs immédiats sont visés.

- Objectif immédiat 1 : Amélioration de la gestion et de la coordination de l'administration du travail
- Objectif immédiat 2 : Formation et recyclage des agents
- Objectif immédiat 3 : Renforcement de systèmes intégrés d'inspection du travail
- Objectif immédiat 4 : Moderniser la formation de l'inspection du travail et la doter de nouveaux outils ainsi que de nouvelles méthodes de travail.

Les résultats espérés sont :

Par rapport à l'objectif immédiat 1 :

- Une proposition de système de coordination administrative interne.
- Une proposition de système de coordination et de partage d'informations inter-administrations.
- Un système de documentation opérationnel.
- Un système de statistiques opérationnel

Par rapport à l'objectif immédiat 2 :

- Les Fonctionnaires sont au courant du contenu de la politique nationale de réduction de la pauvreté et aptes à en saisir les implications dans l'exercice de leurs responsabilités.
- La mise en place d'un service d'information destiné aux petites unités de production et aux travailleurs autonomes.
- La mise en place d'une unité d'information au public.
- La formation des nouveaux fonctionnaires.
- La diffusion des enseignements concernant les relations administration-juridiction du travail.

Par rapport à l'objectif immédiat 3 :

- Diagnostic en vue de développement d'une stratégie cohérente de l'inspection du travail.
- Définition des priorités de renforcement nationales (plan d'action).
- Par rapport à l'objectif immédiat 4 :
- Développement d'une politique de formation à l'inspection du travail
- Développement d'une méthodologie de formation à l'inspection du travail
- Formation des inspecteurs formateurs
- Formation des inspecteurs par les inspecteurs formateurs

Etat d'exécution et principales réalisations du projet

Les principaux bénéficiaires directs du projet sont les agents de l'administration du travail, les inspecteurs et contrôleurs du travail et les partenaires sociaux.

Le projet a démarré le 01 juillet 2007 et devait initialement prendre fin le 31 décembre 2009 mais il a été étendu au 30 juin 2010, puis au 31 décembre 2010 sur accord du bailleur (Gouvernement français), avec une rallonge budgétaire d'environ 186 228 USD ; ce qui porte la contribution totale du donateur à 686 228 USD.

Le projet a été piloté par une équipe réduite de 2 personnes basée à Dakar. Son BACKSTOPPING a été assuré par LAB/ADMIN à Genève. Ce faisant, à l'actif du projet, figurent, entre autres, les réalisations majeures suivantes :

- Les ateliers de validation des études sur le système de coordination interne et externe de l'administration et de l'Inspection du travail ont été tenus dans le courant de l'année 2009.
- Depuis certaines décisions ont été prises au niveau national pour matérialiser les recommandations
- Articulation entre les activités des fonctionnaires et les objectifs définis dans les DSRP
- Prise en charge de l'économie informelle dans les activités quotidiennes des administrations et inspections du travail
- Des boîtes à outils, des guides méthodologiques ont été élaborés et ont permis le renforcement de l'inspection du travail notamment son action de contrôle dans les entreprises en santé sécurité au travail et en prévention des risques professionnels
- les aptitudes des inspecteurs du travail ont été renforcées dans certains pays avec une prise en charge de la formation des inspecteurs par les inspecteurs du travail.

3. Contours du projet, mandat et clients de l'évaluation

Type d'évaluation

Le projet, arrivé à sa phase finale, fait ici l'objet d'une évaluation indépendante menée, du 22.12 2010 au 14.01.2011, par un Consultant à Dakar, et supervisée par l'Equipe d'appui au travail Décent à Dakar. Le coût de l'évaluation est de 7000 USD.

Le mandat de l'évaluation

Les objectifs généraux de l'évaluation sont les suivants :

- déterminer quels ont été les produits du projet pendant ces trois années de mise en œuvre ;
- évaluer la pertinence du projet;
- porter une appréciation sur la méthodologie et l'approche utilisées;

- formuler des observations et des recommandations pour améliorer la performance du projet.

De manière spécifique l'évaluation s'est intéressée, conformément au cadre analytique suggéré dans les TDR, aux critères comme la pertinence de la stratégie, la validité de la conception, le progrès et l'efficacité du projet, l'efficience dans l'utilisation des ressources, l'efficacité de la structure de gestion, l'impact et la durabilité.

Les clients de l'évaluation :

Les destinataires de l'évaluation sont de deux sortes :

- internes :
 - le personnel du projet,
 - le Siège (Programme LAB/ADMIN),
 - le Bureau régional,
 - l'Equipe d'Appui technique au Travail décent de l'OIT pour l'Afrique occidentale à Dakar (Spécialistes, CTP et CNP),
 - l'Equipe d'Appui technique au Travail décent de l'OIT pour l'Afrique centrale à Yaoundé ;
- externes :
 - le Comité de pilotage du projet,
 - les Groupes de Travail tripartites (GTT) des pays où l'évaluation sera effectuée.
 - le bailleur

Critères et questions d'évaluation

L'évaluation devrait fournir des réponses aux questions relatives à :

- La pertinence de la stratégie
- La validité de la conception
- Le progrès et efficacité du projet
- L'efficience dans l'utilisation des ressources
- L'efficacité de la structure de gestion
- L'impact et Durabilité

4. La méthodologie

Description

La méthodologie de travail utilisée a été participative, itérative, objective. Elle s'est basée sur les éléments suivants.

Le tableau analytique des questions d'évaluation

Le Tableau analytique des questions d'évaluation est un tableau qui comprend l'ensemble des principaux enjeux de l'évaluation (objectifs généraux de l'évaluation), les questions d'évaluation que ces enjeux soulèvent (objectifs essentiels), le type d'information à recueillir (par exemple les indicateurs qualitatifs et quantitatifs).

La collecte et l'analyse des données

La collecte et l'analyse des données ont été effectuées en trois étapes :

Phase préparatoire

Il s'est agi essentiellement de procéder à une exploitation de la documentation reçue de l'équipe du projet par courrier électronique et à l'élaboration des outils de collecte des données. Un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des GTT des pays couverts par le projet.

Revue des dossiers du projet

Il s'est agi, à ce stade, de procéder à l'analyse des documents pertinents tels que :

- le document du projet
- les rapports de suivi institutionnel du projet ;
- les documents de la programmation annuelle;
- les rapports de progrès annuels produits par l'équipe du projet

Cette revue documentaire avait pour objectifs de vérifier la qualité des données et la mesure dans laquelle les résultats et les objectifs ont été atteints ou sont en voie de l'être selon les questions identifiées dans le tableau analytique d'évaluation.

Mission sur le terrain :

Deux pays ont été retenus, le Sénégal et la Mauritanie pour des raisons budgétaires.

Limites de l'évaluation

La mission d'évaluation a été limitée par le fait que le travail a été engagé à la fin de l'année. Certaines administrations étant à cette période très occupées à boucler divers rapports et d'autres voient leurs agents partir en congé. De ce fait le taux de retour des questionnaires envoyés aux différents GTT est faible, ce qui, ajouté au nombre limité de pays visités(2) a probablement influé sur

la qualité de l'évaluation. Cependant, la documentation fournie et précise de ADMITRA peut avoir comblé ces insuffisances.

En outre pour des raisons de procédures internes liées à la fin de l'année, le BIT n'a pas pu faire face, au moment prévu, aux décaissements liés à la mission de terrain en Mauritanie. Comme il n'y avait plus de vol direct sur Nouakchott à partir de Dakar, le consultant a dû s'y rendre par la route et la mission en Mauritanie a pris, en conséquence, plus de temps que prévu et s'est déroulée du 24.12 au 30.12.2010 y compris le temps du voyage.

5. Présentation des résultats de l'évaluation

5.1. Pertinence

Les administrations du travail des pays couverts par le projet ont fait, sauf celle du Niger, l'objet d'études diagnostics qui ont permis au BIT d'adresser au gouvernement de chaque pays un mémorandum technique sur son administration du travail.

Ce mémorandum décrit toutes les administrations ayant, dans leurs compétences, le travail et l'emploi et examine leur coordination, analyse l'organisation, le fonctionnement et les moyens de l'administration du travail et des inspections du travail, met l'accent sur les capacités institutionnelles et les capacités de gestion du système d'administration du travail.

Le constat n'est évidemment pas le même partout mais de grandes similitudes ont été remarquées :

- **En matière de priorités des gouvernements :**

L'administration du travail n'est pas considérée comme une priorité des gouvernements. Elle n'est pas reflétée dans les documents de politique économique et sociale.

- **En matière d'organisation et de coordination:**

Les questions concernant l'administration du travail au sens de la convention 150, à savoir la protection des travailleurs (travail), l'emploi, la sécurité sociale et les relations professionnelles sont éclatées dans plusieurs administrations et quelques fois de manière préjudiciable à leur bonne gestion.

La coordination et/ou la communication entre les différentes entités gérant les questions de l'administration du travail est déficiente. Même au niveau du ministère en charge du travail et au niveau de l'inspection du travail, la coordination interne est insuffisante.

- **En matière de moyens :**

Les moyens humains, financiers et matériels sont notoirement insuffisants et ne permettent donc pas aux structures administratives en charge de ces questions de fournir les services attendus d'elles, de s'acquitter correctement de leurs missions.

Les inspections du travail ne couvrent pas certaines régions des pays, elles sont installées dans des locaux souvent vétustes, mal équipées, les inspecteurs et contrôleurs du travail sont mal rémunérés et démotivés et leurs actions, faute de moyens logistiques conséquents, sont plus curatives que préventives.

Gestion déficiente des ressources humaines

- **En matière de formation, d'organisation et de conduite du travail :**

Les inspecteurs et contrôleurs de travail ont besoin d'acquérir des compétences de pointe pour agir efficacement dans les entreprises

Absence d'un processus formel de planification stratégique

Pas de méthode d'évaluation interne et externe

- **Peu d'intérêt accordé aux statistiques du travail :**

Non intégration de la statistique du travail comme outil important pour l'élaboration des politiques économiques et sociales.

- **Relation insuffisante entre les autorités administratives et judiciaires du travail**

Faiblesse ou manque de communication entre les autorités administratives et judiciaires en charge du travail.

Il est manifeste qu'il est nécessaire de changer une telle situation pour que le système de l'administration du travail puisse participer conséquemment à la définition et à la mise en œuvre de la politique de chaque gouvernement des pays concernés et lui donne un contenu social approprié. Pour cela, il faut des actions de longue durée, coordonnées, planifiées et suivies. Le projet ADMITRA a pour objectif de participer au changement.

a. Adéquation entre l'objectif de développement et les objectifs spécifiques du projet et les problèmes décelés.

