



Conseil d'administration

322^e session, Genève, 30 octobre-13 novembre 2014

GB.322/PFA/7

Section du programme, du budget et de l'administration
Segment relatif aux audits et au contrôle

PFA

Date: 30 septembre 2014

Original: anglais

SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Discussions sur les évaluations de haut niveau: Stratégies et programmes par pays de promotion du travail décent

Objet du document

Le présent document résume les conclusions et les recommandations de trois évaluations indépendantes de haut niveau réalisées au cours de la période 2013-14. Un ensemble de recommandations appelant un suivi ainsi que la réponse du Bureau figurent à la fin du résumé de chaque évaluation. Le Conseil d'administration est invité à prendre en considération ces conclusions, enseignements et recommandations et à prier le Directeur général de veiller à ce qu'il y soit dûment donné suite (voir le projet de décision figurant au paragraphe 140).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques de l'OIT.

Incidences sur le plan des politiques: La dernière partie du résumé de chaque évaluation contient un ensemble de recommandations, dont la mise en œuvre peut avoir des incidences sur le plan des politiques.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Dépenses afférentes au personnel en poste, frais de mission et dépenses accessoires.

Suivi nécessaire: Il sera rendu compte de la suite donnée aux recommandations au Conseil d'administration dans le rapport d'évaluation annuel 2014-15.

Unité auteur: Bureau de l'évaluation (EVAL).

Documents connexes: GB.322/PFA/6.

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Partie I. Evaluation indépendante des stratégies de l'OIT dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail (résultats 14, 15, 16 et 17)	1
Objet de l'évaluation	1
Approche opérationnelle	2
Résumé des conclusions	3
Recommandations	8
Réponse du Bureau.....	10
Partie II. Evaluation indépendante de la stratégie de l'OIT relative à la cohérence des politiques de promotion du travail décent (résultat 19).....	11
Objectif de l'évaluation	11
Approche opérationnelle	11
Résumé des conclusions	13
Recommandations	18
Réponse du Bureau.....	20
Partie III. Evaluation indépendante des stratégies et activités du programme par pays de promotion du travail décent de l'OIT en Afrique du Nord: 2010-2013	22
But de l'évaluation	22
Approche opérationnelle	22
Résumé des résultats	23
Recommandations	28
Réponse du Bureau.....	30

Introduction

1. Le présent document résume les conclusions et recommandations de trois évaluations réalisées par le Bureau de l'évaluation (EVAL) du BIT entre décembre 2013 et juillet 2014 dans le cadre de son plan de travail glissant pour les évaluations de haut niveau. Fondées sur les critères établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impact et viabilité –, ces évaluations permettent d'apprécier les résultats des stratégies et de l'action que l'OIT déploie pour aider les Etats Membres et les partenaires sociaux à promouvoir et à faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail, les stratégies qu'elle a adoptées pour favoriser des politiques cohérentes concernant le travail décent et ses stratégies et activités concernant les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) en Afrique du Nord.
2. Les évaluations de haut niveau ont été effectuées à partir d'études documentaires, de missions d'évaluation indépendante, de consultations et d'entretiens avec les principaux acteurs concernés et d'enquêtes conduites sur Internet auprès des mandants, des parties prenantes ainsi que des fonctionnaires du BIT et de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et du personnel affecté aux projets de coopération technique. Elles sont un gage de transparence pour le Conseil d'administration du BIT et mettent en évidence les enseignements concernant les facteurs qui influencent les résultats et l'impact des travaux de l'Organisation. Les critères de performance et les échelles d'appréciation qui ont été utilisés sont conformes aux protocoles de l'OIT applicables¹.

Partie I. Evaluation indépendante des stratégies de l'OIT dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail (résultats 14, 15, 16 et 17)

Objet de l'évaluation

3. Cette évaluation, qui couvre la période 2008-2014, permet de mesurer le degré de réalisation des objectifs stratégiques liés aux principes et droits fondamentaux au travail suivants:
 - a) la liberté syndicale et le droit de négociation collective sont largement connus et exercés (résultat 14);
 - b) le travail forcé est éliminé (résultat 15);
 - c) le travail des enfants est éliminé, et la priorité est donnée à l'éradication de ses pires formes (résultat 16);
 - d) la discrimination dans l'emploi et la profession est éliminée (résultat 17).

¹ *High-level evaluation protocol for outcome strategy evaluation* (protocole d'évaluation de haut niveau des stratégies de résultat) et *High-level evaluation (HLE) protocol for DWCP evaluation* (protocole d'évaluation de haut niveau des PPTD); voir également la publication *ILO policy guidelines for results-based evaluation* (Lignes directrices du BIT concernant l'évaluation axée sur les résultats).

4. L'évaluation s'appuie sur les conclusions de 17 études de cas, ce qui permet une analyse plus approfondie au niveau du pays²; il est particulièrement tenu compte de l'obtention des résultats des programmes par pays et de l'élaboration de produits mondiaux pour déterminer la mesure dans laquelle ceux-ci ont contribué à la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Un questionnaire d'enquête demandant des évaluations quantitatives et qualitatives a été diffusé auprès des mandants nationaux de certains pays ainsi qu'aux membres concernés du personnel du siège, aux équipes d'appui technique au travail décent et au personnel affecté à des programmes et projets dans les bureaux de pays.

Approche opérationnelle

5. Pour cette évaluation, la Déclaration de 1998 comporte deux éléments particulièrement importants. Premièrement, elle établit que l'ensemble des Etats Membres de l'OIT «ont l'obligation ... de respecter, promouvoir et réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, les principes concernant les droits fondamentaux». Deuxièmement, elle reconnaît:

... l'obligation qui incombe à l'Organisation d'aider ses Membres, en réponse à leurs besoins établis et exprimés, de façon à atteindre ces objectifs, ... à soutenir ces efforts:

- a) en offrant une coopération technique et des services de conseil destinés à promouvoir la ratification et l'application des conventions fondamentales;
 - b) en assistant ceux de ses Membres qui ne sont pas encore en mesure de ratifier l'ensemble ou certaines de ces conventions dans leurs efforts pour respecter, promouvoir et réaliser les principes concernant les droits fondamentaux qui sont l'objet desdites conventions;
 - c) en aidant ses Membres dans leurs efforts pour instaurer un climat propice au développement économique et social.
6. Bien que l'évaluation en question ne couvre pas la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008, deux éléments de cet instrument plus récent sont significatifs aux fins de l'évaluation des stratégies et de l'action que l'OIT déploie en vue de la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail. Le premier élément est que les quatre objectifs stratégiques – emploi, protection sociale, dialogue social et droits au travail – sont «indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement». Le caractère interdépendant de ces objectifs est d'ailleurs mentionné à plusieurs reprises dans la Déclaration sur la justice sociale. Le second élément est que cet instrument réaffirme l'importance de la Déclaration de 1998 et dispose que les principes et droits fondamentaux au travail sont à la fois des «droits et des conditions nécessaires» et que la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective sont «particulièrement importantes pour permettre la réalisation de ces quatre objectifs stratégiques».
7. Enfin, l'évaluation est fondée sur le cadre de gestion du BIT axée sur les résultats. Les stratégies et les indicateurs définis pour les quatre résultats se rapportant aux principes et droits fondamentaux au travail du cadre stratégique de l'Organisation ont constitué la toile de fond de l'évaluation des différentes actions menées. Le programme et budget a été d'une importance cruciale pour cette évaluation, en ce qu'il a constitué le point de départ des stratégies de résultat globales, de la planification axée sur les résultats et des outils de

² Asie: Chine, *Inde*, *Indonésie*, Philippines, Sri Lanka; Etats arabes: Jordanie; Afrique: Egypte, *Sénégal*, Afrique du Sud, *Zambie*; Europe: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie; Amérique latine: *Brésil*, El Salvador, Guatemala. Seuls les pays indiqués en italique ont fait l'objet d'une mission; les autres évaluations ont été effectuées sur la base d'études documentaires.

gestion et de rapport sur l'exécution, élaborés par le Bureau pour expliquer ce qu'il entendait faire et ce qu'il avait déjà accompli pour aider les Etats Membres de l'Organisation dans la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail.

Résumé des conclusions

Pertinence

8. Les stratégies et les actions examinées correspondent dans une large mesure aux besoins mondiaux définis dans les examens annuels et les rapports globaux ainsi qu'aux besoins nationaux exprimés dans les PPTD, malgré certaines incohérences dans les énoncés stratégiques de haut niveau qui orientent l'action vers les lacunes mises en évidence par les mécanismes de contrôle.
9. La pertinence a été évaluée au moyen d'une comparaison entre les stratégies et l'action d'un côté et les besoins mondiaux et nationaux des mandants de l'autre. Une deuxième comparaison a porté sur les stratégies et l'action au regard des lacunes relevées par les organes de contrôle de l'OIT.
10. A l'examen, il a été constaté que les stratégies de résultat mondiales n'étaient pas toutes axées sur les besoins exprimés par les mandants au niveau mondial ni sur les lacunes mises en évidence par les mécanismes de contrôle. Ces mécanismes sont toutefois pris en compte, mais sans que cela ne soit ni automatique ni exhaustif.
11. La composante de la programmation des PPTD qui correspond au dialogue tripartite est d'une plus grande pertinence parce qu'elle permet d'exprimer les besoins liés aux principes et droits fondamentaux au travail. Lorsque tel n'est pas le cas, la pertinence du PPTD pourrait s'en trouver affaiblie. Toutefois, les descriptions générales des priorités non liées aux principes et droits fondamentaux au travail pourraient donner au Bureau l'occasion de combler les lacunes afin de faire des principes et droits fondamentaux au travail des éléments décisifs de la concrétisation du travail décent. Les études de cas par pays montrent que:
 - a) généralement, il semble que les besoins d'assistance et de coopération techniques définis dans le rapport annuel ont été traités de manière satisfaisante;
 - b) l'assistance et la coopération techniques cadrent avec les priorités mondiales énoncées dans la résolution de 2012 de la Conférence internationale du Travail et dans les plans d'action établis avant 2012;
 - c) les lacunes existantes dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail qui ont été recensées par la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) sont traitées grâce à des activités de coopération technique, même si un lien de causalité entre ces lacunes et ces activités ne semble pas entièrement établi et si, d'après les rapports d'exécution, les résultats obtenus au regard du résultat attendu ne correspondent pas toujours au niveau de satisfaction enregistré par la commission;
 - d) l'appui du Bureau est utile pour combler les lacunes recensées dans les catégories de principes et droits fondamentaux au travail lorsque ceux-ci nécessitent par définition une mise en œuvre progressive. Il s'agit notamment des principes et droits se rapportant au travail des enfants et à la discrimination.

