



Résumé d'évaluation



Bureau
Internationale
du Travail

Bureau
d'évaluation

Prévention et élimination du travail des enfants dans des pays de l'Afrique occidentale (Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mali et Sénégal) – Évaluation mi-parcours

Informations rapides

Pays : Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mali et Sénégal

Évaluation mi-parcours : 01/2013

Mode d'évaluation : Indépendant

Bureau technique : DWT/CO-Dakar

Bureau administratif : ILO/IPEC

Gestion d'évaluation : ILO/IPEC-DED (Design,
Evaluation and Documentation Section)

Noms des évaluateurs :

Chef : Dr. Vicente Pardo Iniesta (Sénégal)

Experts nationaux : M. Mamadou B. Traoré (Mali),
Marta Villa Hidalgo (Cap-Vert), Jamel Handem
(Guinée Bissau)

Code du projet : RAF/08/10/SPA

Donateur & budget: Spain-AECI (US\$ 5,830,904)

Mots-clés : Travail des enfants

Travail des Enfants (IPEC) de l'OIT sous financement de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement (AECID). Le rapport synthétise une évaluation menée par une équipe de quatre experts indépendants qui ont travaillé chacun dans un des pays du projet et produit quatre rapports nationaux. Il est structuré en quatre parties : la méthodologie, la description du projet, les résultats de l'évaluation et les conclusions/leçons apprises/recommandations.

But, destinataire et portée de l'évaluation

La mission d'évaluation a suivi les Termes de Référence (TdR) conçus par IPEC/OIT et s'est déroulée comme prévu en quatre phases :

1. La préparation (6-12/11/2012) aboutissant au rapport initial.
2. La phase de visites sur le terrain d'action du projet (13-22/11).
3. La tenue de l'atelier de restitution.
4. L'élaboration des rapports.

Le projet IPEC/AECID Afrique Occidentale (AO) fut formulé en 2008 pour quatre ans comme la résultante de quatre facteurs : la focalisation sur l'Afrique de l'IPEC/OIT, l'intérêt de la coopération espagnole de financer un projet IPEC en AO, les progrès des précédents projets IPEC au Mali et au Sénégal et la volonté de la Guinée-Bissau et le Cap-Vert d'avancer dans la lutte contre le travail des enfants (LCTE). L'objectif général du projet est d'arriver à « une réponse systémique et durable des institutions et acteurs nationaux dans la LCTE ».

Contexte

Résumé du but, de la logique et de la structure du projet

Une évaluation indépendante à Mi-Parcours (MP) a eu lieu du projet « Prévention et Élimination du Travail des Enfants dans des pays d'Afrique Occidentale (Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mali et Sénégal) » exécuté par le Programme International pour l'Abolition du

Pour cela, il s'est fixé d'atteindre cinq objectifs immédiats :

1. Établir un cadre de coopération entre les pays de la sous-région d'AO contre le TE.
2. Renforcer les institutions nationales pour appliquer des plans et politiques durables contre le TE dans
3. un contexte politique et social favorable.
4. générer des systèmes de prévention, et
5. des expériences pilotes pour l'éradication des pires formes de TE.

Le projet a démarré en février 2010, avec plus d'un an de retard, et a été prolongé jusqu'en février 2014. L'évaluation MP a lieu après deux ans et huit mois d'une exécution démarrée avec l'installation laborieuse des équipes nationales dont un Conseiller Technique Principal (CTP) (en charge aussi des Communautés Villageoises (CV)) et trois Coordonnateurs nationaux du projet (CNP) au Guinée-Bissau, Mali et Sénégal.

Le projet a été conçu selon le cadre fixé par l'IPEC/OIT pour ses interventions. Bien documentée, sa pertinence n'offre pas de doute par rapport aux besoins des enfants victimes des PFTE, et pour soutenir les dynamiques institutionnelles au Mali, au Sénégal et celles à ses débuts, au Cap-Vert et en Guinée-Bissau.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a utilisé de façon commune les mêmes outils principaux :

Analyse et exploitation documentaire : Les experts ont consulté la documentation disponible (voir la liste en annexe du rapport), notamment les rapports d'activité, les résultats des enquêtes et études réalisées, les documents liés à la LCTE venant de l'IPEC, dans les quatre pays ou en Afrique, les documents et évidences graphiques des agences d'exécution des programmes d'action directe, etc.

Entretiens avec les principaux acteurs : Des entretiens ont été organisés avec un maximum d'acteurs clés liés à la mise en œuvre du projet :

- Au niveau central : des rencontres ont eu lieu avec des partenaires institutionnels, organisations de coopération et agences d'exécution et/ou ONG ;
- Dans la zone d'action du programme d'action directe visité.

Visites d'actions directes de terrain : Des visites de terrain ont eu lieu pour collecter les données et pour constater les réalisations faites dans la mise en œuvre, ainsi que pour recueillir les opinions et les avis des acteurs impliqués et des bénéficiaires du projet. Hormis le plan d'action (PA) d'appui institutionnel à l'Institut Cap-verdien de l'enfance et adolescence (ICCA) du Cap-Vert, ce n'est qu'au Mali et au Sénégal où il existe des projets d'action directe pour retirer des enfants des PFTE.