Table 1 : Adéquation entre les objectifs et les problèmes identifiés

	Objectifs	Problèmes décelés.
Objectif de développement	Fournir l'appui technique nécessaire à la modernisation des administrations du travail des pays concernés par la réorganisation de leurs structures et services, par la réforme des méthodes de travail et par la formation du personnel et des cadres.	Les problèmes décrits ci dessus en matière d'organisation et de coordination, en matière de formation, d'organisation et de conduite du travail, le peu d'intérêt accordé aux statistiques du travail et la relation insuffisante entre les autorités administratives et judiciaires du travail.
Objectif immédiat 1	Amélioration de la gestion et de la coordination de l'administration du travail	Problèmes identifiés en matière d'organisation et de coordination à savoir : -Eclatement exagéré des questions d'administration du travail dans plusieurs structures. -Coordination externe déficiente de ces structures -Coordination interne insuffisante au niveau du ministère en charge du travail et au niveau de l'inspection du travail
Objectif immédiat 2	Formation et recyclage des agents	Problèmes identifiés en matière de formation à savoir : -Les inspecteurs et contrôleurs de travail ont besoin d'acquérir des compétences de pointe pour agir efficacement dans les entreprises -manque de formation appropriée des cadres et partant leur inefficacité. -un manque d'organisation et de méthode de travail des inspecteurs et contrôleurs. -Gestion déficiente des ressources humaines

	Objectifs	Problèmes décelés.
Objectif immédiat 3	Renforcement de systèmes intégrés d'inspection du travail	<p>Problèmes identifiés en matière d'organisation et de conduite du travail à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un manque de perfectionnement des inspecteurs et contrôleurs dans les domaines techniques pointus (santé et sécurité au travail, etc.) ou nouveaux. -Absence d'un processus formel de planification stratégique Pas de méthode d'évaluation interne et externe - un manque de vision stratégique et de capacité managériale. - Non intégration de la statistique du travail comme outil important pour l'élaboration des politiques économiques et sociales. - Faiblesse ou manque de communication entre les autorités administratives et judiciaires en charge du travail.
Objectif immédiat 4	Moderniser la formation de l'inspection du travail et la doter de nouveaux outils ainsi que de nouvelles méthodes de travail.	<p>Problèmes identifiés en matière de formation à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> -le corps d'inspection est peu outillé et inefficace. -un manque de moyens de perfectionnement des agents -des départs d'anciens cadres et remplacement de ces derniers par de nouveaux cadres peu formés et inexpérimentés ; - un manque de vision stratégique et de capacité managériale

Constat :

Le tableau ci-dessus montre qu'il existe effectivement une adéquation entre nombre de problèmes identifiés pendant le diagnostic des administrations du travail et des inspections et les objectifs du Projet. Ces objectifs ont été clairement formulés et abordent les problèmes identifiés de manière réaliste, ce qui permet de conclure que le projet est pertinent.

Faiblesses :

Cependant des problèmes importants qui ont été identifiés comme la prise en compte de l'administration du travail parmi les priorités des gouvernements, les moyens humains et matériels ne sont pas pris explicitement en charge par le projet. C'est des questions politiques (priorités gouvernementales, gestion des ressources humaines, arbitrages budgétaires) et des investissements significatifs (moyens matériels : constructions, meubles, équipements informatiques et divers, moyens de déplacement) relevant des gouvernements. Il est clair cependant que la non résolution de ces problèmes peut impacter négativement sur la réussite du projet.

b. Cohérence du projet avec les besoins des bénéficiaires, les besoins des pays, les objectifs du BIT.

Table 2 : Cohérence entre le Projet, les attentes des bénéficiaires et les attentes des gouvernements et du BIT

Bénéficiaires	Avantages attendus du projet (Besoins des bénéficiaires)	Avantages attendus des gouvernements et du BIT
Système d'administration du travail	Bonne structuration et coordination.	bonne communication, bonne coordination et synergie entre les différents éléments du système.
Inspections du travail.	Inspections à même d'offrir les services attendus d'elles.	Mise en œuvre par l'inspection du travail des conventions et recommandations internationales de l'OIT et des dispositions prévues par le code du travail notamment la promotion du dialogue social, l'amélioration des conditions et du milieu du travail, l'extension de la protection sociale ; en somme contribuer à la réalisation du travail décent.
Partenaires sociaux	Des partenaires sociaux motivés pour accompagner les réformes indispensables dans le système d'administration et l'inspection du travail.	Développer un partenariat bipartite et tripartite contribuant à la mise en œuvre de la législation internationale et nationale.

Constat: la mise en œuvre du projet, c'est-à-dire « l'appui technique nécessaire à la modernisation des administrations du travail par la réorganisation de leurs structures et services, par la réforme des méthodes de travail et par la formation du personnel et des cadres » peut contribuer à l'atteinte de ces avantages espérés des bénéficiaires directs et indirects, des gouvernements et du BIT. Ces avantages attendus sont tirés des rapports diagnostics et sont repris par les bénéficiaires au Sénégal et en Mauritanie lors de la mission d'évaluation. Les réponses aux questionnaires venues du Mali et du Bénin vont dans le même sens. Les avantages attendus restent d'actualité à la fin du projet en

décembre 2010, c'est pourquoi malgré les actions menées qui seront analysées par la suite, les objectifs du projet restent, encore d'actualité.

c. Appréciation de la conception et de la mise en œuvre du projet.

Le projet a été élaboré après une moisson d'informations sur le système d'administration et l'inspection du travail des pays concernés sauf pour le Niger : étude diagnostic par pays à la demande du pays qui a permis de rencontrer l'autorité ministérielle en charge du travail, les cadres de ce ministère et d'autres mais aussi les partenaires sociaux et tous ont aidé à relever les insuffisances et les attentes ; memorandum technique sur le renforcement de l'administration du travail adressé à chaque gouvernement ; une synthèse des rapports nationaux qui a mis en exergue les similitudes et les différences. Tout ceci a permis d'identifier les problèmes et faire des recommandations qui ont été utiles pour la conception et la mise en œuvre de ce projet.

La réaction de chaque gouvernement au memorandum technique qui lui a été adressé n'est pas connue de l'évaluateur qui ignore aussi les réactions des gouvernements après que le projet leur a été soumis. Les remarques faites ci-dessus lors de l'appréciation de l'adéquation entre les objectifs du projet et les problèmes identifiés montrent que des aspects importants de la modernisation de l'administration et de l'inspection du travail n'ont pas été pris en compte et cela affaiblit la conception du projet. La coordinatrice du projet a rencontré cet obstacle dès la première année et dans son rapport annuel de 2007, elle écrit : « Le projet ADMITRA vise à apporter un appui technique aux Gouvernements dans le cadre du renforcement de leur administration et de leur inspection du travail, par la formation, la modernisation des méthodes de travail et la réorganisation des services. Cependant, les mandants entendent par la modernisation de l'administration un appui matériel tel que la réfection des locaux administratifs, l'achat de mobiliers de bureau, de matériels informatiques et de véhicules ; autant de choses que le BIT, en tant qu'organe de coopération technique, ne peut leur apporter et qui reviennent normalement à la charge des Etats.

Cette attente est pourtant légitime car les administrations du travail, dans presque tous les pays du projet, manquent de ressources humaines, matérielles, logistiques et financières. Elles ne possèdent pas de véhicules d'inspection, leurs locaux sont délabrés et l'outil informatique y est rare.

Dans de telles conditions, le renforcement des capacités des administrations et des inspections du travail ne peut être efficace que si celles-ci disposent de ces ressources minimales qui constituent des fondamentaux à la mise en œuvre du projet ADMITRA (locaux fonctionnels, matériel informatique, véhicules de contrôle, etc.). A défaut, cette carence pourrait être un obstacle à l'atteinte des résultats d'impact escomptés.

Même s'il ne revient pas au BIT de fournir des équipements à grande échelle aux ministères, ni d'allouer des budgets de fonctionnement, il pourrait servir de facilitateur dans la recherche de partenaires techniques et financiers, consolider ses activités de lobbying auprès des gouvernements et des bailleurs de fonds, en démontrant notamment le lien entre l'administration du travail et la réduction de la pauvreté, pour attirer des financements ».

Dans son rapport annuel de 2008, la coordinatrice fera remarquer cependant que « des efforts ont été notés dans certains pays comme au Bénin, au Mali, en Mauritanie et au Sénégal, où l'Etat a

construit ou réhabilité des locaux administratifs, mis à la disposition des inspections du travail des véhicules, du matériel informatique et du mobilier de bureau ».

En Mauritanie précisément, lors de la mission d'évaluation, les membres du GTT ont mis ces acquis sur le compte de la coordinatrice de ADMITRA qui a réussi, en 2007, lors de l'atelier sur le rôle économique de l'administration et de l'inspection du travail dans la réduction de la pauvreté, organisé par ADMITRA en 2007, à mettre en valeur le rôle de l'inspecteur du travail et à plaider pour qu'il l'exerce dans de meilleures conditions de travail. Ce plaidoyer, selon les membres du GTT a influencé de manière significative la décision du gouvernement.

Par ailleurs, il se dégage l'impression que le projet vise des objectifs justifiés sans se donner des moyens importants (humains, logistiques et financiers) pour les atteindre. Serait-il conçu comme un projet pilote qui impulserait un certain nombre d'initiatives et qui serait suivi, au vu de l'expérience acquise, par d'autres projets avec des moyens plus conséquents ? Cette hypothèse ne manquerait pas d'intérêt.

En outre, il semble à l'évaluateur que, compte tenu de la persistance des problèmes évoqués dans les études diagnostics, les indicateurs de résultats 2 (augmentation de 20% annuel du nombre de visites dans les entreprises) et 3 (dès la deuxième année du projet, établissement et diffusion chaque année des statistiques du travail, notamment en matière d'emploi, d'accidents du travail et de maladies professionnelles) sont très optimistes au vu de la durée du projet et des moyens mis en œuvre.

Enfin il aurait été plus avantageux que certaines activités se retrouvent dans d'autres objectifs. Par exemple, l'activité 2.4 «séminaire regroupant les juges des tribunaux du travail et les inspecteurs des 4 pays pour débattre des relations entre juridiction et administration du travail, en vue d'identifier les problèmes communs et leurs perspectives de solution» (objectif 2) ne participerait-elle pas mieux à l'amélioration de la coordination des structures de l'administration du travail? Dans le projet elle contribuerait plutôt à la formation et au recyclage des agents.