Cohérence et valeur ajoutée

12. Il existe des exemples d'activités qui portent sur l'ensemble des quatre principes de la Déclaration de 1998, tels qu'ils sont repris dans la Déclaration de 2008. Toutefois, tant que les résultats obtenus dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail seront le fait d'unités administratives distinctes, l'appel à tirer profit des synergies exprimé dans la Déclaration sera la seule incitation impérieuse qui pourra amener les responsables à mettre en commun des ressources inscrites au budget ordinaire pour tel ou tel résultat attendu. Il n'existe pas de contraintes similaires pour l'utilisation des ressources extrabudgétaires puisque plusieurs projets traitent de ces principes dans un seul et même cadre.
13. Des projets liés à des résultats ne portant pas sur les principes et droits fondamentaux au travail contribuent aux efforts déployés par les mandants pour mettre en œuvre ces principes et droits. Leur intensité et leur ampleur varient d'un projet à l'autre. Il n'existe pas de stratégie globale pour intégrer les principes et droits fondamentaux au travail dans tous les travaux du Bureau, malgré le mandat stratégique énoncé dans la Déclaration de 2008.
14. Les activités observées dans le cadre de stratégies et de domaines d'action ne relevant pas des principes et droits fondamentaux au travail ont des effets favorables sur les domaines en lien avec ces droits. Par exemple, la lutte contre la discrimination exercée à l'égard des personnes vivant avec le VIH/sida sur le lieu de travail (à laquelle fait référence le résultat 8) est très clairement liée dans tous les cas au résultat 17 concernant l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession. Ces liens ne sont pas uniformes et ne sont pas toujours suivis ni reconnus, mais ils existent ou ils peuvent exister.
15. Pour ce qui est de l'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans les documents de programmation des Nations Unies, les résultats mis en évidence par les études de cas et les enquêtes sont mitigés. Bien que les membres du personnel des Nations Unies semblent avoir une connaissance limitée de la Déclaration de 1998, ils n'ignorent pas l'existence des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail ni l'importance qu'elles revêtent pour l'OIT. Des synergies et une coordination se mettent parfois en place, mais cela relève probablement plus de l'exception que de la règle. Des facteurs institutionnels limitent, semble-t-il, la possibilité d'une synergie opérationnelle réelle, et les cas de réussite sont plutôt rares.
16. Les principes et droits fondamentaux au travail sont traités très différemment d'un PPTD à l'autre. Il n'existe aucune justification cohérente sur le plan stratégique pour établir une hiérarchie entre les différents principes et droits, et une telle hiérarchisation n'aurait pas lieu d'être étant donné que, conformément à la politique de l'OIT, ce sont les exigences des mandants qui déterminent principalement la teneur des PPTD, indépendamment des obligations énoncées dans la Déclaration de 1998.

Efficacité

17. La CEACR a noté des cas dans lesquels l'appui du Bureau aux mandants a permis de contribuer à combler des lacunes dans la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Des études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation suggèrent toutefois que la capacité de cet organe de contrôle à appréhender l'ensemble de ces informations est limitée. L'appui du Bureau à la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail peut donner lieu à des avancées positives à certains niveaux, sans que le suivi des conventions ratifiées permette à lui seul d'en rendre compte.

18. Il ressort généralement des évaluations de projets que les niveaux d'efficacité sont satisfaisants. Toutefois, l'enquête menée auprès des directeurs de bureaux et des mandants fait apparaître des appréciations plus contrastées ainsi qu'une certaine insatisfaction.
19. Les facteurs communs qui contribuent à l'efficacité des activités sont mentionnés et pourraient servir de bonnes pratiques. Toutefois, les éléments qui indiquent que le Bureau utilise de manière systématique ces facteurs dans ses activités pour soutenir les mandants dans la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail ne sont pas toujours probants. Certains de ces facteurs correspondent à une efficacité organisationnelle, d'autres à une efficacité opérationnelle. Il s'agit notamment du recours au personnel local qui connaît les besoins et les points de vue des mandants en ce qui concerne les principes et droits fondamentaux au travail, ce qui permet d'intégrer les résultats au niveau des institutions nationales.
20. Il n'est pas possible de mesurer l'efficacité avec laquelle le mécanisme d'examen annuel oriente l'assistance et la coopération techniques, faute d'indicateurs stratégiques mesurant l'exécution de ce type d'activités au regard des demandes d'examen annuel.

Efficiences

21. Le système du Bureau qui consiste à planifier les activités en les axant sur les résultats est destiné à permettre aux bureaux extérieurs d'apporter aux mandants un appui provenant de l'ensemble du Bureau. Des efforts ont été déployés pour que la gestion de la réalisation des résultats et l'établissement de rapports sur cette question soient dissociés des unités administratives grâce à la nomination de coordonnateurs de résultats, lesquels sont responsables de résultats mais pas nécessairement d'unités administratives. Ces efforts sont compromis lorsque les résultats définis dans le programme et budget et les ressources du budget ordinaire qui leur sont associées correspondent à des unités administratives.
22. Etant donné que la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail est étroitement liée au suivi de l'application des conventions fondamentales, la décision prise par le Directeur général en 2013 de créer le Service des principes et droits fondamentaux au travail (FPRW), chargé de coordonner les résultats attendus en ce qui concerne ces principes et droits, était judicieuse à condition qu'une collaboration étroite sur les questions de fond se poursuive avec les autres unités.
23. Il pourrait être plus utile d'aligner les résultats de programmes par pays sur plusieurs résultats attendus définis dans le programme et budget, mais il y a lieu de procéder avec prudence pour éviter la multiplication des résultats de programmes par pays, laquelle pourrait avoir des conséquences sur l'efficacité. De fait, des ressources sont affectées au soutien de la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail, mais elles ne sont pas reconnues comme telles en raison de la façon dont les projets sont reliés aux résultats de programmes par pays.
24. L'évolution vers un cadre de programmation constitué de domaines de première importance et de dix domaines de résultats contribue à supprimer les cloisonnements entre les unités administratives et donne plus de possibilités pour l'établissement de rapports de plus grande portée sur les résultats.
25. Il existe clairement des déséquilibres dans les ressources extrabudgétaires, la lutte contre le travail des enfants mobilisant davantage de ressources que les autres catégories de principes et droits fondamentaux au travail, même si elle a attiré nettement moins de fonds ces dernières années. La différence est tout à fait manifeste lorsque les ressources sont présentées au regard des résultats 14, 15, 16 et 17.

26. Actuellement, les produits mondiaux sont peu utilisés pour améliorer l'efficacité, c'est-à-dire pour fournir à l'échelle mondiale un soutien commun aux mandants dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail. Il semble qu'ils soient utilisés pour mobiliser des ressources lorsque celles-ci font défaut. On a recours aux projets multinationaux en raison des gains d'efficacité qu'ils supposent.
27. L'évaluation a permis de mettre en évidence des exemples de synergies avec des organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes, mais cela reste l'exception plutôt que la règle et les exemples de partage de ressources sont peu nombreux. La collaboration est possible, mais elle est fondée sur les intérêts pragmatiques des organisations concernées.

Impact

28. L'action de l'OIT a aidé les mandants à combler en partie leurs lacunes dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail. En ce qui concerne la liberté syndicale, la reconnaissance effective du droit de négociation collective et les mesures contre le travail forcé, l'action peut être réelle mais les résultats montrent, en particulier lorsqu'il faut remédier aux lacunes par des changements de législation, que son impact peut être atténué ou annulé en raison de la politique qui sous-tend les procédures législatives nationales.
29. La mesure de l'impact à plus long terme du soutien que le BIT apporte aux mandants aux fins de la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail représente un défi que le Programme international pour l'abolition du travail des enfants a directement relevé. Les efforts déployés par ce programme sont remarquables et devraient être examinés et validés afin qu'ils puissent être reproduits dans les trois autres catégories de principes et droits. Cela cadrerait avec la stratégie consistant à renforcer la base de connaissances existante pour chacun des principes et droits fondamentaux au travail.

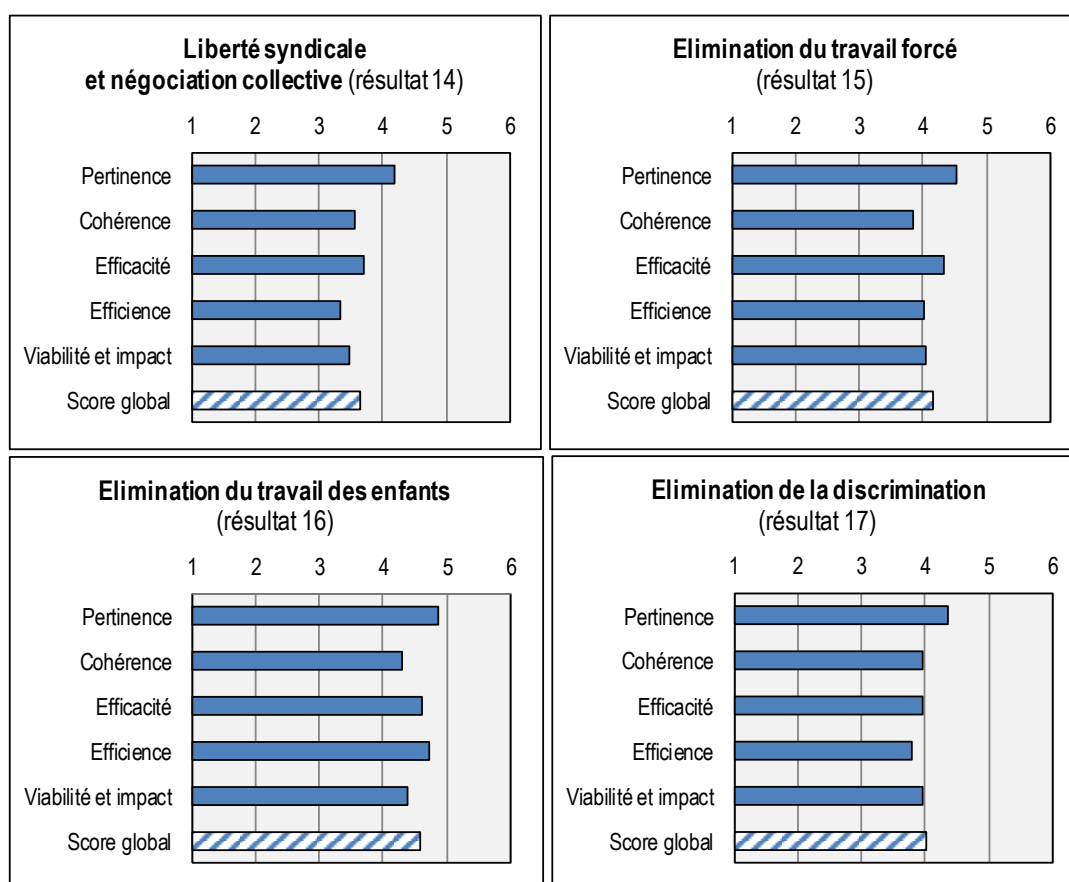
Viabilité

30. La mise en place de cadres juridiques et de capacités institutionnelles appropriés pour faire appliquer les principes et droits fondamentaux au travail revêt une importance cruciale en termes de pérennisation des résultats. Il est généralement admis que ces cadres et capacités doivent être en place si l'on veut inscrire les résultats dans la durée. Toutefois, les éléments étant mis au point séparément conformément aux exigences du suivi, cette condition préalable n'est pas nécessairement remplie car cette façon de procéder ne permet pas une compréhension plus approfondie qui est pourtant nécessaire pour renforcer la viabilité des résultats.