Ateliers participatifs de Restitution : Comme évoqué dans le rapport initial, l'évaluation à mi-parcours a mis un fort accent sur la participation et, dans les faits, cela s'est traduit, entre autres, par la tenue des ateliers de restitution dans chacun des quatre pays.

Résultats principaux et Conclusions

L'efficacité du projet, en termes des avancées concrètes vers ses objectifs, peut se résumer ainsi :

1. Le progrès vers l'objectif général du projet est conséquent au Mali et au Sénégal et avance de façon consistante au Cap-Vert. En Guinée-Bissau, l'instabilité politique a freiné un processus qui était encourageant dans ses premières étapes.
2. Par rapports aux objectifs : L'approche originale de coopération régionale entre pays (OI1) a été fortement réduite au bénéfice du renforcement à niveau national, considéré comme préalable. Elle s'est surtout focalisée dans l'Accord pour l'appui à la Lutte contre la Traite des Enfants, signé avec l'OIM et l'ONUSC couvrant la Guinée-Bissau, le Mali et le Sénégal.
3. L'élément central de la stratégie du projet est de se concentrer sur l'établissement de structures nationales qui coordonnent l'élaboration et l'exécution des Plans Nationaux d'Action de LCTE et la prévention et élimination immédiate des PFTE. Des lors, le projet a eu une exécution marquée par la validation politique du Plan d' Action National pour l' Elimination du travail des enfants au Mali (PANETEM) au Mali (06/2011) et des Points de contacts nationaux (PCN) au Sénégal (11/2012).
4. Les OI2 et OI3, sur le renforcement institutionnel et le contexte favorable dans chaque pays, sont ceux

qui ont absorbé le plus d'activités et où les progrès sont plus marqués. A noter la ratification de la Convention 138 par le Cap-Vert en 2011, et dans les adoptions des PAN au Mali et au Sénégal, le rôle protagoniste pris par les partenaires sociaux surtout les tripartites de l'OIT (syndicats et patronale).

5. Sur les OI4 et OI5 : Le volume d'actions exécuté ne couvre pas à tout ce qui était prévu dans le document du projet, surtout sur les actions de prévention et programmes d'action directe. Cependant, l'évaluation a pu conclure que les quatre Programmes assortis de délais (PAD) exécutés, deux au Mali (orpaillage traditionnel et système de prévention – Système d'observation et de suivi du travail et de la traite des enfants (SOSTEM) – dans la région de Sikasso) et deux au Sénégal (enfants apprentis dans la ville de Saint Louis, et orpaillage domestique dans la région de Kédougou) sont pertinents, exécutés par des agences solides et, pour ceux dans sa 2e période, efficaces en termes d'enfants récupérés.

Par rapport à l'efficience du projet, on peut souligner que son exécution budgétaire est de 51 pour cent du total au moment de l'évaluation. Une baisse de son rythme annuel de dépenses (23 pour cent pour 2011) a été vérifiée en 2012 (14 pour cent). Sur les 15 mois d'exécution restants, des engagements ont été prévus à hauteur de 34,4 pour cent du budget, ce qui laisserait autour de 15 pour cent sans être utilisés à la fin du projet.

La lenteur des procédures administratives pour autoriser les PAD, pour que le financement arrive aux projets nationaux et, surtout, celle du circuit financier lié aux décaissements du bureau régional OIT, sont mis en cause régulièrement.

Le personnel du projet a mis beaucoup de temps à se mettre en place, mais leur niveau de performance est globalement apprécié par les divers partenaires approchés par l'évaluation. D'une façon générale le rapportage des actions est très correct mais la planification des actions au niveau national, surtout au Sénégal, devrait se faire à plus court terme pour aider dans la validation des actions à financer par le BIT.

Sur la durabilité du projet il faut dire que les efforts consentis en ressources et le travail du projet ont commencé à donner des résultats encourageants. C'est à peine maintenant, après un incompressible processus

d'apprentissage et adaptation, que la structure construite, le réseau tissé par le projet et l'expérience de son personnel technique, est la plus féconde. Or, il reste un peu plus d'un an d'exécution avant la fin, ce qui est nettement insuffisant pour assoir de façon stable les cadres institutionnels avancés dans les pays, et insuffisant pour permettre l'essor et développement des acquis des PAD en cours. Sur ces derniers, eu égard aux résultats obtenus, à l'ampleur du travail des enfants dans les zones d'intervention cibles, vu l'engouement et l'intérêt suscités auprès des populations et la nécessité de consolider les initiatives développées mais très fragiles (dans les nouvelles localités d'intervention par exemple), il est souhaitable de consolider ces actions à la fin des présents PAD.