Dans la mise en œuvre, la gestion du projet a été participative, car le pilotage national du projet a été confié à un Groupe Tripartite du Travail dans lequel siègent les Directeurs généraux du travail et les représentants des partenaires sociaux (employeurs et travailleurs) et les actions développées tout au long de ces trois années ont été définies de manière consensuelle, en particulier lors d'un atelier par pays de planification stratégique. Cependant les GTT ont été opérationnels dans certains pays comme la Mauritanie, mais ils ont eu des difficultés à fonctionner dans d'autres comme le Sénégal. Le rapport annuel 2009 de la coordinatrice souligne d'autres aspects qui peuvent avoir atténué cette gestion participative souhaitée à savoir: «l'indisponibilité et l'insuffisance de réactivité de la part des partenaires institutionnels (Direction du Travail) pour la mise en œuvre du plan de travail et le retard dans la transmission des rapports et des pièces justificatives de la part des partenaires».

d. Appréciation des initiatives prises par l'équipe du projet au moment de la mise en œuvre.

La coordinatrice s'est employée de manière résolue à plaider pour l'amélioration des conditions de travail des inspecteurs du travail: réhabilitation et construction de locaux, véhicules, ordinateurs,

meubles et matériels de bureau. Si ADMITRA est reconnu en Mauritanie comme ayant influencé de manière significative les décisions prises dans ce sens, il n'est pas déraisonnable de penser que peu ou prou, sa mise en œuvre a pu contribuer au renforcement des moyens au Bénin, au Sénégal et au Mali même si des initiatives antérieures étaient en cours dans ces pays.

La coordinatrice de ADMITRA et les responsables de PRODIAF, PAMODEC, ACTRAV et ACTEMP ont mis sur pied une task force pour servir de cadre d'échange, de partage et de concertation. Cela a permis à ADMITRA de développer des activités communes, par exemple, au Togo avec PRODIAF et avec PAMODEC en Mauritanie.

Des partenaires du BIT comme l'Association Internationale de l'Inspection du Travail (AIIT) et le GIP Inter ont également été contactés afin de rechercher avec eux les axes de coopération qui pourraient être développés, notamment dans le domaine de la formation.

La coordinatrice a cherché à développer une coopération avec le PNUD dans deux pays:

- au Bénin, sur l'élaboration de statistiques du travail;
- en Mauritanie, sur l'amélioration de la qualité du service public par un meilleur accès à l'information, avec la création d'un guichet unique. Le PNUD/Mauritanie a choisi le ministère chargé du travail, parmi trois (03) autres départements, pour piloter ce projet inscrit dans le programme de bonne gouvernance.

Elle a cherché à travailler avec le CIF de Turin, notamment dans le développement et la vulgarisation de matériels/outils de travail et de formation pour les administrations et inspections du travail.

5.2. Efficacité

Table 3 : Appréciation de l'objectif immédiat 1

Objectif immédiat 1: Amélioration de la gestion et de la coordination de l'administration du travail			
RESULTATS PREVUS	ACTIVITES	INDICATEURS	PROGRES REALISES
Proposition de système de coordination administrative interne.	Activité 1.1 Bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées par les rapports de diagnostic des administrations du travail commandés par les pays et réalisés par le BIT les années précédentes.	Le bilan de la mise en œuvre des recommandations a été fait durant la phase de lancement du projet	Les ateliers de validation des études sur le système de coordination interne et externe de l'administration et de l'Inspection du travail ont été tenus dans le courant de l'année 2009.
Proposition de système de coordination et de partage d'informations inter-administration.	Activité 1.2 (Re) définition des priorités et besoins essentiels, à travers la tenue d'un atelier régional en collaboration avec le GIP Inter débouchant sur un plan d'action.	L'atelier Régional n'a pas eu lieu. La définition des priorités a été faite au moment du lancement du projet	Depuis certaines décisions ont été prises au niveau national pour matérialiser les recommandations
Système de documentation opérationnel.	Activité 1.3 Assistance technique pour répondre au plan d'action de l'atelier régional et améliorer, en tant que de besoin, la mise en œuvre des recommandations effectuées par le passé par le BIT.	Il n'y a pas eu de plan d'action. Les différents pays ont reçu un appui technique voir financier pour organiser des ateliers nationaux pour formuler leurs priorités	
Système de statistiques opérationnel.			

Principaux constats

Le démarrage tardif du projet n'a pas permis de conduire les activités comme elles avaient été prévues au départ. L'activité 1.1 relative au bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées par les rapports de diagnostics des administrations de même que l'activité 1.2 relative à la tenue d'un atelier régional pour la définition des priorités et besoins essentiels n'ont pas été tenues. Pour faire face aux conséquences de ce retard, les activités relatives au démarrage du projet ont été mises à profit pour faire le bilan de la mise en œuvre des recommandations. L'idée d'organiser des ateliers nationaux pour recueillir les priorités a été salubre dans la mesure où elle a permis aux différents pays bénéficiaires du projet de formuler leurs priorités et d'exprimer leurs propres préoccupations.

Par ailleurs, les rapports d'études sur le système de coordination interne et externe de l'administration et de l'Inspection du travail qui devaient être faites au début du projet ont été réalisées et déposées tardivement par les consultants et du coup, les ateliers de validation n'ont été tenus que dans le courant de l'année 2009. Cette période n'était pas opportune car elle

correspondait avec la fin de la première phase du projet réduisant considérablement les possibilités de mettre en œuvre toutes les recommandations issues de ces études.

Mais les conséquences ne sont que relatives. Dès l'instant où les recommandations de ces études recourent les priorités exprimés par les administrations du travail, les plans d'action ont permis de prendre en charge, par anticipation, l'essence même des activités qui devaient être menées pour améliorer le système de coordination interne et externe de l'administration du travail.

Au Bénin, les activités menées par le Groupe de Travail Tripartite (GTT) pour la mise en œuvre des plans d'action ont permis de redynamiser et de renforcer l'administration du travail. En matière de coordination et de partage d'information inter-administrations, les juges et les cadres de l'administration et de l'inspection du travail ont formulé, à l'issue de l'atelier de restitution du 27 juin 2008 sur les relations entre administration et juridiction du travail, des recommandations parmi lesquelles la tenue des réunions trimestrielles entre inspecteurs et magistrats du travail.

Le plan d'action élaboré par le Mali en 2007 sur le rôle de l'administration et de l'inspection du travail dans la réduction de la pauvreté comporte cinq points dont les deux portent sur les études, recherches, statistiques et le renforcement des institutions et des ressources humaines. Au titre du renforcement des capacités, il y a eu la redynamisation du cadre de concertation entre les institutions de l'administration du travail; la constitution, au niveau régional, d'équipes conjointes de contrôle entre l'inspection du travail et les partenaires institutionnelles etc. Il y a eu aussi le recrutement de nouveaux inspecteurs du travail, la construction et l'équipement de nouvelles inspections du travail.

En Mauritanie, il y a eu la mise en place en 2008 d'un système d'information sur le marché du travail, la construction et l'équipement de nouvelles inspections du travail. Au Niger, les plans d'action ont été élaborés en 2008. En matière de coordination entre administration du travail et juridiction du travail, des progrès ont été réalisés pour d'une part, améliorer la situation des inspecteurs du travail et, d'autres part, entreprendre la révision du Code du Travail en rapport avec le Ministère de la justice. En RCA, le GTT a élaboré un plan d'activités prioritaires comportant un chronogramme de rencontres s'inscrivant dans la perspective de renforcer la coordination entre inter administrations.

Au Sénégal, malgré la léthargie du GTT, des résultats satisfaisants ont été notés dans l'amélioration organisationnelle de l'administration du travail par la création d'une Direction Générale du Travail et de la Sécurité sociale par le Décret n° 2009-1448 du 30 décembre 2009. Dans le domaine des statistiques du travail, il y a la création d'une Direction des Statistiques du Travail et des Etudes (DSTE) qui est chargée de la collecte, du traitement et de la diffusion des informations relatives au travail, à l'emploi et à la sécurité sociale dans les entreprises. En ce qui concerne le renouvellement des infrastructures et de la logistique, la réfection et la construction de nouveaux bâtiments pour abriter des inspections régionales du travail et de la sécurité sociale sont en cours. Le Gouvernement a consenti des efforts considérables par l'octroi d'une ligne de crédit de 100 000 000 de F CFA dans le budget 2009 du Ministère du Travail dans le cadre du programme triennal. Ce programme a permis l'acquisition de véhicules et d'ordinateurs pour les inspections régionales du travail et de la sécurité sociale.

Au Togo, le plan d'action réalisé au terme de l'atelier sur le rôle de l'administration et de l'inspection du travail en décembre 2007 a presque été totalement mis en œuvre. Ainsi :

- des fiches de collecte de données ont été élaborées ;
- certains acteurs du secteur informel ont été recensés et classés par secteurs d'activités (mécanique à deux roues, mécanique automobile, menuiserie, forgerons, bars – maquis, salons de coiffures) ;
- des comités des acteurs de l'informel ont été créés ;
- trois (03) modules de formation ont été réalisés en sécurité et santé au travail, en protection sociale et en droits fondamentaux au travail.

Au total plusieurs activités ont été tenues. Elles sont nombreuses et diverses et leur hétérogénéité rend compte de la relativité des priorités nationales traduites en plan d'actions. Les résultats attendus n'ont été atteints que partiellement en raison du délai très court du cycle du projet qui n'a duré que deux ans et demi dans sa première phase. Cette phase précaire n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus comme la mise en place d'un système de documentation opérationnel et la mise en œuvre d'un système de coordination administrative interne. Les acquis obtenus portent essentiellement sur le système de coordination et de partage d'informations interentreprises qui ont pris corps dans certains pays mais qui n'ont pas encore atteint un niveau de développement suffisant pour qu'on puisse parler réellement de progrès. Il en est de même pour ce qui concerne la mise en place des systèmes de statistiques opérationnels. D'importantes réformes ont été introduites dans de nombreux pays sur l'administration du travail de manière générale. Mais ces réformes sont récentes et les effets escomptés apparaîtront au bout d'une période relativement longue.

Points faibles

Au Togo, les séances de sensibilisation prévues de juillet à septembre 2008 n'ont pas eu lieu aux dates programmées à cause du manque de moyens financiers, logistiques et de supports de communication.

La non mise en place du GTT au Sénégal a empêché l'élaboration d'un plan d'actions qui aurait permis de dérouler de nombreuses actions s'inscrivant dans la mise en œuvre des recommandations de l'atelier régional de Dakar et la réalisation des priorités formulées par le Sénégal lors du lancement du projet.

Difficultés rencontrées

L'instabilité au niveau administratif et politique constitue une des difficultés auxquelles le projet est confronté dans sa mise en œuvre.

En Mauritanie, le changement de Directeur du Travail en Octobre 2007 et de gouvernement en août 2008 a quelque peu ralenti la mise en œuvre des plans d'actions

Au Niger, l'indisponibilité du Directeur a eu un impact négatif sur la conduite des activités au niveau national. Plusieurs activités ont été programmées et déprogrammées pour cause d'indisponibilité du Directeur Général du Travail.

