



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Rapport d'évaluation thématique:
projets de l'OIT concernant
l'administration du travail****I. Introduction****A. Choix du sujet**

1. Le sujet dont il est question ici a été choisi par le bureau de la Commission de la coopération technique. Le présent document porte sur les résultats atteints dans la mise en œuvre des projets relatifs à l'administration du travail mais aussi sur l'impact de ces projets, leur durabilité et leur reproductibilité ainsi que sur les enseignements de portée générale qui ont été tirés de l'expérience ainsi acquise.
2. Comme les projets en question ont été lancés il y a plus de cinq ans, on entendra ici par «administration du travail» le Programme de l'administration du travail tel qu'il était défini au sein de l'OIT avant la réorganisation interne qui a eu lieu en 1998. Le programme comprenait des activités dans trois domaines distincts mais connexes, soit l'administration générale du travail, l'inspection du travail et les services de l'emploi.
3. Le présent document fait le point sur les sept projets énumérés dans le tableau ci-dessous, qui ont bénéficié les uns comme les autres de l'appui technique du service connu alors sous le nom de Service de l'administration du travail. La plupart d'entre eux avaient été lancés par le service en question, même si des bureaux régionaux et des bureaux de zone, ainsi que des équipes multidisciplinaires (les EMD et, avant elles, les centres d'administration du travail) ont participé dans une plus ou moins large mesure à leur mise en place ou à leur exécution. Si ces mêmes projets devaient être réalisés aujourd'hui, ils recevraient un soutien technique de trois secteurs différents de l'OIT.

Projet	Région	Pays	Période d'activité	Donateur
Renforcement des capacités des services de l'emploi	Asie	Cambodge, Rép. dém. pop. lao, Viet Nam	1994-1996	France
Assistance au ministère du Travail	Europe	Albanie	1996-1999	Suisse
Inspection du travail dans les pays Baltes	Europe	Estonie, Lettonie, Lituanie	1995-1997	Finlande
Projet tripartite sur l'inspection du travail	Afrique	Kenya	1991-1994	Pays-Bas
Modernisation des administrations du travail en Amérique centrale (MATAC)	Amérique latine	8 pays	1997-2003	Espagne
Réorganisation des services publics de l'emploi dans le cadre des programmes d'ajustement structurel	Afrique	22 pays	1988-1999	Allemagne
Formation pour une inspection du travail intégrée	Europe	Bulgarie	1999-2002	Allemagne

B. Choix des projets

4. Lors du choix des projets faisant l'objet du présent examen, le souci d'assurer une représentativité aussi poussée que possible a été très présent. Ainsi, l'ensemble des trois domaines d'activité sont représentés, puisque deux des projets portent sur l'administration du travail au sens général, trois sur l'inspection du travail et les deux derniers sur les services de l'emploi. De même, les différentes régions du monde sont représentées les unes comme les autres: trois projets ont été mis en place dans des pays d'Europe de l'Est, deux en Afrique, un dans les Amériques et le dernier en Asie. Par ailleurs, l'envergure des projets est elle aussi représentative, compte tenu que trois d'entre eux concernent une sous-région et les quatre autres un pays donné. La taille et la durée des projets sont elles aussi variables: le projet le plus modeste a duré un peu plus de deux ans pour un coût de 380 000 dollars E.-U. alors que le projet le plus important était divisé en trois phases successives, d'un coût de 1,5 million de dollars E.-U. chacune environ, qui s'étendaient sur une durée totale de onze ans. Enfin, on a pris soin de représenter la diversité des bailleurs de fonds. Le financement des projets choisis est en effet assuré par plusieurs donateurs différents. Par ailleurs, même s'il ne s'agissait pas là d'un critère de choix, il est apparu au fur et à mesure de l'analyse que les différents projets sélectionnés privilégiaient des approches différentes en matière d'évaluation.
5. Les analyses et les conclusions contenues dans le présent document peuvent être généralisées au reste des projets mis en place au sein de l'ancien Programme de l'administration du travail.

II. Objectifs des projets

6. Compte tenu de la diversité des projets, il est clair que les objectifs visés ne pouvaient pas être uniformes. Dans les faits, les différents projets faisant l'objet de la présente analyse visaient bel et bien des objectifs différents.

A. Conformité avec les objectifs stratégiques en vigueur

7. Depuis l'adoption de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, et de la recommandation n° 158 dont elle est assortie, l'OIT a toujours considéré que la mise en place d'un système d'administration du travail et la gestion efficace d'un tel système constituaient un objectif universel d'une importance cruciale. Tous les plans à moyen terme et les programmes et budgets adoptés par le Conseil d'administration réaffirment qu'il convient d'instaurer une capacité nationale chargée de formuler des textes législatifs visant à réglementer le monde du travail et à protéger les travailleurs et de veiller à leur application. Le Service de l'administration du travail avait précisément pour mission de garantir la concrétisation de cet objectif stratégique. L'ensemble des projets dont il est question ici sont conformes à cette démarche stratégique générale.
8. Les différents projets sont également conformes aux objectifs stratégiques de chacun des pays bénéficiaires. Ainsi, lorsqu'ils se sont tournés vers l'économie de marché, l'Albanie, la Bulgarie et les trois pays Baltes ont compris qu'ils devaient se doter de systèmes d'administration du travail et d'inspection du travail tout à fait nouveaux, comparables à ceux qui étaient déjà en vigueur en Europe occidentale. De même, lorsqu'ils se sont séparés des travailleurs employés par les services de l'Etat et les entreprises publiques et qu'ils ont cherché à attirer l'investissement privé et étranger, des pays tels que le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam ont demandé à l'OIT de les aider à mettre en place un système propre à réguler le marché du travail alors en cours de constitution, à assurer la reconversion et le redéploiement de la population active et à aider les chômeurs. De son côté, le Kenya s'est appliqué avec succès à stimuler le secteur privé mais a par la suite été amené à moderniser son système d'inspection du travail, qui s'était révélé impropre à fournir une protection correcte aux travailleurs et à mettre un frein à des abus et des plaintes toujours plus nombreux. Dans le même ordre d'esprit, les pays d'Amérique centrale, soit le Panama, la République dominicaine et le Belize, ont pris conscience que la faiblesse de leur administration du travail faisait obstacle à un développement intégré et à des échanges mutuels, si bien qu'ils ont demandé à l'OIT de leur fournir un appui en vue d'améliorer le fonctionnement des systèmes en question.

B. Types de projet et stratégies

9. Pour tous les projets faisant l'objet de la présente analyse, la réalisation des objectifs fixés passait par la même stratégie, c'est-à-dire qu'ils visaient tous à créer, au niveau national, les moyens nécessaires pour gérer, sans assistance extérieure supplémentaire, un système d'administration du travail ou à améliorer ces moyens-là où ils existaient déjà. Cependant, chaque projet a eu recours à des mécanismes très différents pour réaliser cette stratégie. Ainsi, en Albanie, où le système de l'administration du travail était tout à fait désorganisé et obsolète, le projet a visé à renforcer les institutions de base. La Bulgarie disposait par contre d'un capital en main-d'œuvre et en compétences, mais celui-ci ne correspondait pas au type de tâches requises par le fonctionnement d'un service national d'inspection du travail dans le contexte de l'économie de marché.
10. En Amérique centrale, au Belize, au Panama et en République dominicaine, le projet visait à créer un capital de compétences au sein de l'administration du travail de l'un des huit pays concernés et à fournir aux sept autres pays, depuis cette base, des services de conseil et des programmes de formation adaptés à leurs besoins. Au Cambodge, en République démocratique populaire lao et au Viet Nam, le projet devait fournir, au niveau sous-régional, des programmes de formation destinés aux principaux collaborateurs des services de l'emploi de ces trois pays et compléter cette formation par des services de consultation ad hoc au niveau national.