Performance globale

31. La figure 1 décrit les évaluations globales de chaque critère d'évaluation pour les quatre résultats attendus définis dans le programme et budget et correspondant aux principes et droits fondamentaux au travail (résultats 14 à 17). À l'issue de l'évaluation, il a été constaté que la performance globale était «plutôt satisfaisante», malgré quelques différences selon le critère appliqué (entre «plutôt insatisfaisant» et «plutôt satisfaisant»), à l'exception du résultat 16, qui tend vers la note «satisfaisant».

Figure 1. Performance globale des stratégies appliquées dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail, par critère d'évaluation et par résultat attendu



Note: 1 = très insatisfaisant, 2 = insatisfaisant, 3 = plutôt insatisfaisant, 4 = plutôt satisfaisant, 5 = satisfaisant et 6 = très satisfaisant.

Enseignements à retenir

- 32. Premier enseignement:** Les éléments recueillis par l'équipe d'évaluation suggèrent qu'en règle générale la Déclaration de 1998 n'est pas bien comprise, et ce même par les partenaires. Ce problème pourrait être traité au moyen d'une stratégie qui engloberait les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail et qui en ferait la base de l'Agenda du travail décent. Cette stratégie aurait deux finalités: i) contribuer à faire connaître les principes et droits fondamentaux au travail pour qu'ils soient plus facilement et plus largement reconnus; et ii) constituer un cadre pour l'élaboration de stratégies opérationnelles interdépendantes et complémentaires pour chacun des quatre principes.
- 33. Deuxième enseignement:** Les capacités des mécanismes de suivi et de contrôle à appréhender les activités de suivi et de mise en conformité devraient être renforcées. Toutefois, la distinction entre l'application des conventions et la promotion des principes devrait être maintenue et réaffirmée, bien que ces deux domaines d'activité doivent continuer à se renforcer mutuellement.
- 34. Troisième enseignement:** La «stratégie des points d'entrée» est une approche pragmatique et viable qui vise à améliorer le respect des droits. Cela a été démontré à maintes reprises dans des études de cas et durant l'analyse de PPTD. Il est important que les concepteurs de programmes et de projets appliquent de telles stratégies, qu'il s'agisse de s'attaquer aux domaines prioritaires identifiés en matière de principes et droits fondamentaux au travail ou de défendre ces droits lorsqu'il est judicieux de le faire.

- 35. Quatrième enseignement:** Pour les aider à mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail, le Bureau apporte aux mandants un appui qui peut être parfois fragmenté, fondé sur des projets et d'une durée excessive, ce qui risque d'en amoindrir l'efficacité, l'impact et la viabilité. Cela s'explique par le temps et les efforts qu'exige la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail. Le système de gestion axée sur les résultats du Bureau contribue à prévenir les difficultés que l'on peut avoir à comprendre comment telle ou telle mesure s'inscrit dans le contexte plus large de la promotion des principes et droits fondamentaux au travail. Toutefois, les contraintes liées au mode de traitement «un à un» de la planification axée sur les résultats, centrées sur l'action à mener au cours d'une période biennale, compliquent encore la tâche lorsqu'il s'agit de renforcer les liens entre les résultats attendus du programme et budget.
- 36. Cinquième enseignement:** L'intérêt qu'il y a au niveau local à combler les lacunes dans les activités afférentes aux principes et droits fondamentaux au travail encourage l'action à l'échelle locale, ce qui renforce naturellement la pertinence de l'appui de l'OIT et peut augmenter l'efficacité, l'impact et la viabilité des résultats de ces activités. Il serait utile au Bureau de trouver au niveau local des défenseurs de ces droits – individus ou institutions – ayant clairement intérêt à réaliser et à soutenir en priorité des activités à ce niveau dans le domaine des principes et droits fondamentaux au travail. Le Bureau devrait redoubler d'efforts pour reconnaître cette dynamique et adapter en conséquence la conception et la mise en œuvre de ses stratégies et de son action. Cet enseignement a été aussi mis en évidence par des organisations ou organes régionaux, lorsqu'il existe un intérêt mutuel dans la réalisation des principes et droits fondamentaux au travail. Par conséquent, il pourrait aussi s'appliquer au niveau régional.

Recommandations

- 37. Recommandation 1:** Etablir une stratégie qui renforce le concept et le programme découlant de la Déclaration de 1998 en utilisant des méthodes susceptibles d'intégrer des mesures d'encouragement en faveur de la réalisation **des résultats liés aux principes et droits fondamentaux au travail** dans des activités ou des projets qui ne portent pas directement sur ces principes et droits. Conformément aux politiques énoncées dans la Déclaration de 2008, les activités qui contribuent à la mise en œuvre de l'une des quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, au sens de la Déclaration de 1998, devraient être menées à bien de manière à promouvoir aussi la compréhension et la réalisation des principes et droits des trois autres catégories.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
FPRW	Moyen	Moyenne – suite à donner à la discussion récurrente de 2012	Oui

- 38. Recommandation 2:** Elaborer et appliquer une stratégie de renforcement des capacités pour permettre au personnel technique, au personnel chargé de la programmation et au personnel opérationnel de mieux comprendre l'importance que revêtent les principes et droits fondamentaux pour atteindre les résultats de programmes par pays, les résultats des PPTD et les résultats attendus définis dans le programme et budget. Dans un premier temps, le Service FPRW devrait travailler avec d'autres unités pour examiner en quoi leur travail aide les mandants à promouvoir les quatre catégories de principes et droits et pour répertorier leurs techniques afin que celles-ci puissent être réutilisées.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
FPRW conjointement avec des unités techniques ne relevant pas de FPRW	Moyen	Moyenne – une période biennale	Oui – en termes de temps de travail du personnel

- 39. Recommandation 3:** Afin de mieux comprendre et, en définitive, de mieux surmonter les problèmes rencontrés au cours de l'examen annuel effectué au titre du suivi de la Déclaration de 1998, **élaborer et appliquer des stratégies, assorties de critères de mesure de la performance, et contrôler systématiquement les examens annuels requis aux fins de l'assistance ou de la coopération techniques en vue de promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail.**

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
FPRW	Moyen	Moyenne – une période biennale	Oui – en termes de temps de travail du personnel

- 40. Recommandation 4:** Pour promouvoir la Déclaration de 1998, **élaborer des méthodes complémentaires qui puissent s'appliquer aux pays ayant ou non ratifié les instruments concernés.** Ces approches devraient être différentes du contrôle régulier de l'application des normes internationales du travail et aller au-delà de la capacité actuelle du système. Les approches systématiques au niveau des pays devraient inclure les partenaires sociaux. Elles peuvent prévoir par exemple des examens par les pairs au niveau régional, des analyses plus approfondies ou des études de faisabilité pour cerner et décrire les lacunes mises en évidence par les mandats nationaux ou régionaux, que le pays ait ou non ratifié la convention concernée.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
FPRW	Faible	Prochaine période biennale	Oui – en termes de temps de travail du personnel

- 41. Recommandation 5:** Le Service FPRW devrait travailler avec le Service de la programmation et de la gestion stratégiques (PROGRAM) pour s'assurer que des indicateurs précis de la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail seront inclus dans les domaines de première importance et les domaines de résultats.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
PROGRAM, FPRW	Moyen	Dix-huit mois	Inconnues à ce jour

- 42. Recommandation 6:** Travailler avec le Département des partenariats et de l'appui aux programmes extérieurs (PARDEV) afin de mettre en place une stratégie et de déployer la capacité requise, au siège et sur le terrain, pour préparer des dossiers d'appel d'offres, les donateurs ayant de plus en plus tendance à recourir à des procédures d'adjudication. Les capacités devraient être décentralisées à tous les niveaux appropriés, et cela devrait comprendre du personnel technique. Les conditions exigées par les donateurs pour pouvoir soumissionner devraient être communiquées au siège.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
PARDEV, FPRW	Elevé	Activité à effectuer en continu	Oui – en termes de temps de travail du personnel

- 43. Recommandation 7: Renforcer les compétences spécialisées aux niveaux national et local et les utiliser pour garantir la pérennité des efforts et réduire les coûts d'appui.** Consolider les connaissances et les acquis de l'expérience en faisant appel aux ressources nationales afin d'en rendre l'utilisation plus efficace et plus étendue³.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
Unités techniques de FPRW	Moyen	Deux ans	Inconnues à ce jour