Au Sénégal, le GTT a connu une léthargie depuis le départ de son président.

Table 4 : Appréciation de l'objectif immédiat 2

Objectif immédiat 2: Formation et recyclage des agents			
RESULTATS PREVUS	ACTIVITES	INDICATEURS	PROGRES REALISES
Fonctionnaires au courant du contenu de la politique nationale de réduction de la pauvreté et aptes à en saisir les implications dans l'exercice de leurs responsabilités.	Activité 2.1 Cours de formation sur le rôle de l'administration du travail dans la réduction de la pauvreté (DSRP, OMD et approche par les droits).	Activités réalisées : Rapport général ADMITRA : annexe 2 Tableau récapitulatif des activités réalisées du 1 ^{er} juillet 2007 au 31 décembre 2010.	Articulation entre les activités des fonctionnaires et les objectifs définis dans les DSRP Prise en charge de l'économie informelle dans les activités quotidiennes des administrations et inspections du travail
Mise en place d'un service d'information destiné aux petites unités de production et aux travailleurs autonomes.	Activité 2.2 Cours de formation sur le rôle de l'administration du travail dans l'économie informelle.		
Mise en place d'une unité d'information au public.	Activité 2.3 Cours de formation pour les fonctionnaires des services d'information au public.		
Formation des nouveaux fonctionnaires.	Activité 2.4 Séminaire regroupant les juges des tribunaux du travail et les inspecteurs des 4 pays pour débattre les relations entre juridiction et administration du travail, en vue d'identifier les problèmes communs et leurs perspectives de solution.		
Diffusion des enseignements concernant les relations administration-juridiction du travail.			

Principaux constats

Toutes les activités inscrites dans le cadre de l'objectif immédiat (2) relatif à la formation et au recyclage des agents ont été réalisées: l'activité 2.1 relative au Cours de formation sur le rôle de l'administration du travail dans la réduction de la pauvreté (DSRP, OMD et approche par les droits), l'activité 2.2 relative au Cours de formation sur le rôle de l'administration du travail dans l'économie informelle et l'activité 2.4 relative au Séminaire regroupant les juges des tribunaux du travail et les inspecteurs du Travail pour débattre sur les relations entre juridiction et administration du travail, en vue d'identifier les problèmes communs et leurs perspectives de solution ont été réalisées. Ces activités ont connu un succès dans la mesure où les pays ont tenu des ateliers assortis de plans d'action pour les activités 2.1 et 2.2.

Au Bénin, il ya eu une augmentation du rendement des agents, particulièrement du nombre de visites dans les entreprises globalement de 25% et établissement des rapports périodiques sur les activités des services. Les visites d'inspection se font tous les trois mois. Des visites inopinées sont également organisées.

Au Mali, le pourcentage des visites de l'inspection du travail a augmenté de 17 % en 2009 avec 358 établissements contrôlés contre 306 en 2008. Au Sénégal, le tableau récapitulatif des contrôles effectués en 2008 et 2009 montrent une grande évolution dans les actions de l'inspection du travail. En 2008 le nombre d'entreprises contrôlés est estimé à 437 et le nombre d'établissements enregistrés à 1602.

En Mauritanie, comme dans les autres pays bénéficiaires du projet, des progrès similaires (non quantifiés) ont été notés.

L'activité 2.4 relative au Séminaire regroupant l'administration judiciaire et l'administration du travail a eu un impact considérable. Ce séminaire a permis de rapprocher les deux administrations dont les missions se recoupent. L'atelier s'est tenu à Dakar et les participants des différents pays bénéficiaires du projet ont commencé à mettre en œuvre les recommandations issues de l'atelier en travaillant ensemble. La collaboration entre l'administration du travail et l'administration judiciaire pourrait permettre à l'administration du travail d'être plus efficace dans la poursuite de ses missions notamment celle qui vise à faire respecter la législation sociale. Des impacts positifs ont été notés dans les pays comme le Togo, la Mauritanie, le Bénin et la République Centrafricaine.

Points faibles

L'activité 2.3 sur le Cours de formation pour les fonctionnaires des services d'information au public n'a pas connu de succès. Sur les sept (07) pays bénéficiaires seuls deux (02) ont réalisé effectivement cette formation: le Bénin et le Sénégal. Les cinq pays restant à savoir la République Centrafricaine, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Togo n'ont pas tenu cette formation car l'activité en question ne figure pas dans leurs priorités. Cependant, cette activité a fait l'objet d'une demande de la part de la Mauritanie qui a sollicité le BIT/ADMITRA en mai 2010. Mais sa requête qui a été formulée à une période correspondant à la fin de la première phase du projet est restée sans suite faute de moyen de financement. C'est la même cause qui a empêché le Sénégal de mettre en œuvre sa feuille de route conçue pour l'économie informelle.

En outre l'activité 2.4 relative au séminaire regroupant l'administration judiciaire et l'administration du travail ne cadre pas avec l'objectif immédiat n° 2 sur la formation et le recyclage des agents. Cette activité cadre beaucoup plus avec l'objectif immédiat n° 1 relative à l'amélioration de la gestion et de la coordination de l'administration du travail où elle pourrait contribuer à la poursuite du résultat 1.2 concernant la proposition de système de coordination et de partage d'information inter-administrations.

Difficultés rencontrées

Elles sont de deux sortes d'abord les difficultés liées à l'environnement politique et les difficultés relatives à la faiblesse des ressources. La difficulté découlant de l'instabilité politique et institutionnelle a fait que le Niger n'a pas pu tirer un grand profit en termes de collaboration entre l'administration du travail et l'administration judiciaire. La faiblesse des moyens ou des ressources a

fortement limité les plans d'action dont la mise en œuvre appelle la mobilisation d'importantes ressources financières.

Table 5 : Appréciation de l'objectif immédiat 3

Objectif immédiat 3: Renforcement de systèmes intégrés d'inspection du travail			
RESULTATS PREVUS	ACTIVITES	INDICATEURS	PROGRES REALISES
Diagnostic en vue de développement d'une stratégie cohérente de l'inspection du travail. Définition des priorités de renforcement nationales (plan d'action).	Activité 3.1 Audits tripartites.	Activité non réalisée	Des boites à outils, des guides méthodologiques ont été élaborés et ont permis le renforcement de l'inspection du travail notamment son action de contrôle dans les entreprises en santé sécurité au travail et en prévention des risques professionnels
	Activité 3.2 Identification d'éléments de renforcement de l'inspection du travail qui pourront être mis à la disposition du pays par le projet selon les priorités définies	Activité réalisée	
	Activité 3.3 Sur la base des recommandations des audits, organisation de cours «politique ou stratégie de l'inspection du travail» pour développer et adopter une nouvelle politique ou stratégie de l'inspection du travail.	Activité réalisée	
	Activité 3.4 Basé sur les résultats de l'audit, identification d'une ou plusieurs priorité est mise en œuvre de ces éléments prioritaires.	Activité réalisée	

Principaux constats

L'activité 3.2 Identification d'éléments de renforcement de l'inspection du travail qui pourront être mis à la disposition du pays par le projet selon les priorités définies; l'activité 3.3 Sur la base des recommandations des audits, organisation de cours «politique ou stratégie de l'inspection du travail» pour développer et adopter une nouvelle politique ou stratégie de l'inspection du travail et l'activité 3.4 sur l'identification d'une ou plusieurs priorités et mise en œuvre de ces éléments prioritaires ont été réalisées dans la plupart des pays couverts par le projet. Cependant, ces activités n'ont pas été réalisées sur la base des audits tripartites comme indiqué dans le document de programme mais sur la base des informations provenant du recueil des besoins des pays lors du lancement du projet et sur la base des requêtes nationales.

Les guides méthodologiques, les boites à outils à l'intention des Inspecteurs du Travail ont été élaborés dans tous les pays.

Les guides méthodologiques de l'Inspection du Travail de chaque pays ont été conçus et reproduits en 200 et 500 exemplaires. Le projet a fait traduire et a mis à la disposition des mandants des boîtes à outils comprenant un modèle de politique d'inspection, un modèle de code de déontologie et des indications sur la formation des inspecteurs du travail et la méthodologie d'inspection. Ces deux outils (guides méthodologique et boîtes à outils) s'intéressent aux aspects pratiques et opérationnels des fonctions et des missions dévolues aux services d'inspection du travail et plus particulièrement à la fonction de contrôle de l'application de la législation sociale.

En outre l'élaboration des politiques nationales du travail a été salubre et permettra de disposer d'un cadre de référence et de pilotage des activités des administrations du travail qui sont des administrations qui poursuivent des missions larges couvrant des domaines transversaux impliquant l'intervention d'autres administrations comme la justice, la famille (travail des enfants), les affaires étrangères pour ce qui relève de la ratification des conventions internationales, multilatérales etc., les migrants pour ce qui a trait à leur protection sociale.

Les politiques nationales du travail sont importantes et ambitieuses au regard surtout de leurs contenus. En effet, les PNT font ressortir les éléments de diagnostic du pays concerné et de son système d'administration du travail. Elles trouvent leur fondement dans les OMD, l'Agenda du travail décent en Afrique, les divers documents stratégiques de développement économique et social. Elles couvrent divers domaines tels que les normes du travail, la sécurité sociale, la sécurité et la santé au travail, la protection sociale, les relations professionnelles, le dialogue social et les statistiques du travail. Elles sont assorties d'un plan d'action triennal et prévoient la mise en place d'un organe de pilotage.

Au Mali au 30 juin 2008, un certain nombre d'activités ont pu être mises en œuvre dans le domaine de la prévention des risques professionnels: les inspections régionales du travail ont mené une enquête nationale sur le fonctionnement des Comités d'Hygiène et de Sécurité (CHS) avec la visite de six (06) établissements à Kayes (mines), 23 à Sikasso (mines, usines d'égrenage de coton, huileries) et quatre (04) à Ségou (agriculture) soit un total de 33 établissements. En outre, dans le cadre d'une campagne de prévention contre les accidents du travail qui s'est déroulée du 15 octobre au 17 décembre 2007, une équipe de l'Institut national de Prévoyance sociale (INPS) s'est également rendue dans 16 établissements dans le District de Bamako où elle a pu observer, à l'occasion, l'état de fonctionnement des CHS.

Au Sénégal, à la suite des actions de formation en santé sécurité au travail, les inspecteurs du travail ont procédé au contrôle de nombreux établissements pour améliorer les milieux de travail et prévenir les risques professionnels.

Points faibles

La non réalisation des audits tripartites inscrits dans l'activité 3.1 est à souligner. Seuls le Togo et le Sénégal ont réalisé leur audit tripartite. Les pays comme le Bénin, la République Centrafricaine, le Mali, la Mauritanie et le Niger n'ont pas effectué ces audits tripartites qui sont des diagnostics organisationnels, fonctionnels et institutionnels. Pour la coordonnatrice du projet des problèmes de budget seraient à l'origine de ce manquement.