11. Une démarche similaire a prévalu dans le cas du projet régional sur le service de l'emploi qui a concerné 22 pays anglophones du continent africain. L'accent a été mis, pour commencer, sur une formation dispensée au niveau régional (au Centre régional africain d'administration du travail, à Harare) et destinée aux cadres moyens employés par les services de l'emploi, qui semblaient aptes à introduire des mutations durables dans leur environnement professionnel du fait de l'autorité inhérente à leur charge et de leurs connaissances techniques. Le temps a montré que cette impression n'était pas fondée, puisque aucun changement véritable n'a été constaté. La formation au niveau régional a par la suite été complétée par des services de consultation fournis aux pays qui souhaitaient introduire des méthodes modernes dans leurs services de l'emploi et disposaient des moyens nécessaires pour le faire.
12. Le projet concernant les trois pays Baltes s'est subdivisé en fait en trois projets distincts, car il est apparu que chacun des pays intéressés présentait une culture, une histoire et des priorités différentes en matière d'inspection du travail. La solution consistant à envoyer dans un pays un consultant permanent en lui demandant de couvrir également les besoins des deux autres pays a été écartée au profit de la formule suivante, que l'ensemble des trois pays estimait plus efficace: le consultant a été affecté à Genève et a effectué des missions de consultation fréquentes et régulières dans chacun des trois pays, en consacrant le reste de son temps passé au siège à mettre au point du matériel pédagogique commun et à chercher à convaincre d'autres bailleurs de fonds de participer au financement des projets ou de fournir un appui technique. Cette décision était de toute évidence bienvenue puisqu'elle a encouragé les pays concernés à reposer sur leurs propres moyens et permis au consultant de fournir des services bien ciblés lors de ses visites régulières.
13. Au Kenya, un projet plus traditionnel a été mis en place en vue d'améliorer les services d'inspection du travail. Un consultant permanent a été nommé et ses services ont été complétés par un appui ad hoc, fourni à titre temporaire par des spécialistes de divers horizons. Le projet visait avant tout à établir un bureau chargé de l'inspection du travail dans deux districts pilotes et à créer dans le même temps les moyens nécessaires pour diffuser le savoir-faire ainsi acquis dans les autres districts. Cette diffusion est passée par les moyens suivants: formation d'une équipe de formateurs, mise au point d'un matériel pédagogique adapté, démarches auprès des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs pour les convaincre d'apporter leur soutien à un développement de la réforme et, plus simplement, mise à profit de l'effet d'émulation créé par les districts pilotes.
14. Les objectifs et l'approche stratégique adoptés à l'origine n'ont quasiment pas varié pendant la mise en application des différents projets faisant l'objet de la présente analyse. Dans quelques rares cas, cependant, les objectifs ont été redéfinis, réagencés dans le temps ou recentrés. Ce fut le cas notamment en Bulgarie, où une conférence tripartite organisée alors que le projet en était à la mi-parcours a permis de mieux faire correspondre la formation aux tâches et aux responsabilités des inspecteurs du travail. De même, la réussite de la première partie d'un projet donné, sanctionnée par un rapport d'évaluation allant dans ce sens, a parfois permis de redéfinir et de clarifier les objectifs fixés, sans les modifier de façon radicale cependant. C'est ainsi que les choses se sont passées pour le projet régional sur les services de l'emploi en Afrique et pour le projet relatif à l'administration du travail mis en place en Albanie.

III. Résultats de l'évaluation

15. Cette partie centrale du document traite de tous les aspects pertinents de l'évaluation et examine successivement les principaux facteurs qui déterminent le succès ou l'échec d'un projet. Elle est divisée en 13 sections.

A. Conception du projet

16. Les projets ont été dans l'ensemble bien conçus, les objectifs de développement et les objectifs immédiats tout comme les activités et les plans de travail étant indiqués de manière claire et cohérente. D'autres aspects sont moins satisfaisants. La définition claire des objectifs et des activités constitue une amélioration notable par rapport à la pratique antérieure. L'approche structurée en matière de conception reflète la culture d'évaluation et de conception de l'OIT.
17. Les lacunes tiennent essentiellement aux écarts entre les activités à mener et les objectifs immédiats à atteindre ainsi qu'entre les ressources disponibles et les activités prévues. Dans plusieurs projets, les objectifs semblaient trop ambitieux par rapport aux activités planifiées, et les ressources étaient trop limitées par rapport aux activités prévues. Ainsi, le projet régional pour le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam visant à mettre en place des capacités (quasiment inexistantes au départ) dans chaque pays pour faire face au problème grave et en augmentation du chômage. Or 1,3 expert/an seulement était disponible pour organiser des cours de formation dans les trois pays, 0,3 expert/an pour mettre au point le matériel de formation nécessaire et 0,3 expert/an pour les services de conseil. De même, dans le projet sous-régional concernant les pays Baltes, toute une gamme d'activités, y compris des services de conseil, ateliers, formation des formateurs, mise en place de systèmes d'enregistrement des lieux de travail, etc., à mener dans les trois pays dépendaient d'un seul expert à plein temps pendant deux ans et d'un budget de 10 000 dollars E.-U. pour des services de conseil.

B. Indicateurs et activités

18. Tous les projets examinés détaillent les activités à mener, partant du principe que la mesure dans laquelle ces activités auront lieu sera un indicateur suffisamment clair de réalisation des objectifs et donc de succès du projet. La seule exception a trait au projet sous-régional d'inspection du travail dans les pays Baltes où on s'est véritablement efforcé de mettre au point des indicateurs précis de réalisation. La présentation des trois objectifs immédiats était suivie d'un certain nombre d'événements vérifiables destinés à fournir une bonne mesure de la réalisation du projet.

C. Conditions préalables/hypothèses

19. Les conditions préalables ou hypothèses sont les seules conditions extérieures à un projet (et sur lesquelles le personnel du projet n'a aucun contrôle) qui doivent se réaliser pour qu'un projet soit réussi. L'identification et l'évaluation des conditions préalables devraient normalement avoir lieu avant toute décision de lancement d'un projet. Parfois, les concepteurs présentent des projets pour financement malgré des conditions préalables apparemment irréalisables. Tel est par exemple le cas du projet sous-régional pour la modernisation des administrations du travail en Amérique centrale, au Belize, au Panama et en République dominicaine (MATAC).
20. La plupart des pays couverts par le projet MATAC n'ont pas de fonction publique de carrière. Il y a donc un roulement très rapide du personnel gouvernemental qui ne prend aucun engagement à long terme pour des tâches nécessitant d'importants investissements en formation personnelle. Normalement, l'existence d'une fonction publique de carrière aurait dû être une condition préalable à l'approbation et à l'exécution du projet de l'OIT étant donné qu'il n'est pas possible de moderniser l'administration du travail ni de la rendre plus efficace avec un personnel de passage. Néanmoins, malgré le risque évident d'échec, il a été décidé de lancer le projet. Les concepteurs du projet et les donateurs ont

donc fait le pari optimiste que le personnel du projet pourrait convaincre les gouvernements de la nécessité d'introduire une certaine stabilité et un sens de l'engagement dans la fonction publique nationale. Le pari a payé. Trois ans et demi après le lancement du projet, plusieurs gouvernements de la sous-région avaient adopté une loi organique introduisant une fonction publique de carrière, ce qui a contribué à stabiliser le personnel de l'administration du travail.

21. Dans de nombreux autres projets, rien n'a montré que les concepteurs ou donateurs aient suffisamment insisté sur l'identification et l'évaluation des conditions préalables. Dans certains cas, les échecs étaient attribués à des événements «imprévisibles». C'est ainsi par exemple qu'a été définie l'instabilité politique qui a stoppé pendant de nombreux mois le projet d'administration du travail en Albanie.