Réponse du Bureau

- 44.** Le Bureau accueille avec satisfaction les conclusions de l'évaluation de haut niveau sur les stratégies et les mesures de l'OIT en faveur des principes et droits fondamentaux au travail, en ce qu'elles contribuent au processus de planification et d'examen stratégiques qui est en cours au sein du Service FPRW nouvellement créé. Cet examen est effectué par cinq groupes de travail qui s'occupent respectivement: 1) des stratégies mondiales et des principaux partenariats extérieurs; 2) des services consultatifs de l'OIT sur les politiques et de ses modèles d'intervention et partenariats internes; 3) de la mobilisation des ressources; 4) de la recherche et de la gestion des connaissances; et 5) de la stratégie et des campagnes de communication.
- 45. Recommandations 1, 3 et 4:** Le Bureau est conscient qu'il est difficile d'examiner les stratégies de promotion des principes et droits fondamentaux au travail, qui sont menées dans des cadres distincts (quatre résultats attendus et les résultats correspondants dans les programmes par pays, auxquels s'ajoutent des résultats ou des examens annuels qui ne portent pas directement sur ces principes et droits). Un certain nombre de dispositions ont toutefois été prises pour remédier à ces difficultés. Premièrement, le processus de réforme a rassemblé les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail dans une structure de gestion unifiée pour assurer une stratégie cohérente, rigoureuse et complémentaire. Deuxièmement, le processus d'examen et de planification stratégiques mené par le Service FPRW aboutira à la formulation d'une nouvelle stratégie opérationnelle, qui tiendra compte des recommandations formulées à l'issue de cette évaluation. Enfin, les résultats attendus qui seront définis dans le prochain programme et budget ne feront plus de distinction entre les quatre catégories de principes et droits fondamentaux au travail, ce qui devrait faciliter l'établissement de rapports sur les résultats obtenus dans ce domaine.
- 46. Recommandation 2:** Cette recommandation renvoie à l'un des volets du plan d'action sur les principes et droits fondamentaux au travail pour la période 2012-2016. Le programme d'orientation organisé à l'intention des nouveaux fonctionnaires par le Département du développement des ressources humaines comprendra désormais une séance de formation consacrée aux principes et droits fondamentaux au travail. Des réunions ont lieu avec d'autres unités pour étudier comment renforcer la promotion de ces principes et droits dans le cadre de leurs activités. Le Service FPRW du Département de la gouvernance et du tripartisme (GOVERNANCE) sera certes le principal service chargé d'encourager les activités en lien avec les principes et droits fondamentaux au travail à l'échelle du Bureau mais, compte tenu de la nature de ces stratégies, la participation de l'ensemble du Bureau s'impose et déterminera la mesure dans laquelle les recommandations pourront être appliquées.

³ Document GB.303/16(Rev.), paragr. 74.

- 47. Recommandation 5:** Il est admis que le cadre de gestion du BIT axée sur les résultats joue un rôle décisif dans l'intégration des activités liées aux principes et droits fondamentaux au travail, dans l'affectation des ressources correspondantes et dans le suivi et l'établissement de rapports sur les résultats obtenus. Le Bureau attend avec intérêt tout commentaire sur les observations figurant dans le rapport d'évaluation en ce qui concerne la meilleure utilisation possible de ce cadre pour favoriser l'application des principes et droits fondamentaux au travail. La recommandation selon laquelle des indicateurs précis sur l'application des principes et droits fondamentaux au travail devraient être inclus dans les domaines de première importance et dans les domaines de résultats a été prise en compte dans l'élaboration du programme et budget pour la période 2016-17. Un processus utile a été mis en place pour permettre à deux services – le Service des questions de genre, de l'égalité et de la diversité et le Service FPRW – de travailler ensemble pour définir et proposer des critères de mesure sur l'égalité et la non-discrimination, qui seraient destinés à figurer sous chaque résultat attendu en tant que question transversale. Un excellent travail de coopération a également eu lieu avec le personnel chargé de la réalisation du résultat consacré aux formes de travail inacceptables, qui a permis de définir en quoi ce résultat se rapporte aux principes et droits fondamentaux au travail ainsi que des critères de mesure et des indicateurs. L'intégration des principes et droits fondamentaux au travail dans d'autres résultats attendus a fait l'objet d'une collaboration similaire.
- 48. Recommandations 6 et 7:** Ces recommandations sont acceptées en tout point et il en sera tenu compte, ainsi que des autres enseignements ou points essentiels de l'évaluation, dans les instructions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie concernant les principes et droits fondamentaux au travail.

Partie II. Evaluation indépendante de la stratégie de l'OIT relative à la cohérence des politiques de promotion du travail décent (résultat 19)

Objectif de l'évaluation

- 49.** L'évaluation indépendante de la stratégie de l'OIT relative à la cohérence des politiques de promotion du travail décent porte sur la stratégie globale mise en œuvre par l'Organisation pour aider les Etats Membres à adopter en faveur du travail décent des politiques cohérentes, fondées sur des approches intégrées, ainsi qu'à faire le bilan des progrès accomplis et des difficultés rencontrées. Il sera ainsi possible de dégager un ensemble d'enseignements et de bonnes pratiques qui faciliteront les décisions concernant les activités futures du BIT dans ce domaine.
- 50.** Des études de cas ont été réalisées pour sept pays: Argentine, Arménie, Brésil, Indonésie, Philippines, République de Moldova et République-Unie de Tanzanie. Au total, 103 entretiens ont été organisés avec des fonctionnaires du Bureau, des mandants de l'Organisation et des représentants d'organisations partenaires au sein du système des Nations Unies.

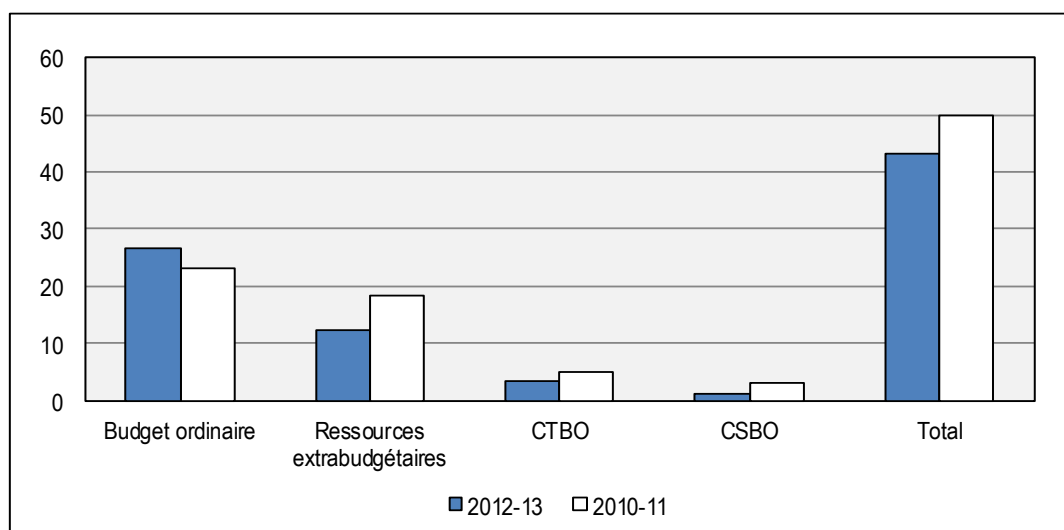
Approche opérationnelle

- 51.** Qu'il soit important d'assurer la cohérence des politiques – à l'intérieur des Etats Membres, mais aussi dans et entre les organisations internationales – pour réaliser l'objectif du travail décent est un constat qui n'a cessé de se confirmer depuis la publication du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (2004), l'adoption par le Conseil économique et social des Nations Unies

(ECOSOC) de la déclaration ministérielle sur la création d'emplois et le travail décent (2006) et la communication de la Commission européenne sur la promotion du travail décent pour tous (2006). La Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en 2008, a quant à elle fourni l'impulsion qui allait permettre de défendre encore plus vigoureusement le principe selon lequel les initiatives engagées pour promouvoir les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent devaient relever d'une stratégie intégrée, tant au niveau mondial qu'à l'échelon national.

- 52.** La finalité du résultat 19 est d'aider les Etats Membres à mettre en place une approche intégrée au service du travail décent et de promouvoir la collaboration avec d'autres institutions multilatérales, en vue de les inciter à transposer l'Agenda du travail décent dans leurs politiques et programmes. L'OIT est invitée à assurer pleinement son rôle en matière d'activités consultatives et de gestion des connaissances et à s'appuyer à cette fin sur les unités du siège, les bureaux régionaux, les équipes de promotion du travail décent et les bureaux de pays. Le résultat est mesuré à l'aide de deux grands indicateurs:
- a) le nombre d'Etats Membres qui, avec l'appui de l'OIT, accordent une place de plus en plus importante au travail décent dans l'élaboration de leurs politiques;
 - b) le nombre d'organismes internationaux ou d'institutions multilatérales importants qui, en collaboration avec l'OIT, intègrent le travail décent dans leurs politiques et programmes.
- 53.** Il convient de souligner que les progrès accomplis par le Bureau eu égard à ces deux indicateurs doivent beaucoup aux activités menées au titre d'autres résultats du cadre stratégique qui se rapportent à la cohérence des politiques. L'évaluation de ces activités et de leurs contributions respectives a été difficile, sachant que les résultats escomptés nécessitent une approche transversale impliquant toutes les unités du Bureau et que la thématique de l'intégration du travail décent se prête relativement mal à l'approche fondée sur les résultats.
- 54.** Le montant total des crédits prévus pour la période biennale 2012-13 s'est élevé à 38 167 605 dollars des Etats-Unis (compte non tenu de la coopération technique financée par le budget ordinaire (CTBO)), soit une augmentation de près de 16 pour cent par rapport au niveau de la période biennale 2010-11. Le montant des dépenses a atteint 43 343 084 dollars E.-U. (CTBO incluse) en 2012-13, contre 49 725 056 dollars E.-U. pour la période biennale 2010-11 (CTBO incluse) (figure 2). Les crédits inscrits au budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires allouées au résultat 19 ont été plus élevés au cours de la dernière période biennale qu'au cours de la précédente. Le montant des ressources extrabudgétaires a été nettement supérieur aux chiffres prévus. Les dépenses au titre de la CTBO ont diminué d'environ 30 pour cent entre 2010-11 et 2012-13.

Figure 2. Dépenses engagées au titre du résultat 19 au cours des périodes biennales 2010-11 et 2012-13 (en millions de dollars E.-U. et par source de financement)



Notes: CTBO: Coopération technique financée par le budget ordinaire; CSBO: Compte supplémentaire du budget ordinaire. Pour les ressources planifiées, les chiffres sont tous repris du programme et budget correspondant: page 83 pour celui de la période biennale 2010-11, page 97 pour celui de la période biennale 2012-13. Les montants des dépenses proviennent des rapports sur l'exécution du programme et budget biennal.

55. Il ressort de l'analyse des résultats définis dans les programmes par pays que ce sont essentiellement les initiatives régionales et mondiales qui ont bénéficié de la coopération technique financée par des ressources extrabudgétaires (CTXB), ce qui indique que le soutien des donateurs aux activités touchant à la cohérence des politiques et à l'intégration du travail décent reste limité à l'échelon national.