L'insertion des guides dans les programmes de formation des nouveaux inspecteurs tarde encore à se concrétiser car les guides ont été imprimés en novembre et décembre 2010 alors que la formation des inspecteurs du travail avait déjà été entamée. En outre des ateliers de formation sur l'utilisation des ces outils doivent être organisés à l'intention des inspecteurs et contrôleurs du travail en activités afin de leur permettre de s'approprier leurs contenus.

Des mesures d'accompagnement doivent être prises pour appuyer les Etats à mettre en œuvre les politiques nationales du travail qui comportent des programmes de haute facture dont la mise en œuvre pourrait renforcer l'administration du travail surtout dans son intervention concernant le secteur informel.

Difficultés rencontrées

Le cas du Niger est assez frappant. Ce pays n'a pas encore de guide méthodologique. Le rapport général du projet indique que le coup d'état intervenu dans ce pays a retardé l'élaboration du guide méthodologique en raison des difficultés rencontrées dans la fixation d'une date pour la tenue de l'atelier de rédaction du guide dans ce pays.

Enfin, la faiblesse des moyens financiers n'a pas permis la réalisation des audits tripartites dans de nombreux pays.

Table 6 : Appréciation de l'objectif immédiat 4

Objectif immédiat 4: Moderniser la formation de l'inspection du travail et la doter de nouveaux outils ainsi que de nouvelles méthodes de travail.			
RESULTATS PREVUS	ACTIVITES	INDICATEURS	PROGRES REALISES
Développement d'une politique de formation à l'inspection du travail	Activité 4.1. Analyse des besoins de formation en matière d'inspection du travail.	Activité réalisée	les aptitudes des inspecteurs du travail ont été renforcées dans certains pays avec une prise en charge de la formation des inspecteurs par les inspecteurs du travail.
Développement d'une méthodologie de formation à l'inspection du travail	Activité 4.2. Développement et application d'un système de formation sur l'inspection du travail intégrée (SFITI).	Activité réalisée	
Formation des inspecteurs formateurs	Activité 4.3. Formation des inspecteurs formateurs selon les critères SFITI.	Activité réalisée	
Formation des inspecteurs par les inspecteurs formateurs	Activité 4.4. Développement d'un module de formation prioritaire pour le renforcement de l'inspection du travail et formation des inspecteurs par les inspecteurs formateurs.	En cours de réalisation	

Principaux constats

L'activité 4.1: Analyse des besoins de formation en matière d'inspection du travail, l'activité 4.2: Développement et application d'un système de formation sur l'inspection du travail (SFITI) et l'activité 4.3: Formation des inspecteurs formateurs selon les critères SFITI ont été réalisées dans tous les pays couverts par le projet. Pour ce qui concerne l'activité 4.3 il ya lieu de noter que la République Centrafricaine n'a pas bénéficié de la formation des Inspecteurs formateurs selon les critères SFITI.

Dans les pays l'activité 4.2: développement et application d'un système de formation sur l'inspection du travail (SFITI) intégré s'est déroulée dans les Ecoles Nationales d'Administration (ENA).

Points faibles

L'activité 4.4: Développement d'un module de formation prioritaire pour le renforcement de l'inspection du travail et formation des inspecteurs par les inspecteurs formateurs n'est pas encore réalisée. Le projet ADMITRA s'est plutôt référé aux douze (12) modules élaborés par le Centre International de Formation de l'OIT de Turin. Le projet ADMITRA a fait traduire ces modules qui doivent être validés avant de procéder au déroulement des formations.

Difficultés rencontrées

La mise en œuvre des actions s'est faite en collaboration avec le Groupement d'Intérêt Public International (GIP INTER) du Gouvernement français qui a assuré les formations pour les pays dans lesquels il entretient des relations de coopération comme le Sénégal, le Bénin et le Togo. La difficulté majeure rencontrée est relative à l'absence de relations de coopération entre le GIP INTER et les pays bénéficiaires du projet comme la République centrafricaine, la Mauritanie et le Niger ou à la lenteur dans la mise en œuvre du programme bilatéral de coopération comme c'est le cas avec le Mali. La coopération entre le GIP INTER et le Sénégal est tombée dans une profonde léthargie ces dernières années, faute d'interlocuteur institutionnel agissant pour le compte du Sénégal.

Appréciation globale du niveau de réalisation des activités et des résultats du projet

De manière globale, nous pouvons considérer que les différentes activités poursuivies dans la mise en œuvre des quatre objectifs immédiats ont été largement réalisées. Le projet a usé des moyens à sa disposition pour faire le maximum de réalisations. Les quelques activités qui ne sont pas encore tenues constituent un passif qui ne relève pas de la responsabilité du projet mais plutôt de l'environnement politique qui, dans certains pays comme le Niger, la RCA, la Mauritanie ont empêché le déroulement normal du programme.

Les limites des ressources du projet ont eu aussi un impact plus ou moins négatif sur les réalisations des activités. Certaines activités ont été exprimées mais n'ont pas pu être réalisées faute de budget. C'est la raison pour laquelle, ADMITRA a développé des synergies avec des programmes comme le PAMODEC et le PRODIAF notamment par la réalisation d'activités communes (ateliers de formation, études et consultations), le cofinancement, la participation des experts du BIT à l'animation des activités, et le partage des résultats des études commanditées par ADMITRA.

Le partenariat avec le PAMODEC est une stratégie intéressante qui permet de prendre en charge les questions genre dans les activités du projet. En effet, les activités menées conjointement entre ADMITRA et PAMODEC en Mauritanie sur les Normes Fondamentales ont permis de mettre le focus sur les Conventions 100 (1951) sur l'égalité de rémunération entre la main d'œuvre féminine et la main d'œuvre masculine pour un travail de valeur égale et 111 (1958) sur la non discrimination devant l'emploi. Cette formation a permis au Projet ADMITRA d'attirer l'attention des inspecteurs du travail et des partenaires sociaux sur les questions de non discrimination et de susciter leur prise en compte dans les actions de l'administration du Travail et des inspections du travail.

Au Sénégal, le projet ADMITRA a participé avec le PAMODEC à la validation de l'étude sur la discrimination et cet atelier a permis d'attirer l'attention de l'administration du travail sur les questions de genre en milieu professionnel.

En outre, le projet encourage la participation des femmes dans les activités qu'il déroule au profit des mandants. Dans les termes de référence des activités, cette précision est souvent faite et les administrations du travail sont très réceptives de cette préoccupation car de plus en plus des femmes provenant de l'administration, des organisations d'employeurs et de travailleurs participent avec un grand intérêt aux activités du projet.

Table 7 : Appréciation du niveau de réalisation des indicateurs

INDICATEURS	OBSERVATION
<p>Y a t-il des instructions ministérielles précisant la nouvelle organisation des services et donnant des directives pour sa mise en œuvre?</p>	<p>Au Sénégal et au Mali des textes réglementaires précisant la nouvelle organisation des services du travail ou de l'Administration du Travail ont été pris. Le Togo envisage de procéder à une restructuration.</p>
<p>Y a t-il eu une augmentation du rendement des agents, particulièrement du nombre de visites dans les entreprises (20% annuel) et établissement des rapports périodiques sur les activités des services?</p>	<p>Il y a eu une augmentation du rendement des agents et des visites dans les entreprises. Au Bénin, il ya eu une augmentation des visites dont la fréquence a atteint 25%. Au Mali, le nombre de visites a augmenté de 17%. Dans les autres pays bénéficiaires du projet l'action du projet a permis d'impulser le dynamisme des administrations du travail et de l'Inspection du Travail.</p>
<p>Y a t-il eu dès la deuxième année du projet, établissement et diffusion chaque année des statistiques du travail, notamment en matière d'emploi, d'accidents du travail et de maladies professionnelles ?</p>	<p>Les pays bénéficiaires du projet ont reçu du projet des fiches d'inspection du travail qui peuvent être exploitées pour avoir des données fiables. L'action du projet a consisté à mettre à la disposition des pays des outils et il revient aux pays de produire les données. Cependant, ces données ne figurent que dans les rapports d'inspection. Le flux d'information est assez important et les ressources humaines pour les exploiter sont faibles. Il faut un centre d'exploitation qui capte, exploite, traite et désagrège les données statistiques afin qu'elles soient utilisables.</p>
<p>Y a t-il eu une plus grande interactivité entre les partenaires sociaux et l'inspection et l'administration du travail, par la tenue à intervalle semestriel d'une réunion au niveau de la circonscription de compétence de l'inspecteur du travail?</p>	<p>la tenue à intervalle semestriel d'une réunion au niveau de la circonscription de compétence de l'inspecteur du travail figure dans les plans de travail des directions Générales du Travail conformément au PRODOC 1. Les comptes rendus de rapports d'activités montrent que des réunions semestrielles- la périodicité n'est pas toujours respectée- se tiennent, dans certains pays, dans les circonscriptions de compétence de l'inspecteur du travail.</p>
<p>Y a-t-il eu un apaisement du climat social et une réduction du nombre de conflits du travail au sein des entreprises notamment par l'établissement par l'inspection du travail de statistiques se rapportant au climat social ?</p>	<p>Globalement le projet a contribué à la consolidation du dialogue social et du tripartisme dans les processus de prise de décisions et de renforcement des capacités des mandants à travers les nombreux ateliers de formation tripartites, recueil et prise en compte du point de vue des partenaires sociaux dans l'élaboration d'étude, la formulation de politique, la conception d'outils de gestion.</p>

De manière globale, le projet est dans une dynamique évolutive et ses actions s'inscrivent dans la poursuite des indicateurs préalablement déterminés. Les actions n'épuisent pas totalement les indicateurs. Il faut du temps pour impulser véritablement la dynamique réelle et atteindre les résultats recherchés. La poursuite des activités paraît nécessaire et devrait permettre de consolider les acquis et de réaliser les indicateurs.

5.3. Efficience

Rapport entre les résultats obtenus et les ressources mises en œuvre :

Table 8 : Relation entre l'objectif 1, les activités menées pour le réaliser et les ressources mises en œuvre.

Activités menées pour la réalisation de l'objectif 1	Ressources mises en œuvre	
	Pays	Montants
Réalisation d'une étude sur le système de coordination interne et externe de l'administration et de l'inspection du travail	Mali	2000 USD
	Mauritanie	2000USD
	Niger	2000USD
	RCA	2000USD
	Sénégal	5000+2000= 7000USD
	Togo	2000
	Total	17000USD
Organisation d'un atelier de restitution de l'étude sur le système de coordination interne et externe de l'administration du travail	Mali	3422USD
	Mauritanie	3185USD
	Niger	3885USD
	RCA	3070USD
	Sénégal	2281USD
	Togo	3448USD
	Total	19291USD
	Total général :	36291USD

Observation 1

Les objectifs 2, 3 et 4 sans être identiques visent à mieux qualifier les ressources humaines de l'administration et de l'inspection du travail. Les activités menées pour l'un de ces objectifs ont aussi une incidence sur les autres.