D. Respect des engagements en matière de ressources

22. L'absence des ressources attendues ou le retard dans leur mise à disposition est une caractéristique extrêmement courante des activités de coopération technique. En général, les retards de livraison des contributions matérielles liés à des erreurs de gestion, des difficultés de transport ou des problèmes d'incompétence sont inévitables, et la majorité des projets doivent s'en accommoder. Ils sont compensés par l'établissement d'un nouveau calendrier des activités; parfois, ils sont même anticipés au moment de la planification des activités. Des problèmes beaucoup plus graves se posent en cas d'absence de contributions humaines, par exemple lorsque les homologues nationaux des conseillers internationaux ne sont pas désignés ou si personne n'est nommé pour participer à des cours planifiés, comme cela a été le cas dans les trois pays asiatiques. En Albanie, l'homologue national désigné était surchargé par d'autres tâches et n'a pu se consacrer aux activités du projet ni déléguer un de ses assistants. Dans certains cas, les contributions en ressources humaines nationales étaient disponibles, mais les qualifications ou la motivation fondamentales nécessaires faisaient défaut.
23. Le projet d'inspection du travail mené au Kenya a été victime de son propre succès. Le nombre d'inspections menées dans les entreprises est passé en deux ans de 3 600 à 26 000 sans aucune ressource supplémentaire en personnel. Or cette augmentation nécessitait une progression parallèle en contributions matérielles comme carburant, fournitures, matériel de bureau, etc., qui n'ont pu être fournies du fait de la rigidité et de la lenteur du système de budgétisation du ministère du Travail.

E. Implication des gouvernements et des partenaires sociaux au niveau local

24. Tous les projets ont montré un niveau raisonnable d'implication des gouvernements et des partenaires sociaux au niveau local. La participation gouvernementale, notamment lorsqu'une partie du gouvernement agit comme homologue du projet, est une caractéristique de la quasi-totalité des projets au stade de l'exécution. Dans un cas seulement (Albanie et de manière temporaire seulement), l'équipe internationale d'experts a dû travailler seule. Le personnel gouvernemental directement impliqué n'avait pas toujours la compétence et la motivation requises, mais l'attitude gouvernementale en général était caractérisée par une présence constante et un intérêt marqué pour la réalisation des objectifs du projet.
25. Contrairement à des projets dans d'autres secteurs d'activité, dans lesquels un homologue gouvernemental suffit, les projets d'administration du travail nécessitent, de leur nature

même, l'implication étroite des organisations d'employeurs et de travailleurs. Si le tripartisme actif ne fonctionne pas dans l'administration du travail, il ne fonctionnera dans aucun autre domaine de la vie sociale. L'implication des partenaires sociaux dans la quasi-totalité des projets était soit bonne soit excellente.

26. Au Kenya, par exemple, les conflits latents et la méfiance des employeurs face aux services d'inspection du travail ont été remplacés par une atmosphère de confiance et de coopération grâce aux efforts déployés par l'OIT pour impliquer les employeurs. Cette évolution a aidé l'inspection du travail à évoluer d'un organisme autoritaire et répréhensif vers un service plus ouvert aux employeurs fournissant des conseils sur la manière d'appliquer au mieux la législation du travail. Cet esprit de confiance et de coopération a gagné les travailleurs, et le nombre de plaintes déposées auprès des inspections de district a considérablement baissé.
27. Lors de la première phase du projet MATAC dans les Amériques, l'équipe a impliqué les partenaires sociaux dans la mise en œuvre du projet et a même offert une assistance directe pour répondre aux besoins précis des organisations d'employeurs et de travailleurs en mettant en place par exemple un registre automatisé des organisations de travailleurs reconnues au plan sous-régional. En outre, des organes tripartites consultatifs ont été introduits au niveau de l'inspection du travail au Costa Rica, et au niveau de l'administration du travail en général en République dominicaine, alors qu'au Honduras un conseil tripartite social et économique a été créé. L'implication des partenaires sociaux semble si pertinente dans tous les pays participants que la phase 2 de ce projet a fait de la consultation et de la participation des partenaires sociaux l'un de ses quatre grands objectifs.
28. L'exemple le plus remarquable de tripartisme actif est fourni par le projet d'inspection du travail en Bulgarie. Ce projet résulte d'une décision prise par le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs lors d'une réunion tripartite nationale de haut niveau convoquée à cette fin. Ultérieurement, lors de sa phase opérationnelle, le projet a été suivi de près par un comité de suivi tripartite qui a approuvé le plan de travail annuel, évalué les résultats et affiné les objectifs à la lumière de ces derniers. La participation des partenaires sociaux à la planification, au suivi et à l'évaluation du projet a facilité considérablement le travail technique quotidien de l'ensemble de l'équipe pour obtenir la coopération des organisations de travailleurs et d'employeurs. Cette étroite implication des partenaires sociaux a été l'un des principaux facteurs de succès.

F. Coordination avec d'autres donateurs sur le terrain

29. L'assistance non coordonnée de différents donateurs du même domaine ou de domaines proches peut sérieusement gêner le succès d'un projet. Les concepteurs et le personnel de terrain en ont conscience. Plusieurs structures existent pour renforcer la coordination.
30. Le meilleur exemple de coopération est fourni par le projet d'inspection du travail dans les pays Baltes. Grâce aux mécanismes de coordination existants ainsi qu'au temps que l'équipe du projet a consacré aux négociations et à ses compétences, trois projets qui se seraient chevauchés ont été regroupés dans le cadre du projet de l'OIT qui a été désigné comme projet faitier. De fait, le projet de l'OIT est devenu la superposition de trois projets: le projet OIT, un projet financé par le PNUD sur l'élaboration de politiques nationales de protection dans les Etats baltes et un projet financé par le gouvernement français sur le renforcement des pratiques d'inspection des conditions générales de travail dans les Etats baltes. Ce type de coordination, proche de la fusion, a été extrêmement profitable pour les

pays Baltes. Il est unanimement reconnu que les trois projets n'auraient pas eu la même efficacité s'ils avaient été exécutés isolément.

31. La concurrence entre donateurs est le triste résultat de l'insuffisance des capacités de coordination dans le pays bénéficiaire et d'un flux désordonné d'activités de coopération offertes par de nombreux donateurs dans un mouvement de sympathie pour un pays connaissant une difficile période de transition. La décision de l'Albanie de s'ouvrir vers l'économie de marché, par exemple, a soulevé un vif intérêt à l'Ouest et a poussé le gouvernement albanais à rechercher un plus grand nombre de projets de coopération que ses structures faibles et inexpérimentées ne pouvaient absorber. En outre, les ministères, y compris le ministère du Travail, peu au fait des pratiques en matière de coopération technique, ont soumis le même projet à différents donateurs en estimant qu'ils avaient ainsi davantage de chances de trouver un financement. Dans plusieurs cas, différents donateurs ont approuvé le même projet. Le projet de l'OIT, une fois financé et lancé, s'est trouvé en concurrence avec des projets d'autres donateurs.
32. Le projet d'inspection du travail, par ailleurs couronné de succès au Kenya, s'est trouvé en conflit avec la Banque mondiale. L'OIT a recommandé au ministère du Travail une augmentation raisonnable des affectations pour maintenir les bons résultats en matière d'inspection du travail. La recommandation est arrivée au moment où la Banque mondiale, dans le cadre de son programme d'ajustement structurel, demandait une baisse importante des dépenses publiques en général. Les recommandations du programme d'ajustement structurel ont prévalu malgré les efforts déployés par l'équipe du projet de l'OIT auprès du gouvernement pour obtenir une dérogation pour le ministère du Travail. L'OIT a dû chercher des moyens de conserver les résultats acquis dans les services d'inspection du travail malgré un recul de la contribution de son homologue.

G. Ratification et application des normes internationales du travail

33. Les projets d'administration du travail reflètent depuis peu un changement de politique et d'attitude au sein de l'OIT par rapport à l'époque pas si lointaine où la coopération technique et les normes internationales du travail étaient pratiquement indépendantes l'une de l'autre, et où les activités de l'OIT utilisaient leurs propres canaux pour poursuivre des buts différents. Les projets de coopération technique apparaissent de plus en plus, surtout dans le Programme d'administration du travail, comme un moyen de promouvoir la ratification et l'application des normes pertinentes.
34. Pratiquement tous les projets à l'examen ont incorporé la dimension «normes» dans leurs activités. La phase 2 du projet MATAC inclut l'extension de l'application des conventions et recommandations de l'OIT dans l'administration du travail parmi les quatre grands objectifs du projet. Les cours de formation organisés par l'équipe du projet dans les pays Baltes, la Bulgarie, l'Albanie et le Kenya, ainsi que les projets sous-régionaux concernant les services de l'emploi d'Asie et d'Afrique, avaient inclus parmi leurs thèmes une illustration du contenu et de l'importance des normes pertinentes. Dans quatre des anciens pays à économie centralement planifiée (la Bulgarie et les trois pays Baltes), l'OIT a conseillé les gouvernements sur les politiques à suivre, les mesures à prendre et les procédures à suivre pour que les conventions soient plus facilement ratifiables. Il a été pris note des progrès réalisés en matière de ratification (pas seulement pour les normes sur l'administration du travail qui y sont directement liées). Ces progrès ont été régulièrement signalés au Programme des normes du travail de l'OIT. Par ailleurs, toutes les mesures prises par le projet et toutes les recommandations qui ont été faites étaient conformes aux dispositions des normes de l'OIT.