Résumé des conclusions

Pertinence

56. L'OIT a su rester pleinement en phase avec les évolutions mondiales, grâce notamment à un dialogue soutenu avec d'autres organismes internationaux. C'est ainsi que les mandats de l'Organisation ont été amenés à adopter le Pacte mondial pour l'emploi en 2009 et que des voies inédites se sont ouvertes pour l'engagement d'initiatives communes avec de grandes organisations internationales, comme l'Union européenne (UE), le Fonds monétaire international (FMI) et le G20. Le but de ces initiatives est de promouvoir des politiques macroéconomiques qui, en matière de travail, tiennent compte à la fois de l'offre et de la demande, visent une croissance économique stable et inclusive et favorisent la cohésion sociale. D'une manière générale, l'OIT a su tirer parti de cette collaboration pour promouvoir l'Agenda du travail décent.
57. Les activités mises en œuvre par l'OIT pour assurer l'intégration du travail décent dans les pays sont au diapason des priorités définies aux plans régional et national. Cette mise en concordance a été facilitée par le fait que les PPTD de deuxième génération ont été élaborés dans un cadre de concertation plus large et alignés sur les plans de développement nationaux.
58. Dans tous les pays couverts par l'évaluation, la stratégie de résultat a consisté à placer l'emploi au cœur des politiques de développement et à mettre l'accent sur le renforcement de la collaboration et du dialogue entre les partenaires sociaux. Cette stratégie gagne en

pertinence lorsque les PPTD reposent sur des évaluations exhaustives des besoins – ce qui n'est pas toujours le cas. On est davantage conscient aujourd'hui que le travail décent contribue au recul de la pauvreté, mais il y aurait lieu de mieux expliciter le lien entre ces deux phénomènes.

59. La stratégie de résultat et la combinaison des stratégies au niveau du pays sont parfois pertinentes pour les priorités des mandants tripartites. La structure tripartite de l'OIT mais aussi l'expérience et le savoir accumulés par l'Organisation au fil des ans sur la question du travail décent constituent des atouts précieux, très appréciés par les organisations multilatérales partout dans le monde. L'OIT, à titre individuel ou dans le cadre d'une collaboration avec d'autres partenaires internationaux, a pris des initiatives qui confirment la nécessité de mettre au point des indicateurs pour mesurer le travail décent – il aurait toutefois été utile de mieux évaluer les capacités statistiques de chacun des pays concernés.

Cohérence et complémentarité

60. La cohérence verticale entre les activités du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays n'a pas été pleinement satisfaisante. Bien qu'il existe des exemples encourageants (tels que la coopération entre l'OIT et le FMI), il est nécessaire d'assurer une plus grande cohérence dans la mesure du travail décent. De nombreuses initiatives⁴ visant à mesurer les progrès accomplis dans le domaine du travail décent préconisent d'accroître la cohérence, dans et entre les pays, et d'accorder davantage d'attention à la formation et au renforcement des capacités analytiques et institutionnelles locales.
61. Il y aurait également lieu de s'appuyer sur les PPTD pour renforcer la cohérence horizontale entre les diverses composantes de la stratégie de résultat.
62. Il existe une forte complémentarité entre la stratégie de résultat et d'autres initiatives mondiales⁵. Au plan local, cette complémentarité est très marquée en ce qui concerne certaines initiatives de l'ONU; elle l'est moins en revanche pour les stratégies d'autres organisations internationales, malgré des exemples de coopération fructueuse, notamment avec le FMI et la Commission européenne.

Efficacité

63. Grâce aux initiatives qu'elle a engagées pour assurer la cohérence des politiques, l'OIT est parvenue à établir des alliances mondiales en faveur de l'intégration du travail décent. On citera notamment le Pacte mondial pour l'emploi, qui visait à inciter les organisations multilatérales à faire de l'Agenda du travail décent une référence systématique des plans de lutte contre la crise; le travail effectué en collaboration avec d'autres institutions, notamment le dialogue engagé entre l'Organisation et le FMI en faveur du travail décent et d'une croissance inclusive, durable et équitable; la présence active de l'OIT dans le débat consacré à l'après-2015 et ses interventions en faveur de l'emploi, du travail décent et d'une croissance inclusive; enfin, les activités entreprises à l'initiative du G20. Ce travail a été facilité par le fait que de nombreuses organisations internationales – l'Organisation des

⁴ On citera notamment les analyses réalisées dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi, les études sur la croissance et l'équité ainsi que les rapports sur les évolutions dans le domaine social et le monde du travail.

⁵ Les négociations concernant le programme pour l'après-2015 dirigées par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), les initiatives conjointes de lutte contre la crise prises par le système des Nations Unies, la parade conçue par le G20 face à la crise, entre autres exemples.

Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)⁶, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁷ et la Commission européenne⁸, par exemple – intègrent la thématique du travail décent dans leur programme d'action. Le Département de l'intégration des politiques⁹ et le Département de la statistique ont participé activement à l'intégration et à la mesure du travail décent. Le projet commun OIT/Commission européenne intitulé «Mesure et suivi du travail décent» a été utilisé efficacement pour renforcer ces initiatives. Un certain défaut de cohérence interne risque toutefois d'atténuer l'impact de cette initiative, en raison notamment de la multiplicité des mécanismes d'évaluation utilisés simultanément¹⁰.

- 64.** L'OIT a réussi à collaborer avec les mandants nationaux pour assurer l'intégration de la thématique du travail décent dans les plans nationaux de développement et les politiques correspondantes. Le niveau d'intégration varie d'un pays à l'autre. En ce qui concerne l'intégration du travail décent dans les politiques sectorielles, la plupart des pays ont réalisé des avancées significatives dans plusieurs domaines¹¹. Le bilan est plus mitigé, voire limité, dans d'autres secteurs. L'un des points forts de l'Organisation est d'avoir mis en lumière les préoccupations des travailleuses quant au travail décent dans les politiques et les programmes.
- 65.** La plupart des initiatives destinées à renforcer les capacités institutionnelles nécessaires à l'intégration du travail décent se sont révélées fructueuses, mais il conviendrait d'accorder davantage d'attention à la pérennisation de ces activités. Il y aurait également lieu de mieux évaluer l'efficacité relative de ces activités de renforcement des capacités par rapport à celle du soutien apporté en amont dans les domaines législatif et réglementaire. On a pu constater d'une manière générale que les activités de renforcement des capacités ont moins d'impact si leur mise en œuvre ne s'inscrit pas dans un contexte suffisamment favorable.
- 66.** Les statistiques du travail ont joué un rôle essentiel, tant pour favoriser l'intégration du travail décent que pour étayer la prise de décisions. Le travail effectué dans ce domaine et l'initiative concernant l'élaboration d'indicateurs du travail décent et de profils par pays concernant le travail décent ont été complémentaires et ont concouru au renforcement des capacités nationales en matière d'analyse. Une plus grande cohérence aurait été, et reste,

⁶ Un site commun a été créé sur les thèmes de l'alimentation, de l'agriculture et du travail décent. Il propose des ressources pour l'intégration du travail décent dans les programmes et les politiques de la FAO (<http://www.fao-ilo.org>).

⁷ Le Conseil d'administration du PNUD a entériné le Pacte mondial pour l'emploi et en a fait un objectif institutionnel en l'intégrant dans les activités opérationnelles de l'Organisation (2010).

⁸ Le Consensus européen pour le développement (2005) et le Programme pour le changement de la Commission européenne (2011).

⁹ Depuis le lancement de la réforme, le Département de la coopération multilatérale (MULTILATERALS) a repris certaines des attributions du Département de l'intégration des politiques.

¹⁰ On mentionnera notamment les profils par pays concernant le travail décent, les analyses réalisées dans le cadre du Pacte mondial pour l'emploi, les études sur la croissance et l'équité ainsi que les rapports sur les évolutions dans le domaine social et le monde du travail.

¹¹ L'élimination des pires formes de travail des enfants, du travail forcé et de la traite des personnes, la promotion de l'emploi des jeunes, l'amélioration de la gestion des migrations de main-d'œuvre, la mise en place de politiques contre la discrimination sur le lieu de travail en constituent quelques exemples notables.

toutefois nécessaire pour les activités concernant les capacités analytiques et devrait s'accompagner d'une meilleure évaluation de l'appropriation par les pays, d'une stratégie de pérennisation et d'une définition plus précise des objectifs visés. Il conviendrait aussi d'encourager les ministères concernés à utiliser les profils et les autres instruments comme autant d'outils d'analyse et de référencement.

67. On peut aisément constater que la notion de travail décent est de plus en plus présente dans les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) ainsi que dans les programmes conjoints des Nations Unies. L'outil du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a permis d'intégrer le travail décent dans les politiques et les PNUAD dans les pays où il a été utilisé, mais son impact a cependant été limité¹².
68. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire ont largement contribué à l'intégration du travail décent, que ce soit au titre de programmes spéciaux ou dans le cadre des alliances régionales officielles.

Efficiences

69. Les dispositifs de gestion verticale de l'OIT ont généralement contribué à l'intégration du travail décent. Toutefois, certaines difficultés persistent, notamment quant à la cohérence verticale et à la nécessité de pouvoir assurer la présence d'experts au niveau régional comme au plan local, l'objectif étant de pouvoir assurer une assistance technique dans le cadre de la collaboration de haut niveau et de répondre rapidement aux demandes d'assistance technique des mandants nationaux.
70. Il semble que les ressources financières soient utilisées de manière efficace et que certaines grandes initiatives mondiales permettent de mobiliser des ressources. Au niveau national, la durée de vie des projets est incontestablement trop courte en regard des objectifs visés, et leur viabilité à long terme est réduite en raison des délais requis pour les procédures d'approbation, le lancement des activités et les transactions.
71. L'OIT est encore peu connue dans certains pays, ce qui ne favorise guère l'intégration du travail décent. Une telle situation est essentiellement due à l'absence d'une stratégie globale de communication. Par ailleurs, les systèmes d'apprentissage institutionnel ne valorisent pas suffisamment l'échange des connaissances et de l'expérience acquise dans le domaine de l'intégration du travail décent.

Impact potentiel et viabilité

72. Le fait que les organisations internationales et multilatérales incorporent le travail décent dans leurs politiques, notamment dans le cadre des consultations relatives au programme de développement pour l'après-2015, constitue une base solide pour une intégration durable. Au niveau national, la prise en compte des composantes du travail décent dans les plans-cadres nationaux se poursuit, mais une action à long terme supposerait que l'on puisse s'appuyer sur des programmes des Nations Unies plus intégrés au plan local, comme le montre le cas des pays qui ont participé à l'initiative «Unis dans l'action».