On note par contre que l'objectif 1 est censé agir sur les options et décisions politiques, les institutions, les comportements, les habitudes et les routines administratives. Il apparaît que peu de ressources (en expertise, en temps, en finances) lui ont été consacrées. Des activités prévues par le projet n'ont pas été réalisées, les ressources financières consacrées représentent 36291/686228 soit 0,05 ou 5%. De plus, les audits sur le système de coordination interne et externe de l'administration et de l'inspection du travail de six pays réalisés grâce à LABADMIN ont été validés courant 2009, pratiquement à la fin initialement programmée du projet. Il peut donc être compréhensible que l'indicateur de résultat ne soit pas atteint. Les initiatives prises concernent un nombre limité de pays

(ex. Sénégal, Mali et Mauritanie) et se limitent à la coordination interne des ministères du travail de ces pays.

Observation 2: la Contribution de LABADMIN

Le projet a bénéficié de l'expertise pointue de LABADMIN et de ses ressources financières. LABADMIN a réalisé les audits organisationnels, fonctionnels et institutionnels des ministères en charge du travail, financé la traduction du livre sur les fondamentaux de l'Administration du travail de M. CASALE de même que l'élaboration des PNT et leurs ateliers de partage et de validation.

Observation 3 : la contribution de GIP inter

L'assistance technique du Groupement d'Intérêt Public (GIP) du Gouvernement français, GIP inter - qui a démarré plus tard que prévu par le projet- a été sollicitée pour l'expertise pointue qu'elle pouvait mettre à la disposition du projet, comme l'élaboration du guide méthodologique de l'inspection du travail et la formation en évaluation et maîtrise des risques professionnels.

Observation 4: synergie avec d'autres projets du BIT à savoir PAMODEC et PRODIAF.

Des ateliers ont été organisés avec PAMODEC en Mauritanie et avec PRODIAF au Togo, l'objectif étant pour les uns et les autres d'économiser sur les ressources financières du projet et de mutualiser leur expertise technique.

Observation 5: participation nationale

Certaines activités des plans nationaux adoptés dans les pays au démarrage du projet ont été prises en charge par les gouvernements dont certains ont fait en outre des efforts remarquables pour améliorer les conditions de travail des cadres de l'administration et de l'inspection du travail.

Observation 6: expertise locale

L'expertise des pays couverts par le projet a été prioritairement sollicitée pour la mise en œuvre des activités.

Conclusion :

L'équipe du projet a su utiliser de façon économe les ressources mises à sa disposition en mobilisant l'expertise des pays du projet, et quand cela était nécessaire, l'assistance technique gratuite quasiment du BIT et de GIP inter ou la synergie avec d'autres projets du BIT tels que PAMODEC, PRODIAF. Cela a permis de compenser la faiblesse des ressources du projet et d'obtenir les résultats tels que décrits à la partie relative à l'efficacité, notamment pour les objectifs 2, 3 et 4. En outre, la mission d'évaluation a noté que globalement les personnes contactées considèrent qu'il y a eu une adéquation entre les ressources techniques mobilisées et les besoins des bénéficiaires.

Par ailleurs les procédures internes de gestion des finances du projet garantissent une gestion sûre des ressources financières.

En conséquence, les ressources techniques et financières ont été utilisées à bon escient.

5.4. Efficacité de la structure de gestion

La structure de gestion est réduite à deux personnes, ne dispose pas de véhicule et les dotations des lignes budgétaires «51: utilisation et maintenance du matériel» et «53: dépenses diverses» lui permettent d'honorer difficilement les factures de téléphone et l'Internet qui constituent les principaux moyens de communiquer avec les bénéficiaires du projet. Malgré ces conditions défavorables, l'équipe du projet a su s'organiser pour impulser de manière planifiée, méticuleuse et efficace le travail. Les plans annuels de travail sont élaborés, durant les missions dans les pays, un agenda de travail est confectionné, les rapports de mission sont rédigés et disponibles de même que les rapports semestriels et annuels conformément aux directives du BIT. La coordinatrice du projet a travaillé en étroite collaboration avec LABADMIN et le chargé du suivi technique, ce qui a été bénéfique au projet en termes de mobilisation d'expertise et de moyens complémentaires.

L'équipe a développé des synergies d'action avec les spécialistes Normes, ACTRAV, ACT/EMP et d'autres projets du BIT, tels que PRODIAF, PAMODEC, IPEC, pour :

- le renforcement de la compétence des inspecteurs du travail en techniques de médiation, de conciliation et de négociation collective ;
- l'amélioration du dialogue entre l'administration du travail et les partenaires sociaux ou les autres partenaires institutionnels, comme la Justice ;
- le renforcement de l'intervention de l'inspection du travail dans l'extension de la protection sociale au secteur informel, la lutte contre le travail des enfants, l'application des normes fondamentales du travail, la promotion de la sécurité et de la santé au travail ;
- la promotion de certaines normes prioritaires ;
- L'élaboration des PPTD ;

5.5. Impact, attentes des bénéficiaires et durabilité

a. Impact :

La mission a cherché à déterminer l'impact du projet en termes de retombées et d'attractivité.

L'un des effets du projet ADMITRA est d'avoir contribué dans certains pays à améliorer l'image de l'inspection du travail en sensibilisant sur son rôle et sa place dans le fonctionnement de l'économie et de la société.

L'inspection du travail a acquis dans certains pays une visibilité certaine par la qualité de ses prestations compte tenu de l'expertise acquise et des outils mis à disposition.

Le rôle stratégique de l'administration du travail est mieux appréhendé au niveau des autorités gouvernementales de certains pays et de ce fait celles-ci sont plus disposées à créer de meilleures conditions de travail : plus de ressources humaines, locaux, meubles, véhicules et matériel informatique.

Grace au projet ADMITRA et à LABADMIN la politique nationale du travail qui n'a pas été définie dans la C.150 a désormais un contenu pour les pays couverts par le projet. Elle embrassera la plupart des questions de l'administration du travail comme le **travail** (relations professionnelles, dialogue social, législation, statistiques, etc.), **emploi** (main d'œuvre, placement, sécurité des emplois, etc.), **sécurité sociale** et **sécurité et santé au travail**.

Dans certains pays comme le Bénin, ADMITRA a contribué à l'extension de la protection sociale dans le secteur informel. Au Mali, « depuis la mise en œuvre du projet ADMITRA, les services de contrôle ont un intérêt accru pour les entreprises de l'économie informelle où les conditions de travail sont les plus précaires » et, de plus en plus, « les questions de protection sociale au cœur des activités des inspections du travail ».

Dans d'autres pays, comme la Mauritanie, ADMITRA « a réussi grâce au GTT à favoriser les concertations entre les partenaires sociaux et l'Etat et à améliorer le climat social ».

b. **Attentes des différents bénéficiaires :**

Les personnes interrogées directement au Sénégal et en Mauritanie, les deux réponses au questionnaire venant du Mali et du Bénin souhaitent vivement que le projet continue et ne semblent même pas imaginer une autre perspective. Tous soulignent la pertinence du projet et souhaitent que le projet soit prorogé pour une durée de cinq ans et avec des moyens (humains, financiers et logistiques) conséquents et font des suggestions d'actions nouvelles :

« Proroger la durée du projet, faire un plan d'action en tenant compte des priorités inscrites dans le PPTD de chaque pays »

« Donner beaucoup de moyens financiers au projet et recruter beaucoup d'assistants à la coordonnatrice du projet par pays pour une bonne coordination des activités » (Bénin)

« Le projet aurait pu être conçu sur une durée un peu plus longue (5ans) »

« La mise en réseau des administrations du travail des pays couverts par le projet pour faciliter les échanges d'information et d'expériences » (Mali)

« La formation et le renforcement des capacités des agents et des cadres de l'administration du travail dans le domaine de l'élaboration de statistiques du travail. » (Mali)

« Donner aux inspecteurs l'expertise nécessaire pour leur travail dans les nouveaux secteurs d'activités qui connaissent un boom comme la recherche minière et pétrolière, les technologies de l'information et de la communication en Mauritanie. »

Les préoccupations des bénéficiaires relatives aux moyens ont été à maintes reprises soulignées par la coordinatrice qui déjà, en 2007, notait que « la baisse progressive du taux du dollar US grève considérablement le budget qui, d'ailleurs, ne permet pas la réalisation des objectifs immédiats dans chaque pays bénéficiaire. Cette situation contraint à procéder à des arbitrages pas toujours faciles.

Par ailleurs, dans la mesure où le projet ne dispose pas d'un véhicule, la Coordinatrice rencontre des difficultés pour assurer la liaison régulière avec le BSR/Dakar et pour prendre part aux différentes rencontres. Le défaut de moyen de locomotion ralentit sérieusement le fonctionnement du service du projet, d'autant que la petite caisse de cent dollars US (100 dollars US) allouée aux menues dépenses est très insuffisante ; ce qui oblige parfois la Coordinatrice et l'Assistant administratif à régler certains frais avec leurs propres moyens.

La modicité du budget ne permet pas non plus de contribuer aux frais de fonctionnement et d'entretien qu'ADMITRA doit partager avec les autres projets voisins installés dans les mêmes bâtiments.

c. **Considérations sur le caractère durable des résultats :**

Comme indiqué auparavant, l'objectif immédiat 1 reste largement à réaliser encore. On constate aussi que, les progrès obtenus en ce qui concerne les objectifs 2, 3 et 4 sont inégaux d'un pays à un autre. Même si un bénéficiaire pense que « les nouveaux outils de contrôle mis à la disposition des services du travail vont, à n'en pas douter, révolutionner les méthodes de travail des inspecteurs du travail », il s'empresse d'ajouter qu'il « espère la durabilité plutôt à long terme ».

En effet, les acquis en matière de formation et de recyclage des agents, de renforcement de systèmes intégrés d'inspection du travail, et de modernisation de la formation de l'inspection du travail sont encore très instables. Il est nécessaire de poursuivre l'action de changement initiée par le projet, de consolider les résultats obtenus et de réaliser d'autres plus conséquents.