35. L'un des projets a toutefois rencontré de sérieuses difficultés. Pressé de résoudre son problème de chômage massif, le Cambodge a décidé de créer des «entreprises publiques de l'emploi» (ayant pour tâche d'enregistrer, de conseiller, de reconverter et de placer les chômeurs urbains) et les a autorisées à faire payer les employeurs chaque fois qu'ils embauchent des travailleurs qui leur sont envoyés, ainsi que les travailleurs qui s'inscrivent chez elles. Les services d'emploi publics existants ont été maintenus, mais ils ne doivent pas faire payer les services qu'ils offrent. Lorsque l'équipe de l'OIT a été sollicitée pour des conseils sur l'organisation des entreprises d'emploi du Cambodge, elle s'est retrouvée devant un dilemme: soit refuser son aide à l'un des trois pays de la sous-région, soit décider de contourner l'une des principales dispositions de la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948, où il est dit à l'article 1, paragraphe 1, que les pays doivent entretenir un service public et gratuit de l'emploi. On a trouvé un compromis: on a conseillé au gouvernement de ne faire payer que les employeurs et une future institution unifiée à condition que des services gratuits nés de la fusion des anciens bureaux de l'emploi et des entreprises de l'emploi, plus récentes, soient créés. N'étant pas en mesure d'assurer l'application immédiate de la convention, l'équipe du projet s'est employée sagement à en assurer l'éventuelle ratification.

H. Soutien et interaction

36. La qualité et la mise à disposition en temps voulu du soutien technique et organisationnel offert par l'unité de l'OIT chargée du soutien logistique des projets comptent parmi les clés du succès d'un projet. Lorsqu'on examine les réalisations d'un projet, on n'accorde en général trop peu de place et d'importance à ce facteur.
37. La qualité du soutien apporté peut être attribuée à la structure permanente de l'OIT. La politique de décentralisation adoptée par l'Organisation et appliquée depuis des années n'a pas empêché le Service de l'administration du travail d'assumer une responsabilité importante dans l'appui direct fourni aux projets. Les six centres d'administration du travail qui existaient autrefois dans quatre régions du monde (avant la création des EMD) étaient eux-mêmes des fournisseurs actifs de services consultatifs et de formation destinés aux pays et ont utilement contribué au contrôle et à l'application d'autres projets importants. La fermeture de quatre de ces centres a entraîné une baisse sensible de la quantité et de la qualité des conseils et de la formation dispensés aux pays et, paradoxalement, une recentralisation autour du siège des activités de promotion et de soutien technique des projets.
38. Aucune carence notable n'a été enregistrée dans le soutien fourni à cet égard aux projets à l'examen. Beaucoup de ces projets ont été lancés et conçus par le Service d'administration du travail. Dans certains cas, comme celui du projet de services de l'emploi sous-régional pour l'Asie, le besoin d'aide a été constaté pour la première fois soit par l'EMD, soit par le bureau de zone ou le bureau régional de l'OIT, et signalé au service compétent du siège.
39. En examinant l'exécution des projets, on a pu constater que, dans l'ensemble, les experts et les conseillers étaient recrutés à temps et convenablement informés au préalable. Les ressources nécessaires ont été fournies dans les délais. Des consultations se sont tenues régulièrement entre l'équipe du projet et l'équipe de soutien travaillant au siège, et des conseils sur les autres voies à suivre et sur les difficultés à surmonter ont été dispensés chaque fois que cela était demandé. Dans certains cas, le personnel technique du siège a participé directement à la mise en œuvre du projet. Une des personnes clés du siège a joué le rôle de correspondant unique de l'équipe du projet et a transmis les demandes de services qui lui étaient adressées aux autres unités financières et administratives responsables chaque fois que cela était nécessaire.

40. Toutefois, l'interaction entre le projet et le travail de soutien laissait beaucoup à désirer pour ce qui est des publications. Les manuels et le matériel de formation produits par le Service de l'administration du travail ont été considérés comme très utiles, et ont été largement utilisés et diffusés par les formateurs du projet, mais les études et le matériel de formation de très grande qualité mis au point par l'équipe du projet se limitaient aux besoins spécifiques du projet et n'ont pas bénéficié d'une diffusion suffisante auprès des élèves potentiels d'autres projets ou des projets prévus.

I. Les objectifs réalisés

41. Comme on pouvait s'y attendre, le bilan en matière de réalisation des objectifs a été plus ou moins bon. Il serait illusoire de chercher à placer les sept projets sur une échelle de un à dix selon le degré de réalisation des objectifs, mais certaines observations analytiques ont tout à fait leur place.
42. Le projet d'inspection du travail pour la Bulgarie s'impose comme le projet le plus réussi du programme. Il a bénéficié d'une conjonction très rare de facteurs positifs allant tous dans le même sens: une conception rigoureuse, la volonté extrêmement forte et durable de la part du gouvernement d'exécuter le projet, une participation tripartite constante, les contributions compétentes et originales des conseillers internationaux, un examen attentif et le soutien du personnel technique du siège, et surtout un personnel convenablement formé et déterminé à se perfectionner. Dans l'ensemble, les objectifs atteints par ce projet allaient au-delà de ce qui avait été prévu au moment de la conception du projet.
43. Etant donné l'environnement gouvernemental très faible, on peut dire que le projet d'inspection du travail concernant le Kenya a réalisé plusieurs des objectifs prévus au départ, et qu'il est même allé au-delà en renforçant la qualité et le nombre des visites d'inspection et en obtenant le soutien des organisations d'employeurs et de travailleurs.
44. Ainsi qu'il est précisé plus haut, l'utilisation d'indicateurs a permis de mesurer plus facilement la réalisation des objectifs pour le projet d'inspection du travail des Etats baltes. On a pu identifier et évaluer onze buts, la production du projet devant réaliser les quatre objectifs qui avaient été fixés. Quatre de ces buts ont été atteints à 80 pour cent, un à 75 pour cent, un à 50 pour cent, un à 40 pour cent, un à 20 pour cent, un autre n'a pas du tout été réalisé, et enfin le dernier a été atteint par un projet extérieur financé par l'Union européenne mais réalisé en concertation avec l'OIT. Les raisons pour lesquelles tous les buts prévus n'ont pas été atteints n'ont pas été expliquées de manière convaincante. On peut dire que ce projet a réalisé malgré de nombreuses incertitudes un nombre plus que raisonnable de ses objectifs.
45. Le projet sous-régional africain de services de l'emploi, qui visait à sensibiliser les décideurs de haut niveau et à assurer la formation et le reclassement du personnel d'encadrement moyen des services de l'emploi de 23 pays anglophones, a atteint comme on peut le voir tous ses objectifs de formation. Tous les cours prévus ont été donnés. Une fois un cours terminé, les participants l'ont évalué eux-mêmes soigneusement. La plupart des participants se sont dits extrêmement satisfaits des nouvelles compétences acquises et de leur utilité, et très désireux de les utiliser et motivés. La demande pour ces cours a été constante, et c'est probablement pour cette raison qu'une troisième phase a été ajoutée, de sorte que le projet a duré onze années en tout.
46. En l'absence de mesure précise pour les réalisations, le projet sous-régional de services de l'emploi pour l'Asie donne l'impression de ne pas avoir atteint les objectifs fixés. Toutefois, on ne peut pas vraiment dire qu'il ait totalement échoué. Au contraire, il a été extrêmement utile à la sous-région, surtout lorsqu'on compare les activités qui ont été

menées aux ressources dont il a disposé. Ce projet est un exemple typique d'inflation et d'exagération des objectifs par rapport aux ressources prévues. Il y aurait certainement beaucoup de choses à revoir dans la conception.