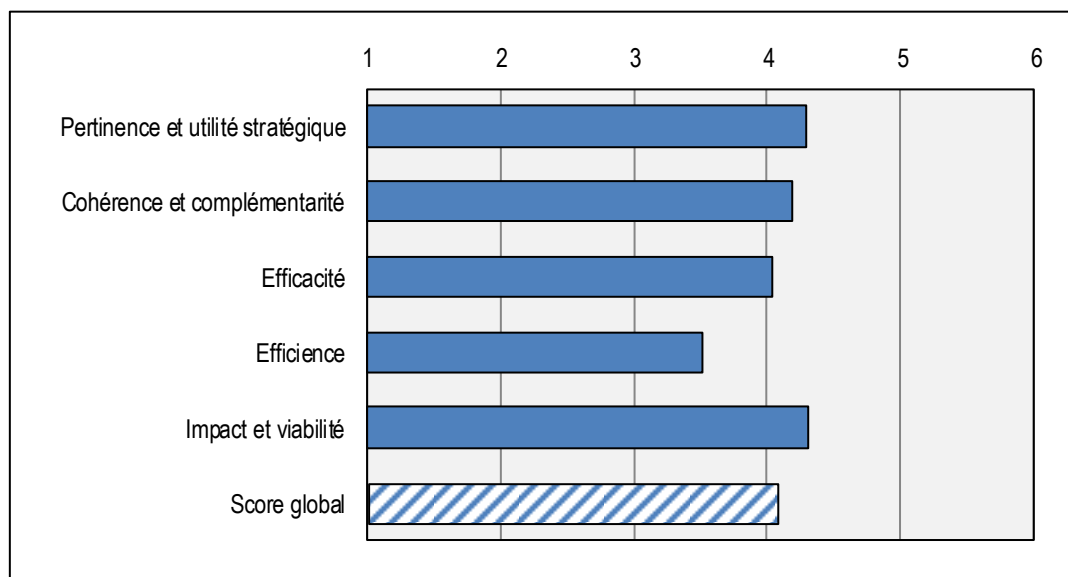
¹² Voir l'évaluation indépendante *Developing the UN CEB toolkit within the decent work campaign* (publiée en décembre 2010) et les études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation.

73. Les activités relatives à l'intégration du travail décent dans les législations et les politiques s'inscrivent dans la durée et devraient avoir par conséquent un impact à long terme, mais des progrès restent encore à faire pour surmonter les difficultés de mise en œuvre.
74. Les activités relatives à la mesure du travail décent ont de fortes chances d'être durables dans les pays qui disposaient déjà des capacités requises ou qui les ont renforcées pendant la mise en œuvre du programme. Dans les autres pays, il faudra accorder davantage de place à la formation et au renforcement des capacités au niveau national et adopter à cet égard une perspective à long terme.
75. Les principaux obstacles à la pérennisation des activités ont été les suivants: une faible adhésion et un financement insuffisant (dans certains pays); un déficit de compétences; des incertitudes quant à la poursuite des activités d'assistance de l'OIT; une cohérence horizontale insuffisante au sein de l'Organisation.

Evaluation globale de la stratégie

76. Globalement, les résultats sont jugés «plutôt satisfaisants». La note la plus élevée a été attribuée au volet «Impact et viabilité» (figure 3), ce qui peut s'expliquer par le fait que le Bureau a réussi à intégrer le travail décent dans les programmes de plusieurs organisations internationales et instances mondiales, qui très probablement continueront de soutenir cette cause sur le long terme. Dans le même ordre d'idées, on a noté que de nombreuses activités menées en amont contribuaient à l'intégration du travail décent dans les politiques et législations nationales.

Figure 3. Efficacité globale de la stratégie relative à la cohérence des politiques de promotion du travail décent



Note: Le système de notation repose sur une échelle de 1 à 6: 1 = très insatisfaisant, 2 = insatisfaisant, 3 = plutôt insatisfaisant, 4 = plutôt satisfaisant, 5 = satisfaisant, 6 = très satisfaisant. Le graphique présente les notes composites attribuées par les membres de l'équipe d'évaluation, sur la base des commentaires des mandants et de leurs propres évaluations des études de cas de pays et des analyses du siège.

Enseignements à retenir

77. L'avantage comparatif de l'OIT est optimisé lorsque l'Organisation est en mesure de fournir des conseils et une assistance techniques pour aider des pays confrontés à des situations nouvelles ou à une crise. L'Agenda du travail décent est mieux accepté lorsque les gouvernements sont conscients qu'il existe un déficit en la matière, sont disposés à dialoguer et sont ouverts à de nouvelles approches. Par ailleurs, une interaction étroite avec d'autres partenaires pour le développement, comme les organismes multilatéraux intervenant dans tel ou tel pays, multiplie les occasions de collaboration et facilite d'autant l'intégration de la thématique du travail décent.
78. Le fait de collaborer avec des instances gouvernementales plus diverses renforcera la visibilité de l'OIT et permettra d'éviter les situations susceptibles de se produire lorsque plusieurs ministères mettent en œuvre des réformes sans se coordonner. Une collaboration plus étroite avec des organisations de la société civile, des organisations non gouvernementales et des groupes de réflexion donnera davantage de poids aux activités de sensibilisation de l'Organisation qui gagnera ainsi en visibilité.
79. Une bonne coordination entre les bureaux régionaux et les bureaux nationaux contribue à optimiser l'impact de leur action. En ce qui concerne la mesure du travail décent (notamment l'établissement des profils nationaux), le bilan des activités est mitigé: en effet, du fait de la diversité des initiatives et des indicateurs mis en œuvre parallèlement, la stratégie a perdu en cohérence et en impact dans certains pays.
80. L'initiative «Unis dans l'action» a permis de donner un nouvel élan aux programmes exécutés conjointement par certaines institutions des Nations Unies et l'OIT, et elle a favorisé l'intégration du travail décent.
81. Les activités de renforcement des capacités ne donnent pas les résultats attendus dès lors que certains grands problèmes d'ordre structurel ne sont pas résolus. Dans de tels cas, il serait souhaitable de réaffecter les ressources prévues pour le renforcement des capacités à des domaines dans lesquels on peut escompter des résultats plus probants.
82. L'intégration du travail décent dans les législations et politiques nationales ne constitue qu'une première étape. Il faudrait que le travail de sensibilisation autour du programme de réforme se voie attribuer davantage d'importance, car il constitue un volet important des activités de renforcement des capacités et doit permettre une meilleure adhésion de la part des utilisateurs des services.
83. Les bureaux nationaux de statistique des Etats Membres ne disposent pas tous des mêmes capacités, d'où la nécessité d'une collaboration diversifiée en vue de l'élaboration des indicateurs et des profils du travail décent. Le choix et la mise au point des indicateurs sont plus faciles dans les pays qui collaborent depuis longtemps avec l'OIT pour améliorer leurs statistiques du travail.

Recommandations

84. **Recommandation 1: Poursuivre les efforts d'intégration du travail décent à l'échelon mondial, en s'appuyant sur l'expérience acquise.** Il est incontestable que l'idée selon laquelle le travail décent contribue au développement humain est désormais largement accréditée et que l'OIT a su nouer de solides alliances pour la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent. La prochaine étape consistera à collaborer avec des instances spécifiques pour poursuivre ce travail de mise en œuvre à l'échelon national. Il est en outre important d'évaluer et de favoriser les complémentarités entre les programmes mondiaux et les initiatives axées sur l'intégration du travail décent.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
MULTILATERALS et bureaux de pays	Elevé	Moyen terme (période couverte par le prochain cadre stratégique)	Oui

- 85. Recommandation 2: Elaborer des stratégies et des procédures permettant de mieux cibler les institutions multilatérales pour l'intégration du travail décent.** La stratégie utilisée par l'OIT pour intégrer le travail décent dans les politiques et les programmes des organismes multilatéraux et des institutions financières devrait être mise en œuvre de manière ciblée et intensive. On accordera la priorité aux résultats durables qui doivent être atteints conjointement dans des délais déterminés, ce qui supposera une délimitation précise des mandats et la possibilité de tirer le meilleur parti des avantages comparatifs. Le suivi des résultats devrait être encouragé.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
MULTILATERALS	Moyen	Moyen terme	Oui

- 86. Recommandation 3: Continuer de renforcer l'avantage comparatif de l'OIT en matière de travail décent et de statistiques du travail.** Pour amener les organismes multilatéraux et les institutions financières à s'intéresser de plus près aux liens existant entre le travail décent et le développement socio-économique durable – liens désormais attestés par des données concrètes –, le rôle de l'OIT à cet égard doit être précisément défini. Par ailleurs, les mandants attendent de l'Organisation qu'elle les aide à renforcer leurs capacités pour la mesure du travail décent. Il faut donc que l'OIT tire encore plus parti de l'avantage comparatif dont elle dispose dans ce domaine. La présence d'experts aux niveaux régional et local est une question qui mérite une plus grande attention.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
MULTILATERALS et Département de la statistique	Elevé	Moyen terme (période couverte par le prochain cadre stratégique)	Oui (budget pour les produits de la connaissance et ressources en termes de temps de travail du personnel)

- 87. Recommandation 4: Elaborer et proposer une stratégie claire sur les futures approches relatives à la mesure du travail décent.** L'ensemble des mesures du travail décent souffre actuellement d'un manque de clarté auquel il convient de remédier. Les évaluations antérieures et les entretiens menés avec les mandants dans le cadre de la présente évaluation font apparaître une multiplicité de modèles analytiques. Bien que ces produits soient appréciés pour leur qualité, il existe une certaine confusion quant à l'utilisation des diverses études et analyses et quant à celles qu'il convient de retenir comme points de référence pour l'élaboration des PPTD ou pour des débats sur les enjeux stratégiques. Le Bureau doit clarifier ces questions avec les bureaux de pays et leur donner également la possibilité de rendre compte de leurs réalisations.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
Siège	Elevé	Court terme	Non

- 88. Recommandation 5: Veiller à ce que le prochain cadre stratégique définisse clairement le mandat de l'OIT concernant la mesure et l'intégration du travail décent.** Alors que le Bureau prévoit de se doter d'un nouveau cadre stratégique qui entrera en vigueur après 2015 et délimite les domaines d'action prioritaires, il est important que ses intentions concernant la mesure et l'intégration du travail décent soient exprimées sous la forme de résultats

mesurables. Il conviendra à cet effet de définir clairement et d'aligner la structure organisationnelle et le cadre de résultats correspondants dans le futur cadre stratégique.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
Siège (Directrice générale adjointe pour les politiques)	Elevé	Court terme	Non