6. Conclusions

Le projet ADMITRA a été conçu après une bonne identification des problèmes que connaissent les administrations et les inspections du travail. De ce fait, il y a une bonne adéquation entre l'objectif de développement et les objectifs spécifiques du projet et les problèmes décelés. En outre, le projet est cohérent avec les besoins des bénéficiaires, du pays et les objectifs du travail décent du BIT. L'évaluation conclue que le projet est pertinent même si certains aspects importants qui relèvent de la responsabilité des gouvernements n'ont pas été intégrés lors de sa conception alors qu'ils peuvent être des facteurs à même de limiter les changements attendus. Ce sont précisément les conditions et moyens de travail des agents de l'administration et de l'inspection du travail.

Les activités menées ont impulsé une véritable dynamique de changement et le projet a montré son efficacité même si les résultats ont été inégaux d'un pays à un autre. Les résultats attendus n'ont été atteints, évidemment, que partiellement en raison du délai très court du cycle du projet.

Des acquis importants, certes instables encore, ont été obtenus.

La formation conséquente dispensée a permis une augmentation du rendement des agents et des visites dans les entreprises dans la plupart des pays.

Tous les pays sauf le Niger disposent de guides méthodologiques de l'inspection du travail. Ces guides doivent être intégrés dans les programmes de formation des nouveaux inspecteurs et contrôleurs, ce qui tarde encore à se concrétiser.

Les inspections du travail ont désormais des boîtes à outils comprenant un modèle de politique d'inspection, un modèle de code de déontologie et des indications sur la formation des inspecteurs du travail et la méthodologie d'inspection même si des ateliers de formation seront nécessaires pour l'utilisation de ces outils.

L'inspection du travail a acquis dans certains pays une visibilité certaine par la qualité de ses prestations compte tenu de l'expertise acquise et des outils mis à disposition.

Le rôle stratégique de l'administration du travail est mieux appréhendé au niveau des autorités gouvernementales de certains pays et de ce fait celles-ci sont plus disposées à créer de meilleures conditions de travail : plus de ressources humaines, locaux, meubles, véhicules et matériel informatique. Certains pays comme le Bénin, le Mali, la Mauritanie et le Sénégal ont heureusement consenti des efforts dans ce sens.

Le projet en collaboration avec LAB/ADMIN a participé à l'élaboration des politiques nationales du travail des pays couverts sauf pour la RCA, la Mauritanie et le Niger. La PNT est un bon cadre de référence et de conduite de l'administration du travail et prévoit un organe de pilotage qui peut être un catalyseur des changements attendus par ADMITRA.

Le projet a contribué dans certains pays à l'extension de la protection sociale dans le secteur informel comme au Bénin et dans d'autres pays comme au Mali, l'intérêt pour l'entreprise informelle est devenu plus manifeste.

La coopération entre ADMITRA et PAMODEC a permis de mener des activités relatives au genre en milieu professionnel comme la promotion des conventions 100 sur l'égalité de rémunération entre la main d'œuvre masculine et la main d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale et 111 sur la non discrimination devant l'emploi et la profession.

Grace aux groupes tripartites du travail, le projet a contribué à la consolidation du dialogue social dans les pays.

Le dynamisme et les bonnes initiatives prises par l'équipe du projet ont renforcé l'efficacité et l'efficacité de celui-ci.

La faiblesse du budget ayant été une contrainte, la coordinatrice d'ADMITRA a utilisé prioritairement l'expertise locale et développé une synergie avec les projets PAMODEC, PRODIAF. Ensemble, les responsables de ces projets ont cherché à maximiser l'utilisation des ressources financières et l'expertise technique.

ADMITRA a su bénéficier des ressources techniques et financières de LAB/ADMIN et développer des initiatives avec l'AIIT, GIP inter, le PNUD, le CIF/Turin qui peuvent murir dans l'avenir et contribuer à la réalisation des activités du projet.

L'évaluation retient que les ressources techniques et financières ont été utilisées à bon escient.

Cependant, dans la mise en œuvre du projet, des problèmes ont été mis en évidence :

L'équipe du projet est très réduite et elle a travaillé dans des conditions pas favorables : pas de véhicule, accès limité au téléphone et à l'internet.

Les GTT, groupes tripartites du travail chargés de piloter le travail au niveau national n'ont pas été fonctionnels partout. L'indisponibilité et l'insuffisance de réactivité de la part de certains partenaires institutionnels pour la mise en œuvre des plans de travail et le retard dans la transmission des rapports et des pièces justificatives de la part des partenaires ont eu un impact négatif dans la coordination du projet.

Il est apparu que les inspections du travail ne disposent pas du personnel qualifié pour traiter des statistiques du travail afin qu'elles soient utilisables.

La mission d'évaluation estime que la performance du projet ADMITRA est globalement positive. Les activités réalisées sont largement conformes à celles qui étaient prévues, elles ont induit des progrès qui montrent que les résultats escomptés sont en voie de se réaliser, notamment en matière de renforcement des capacités des agents et des inspecteurs de travail. Les impacts du projet sont nombreux et encourageants et la poursuite des activités du projet avec des moyens renforcés pourrait contribuer à les consolider.

Dans certains pays, les gouvernements ont compris qu'il faut améliorer les moyens et les conditions de travail des inspections de travail pour que les progrès soient plus significatifs et durables.

Pour l'heure, la durabilité des résultats n'est pas établie et il ne pouvait pas en être autrement vu la durée relativement courte du projet et les moyens limités qui ont été mis en œuvre.

Tous les interlocuteurs de l'évaluateur considèrent que le projet doit continuer et certains estiment le degré de durabilité à cinq ans si des moyens conséquents sont disponibles. L'évaluation conclue que la poursuite du projet est nécessaire

7. Recommandations :

Recommandations et leçons apprises

La mission d'évaluation fait les recommandations principales suivantes : i) reconduire le projet pour une nouvelle phase en poursuivant la coopération avec LABADMIN et GIP, ii) améliorer les conditions de travail en menant des plaidoyers auprès des gouvernants et en utilisant les politiques nationales du travail comme un outil de négociation.

Pour ce faire, la mission recommande spécifiquement :

A LAB/ADMIN et au BAILLEUR

Reconduire le projet pour une nouvelle phase dans les pays où il y a une forte adhésion au projet et des résultats relativement satisfaisants, tout en poursuivant la coopération de ADMITRA avec LABADMIN et le GIP inter, leurs contributions ayant été décisives dans la première phase.

AU DIRECTEUR du BUREAU de L'ETD/BP-DAKAR

Prévoir des activités de plaidoyer pour que les gouvernements engagent des projets sectoriels « Administration du travail ».

A L'EQUIPE DU PROJET, si la prolongation du projet est retenue

Initier des activités pour les partenaires sociaux qui ont un rôle actif important à jouer pour la mise en œuvre des conventions internationales du travail et l'application des codes du travail. Une bonne administration du travail ne pouvant que leur être profitable, les partenaires sociaux doivent s'impliquer davantage dans la mise en œuvre du projet et faire prévaloir leurs attentes.

Les GTT actuels n'étant pas représentatifs de l'ensemble du système de l'administration du travail, faire participer, dans la conception et la mise en œuvre prochaine des activités de cet objectif, les cadres des autres structures concernées et qui sont hors du ministère du travail.

Renforcer les compétences des inspections du travail dans de nouvelles thématiques comme le genre, l'environnement, l'informel, la lutte contre la pauvreté et les nouveaux secteurs dynamiques dans les pays (ex. recherche minière et pétrolière et TIC en Mauritanie).

Renforcer les capacités des agents des services statistiques du travail à la collecte, à l'exploitation, au traitement des données statistiques afin qu'elles soient utilisables

AUX GOUVERNEMENTS

Améliorer les moyens et conditions de travail des agents de l'administration et de l'inspection du travail :

Introduire les guides méthodologiques et la boîte à outils dans les formations de base des nouveaux inspecteurs et contrôleurs de travail.

Utiliser les politiques nationales du travail comme un outil de négociation avec les ministres en charge du budget pour obtenir les crédits nécessaires à la modernisation de l'administration du travail

8. Leçons apprises et bonnes pratiques

a) Leçons apprises

Dans la mise en œuvre du projet, la définition des priorités au plan national a été instructive car elle a permis d'identifier les préoccupations spécifiques à chaque pays et de les faire prendre en charge par le projet.

Le plaidoyer auprès des autorités peut contribuer à impulser une dynamique d'amélioration des moyens et conditions de travail des Inspections du Travail ;

Le bon pilotage du projet doit beaucoup à la mise en place des GTT et à l'approche participative ;

Le recours à l'expertise locale pour concevoir et élaborer, de manière participative, le guide méthodologique destiné à l'Administration du Travail a permis de prendre en compte le contexte, la législation et les pratiques propres à chaque pays ;

b) Bonnes pratiques

La Politique Nationale du Travail (PNT) est un outil de planification et de programmation qui participe à la modernité du fonctionnement de l'Administration du travail.

Au Bénin, la tenue des réunions trimestrielles entre Inspecteurs du travail et Juges du Travail renforce la coopération entre les deux administrations qui évoluent dans le domaine social ;

La mise en contribution des activités des autres projets du BIT: PAMODEC, PRODIAF à créer une synergie d'action qui a favorisé l'efficacité et l'efficience du projet ;

En Mauritanie, un atelier de cinq (05) jours a suffi pour former des formateurs en ingénierie de formation capable d'identifier les besoins de formation des Inspecteurs et Contrôleurs du Travail, d'élaborer des programmes de formation et d'animer des sessions de formations pour prendre en charge la formation des Inspecteurs et Contrôleurs du Travail qui était inappropriée ;

9. ANNEXES

Annexe 1 : Termes de Référence de l'évaluation

TERMES DE REFERENCE

Code du projet :	RAF/06/11M/FRA
Titre du projet :	Modernisation, Renforcement et Dynamisation de l'administration et de l'inspection du travail (BIT/ADMITRA)
Portée	
Géographique :	Sous-régionale
Durée :	36 mois (juillet 2007 – juin 2010)
Siège du projet :	Dakar, Sénégal
Agence d'exécution :	Bureau international du Travail (BIT)
Partenaires :	Ministères en charge du travail, Organisations d'employeurs et de travailleurs
Donateur :	République française
Contribution du donateur :	US\$ 686,228

1. Introduction

Le projet de modernisation, de renforcement et de dynamisation de l'administration et de l'inspection du travail a été lancé le 1^{er} juillet 2007 et couvre sept pays d'Afrique francophone (Bénin, Mali, Mauritanie, Niger, République Centrafricaine, Sénégal et Togo).

Le projet devait initialement prendre fin le 31 décembre 2009 mais a été étendu au 30 juin 2010, sur accord du bailleur (Gouvernement français), avec une rallonge budgétaire d'environ 186 228 USD ; ce qui porte la contribution totale du donateur à 686 228 USD.

En respect des procédures de la coopération multi – bilatérale du BIT, le projet doit subir une évaluation indépendante de fin de phase, pilotée par un Directeur d'évaluation extérieur au projet.