47. Dans certains projets, le but étant présenté sous forme d'objectifs non directifs, on peut difficilement en évaluer la réalisation parfois. L'objectif du projet MATAC était d'obtenir les transformations qui permettraient aux systèmes d'administration du travail de formuler et d'appliquer efficacement, dans un climat de dialogue social, des politiques qui répondent convenablement aux demandes sociales des employeurs et des travailleurs. Etant donné la nature du projet, il a fallu analyser des objectifs bien précis afin d'essayer de comprendre comment il avait pu réaliser un nombre aussi impressionnant d'activités avec des ressources relativement limitées, et ce tant au niveau sous-régional qu'au niveau national. Toutes ces activités étaient conformes aux objectifs qui avaient été fixés et se sont traduites dans certains pays par des changements importants et sensibles.
48. Le projet d'administration du travail pour l'Albanie pourrait être placé tout en bas de l'échelle pour ce qui est de la réalisation des objectifs. Il ne faut pas en conclure pour autant qu'il n'a donné aucun résultat. Bien au contraire, il a mis au point un système d'administration du travail compact, mais efficace, avec un organigramme, des méthodes de gestion et de communication, des besoins en formation bien définis, un calendrier d'exécution, etc. A un moment donné, certaines des indications du projet ont été approuvées par le gouvernement et attendaient d'être appliquées. Malheureusement, la plupart de ces résultats ont été effacés par les troubles politiques et par l'instabilité du personnel de la fonction publique qui s'en est suivie. Ces activités ne sont pas vraiment perdues pour autant. Elles pourront parfaitement être réutilisées lorsque le pays aura retrouvé une certaine stabilité.
49. Normalement, tout projet qui paraît réussi ou prometteur se voit prolongé d'une nouvelle phase. Apparemment, il n'existe pas dans le système de coopération technique international ou bilatéral de mécanisme qui permette de mettre fin avant terme aux projets qui paraissent peu prometteurs ou carrément voués à l'échec, sauf lorsque la sécurité personnelle de l'équipe du projet est en jeu, ce qui était apparemment le cas pour le projet de l'Albanie. Une fois le financement approuvé, les conseillers recrutés, les frais d'agence payés, il semble que le système actuel ait du mal à récupérer l'argent, à interrompre les contrats des conseillers ou à réorienter les ressources vers des projets plus prometteurs, et ce probablement pour des raisons gestionnelles ou budgétaires.

J. Pérennité du projet

50. Le terme «pérennité» donne une impression de durée et suppose qu'un projet qui a démarré avec une aide extérieure finit par devenir viable et autonome et par fonctionner en permanence une fois que cette aide a pris fin.
51. Si le concept est clair, son utilisation l'est moins, que ce soit au stade de la conception du projet ou au moment de l'évaluation. En général, la pérennité n'est rien d'autre qu'un vœu pieux et un espoir, car au stade de la conception rien n'indique clairement que le projet se poursuivra après le départ des conseillers internationaux. Il peut arriver que les concepteurs d'un projet de coopération technique aient l'impression qu'il est appelé à durer, mais sans avoir pour autant de fait concret à mettre en avant au moment où ils l'évaluent. A un moment donné de l'exécution, il peut arriver que certains objectifs d'un projet paraissent avoir, dans un contexte donné, davantage de chances que d'autres de se réaliser sur une base solide et durable. Une fois le projet terminé, son évaluation se fait en fonction du nombre des objectifs initiaux, et non de la durabilité estimée des objectifs. Autrement dit,

l'équipe du projet sera moins tentée de se concentrer sur des objectifs durables que de montrer qu'elle a atteint un nombre d'objectifs initiaux aussi important que possible.

52. Pour certains des projets qui sont examinés dans le cadre de ce programme, on peut savoir à peu près s'ils sont faits pour durer ou pas. Dans le cas du projet d'inspection du travail pour la Bulgarie, la volonté du gouvernement et des partenaires sociaux de réaliser les objectifs de ce projet était si forte et constante que sa pérennité paraissait évidente.
53. On peut en dire autant du projet d'inspection du travail des pays Baltes, et surtout de celui de l'Estonie, qui faisait partie intégrante du processus d'adhésion de ces pays à l'Union européenne. La réalisation des objectifs avait de ce fait toutes les chances de se prolonger dans le temps, ces objectifs pouvant être inclus parmi les mesures que l'Union européenne entend suivre de près et soutenir dans la perspective d'une adhésion.
54. Il y a d'autres activités dont la pérennité est assurée par le simple fait qu'une marche arrière n'est guère envisageable. C'est le cas des textes de lois et règlements adoptés progressivement en vue de la mise en place d'une fonction publique de carrière dans bon nombre de pays qui participent au projet MATAC et dont on peut dire sans crainte qu'il s'agit d'une réalisation durable.

K. Possibilité de reproduire un projet

55. Comme la pérennité, la possibilité de reproduire un projet n'est pas un concept facile à utiliser au stade de la conception de ce projet. Il n'est pas possible d'affecter des fonds en priorité aux projets qui peuvent être reproduits, car rien si ce n'est des impressions personnelles ne permet de dire à l'avance si un projet peut être reproduit ou pas. Toutefois, une fois le projet terminé, un évaluateur expérimenté peut fort bien dire s'il peut être reproduit, que ce soit en totalité ou en partie. Dans bien des cas, les évaluateurs insistent sur la nécessité de faire connaître cette expérience dans d'autres pays. Cela a été le cas pour le projet MATAC, où l'expérience acquise dans un pays de la sous-région a facilité l'adoption d'un texte de loi sensible sur la protection du travail sur le même terrain dans un autre pays de la sous-région.
56. De par leur nature même, les projets pilotes sont destinés à être reproduits ailleurs. Il est vrai que dans un premier temps les efforts de réforme se concentrent sur un seul domaine mais, s'ils s'avèrent payants, ces efforts sont étendus à d'autres domaines. Cette façon de procéder est tout à fait classique, bien établie et judicieuse. Elle peut d'ailleurs donner d'excellents résultats lorsque le contexte est le même: même pays ou même projet sous-régional. C'est ainsi qu'au Kenya, pendant qu'on transformait les méthodes de travail de l'inspection du travail dans un district, on prenait des mesures pour étendre progressivement la réforme à d'autres districts. On est dans le même cas de figure avec le projet d'inspection du travail des pays Baltes, pour lequel il était entendu que les résultats obtenus dans l'un des trois pays seraient mis à la disposition des deux autres pays. Il arrive aussi que des réunions régionales soient organisées entre pays ayant les mêmes problèmes afin de les amener à faire connaître les résultats qu'ils ont obtenus et de favoriser ainsi la reproduction d'un projet.
57. Deux obstacles mériteraient d'être mentionnés à ce stade. Le premier a trait au stock d'informations de l'OIT. Les bonnes pratiques et les enseignements tirés ne font pas toujours l'objet d'une publication et ne sont pas facilement accessibles à d'autres utilisateurs potentiels intéressés. Lorsqu'il s'écoule un certain temps entre le lancement d'un projet et la fin d'un autre projet, il n'existe aucun moyen automatique à aucun des différents niveaux territoriaux de l'OIT pour repérer et retrouver les projets antérieurs qui pourraient être reproduits dans l'intérêt des nouveaux. Le deuxième obstacle est lié à

l'attitude des pays bénéficiaires, peu enclins à échanger leurs expériences entre eux et à faciliter ainsi la reproduction des projets qui ont abouti. Tous les espoirs placés dans la coopération technique entre pays en développement restent généralement vains. C'est le cas pour le projet d'inspection du travail du Kenya, qui aurait dû être un exemple intéressant pour d'autres pays africains. En général, le Sud continue à exprimer au Nord l'intérêt qu'il porte à une amélioration des performances, et la coopération continue à se faire dans le sens Nord-Sud. Si l'on veut exploiter toutes les possibilités qu'offrent les projets d'être reproduits, il reste encore beaucoup à faire dans les pays en développement pour offrir certains succès aux autres pays en développement.