- 89. Recommandation 6: En cas de graves problèmes structurels, l'assistance doit porter en priorité sur leur résolution et non sur le renforcement des capacités.** Cette approche peut être essentielle pour accroître l'intégration de l'Agenda du travail décent. Les activités de renforcement des capacités en tant que telles n'ont que peu d'impact lorsque les cadres réglementaires qui régissent toutes les composantes du travail décent – des lois et politiques sectorielles à celles qui concernent la liberté syndicale et le dialogue social – sont fragiles. L'amélioration de ces cadres permettrait de fonder le renforcement des capacités sur une base plus solide. En outre, le fait même d'engager avec les mandants une réflexion sur les questions touchant aux politiques et aux réglementations constitue en soi une manière efficace de renforcer les capacités.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
Bureaux de pays	Moyen	Long terme	Etablissement d'un ordre de priorité pour l'affectation des ressources

- 90. Recommandation 7: Améliorer les évaluations de la viabilité dès le stade de la conception des activités en gardant à l'esprit l'importance qu'il y a à concevoir des initiatives pérennes.** En matière de renforcement des capacités, les besoins des organismes publics chargés de la mise en œuvre sont trop importants. Si l'on tient compte également des contraintes financières et du taux élevé de rotation du personnel que connaissent certains gouvernements, la pérennisation de l'action peut se révéler difficile. Il est donc important de procéder à une évaluation des besoins dès les phases initiales, de manière à pouvoir y répondre avec davantage de réalisme.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
MULTILATERALS et bureaux de pays	Elevé	Long terme	Non

Réponse du Bureau

- 91. Recommandations 1 et 2:** Le Bureau reconnaît pleinement qu'il est important de poursuivre les activités d'intégration à l'échelle mondiale. Il a réalisé au cours des dernières années des avancées significatives dans le domaine de la promotion du travail décent, notamment en participant à la lutte contre la crise financière et économique, dans le cadre des activités liées au Pacte mondial pour l'emploi et des initiatives conjointes de lutte contre la crise prises par le système des Nations Unies, ainsi qu'en apportant son appui au G20. Il ne faudrait pas pour autant tenir ces progrès pour acquis, et le Bureau va concentrer ses efforts sur les organisations qui, par leur mandat et leur complémentarité, sont à même d'assurer un impact maximal à l'action menée. Le Bureau est également conscient que la finalisation et l'adoption du programme de développement pour l'après-2015 vont s'accompagner de nouvelles opportunités, mais aussi de nouveaux défis pour l'intégration de l'Agenda du travail décent. Au niveau national, la collaboration avec d'autres institutions du système des Nations Unies implique nécessairement de participer à la programmation conjointe des initiatives «Unis dans l'action» et de continuer d'harmoniser les priorités des PPTD avec celles des PNUAD.

- 92. Recommandation 3:** Depuis 2009, le BIT s'emploie à améliorer ses activités dans le domaine des statistiques en renforçant les capacités des statisticiens du travail au niveau régional en Afrique, dans les Amériques et en Asie. Il a également reconfiguré sa base de données en fusionnant les données avec celles d'ILOSTAT. D'importants déficits de données statistiques ayant été constatés, le Bureau s'est attaché à renforcer sa présence au niveau national en comblant ces déficits et en aidant les pays à établir les principales statistiques du travail et à définir des indicateurs du travail décent. On a constaté que les partenariats avec les donateurs ont joué un rôle capital dans l'accomplissement de cette tâche et qu'il était également essentiel de renforcer la capacité du Bureau à assurer en temps voulu l'assistance technique requise. Cet appui concerne la production des statistiques de base (à l'aide d'enquêtes, des registres administratifs et d'autres sources) et la mise en place de systèmes d'information sur le marché du travail permettant de suivre l'exécution des programmes de promotion du travail décent sur le terrain. En affinant ses concepts statistiques afin de mieux cerner certaines variables du monde du travail (travail, emploi, sous-utilisation, informalité, par exemple), le Bureau est parvenu à introduire des changements sensibles dans la manière dont les pays définissent et appréhendent l'information; il importera de suivre ces changements et de les concrétiser sur le terrain, avec le soutien du BIT. Cette tâche présente un intérêt tout particulier pour l'intégration du travail décent au niveau national, dans la mesure où elle implique un débat avec les mandants et avec d'autres organismes d'aide au développement. L'OIT est considérée comme l'organisation ayant compétence pour élaborer les normes statistiques et les définitions relatives au travail décent, et cette responsabilité contribue à la pleine intégration de ces notions.
- 93. Recommandation 4:** En mars 2013, les délégués à la 317^e session du Conseil d'administration ont examiné le programme de l'OIT sur la mesure du travail décent et ont noté que l'établissement des profils par pays concernant le travail décent serait achevé à la fin de la période biennale 2012-13 et que des évaluations de ces travaux allaient être effectuées. Deux évaluations ont déjà eu lieu: une évaluation indépendante du projet conjoint OIT/Commission européenne «Mesure et suivi du travail décent» et un bilan du programme plus large de l'OIT sur la mesure du travail décent. Un document d'information sur ces évaluations a été préparé pour la 322^e session du Conseil d'administration (novembre 2014) et sera examiné par la Section institutionnelle. Le Bureau fournit des informations au Conseil d'administration sur l'évaluation du programme de travail consacré aux indicateurs du travail décent et aux profils par pays. Il constate qu'il devra approfondir sa réflexion sur la meilleure manière de rationaliser les divers outils d'analyse conçus ces dernières années pour répondre aux besoins des mandants.
- 94. Recommandation 5:** Il est indiqué dans l'évaluation du résultat 19 que l'intégration du travail décent devrait tenir compte des efforts déployés pour atteindre les autres résultats du cadre stratégique et que le résultat 19 n'est pas particulièrement en adéquation avec les 18 autres résultats thématiques. Dans les propositions de programme et de budget et le projet de plan stratégique de transition pour 2016-17, plusieurs éléments clés de l'ancien résultat 19 qui se rapportent à la collaboration de l'OIT avec le système multilatéral et aux activités menées au niveau national seront intégrés dans le nouveau résultat attendu en matière de gouvernance, qui prévoit des activités de sensibilisation en faveur du travail décent. Il s'agira également de mettre en évidence le travail de communication entrepris par l'OIT pour accroître la visibilité de l'Agenda du travail décent. Le Bureau attend avec intérêt les orientations du Conseil d'administration concernant l'avenir du programme sur la mesure du travail décent, orientations qui lui permettront de décider quelle place il convient d'assigner à ce programme dans le cadre stratégique.

95. Recommandations 6 et 7: Assurer la présence d'une infrastructure institutionnelle de base et/ou d'un environnement propice pour garantir que les activités de renforcement des capacités seront utiles et auront l'impact voulu constitue un enjeu important, qui dépasse le cadre des activités entreprises au titre du résultat 19 et relève de la stratégie d'assistance prévue par le Bureau pour aider les pays au moyen des PPTD et des projets de coopération technique. Un certain nombre d'évaluations, y compris celle du projet OIT/Commission européenne «Mesure et suivi du travail décent» mis en œuvre au titre du résultat 19, tirent les leçons de l'expérience acquise en matière de sélection des pays et du danger qu'il y a à vouloir concevoir des programmes et des projets sur un modèle unique. Ces constatations s'appliquent aussi à la question de la pérennisation. Le Bureau est sensible à l'observation formulée dans l'évaluation selon laquelle il devrait être plus sélectif et plus stratégique dans ses activités de renforcement des capacités.

Partie III. Evaluation indépendante des stratégies et activités du programme par pays de promotion du travail décent de l'OIT en Afrique du Nord: 2010-2013

But de l'évaluation

96. L'évaluation de haut niveau constitue la première évaluation groupée des stratégies et activités de promotion du travail décent de l'OIT dans la sous-région de l'Afrique du Nord. L'évaluation a porté sur l'appui du Bureau aux gouvernements et aux partenaires sociaux en Algérie, en Egypte, en Erythrée, en Libye, au Maroc, au Soudan, au Soudan du Sud et en Tunisie dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour remédier aux déficits de travail décent. A cette fin, on a notamment évalué les priorités stratégiques sous-régionales, les stratégies et feuilles de route nationales, les projets de coopération technique et les activités d'assistance technique menées à bien durant la période 2010-2013. On a essentiellement cherché à savoir si les stratégies et activités de l'OIT ont effectivement apporté un appui aux mandats nationaux dans leurs priorités et dans leurs efforts pour faire face aux déficits de travail décent.

Approche opérationnelle

97. Dans le contexte du Printemps arabe, l'OIT était bien positionnée stratégiquement avec un mandat et des services qui devaient susciter de fortes attentes. Cela signifiait aussi que l'Equipe d'appui technique au travail décent pour l'Afrique du Nord et bureau de pays pour l'Egypte, l'Erythrée et le Soudan (ETD/BP-Le Caire) et le bureau de pays de l'OIT pour l'Algérie, la Libye, le Maroc et la Tunisie (BP-Alger) disposent des ressources et d'une souplesse suffisantes et que le Bureau régional pour l'Afrique (BR-Afrique) et le siège soient suffisamment prompts à réagir pour combler les déficits de ressources susceptibles de survenir durant cette période où les opportunités et les opérations ont augmenté de façon exponentielle. Il n'était pas possible de répondre efficacement à cette demande avec le niveau de ressources affectées à ces bureaux avant les soulèvements. Il fallait aussi faire preuve de souplesse tant au niveau du bureau de pays qu'au niveau des opérations.

98. Les interventions de l'OIT ont permis de faire face aux déficits de travail décent en favorisant des programmes de développement de l'esprit d'entreprise, en élaborant des politiques visant à mettre en œuvre les normes internationales du travail et les principes et droits fondamentaux au travail et en renforçant le dialogue social. Malheureusement, les besoins de la sous-région étaient tels que les efforts mis en œuvre n'ont pas toujours permis d'y répondre, mais la pertinence des stratégies et activités de l'OIT dans la sous-région ne saurait être remise en question.

99. Les répercussions des soulèvements survenus en Afrique du Nord ont exigé une assistance urgente de la part de l'OIT, qui s'est traduite par de nouvelles opportunités d'intervention, au niveau tant national que local. Ces nouvelles activités ont consisté essentiellement à créer des possibilités de travail informel dans les zones urbaines et rurales. Les interventions de ce type demeurent la norme pour de nombreuses économies de la sous-région. Ainsi, les stratégies et programmes de l'OIT vont dans le sens des résultats escomptés des futurs programmes par pays qui porteront sur l'emploi rural et informel, comme prévu dans le programme et budget pour 2016-17, ainsi que dans les domaines de première importance pour 2014-15.