Recommandations

Principales recommandations et suivi

La mission d'évaluation adresse des recommandations :

1. À l'équipe du projet. Pour qu'elle améliore la planification, prévoie une prolongation de la durée du projet et améliore les conditions de fonctionnement, ainsi que des mesures pour faciliter la prise en compte des partenaires nationaux, surtout au Cap-Vert et en Guinée-Bissau.
2. À l'OIT/IPEC du bureau régional de Dakar, en leur proposant des mesures susceptibles d'améliorer le circuit des autorisations techniques allégeant le processus des décaissements.
3. Aux gouvernements et leurs Ministères du Travail, de chacun des quatre pays couverts par le projet, pour qu'ils adoptent des mesures concrètes allant dans le sens d'une responsabilisation accrue dans la LCTE et l'abolition de ses pires formes.
4. A l'AECID, en tant qu'organisme financeur du projet, pour l'inclusion dans son agenda du financement nécessaire qui permettrait une deuxième phase de 3-4 ans de l'actuel projet. Ceci, pour permettre de viabiliser les ressources investies jusqu'à présent pour arriver aux résultats escomptés dans de la LCTE et la prévention et éradication de ses pires formes.

Enseignements retenus :

Prière pour le lecteur de compléter les leçons (et bonnes pratiques) présentées ici, forcément limitées, avec celles des rapports nationaux.

De façon globale, la leçon qu'offre l'exécution de l'ensemble du projet est qu'il est nécessaire de donner plus de temps pour la réalisation des actions et l'atteinte des objectifs, en planifiant l'ensemble du projet et les ressources en conséquence, en appliquant le principe qu'il est plus efficace une couverture moins large des actions, au bénéfice de moins d'actions durant plus de temps de parcours.

Le manque de maîtrise de la variable TEMPS, a été la constante dans ce projet, dès la conception du document de projet qui n'a pas de calendrier. De l'ensemble de l'évaluation, apparaît la constante des délais plus longs que prévus, des retards, de la lenteur des procédures, du rythme propre d'avancement des institutions de la LCTE, etc. Le format compressé d'un an pour les PAD, est clairement incompatible avec la prétention d'un impact durable dans le retrait des enfants victimes des PFTE. Surtout si, comme arrivé avec le PAD St Louis au Sénégal, les procédures administratives pour une 2e phase se prolongent six mois, alors qu'une évaluation externe a jugé le programme positivement.

Au Mali : il faut retenir principalement que la LCTE dans l'orpaillage traditionnel, en termes de retrait, peut s'avérer très contraignant. Le travail dans l'orpaillage est lié à un gain/revenu immédiat, souvent substantiel, et cela fait que beaucoup de parents n'arrivent pas à faire le bon choix entre les subsides que l'enfant leur procure aujourd'hui et son bien-être de demain. Des lors, les leçons sont :

- Il est primordial pour l'IPEC que l'agence d'exécution place une organisation conséquente et sérieuse de prise en charge des enfants retirés, au risque que les efforts soient vains et que des enfants sauvés, retombent dans les PFTE ;
- Il est important de prévoir des mesures dissuasives et coercitives concomitantes avec les actions de sensibilisation et d'information pour assurer le retrait effectif des enfants ;
- Une bonne prévention des PFTE dans l'orpaillage passe surtout par mettre un accent fort dans

l'éducation des enfants dans les sites et l'appuyer pour prévenir l'abandon scolaire.

En Guinée-Bissau : L'action expérimentale dans le district Plack avec 18 filles âgées de 12 à 18 ans dans le recyclage et la réutilisation des capsules de bouteilles pour générer des revenus aidant la scolarisation et l'alphabétisation, est un bel exemple qu'il est possible, avec de la créativité, des actions à coût pratiquement nul, de contribuer à la prévention du TE, en encourageant le potentiel existant dans les acteurs nationaux et locaux.

Bonnes pratiques

- En Guinée-Bissau : Le travail de l'équipe du projet au sein du groupe des Nations Unies (Bureau du Coordonnateur Résident, l'UNICEF, l'UNESCO, le PNUD) a permis la collaboration entre les membres dans le financement de l'«Enquête nationale sur le travail des enfants et ses pires formes» et le développement conjoint des «termes de référence» pour le développement de la «Stratégie nationale d'éducation et de formation professionnelle » ;
- Au Mali, on pourra évoquer à ce titre : (a) La participation des partenaires sociaux aux activités de développement des programmes d'action à travers la mission de terrain organisée à cet effet, (b) La mobilisation et l'implication du personnel de certains services techniques de l'Etat comme animateurs et structures focales du SOSTEM a suscité leur intérêt pour les PFTE et pour pérenniser des actions à travers les structures de l'Etat, et (c) le développement d'Activités Génératrices de Revenus (AGR) ancrées dans les pratiques traditionnelles des bénéficiaires, en l'occurrence l'exploitation de Champs collectifs de maïs, de riz, ce qui permet de lier la viabilité et la rentabilité de ces initiatives avec la LCTE ;
- Au Sénégal, a été fondamental et constitue une bonne pratique potentielle, l'organisation et mobilisation des organisations des travailleurs et employeurs en pôles distincts mais convergents pour les actions de lobbying auprès du gouvernement pour l'adoption du Plan Cadre National de LCTE. Il convient que cette bonne pratique soit convenablement systématisée par le projet en vue de sa prise en compte dans d'autres projets similaires.