L. Le rapport coût–efficacité

- 58.** Contrairement au rapport coût–efficacité, par lequel on cherche à maximiser l'impact sur le groupe cible, le rapport coût–efficacité permet de mesurer le coût par rapport aux résultats obtenus ou, pour utiliser un terme courant dans la coopération technique, par rapport aux produits obtenus. En fait, les intrants des projets d'administration du travail ont toujours été définis moins par rapport aux coûts qu'en fonction de critères comme le bon sens, le caractère pratique, les usages, la commodité, et l'acceptation par les homologues et les donateurs. Aucun autre procédé n'a jamais été envisagé par les équipes et les concepteurs des projets. Une évaluation empirique des intrants apparaît toujours comme la seule façon de s'y prendre pour la production de résultats.
- 59.** Toutefois, la dimension «coût» n'est pas absente du comportement du personnel de la coopération technique axée sur l'administration du travail. C'est ainsi qu'à l'origine de la décision qui a été prise d'établir à Genève le conseiller technique principal du projet d'inspection du travail pour les pays Baltes on trouve des raisons financières. Dans d'autres projets, les conseillers nationaux ont eu la préférence sur les conseillers recrutés à l'étranger, les programmes d'étude du projet Bulgarie ont été organisés dans des pays voisins, plutôt que dans des pays éloignés, et pour les déplacements on a donné la préférence au train plutôt qu'à l'avion, etc. Ces efforts sont certes tout à fait louables, mais ils ne sont ni systématiques ni supervisés ou évalués, ni récompensés, et ils dépendent entièrement de la bonne volonté et de la conscience des individus.
- 60.** La méthodologie de conception des projets gagnerait à être affinée et améliorée de manière à ce que le facteur coûts soit davantage pris en compte. Pour commencer, une fois les intrants précisés, il faudrait encourager l'équipe du projet à rechercher l'efficacité, et la récompenser lorsque le projet dégage un excédent grâce aux efforts qu'elle a fournis. Au contraire, dans les rares cas où un projet dégage effectivement un excédent, on estime qu'il ne peut pas avoir porté ses fruits et qu'une prolongation de la durée du projet s'impose de ce fait.

M. Impact

- 61.** Seul est considéré comme ayant eu un impact maximum un projet qui, dans le cadre des ressources et des délais fixés, a atteint le groupe cible, a produit le changement prévu — un changement durable —, s'est étendu à d'autres groupes proches du groupe cible et n'a eu aucun effet pervers. On dit également d'un tel projet qu'il est efficace par rapport au coût.
- 62.** On peut facilement déduire de ce qui précède que ce ne sont pas toujours les projets qui ont atteint tous les objectifs fixés qui ont un impact maximum. Il peut arriver, dans des cas extrêmes, qu'un projet qui prétend avoir atteint ses objectifs n'ait aucun impact ou à peine, et même qu'il ait des effets négatifs. C'est ainsi que deux des projets à l'examen sont à la

fois un exemple de succès pour ce qui est de la réalisation des objectifs et un exemple d'échec relatif pour ce qui est de l'impact produit.

- 63.** Les deux projets sous-régionaux de services de l'emploi destinés à l'Afrique et à l'Asie avaient pour but d'accroître les qualifications et les compétences du personnel clé des services de l'emploi. De toute évidence, il s'agissait, en atteignant cet objectif, d'amener les bureaux de l'emploi à fournir des services efficaces aux demandeurs d'emploi et aux employeurs. Si ces deux projets, mais surtout le projet sous-régional africain, ont effectivement atteint leur objectif de formation du personnel clé, en revanche l'impact a été nul. En effet, comme on a pu le constater dans un cas comme dans l'autre, la rigidité des institutions et la mauvaise gestion aux niveaux les plus élevés étaient si bien enracinées que les personnes qui avaient suivi cette formation se sont senties à leur retour trop faibles et trop isolées pour pouvoir améliorer en quoi que ce soit les procédures existantes, et encore moins pour prétendre introduire des changements importants dans leur environnement. Ces personnes se sont vite senties frustrées d'être aussi impuissantes et ont cherché à utiliser leurs nouvelles compétences dans des entreprises privées, ou ont été recrutées par des entreprises privées qui cherchaient des personnes ayant des compétences. Le problème de ces deux projets est qu'ils n'ont pas compris qu'en formant le personnel en dehors de son contexte, si ce personnel ne faisait aucun effort pour agir dans ce contexte-là, on avait très peu de chances d'améliorer le fonctionnement du service de l'emploi.
- 64.** En revanche, le projet MATAC destiné à la région des Amériques, qui a tout juste obtenu la moyenne en ce qui concerne la réalisation des objectifs visés, a eu au contraire un impact réel dans beaucoup de domaines de l'administration du travail. Il a permis d'élaborer et d'adopter des textes de loi fondamentaux sur les conditions de travail, d'amener des pays à ratifier et appliquer des normes de l'OIT, et de déclencher toute une série de réformes des systèmes de stabilisation du personnel et de carrière de la fonction publique. Son impact a été d'autant plus important que la plupart des réformes entreprises sont durables, exportables et sans aucun effet négatif perceptible.
- 65.** Les projets d'inspection du travail pour la Bulgarie et les pays Baltes sont un bon exemple de réussite à la fois en ce qui concerne la réalisation des objectifs du projet et pour l'impact obtenu. Ces résultats sont dus, ainsi qu'il a été mentionné plus haut, à un engagement constant de la part des homologues et des partenaires sociaux, mais aussi au fait que, au moment de la définition des objectifs, on a pris soin de bien choisir ces objectifs, de sorte que ceux-ci, s'ils étaient atteints, ne pouvaient qu'aboutir à des changements durables. Ce que l'on cherchait à faire dans ces cas-là, dès le début, ce n'était pas simplement d'atteindre des objectifs facilement réalisables, mais aussi d'apporter des changements radicaux dans la culture de l'inspection du travail, de manière à l'aligner sur la pratique en cours dans d'autres pays modernes d'Europe occidentale. Lorsque les objectifs visent un changement durable, en les atteignant on obtient tout naturellement un impact maximum.
- 66.** Le projet d'inspection du travail pour le Kenya a eu un impact sensible sur les réalisations et la crédibilité du service d'inspection national tout entier. L'évaluation *a posteriori* menée pratiquement deux ans après la fin du projet a montré que l'impact était durable malgré des coupes budgétaires au sein du ministère. Toutefois, elle a aussi mis en évidence l'existence de quelques effets pervers. Il y a eu des tensions inquiétantes entre les différents départements du ministère du Travail qui sont dues au fait que certains de ces départements comme le service de l'emploi et les services de sécurité et de santé au travail, qui n'avaient bénéficié d'aucune aide extérieure, ont été beaucoup moins satisfaisants que le service d'inspection du point de vue de la performance, de l'image et de la motivation du personnel.
- 67.** Le projet d'administration du travail pour l'Albanie a démarré avec l'espoir de produire un impact durable et fort. Les activités ont été menées dans cette perspective, et les débuts ont

été prometteurs. Toutefois, du fait de l'instabilité gouvernementale qui a suivi, l'impact produit s'est perdu en route avant même la fin du projet. Seule une évaluation *a posteriori* pourrait dire éventuellement quelle est la part de cet impact initial qui pourrait être récupérée.

68. Le niveau et la qualité de l'impact ressenti à la fin d'un projet sont parfois tout à fait différents de ceux enregistrés après un certain temps. Il n'est possible de mesurer véritablement la pérennité d'un projet que si l'on compare l'impact ressenti à la fin du projet à l'impact ressenti deux années environ après la fin du projet. Il est tout à fait regrettable que l'on ne puisse exprimer que des espoirs et des impressions pour parler de l'impact des projets à l'examen, le projet d'inspection du travail du Kenya mis à part. Le concept de pérennité n'aura véritablement de sens que lorsqu'une méthode permettant de le mesurer aura enfin été adoptée.