Cette évaluation, qui sera faite conformément aux normes applicables dans le système des Nations Unies, permettra de dégager des recommandations à prendre en compte dans la 2^{ème} phase du projet. Les conclusions seront présentées au Comité de pilotage France/BIT.

2. Description et contexte

A la demande de sept (07) pays d'Afrique francophone, le BIT a initié un projet de modernisation, de dynamisation et de renforcement de l'Administration et de l'Inspection du Travail (BIT/ADMITRA).

Le projet a pour objectif à long terme de fournir l'appui technique nécessaire à la modernisation des administrations du travail des pays concernés, par la réorganisation de leurs structures et services, par la réforme des méthodes de travail et par la formation des agents de l'administration et de l'inspection du travail. L'amélioration de l'efficacité des inspections devant permettre d'assurer non seulement une meilleure protection, mais aussi une meilleure prévention ainsi qu'une productivité accrue au travail, au bénéfice de tous.

Cette démarche a pour objectif de mettre à disposition des gouvernements des outils améliorés pour formuler leurs politiques du travail, de l'emploi et de la protection sociale, et lutter plus efficacement contre la discrimination dans l'emploi, le travail des enfants, le travail forcé, etc. Ces politiques viendront concourir à la poursuite des objectifs de lutte contre la pauvreté inscrits dans les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté adoptés par les pays concernés.

L'objectif de développement poursuivi par le projet est de rendre l'administration et l'inspection du travail plus visibles, efficaces et performantes, notamment dans la prévention et dans la protection de l'entreprise et des travailleurs.

Comme objectifs stratégiques, le projet ADMITRA vise :

- l'amélioration de la coordination entre les structures de l'administration du travail ;
- la réorganisation des structures et services de l'administration et de l'inspection du travail ;
- la formation et le renforcement des capacités des agents et des cadres de l'administration du travail, notamment en sécurité et santé au travail ;
- le renforcement des systèmes intégrés d'inspection ;
- la modernisation des outils et méthodes de travail.

Dans sa mise œuvre au niveau national, le projet s'appuie sur un groupe de travail tripartite composé des représentants de chaque mandant.

L'ensemble des activités réalisées par le projet, de 2007 à 2009, dans les pays bénéficiaires et au niveau sous-régional est détaillé dans des tableaux récapitulatifs qui seront mis à la disposition de l'évaluateur.

3. Objectifs, portée et clients de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation, qui couvrira la 1ère phase du projet (2007-2010), sont les suivants :

- déterminer quels ont été les produits du projet pendant ces trois années de mise en œuvre ;
- évaluer la pertinence du projet, dans trois des pays couverts ;
- porter une appréciation sur la méthodologie et l'approche utilisées ;
- formuler des observations et des recommandations pour améliorer la performance du projet.

L'évaluateur examinera les aspects liés à la mise en œuvre du projet ainsi qu'à son impact réel ou prévu sur la base de la stratégie adoptée et des plans de travail. Il déterminera en particulier si les moyens et outils choisis pour atteindre les objectifs assignés sont adaptés.

Les clients de l'évaluation sont de deux sortes :

- internes :
 - le personnel du projet,
 - le Siège (Programme LAB/ADMIN),
 - le Bureau régional,
 - l'Equipe d'Appui technique au Travail décent de l'OIT pour l'Afrique occidentale à Dakar (Spécialistes, CTP et CNP),
 - l'Equipe d'Appui technique au Travail décent de l'OIT pour l'Afrique centrale à Yaoundé ;
- externes :
 - le Comité de pilotage du projet,

- les Groupes de Travail tripartites (GTT) des pays où l'évaluation sera effectuée.
- le bailleur

4. Cadre analytique suggéré

L'évaluation devrait fournir des réponses aux questions suivantes :

Pertinence de la stratégie

1. La stratégie du projet était-elle valable quant à la pertinence des objectifs poursuivis, des activités réalisées et des progrès accomplis durant les trois années de mise en œuvre ? La modernisation de l'administration et de l'inspection du travail a-t-elle contribué au développement économique et social du pays ? A la bonne gouvernance ? A l'application effective des normes internationales et nationales du travail ? A la promotion du dialogue social ? A la lutte contre le travail des enfants ? A l'amélioration des conditions et du milieu de travail ? A l'extension et à la consolidation de la protection sociale ? A l'accompagnement de l'économie informelle vers la formalisation ? etc. La stratégie du projet a-t-elle eu comme conséquence d'accroître la capacité des administrations du travail et des organisations professionnelles ?

Validité de la conception

2. Les objectifs et les résultats du projet étaient-ils pertinents et réalistes par rapport à la situation sur le terrain ?
3. Dans quelle mesure les indicateurs de réalisation décrits dans le document de projet ou PRODOC étaient-ils appropriés et utiles pour évaluer les progrès accomplis ? Les valeurs cibles des indicateurs étaient-elles réalistes et faciles à utiliser ? Si nécessaire, comment auraient-elles dû être modifiées pour être plus utiles ? Les méthodes de vérification des indicateurs étaient-elles appropriées ?

Progrès et efficacité du projet

4. Quels obstacles le projet a-t-il rencontrés dans la réalisation des produits. Y-a-t-il des barrières à la mise en œuvre dans l'avenir ?
5. Dans quelle mesure les produits et les résultats du projet contribuent-ils aux stratégies transversales de l'OIT ? En particulier, dans quelle mesure contribuent-ils à l'égalité de genre ? Dans quelle mesure contribuent-ils aux priorités des PPTD dans les pays bénéficiaires ?
6. De quelle manière les parties prenantes ont-elles été impliquées dans la mise en œuvre du projet ? Dans quelle mesure le projet est propice à son appropriation nationale ? Sa gestion et sa mise en œuvre sont-elles participatives et la participation contribue-t-elle à l'accomplissement de ses objectifs ? A-t-il répondu adéquatement aux besoins des mandants nationaux et aux priorités changeantes de ses partenaires ?

Efficiency dans l'utilisation des ressources

7. Les ressources (financières, humaines, temporelles, techniques, etc.) étaient-elles suffisantes et ont-elles été allouées de façon stratégique afin d'aboutir aux résultats attendus?
8. Les ressources ont-elles été utilisées d'une manière efficace et optimisées? Les activités qui soutiennent la stratégie ont-elles été rentables? D'une manière générale, les résultats obtenus justifient-ils les coûts? Les mêmes résultats auraient-ils pu être atteints avec moins de ressources?

Efficacité de la structure de gestion

9. Comment le personnel du projet a-t-il travaillé jusqu'ici en termes d'efficacité, d'efficacité et de communication (avec le bureau local du BIT, le bureau régional, le département technique responsable au BIT, les autres projets de coopération technique, et le bailleur de fonds)?

Impact et Durabilité

10. Quels impacts le projet a-t-il eu sur les bénéficiaires ?
11. Les activités et les impacts du projet pourront-ils être consolidés tenant compte de la participation actuelle des partenaires dans les pays couverts ? Quel degré de durabilité est-il attendu? Quels moyens – institutionnels et financiers – est-il envisagé d'employer aux fins de pérenniser les acquis du projet ?

5 - Méthodologie

L'évaluation débutera à Dakar par un premier briefing avec l'équipe d'évaluation.

La seconde étape consistera en une séance de travail avec l'équipe du projet, suivi de revue documentaire (PRODOC, rapports d'activités, rapports de mission, publications, rapport de séminaires et d'atelier, mémorandums, etc.).

Ensuite, l'évaluation se déroulera dans deux pays sélectionnés parmi les sept couverts par le projet :

- au Sénégal où est basé le projet,
- en Mauritanie qui a la particularité d'être un des pays en sortie de crise lors du démarrage du projet, avec toutes les conséquences négatives sur le développement des institutions, en général et de l'administration du travail, plus singulièrement.

La Coordinatrice de projet fournira tous les documents utiles à l'évaluation. Le consultant procédera à une analyse de la documentation puis à des entretiens individuels avec les clients de l'évaluation. Des entretiens téléphoniques pourront aussi avoir lieu avec LAB/ADMIN, le Bureau régional et les partenaires des pays qui ne seront pas visités par l'évaluateur.

Un questionnaire semi – directif sera préparé par l'évaluateur, en étroite collaboration avec l'équipe du projet. Ce questionnaire sera validé par le responsable d'évaluation avant son utilisation.

6. Principaux produits de l'évaluation

Un rapport d'évaluation de 30 à 40 pages, accompagné d'une synthèse en français et en anglais, sera remis au plus tard le 09 janvier 2011

Le rapport sera reproduit par l'évaluateur en 4 exemplaires et transmis également par voie électronique au responsable de l'évaluation ainsi que les deux résumés et une présentation powerpoint reprenant les informations contenues dans le résumé.

L'évaluation suivra le format du BIT (modèle dans www.ilo.org/eval/guidance)

7. Gestion, programme de travail et calendrier de l'évaluation

Le gestionnaire de l'évaluation est M. Redha Ameer, Analyste de programme à l'ETD/BP de l'OIT à Dakar.

Les pays proposés à l'évaluation sont le Sénégal et la Mauritanie.

A titre indicatif, la mission pourrait se dérouler sur 21 jours, selon le schéma suivant :

- 1) Equipe ADMITRA : 01 jour
- 2) Revue documentaire : 02 jours
- 3) Sénégal, BIT Dakar, BR, Yaoundé, Genève : 05 jours
- 4) Mauritanie : 03 jours
- 5) Autres pays du Projet : 02 jours
- 6) Rédaction du rapport : 05 jours
- 7) Présentation du rapport : 01 jour
- 8) Correction du rapport et envoi électronique de la version finale et du résumé analytique : 02 jours

Période de la mission : La mission se déroulera du 20 décembre 2010 au 09 janvier 2011

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

SENEGAL

- Charles FAYE, représentant des employeurs
- Mady DIAGNE, Ancien Président du Groupe du Travail Tripartite
- Badara GUEYE, Inspecteur Régional du Travail de Dakar

ADMITRA

- Abdatou Kane BA
- Nourrouline DIALLO

MAURITANIE

- El Becaye Ould Abdel KADER, Directeur Général du Travail et de la Prévoyance sociale
- Moctar Ould KEHEL, Inspecteur Régional du Travail
- Seyid Ould ABDALLAHI, Secrétaire Général du Conseil National du Patronat de la Mauritanie
- Mouhamed Ahmed Ould SALECK, Secrétaire Général de la Confédération Nationale des Travailleurs Mauritanie

Annexe 3 : Liste des personnes ayant répondu au questionnaire

BENIN

- Mémouna Kora Zaki LEADI, Directrice Générale du Travail

MALI

- Mahamadou DIAKITE, Directeur Général du Travail