O. Bilan des travaux d'évaluation menés à bien

69. Pour les sept projets composant l'échantillon présenté ici, la volonté d'atteindre les objectifs fixés était comparable. L'évaluation de l'état d'avancement des projets est prévue par la réglementation s'appliquant au système de coopération technique de l'OIT; elle répond aussi au souhait des donateurs.
70. Le personnel attaché à la réalisation d'un projet effectue une évaluation d'office à mi-parcours et chaque fois qu'une étape touche à sa fin et qu'une autre partie du projet doit commencer. Dans certains cas, cette procédure est complétée par une évaluation externe menée conjointement par le personnel de l'OIT chargé de l'appui technique et par des représentants des pays bénéficiaires et des pays donateurs. A deux occasions, en Albanie et au Kenya, le donateur a confié les activités d'évaluation en sous-traitance à un cabinet d'organisation privé qui s'est acquitté de cette tâche en appliquant ses propres méthodes. Dans deux autres cas, pour le projet sous-régional mis en place en Afrique et le projet relatif aux pays Baltes, c'est le conseiller technique principal qui a mené l'évaluation globale définitive sans bénéficier d'aucune contribution extérieure. Dans le cas du projet MATAC, une délégation tripartite composée de membres du Conseil d'administration du BIT que cet organe avait désignés a été chargée de mener une évaluation sur le terrain. S'agissant du projet sous-régional mis en place en Asie, aucune évaluation finale formelle n'a été menée, mais un membre du personnel de soutien au siège a organisé une mission d'évaluation informelle quelque temps après la fin du projet. Seule une évaluation rétrospective a été menée. Elle portait sur le projet du Kenya et a été réalisée en fait par la personne qui avait exercé la fonction de conseiller technique principal.
71. L'évaluation d'un projet ne passe pas que par la réalisation de travaux d'évaluation formels. Les rapports d'avancement rédigés par le personnel chargé d'un projet fournissent généralement des indications très utiles à cet égard, qui se reflètent par la suite dans les rapports d'évaluation au caractère plus formel. De même, les opérations de suivi de la mise en œuvre d'un projet qui sont assurées par des intervenants extérieurs, telle celle que le comité de direction tripartite a menée en Bulgarie, constituent dans les faits des évaluations continues, qui sont d'ailleurs conçues comme telles par le gouvernement, les partenaires sociaux et le personnel affecté à l'exécution du projet.
72. Dans l'ensemble, la méthode adoptée pour mener une évaluation à bien consiste à rappeler les premiers objectifs fixés et à vérifier qu'ils ont bel et bien été atteints. Lorsque cela n'est pas le cas, les responsables de l'évaluation recherchent les raisons de cet échec, soulignent les difficultés rencontrées, émettent une appréciation générale sur le résultat global du projet et formulent des recommandations qui vont dans le sens de corrections à apporter, de réorientations ou d'élargissements possibles. Seul un petit nombre

d'évaluations contiennent des indications sur le caractère durable et reproductible du projet intéressé. Il est rarement fait mention, si ce n'est de manière très accessoire, de problèmes de conception ou d'une inadéquation éventuelle des hypothèses de départ et des indicateurs disponibles.

73. Dans aucun des descriptifs de projet examinés, il n'est fait mention de stratégies, d'objectifs ou d'activités qui auraient pu être inspirés par des précédents particulièrement réussis. A cet égard, l'évaluation ne contribue pas à la reproductibilité des projets. Ainsi, l'enseignement suivant a pu être tiré de l'évaluation de deux des projets dont il est question dans le présent document: la formation dispensée au niveau régional à des participants qui ne se trouvent pas dans leur milieu de travail peut ne pas produire le moindre résultat en définitive. Dans l'état actuel des choses, au moins pour ce qui touche au Programme de l'administration du travail, rien ne permet, si ce n'est l'appel fait à la mémoire des hommes, de garantir que les personnes qui devront élaborer des projets dans l'avenir tiendront compte des rapports d'évaluation pertinents qui ont déjà été rédigés et qu'elles veilleront à prendre en compte les enseignements qu'ils contiennent ou à éviter de reproduire des erreurs déjà commises. Les examens globaux, tel celui qu'il est question de dresser dans le présent document, pourront peut-être apporter une réponse partielle à ce problème.

P. Enseignements

74. L'expérience montre que, pour un projet donné, la mise en œuvre est d'autant plus facile et l'évaluation d'autant plus positive que la conception a été minutieuse et rigoureuse.
75. Le descriptif de projet simplifié qui est déjà utilisé aujourd'hui (il s'agit du schéma préliminaire de projet ou «sprout») pour lancer les négociations sur le financement d'un projet devrait donc être complété systématiquement par un document d'engagement plus rigoureux et plus précis, qui devrait être signé avant la mise en œuvre du projet.
76. L'expérience a également permis de tirer plusieurs autres enseignements essentiels propres à améliorer la mise en œuvre des projets. Ainsi, le projet sur l'inspection du travail mis en place en Bulgarie a montré que les partenaires sociaux pouvaient participer de façon active et suivie à un projet, et mériterait donc de servir de modèle. En Bulgarie, un comité de direction tripartite s'est réuni périodiquement, tout au long du projet, pour suivre mais aussi évaluer les activités de mise en œuvre. D'une certaine façon, le suivi de la mise en œuvre d'un projet est aussi un outil de gestion puisqu'une telle démarche permet d'évaluer les résultats atteints et de repréciser les objectifs visés en cours de route. En outre, les activités de suivi débouchent naturellement sur les activités d'évaluation, qui sont dès lors plus faciles à mener et plus pertinentes. Enfin, lorsque le comité de direction est de nature tripartite, les partenaires sociaux sont davantage enclins à apporter leur appui à un projet, appui sans lequel les projets relatifs à l'administration du travail ont bien du mal à aboutir. Le suivi de la mise en œuvre des projets doit donc être encouragé dans la mesure du possible et constituer dès lors un outil de gestion ordinaire pour tout projet relatif à l'administration du travail. Il conviendrait d'encourager encore plus fermement les activités de suivi réalisées sur une base tripartite.
77. La mise en œuvre d'un projet est d'autant plus réussie que l'appui technique dont il dispose est compétent, opportun et bien adapté aux activités courantes dudit projet. Dans le cas du Programme de l'administration du travail, on a pu constater que l'interaction entre les activités sur le terrain et les activités au siège était importante. Le personnel d'appui devrait pouvoir participer davantage à la mise en œuvre des projets et se rendre sur le terrain pour fournir des services de conseil particuliers, collaborer aux programmes de formation, dispenser les connaissances nécessaires à l'élaboration de matériel

pédagogique, etc. Si une telle intégration était possible, les projets seraient plus solides sur le plan technique.

78. Il convient de faire porter la réflexion sur la publication de documents techniques et de renforcer le lien avec les grands principes que l'OIT applique en matière de publication.
79. Des améliorations semblent également possibles pour ce qui touche à la viabilité des projets. S'il est difficile de se prononcer sur un tel aspect au moment de la conception, cela devient beaucoup plus facile lors de la mise en œuvre. Le suivi de la mise en œuvre d'un projet, les examens menés à mi-parcours et les processus d'évaluation intermédiaires devraient prendre en compte cette dimension systématiquement et recommander l'abandon des objectifs les moins pertinents en termes de viabilité et la concentration des ressources sur les activités particulièrement intéressantes de ce point de vue.
80. Aussi diverses soient-elles, les évaluations telles qu'elles sont menées aujourd'hui sont tout à fait satisfaisantes. Si un aspect doit cependant retenir l'attention, c'est bien celui de l'autoévaluation, qui repose sur l'honnêteté professionnelle de l'évaluateur. Or celui-ci est aussi le conseiller attaché au projet qu'il évalue, c'est-à-dire la personne même qui est responsable de la réalisation des objectifs fixés. Etant donné le conflit d'intérêt résultant bien évidemment de cet état de choses, l'autoévaluation ne fournit pas les garanties nécessaires pour assurer le bien-fondé des conclusions et des recommandations émises. Cet aspect mérite réflexion et des solutions adaptées devraient être trouvées. L'évaluation est incontestablement un domaine dans lequel la participation des partenaires sociaux se justifie.
81. La mission effectuée sur place par une délégation tripartite du Conseil d'administration du BIT, qui avait été chargée de faire le point sur le projet MATAC, a obtenu des résultats très intéressants. De par la nature tripartite de cette mission, les recommandations formulées ont eu un fort impact. En outre, le temps consacré à des consultations a contribué à renforcer la participation des partenaires sociaux aux activités du projet.
82. Les évaluations rétrospectives sont précieuses pour déterminer quels sont les facteurs favorables ou, au contraire, défavorables à la viabilité d'un projet. Seule une analyse rétrospective bien menée peut permettre de distinguer les propositions de projet viables de celles qui ne le sont pas et fournir aux personnes chargées de la conception de projets l'outil nécessaire pour rationaliser les ressources et réduire le risque d'échecs futurs. Cependant, il ne faut pas attendre le moment de l'évaluation rétrospective pour poser la question de la viabilité. Celle-ci doit en effet être soulevée bien plus tôt, au moment de la mise en place puis de l'évaluation finale d'un projet. Le rôle de l'évaluation rétrospective est donc de confirmer, d'infirmer ou de compléter les conclusions formulées avant la fin d'un projet. Sur les sept projets faisant partie de l'échantillon examiné dans le présent document, un seul a fait l'objet d'une évaluation rétrospective. Il faudrait que ce rapport augmente de façon considérable pour que des directives puissent être formulées en connaissance de cause pour ce qui touche à la viabilité des projets.
83. La prise en compte de l'expérience acquise au moment de la conception et de la planification de nouveaux projets est l'un des aspects qui laissent le plus à désirer au sein du Programme de l'administration du travail. Ce problème doit être traité à titre prioritaire.
84. Un aspect connexe pour lequel des améliorations seraient également bienvenues concerne l'échange de savoir-faire entre les pays bénéficiaires. Si l'échange de savoir-faire était pratique courante, les résultats obtenus seraient plus importants et le concept de reproductibilité prendrait tout son sens. Certains éléments tendent déjà vers cet objectif. Ainsi, des réunions destinées à des spécialistes sont organisées au niveau sous-régional, et les résultats auxquels elles aboutissent sont diffusés par le personnel attaché à la

coopération technique lorsqu'il se rend en mission. Si les différents pays échangeaient les informations par moyen électronique, la diffusion des expériences exemplaires en matière de coopération technique pourrait peut-être se faire de manière plus systématique et raisonnée.

- 85.** Il y a plus de vingt ans, un réseau de centres d'administration du travail était mis en place au niveau sous-régional. En 1994, au moment de la réorganisation de la structure de l'OIT sur le terrain, six de ces centres étaient en fonctionnement. Certaines des compétences disponibles dans ces centres ont été par la suite réaffectées aux EMD, qui faisaient progressivement leur apparition. Trois de ces centres existent toujours et suivent la mise en œuvre des activités mises en place en Afrique anglophone, en Afrique francophone et dans les pays arabes. Il s'agit maintenant d'institutions intergouvernementales autofinancées qui reçoivent à l'occasion un appui technique externe de l'OIT. Le Programme de l'administration du travail de l'OIT tire de toute évidence profit de l'existence de ces centres, qui proposent des services de conseil à court terme et signalent quels sont les besoins et les perspectives en matière de coopération technique. Leur action contribue en outre au caractère régulier et adapté aux besoins de l'appui technique. En général, ces centres contribuent à développer les activités relevant du siège et à améliorer la prise en compte des besoins du pays. Il conviendrait de trouver les moyens de renforcer les résultats obtenus par les EMD et d'aider ces institutions à atteindre le même niveau de performance que les centres, que ce soit dans le cas de projets relevant de l'administration du travail ou de projets isolés.

Genève, le 31 janvier 2002.

Annexe

Référence du projet	Titre	Budget (dollars E.-U.)	Période d'activité	Donateur	Objectifs
RAS/93/M12/FRA	Acquisition de savoir-faire par le personnel des services de l'emploi. Viet Nam, Cambodge et République démocratique populaire lao.	386 804	Mai 1994 – juin 1996	France	Contribuer au développement des ressources humaines et des compétences professionnelles pour accompagner le processus de redéploiement de la main-d'œuvre; mettre en œuvre des mesures actives pour l'emploi et, notamment, promouvoir l'emploi dans le secteur informel. <i>Forger des compétences professionnelles et faire acquérir des savoir-faire aux techniciens et aux responsables des services de l'emploi.</i>
ALB/95/M01/DDA	Assistance au ministère du Travail de l'Albanie.	1 327 436	Juillet 1996 – juin 1999	Suisse	Répondre aux besoins suscités par la transition vers une économie de marché et favoriser le développement économique en contribuant à la mise en place de structures et de relations sociales appropriées. <i>Organisation fonctionnelle des services; adaptabilité des services; des textes législatifs lisibles et compréhensibles pour les partenaires sociaux; une inspection du travail favorisant le dialogue social; et deux bureaux de l'emploi expérimentaux.</i>
RER/94/M02/FIN	Projet sur l'inspection du travail dans les pays Baltes (<i>projet pilote visant à apporter un appui en matière d'inspection du travail et à améliorer le milieu de travail dans les nouvelles démocraties des pays Baltes</i>). Estonie, Lettonie et Lituanie.	910 224	Mai 1995 – déc. 1997	Finlande	Améliorer le fonctionnement des systèmes d'inspection du travail et de leurs organes sur le terrain, le mettre en conformité avec les normes pertinentes et faire en sorte que les législations et leurs modalités d'application soient viables et proches de celles qui ont cours dans les pays membres de l'Union européenne.
KEN/88/M02/NET KEN/94/M01/NET	Mise en application de normes internationales du travail: conventions n ^{os} 81, 129, 144 et 150 et recommandations n ^{os} 81, 82, 133, 152 et 158 de l'OIT (<i>projet tripartite sur l'inspection du travail au Kenya</i>). Kenya	1 167 908	Juillet 1991 – déc. 1994	Pays-Bas	Organisation et gestion de l'inspection du travail dans l'objectif de moderniser et améliorer de façon considérable l'exécution des tâches correspondantes et, notamment, d'augmenter le nombre total d'inspections.

Référence du projet	Titre	Budget (dollars E.-U.)	Période d'activité	Donateur	Objectifs
RLA/97/M04/SPA RLA/97/M05/SPA	«Modernisation des administrations du travail en Amérique centrale» (MATAC). 8 pays.	2 930 000	Nov. 1997 – déc. 2000 Janv. 2001 – avril 2003	Espagne	Effectuer les transformations nécessaires pour que les administrations du travail soient à même de formuler des politiques adaptées et de les faire appliquer de façon efficace, dans un climat de dialogue social, et en répondant de façon adéquate aux revendications sociales des employeurs et des travailleurs.
RAF/95/M06/FRG	Réorganisation des services publics de l'emploi dans le cadre des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre dans des pays anglophones du continent africain. 22 pays.	3 600 000	1988-1999 (en trois étapes)	Allemagne	Mieux faire connaître le rôle des services publics de l'emploi en mettant l'accent notamment sur les activités d'orientation professionnelle. <i>Améliorer la capacité des ressources humaines à contribuer au développement institutionnel au niveau national et aider les institutions partenaires à mieux tirer profit de l'appui extérieur.</i> <i>Améliorer l'exécution de certaines fonctions essentielles des services publics de l'emploi en question.</i>
BUL/98/M03/FRG	Formation pour une inspection du travail intégrée. Bulgarie.	617 631	1 ^{re} étape: Mars 1999 – fév. 2001 2 ^e étape: Mars 2001 – août 2002	Allemagne	Améliorer le système de protection des travailleurs et le milieu de travail en élaborant et mettant à exécution des mesures et des programmes de grande portée en matière de formation des inspecteurs du travail.