Résumé des conclusions

Pertinence

100. En l'absence de PPTD complets – qui dans certains cas en étaient encore au stade de la conception juste avant que les troubles politiques n'éclatent –, l'OIT a mis au point des feuilles de route non contraignantes. Ces feuilles de route ont permis de donner une direction stratégique et d'assurer la pertinence et la cohérence des activités relatives aux programmes et aux projets, ainsi que des résultats des programmes par pays ultérieurs à 2011. L'équipe d'évaluation a jugé ces activités tout à fait pertinentes par rapport aux priorités nationales, en dépit de la forte instabilité politique et institutionnelle qui régnait dans la sous-région.
101. De plus, les travaux d'évaluation ont permis de constater que ces feuilles de route et les résultats correspondants des programmes par pays cadrent avec le mandat de l'OIT, les résultats du programme et budget et la Stratégie pour l'Afrique du Nord, 2011-2015. Ces feuilles de route et ces résultats concordent avec les priorités et préoccupations qui sous-tendent les dispositifs et les programmes nationaux des gouvernements pour le développement ainsi qu'avec les priorités des partenaires sociaux. Les priorités du travail décent et les besoins en matière d'emploi, de protection sociale et de dialogue social ont donc été soit constantes, soit plus fortement exprimées pendant toute la période. L'établissement de cadres complets pour les PPTD demeure une priorité. Il reste que, pour obtenir de véritables résultats, la capacité technique de l'OIT et de ses partenaires dans l'ensemble de la sous-région doit encore être renforcée, notamment dans les domaines des migrations, de la traite des personnes et de la protection sociale.
102. Malgré les efforts déployés par l'OIT pour mettre au point des stratégies et des feuilles de route en temps voulu pour les pays d'Afrique du Nord en transition, des mandats nationaux de premier plan interrogés, tels que les membres des équipes des pays des Nations Unies, d'importants donateurs, des partenaires des Nations Unies et quelques membres du personnel du BIT, en ignoraient l'existence. Cela montre que ces stratégies ont servi des besoins immédiats et ponctuels dans des pays en transition qui n'étaient pas dotés d'un PPTD complet et que les institutions partenaires ont connu une forte rotation de leur personnel durant cette période. Deux questions appellent une attention immédiate: i) la participation tripartite inégale à l'élaboration des stratégies et feuilles de route existantes; et ii) l'importance de la communication interne et externe pour parvenir efficacement aux objectifs stratégiques visés par ces stratégies et feuilles de route. Les stratégies et feuilles de route restent d'actualité, d'autant plus qu'elles sont alignées sur les résultats du programme et budget pour la période en cours, les résultats des programmes par pays et les priorités nationales.

Cohérence et valeur ajoutée

- 103.** Les deux plus grands avantages comparatifs de l'OIT résident dans son approche tripartite et son cadre normatif pour les normes internationales du travail. Il serait utile de les mettre plus activement à profit et de les faire mieux connaître, compte tenu notamment du développement des synergies avec d'autres organismes des Nations Unies et programmes conjoints et avec des partenaires dépourvus de ces atouts essentiels. Il apparaît néanmoins manifeste, d'après les études réalisées, qu'en Afrique du Nord les projets et activités d'assistance technique du BIT ont contribué à une meilleure compréhension des normes de l'OIT, ce qui ouvre la voie à un travail plus poussé aux fins de la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail.
- 104.** Il a été constaté dans le cadre de l'évaluation qu'il est nécessaire de concevoir et d'appliquer des approches plus systématiques à la lumière des analyses de la situation nationale, des évaluations de risques et de bases de référence adaptées afin que l'appui des donateurs puisse être plus cohérent et efficace. Des observateurs extérieurs ont relevé un certain défaut de cohérence dans les interventions de l'OIT: en partie en raison d'un manque d'information sur les travaux de l'OIT et d'une représentation insuffisante ou insuffisamment claire. La décision prise par le Bureau régional pour l'Afrique d'assigner la responsabilité de la gestion des projets en Afrique du Nord (à l'exception de l'Algérie) au BP-Le Caire et de garder la représentation «politique» pour le Maghreb au bureau de pays à Alger, bien qu'elle procède d'une intention louable, risque d'avoir renforcé cette perception.
- 105.** L'OIT est consciente de ces lacunes en matière de capacité et d'organisation qui limitent les possibilités de garantir plus de cohérence, de synergies et de valeur ajoutée dans les activités qu'elle mène dans la sous-région. Le renforcement de la cohérence a fait l'objet d'importants débats à l'OIT en Afrique du Nord, et les décisions prises lors des journées de réflexion organisées en février 2014 témoignent d'une volonté de trouver des solutions.

Efficacité

- 106.** Les interventions de l'OIT n'ont pas été aussi efficaces que prévu, en grande partie à cause des problèmes suivants: faible participation tripartite; capacité réduite des entités de l'administration du travail; lourdeur des procédures administratives; ressources internes limitées; inefficiences dans l'appui financier et administratif au siège; fragilité de la situation politique dans les pays; et préoccupations de l'OIT liées à la sécurité, du fait qu'elle travaillait en situation de crise. De plus, certaines activités de coopération et d'assistance techniques ont été trop ambitieuses et de trop courte durée, ce qui a limité les chances d'atteindre tous les résultats attendus.
- 107.** En outre, l'efficacité des interventions du Bureau a été compromise par une communication et une coopération inadéquates entre les bureaux de l'OIT concernés dans la région, ce qui a créé une certaine confusion au sein des mandants quant aux rôles et responsabilités des différents acteurs et affaibli la représentation au niveau de l'équipe de pays des Nations Unies. Une présence limitée dans le pays a fait manquer à l'OIT d'importantes opportunités qui cadraient avec son mandat (à savoir, des projets en faveur de l'emploi exécutés par le PNUD et d'autres programmes de développement interinstitutions).
- 108.** Cela ne veut pas dire que le personnel du Bureau et le personnel de projet en Afrique du Nord n'ont pas fait preuve de diligence. Tous les membres du personnel affectés à différentes tâches (technique, programmation, gestion de projet, administration ou appui) ont fait preuve d'un remarquable dynamisme, de solides compétences et d'une grande conscience professionnelle. Ils ont ainsi acquis une réputation de fonctionnaires efficaces

et motivés. Toutefois, l'expertise de certains d'entre eux n'a pas été suffisamment mise à profit, notamment lorsque des spécialistes techniques auraient pu participer davantage à des activités de programmation pour faire en sorte que les normes internationales du travail, les principes et droits fondamentaux au travail et les questions d'égalité entre les sexes soient intégrés dans l'ensemble des projets.

Efficience

- 109.** D'une manière générale, l'ETD/BP-Le Caire a fait preuve d'une formidable efficacité, d'autant plus qu'il était confronté à des problèmes de sous-effectifs sur les plans administratif et opérationnel, ce qui fait que des fonctionnaires chargés des programmes et des projets ont dû assumer des tâches multiples. La croissance soudaine des programmes et les nombreux changements politiques, économiques et sociaux ont nécessité une gestion souple et inventive, qui a créé un esprit de respect mutuel et de solidarité entre les collègues de la région. Malgré une capacité réduite, l'OIT a réussi à apporter des contributions significatives à la réforme des politiques et des législations, encore que l'impact de ces réalisations dépendra de l'appui futur et de la capacité requise. La signature d'un contrat social en Tunisie et l'élaboration de politiques nationales de l'emploi exhaustives en Tunisie, au Maroc et au Soudan sont des exemples qui illustrent bien l'efficacité des services consultatifs techniques du BIT. Deux études commandées par le BP-Alger sur les défis, perspectives et politiques pour l'emploi et la croissance et sur les estimations, tendances et politiques de l'économie informelle en Algérie méritent d'être signalées. L'équipe d'évaluation estime que l'OIT-Afrique du Nord a largement atteint les objectifs fixés, eu égard aux contraintes exceptionnelles de la période et à l'instabilité de la situation.
- 110.** Parmi les facteurs importants qui ont pesé sur l'efficacité des projets, on peut citer les fréquents changements politiques, et notamment les changements de ministres. Les études de cas nationales montrent à quel point l'instabilité politique et institutionnelle a compromis la bonne mise en œuvre des programmes et projets et empêché de parvenir aux résultats escomptés. Les membres de l'équipe d'évaluation de haut niveau notent à quel point les plates-formes de coordination tripartite, telles que les comités directeurs qui ont été institués pour certains projets, constituent une bonne pratique qui mérite d'être reprise dans tous les projets pour contribuer à l'efficacité et à l'impact des programmes, de même qu'à leur pertinence et leur cohérence.
- 111.** Les changements attendus dans les méthodes de gestion à l'ETD/BP-Le Caire et au BP-Alger durant cette évaluation pourraient constituer l'occasion de réaffecter des ressources de l'OIT aux priorités stratégiques. Des capacités techniques supplémentaires dans des domaines comme la protection sociale, le dialogue social, les migrations et la traite des personnes sont nécessaires pour gérer le développement de l'ETD/BP-Le Caire et faire face aux déficits de travail décent dans la sous-région.

Impact

- 112.** L'engagement et les efforts correspondants des gouvernements et des partenaires sociaux détermineront en fin de compte le résultat et l'impact des stratégies et mesures du BIT. Pour la plupart des projets soumis au présent examen, maintenir le rythme au-delà de la durée souvent trop courte des projets demeure un défi pour parvenir à un résultat significatif.
- 113.** L'équipe d'évaluation a pu constater que le personnel du BIT ne ménageait aucun effort pour assurer des services consultatifs, appliquer les produits/outils de la connaissance, renforcer les capacités et gérer des projets. Certaines de ces activités semblent toutefois dispersées et manquer de direction stratégique, ce qui a conduit à des doubles emplois et a

limité les synergies entre les projets et les organisations. Il s'agit d'un point faible fréquemment observé dans l'action interinstitutions qui peut atténuer les effets recherchés et compromettre la pérennisation des résultats obtenus.

- 114.** Les résultats, l'impact et la viabilité des mesures adoptées par l'OIT ont été difficiles à évaluer en raison du manque de contrôle et de données d'évaluation aux niveaux du projet et du programme, tant au sein de l'OIT que chez les partenaires d'exécution nationaux. La présente évaluation a pu confirmer les conclusions de divers autres rapports d'évaluation de projets et programmes, qui attribuent l'absence de ces données à différentes causes: i) la faible évaluabilité des cadres logiques des projets; et ii) des cadres inappropriés ou non existants pour les activités de contrôle et d'évaluation aux niveaux du projet, du pays et de la sous-région. Néanmoins, il a été remédié à ces lacunes dans le cas des projets exécutés durant la deuxième période biennale à l'étude.

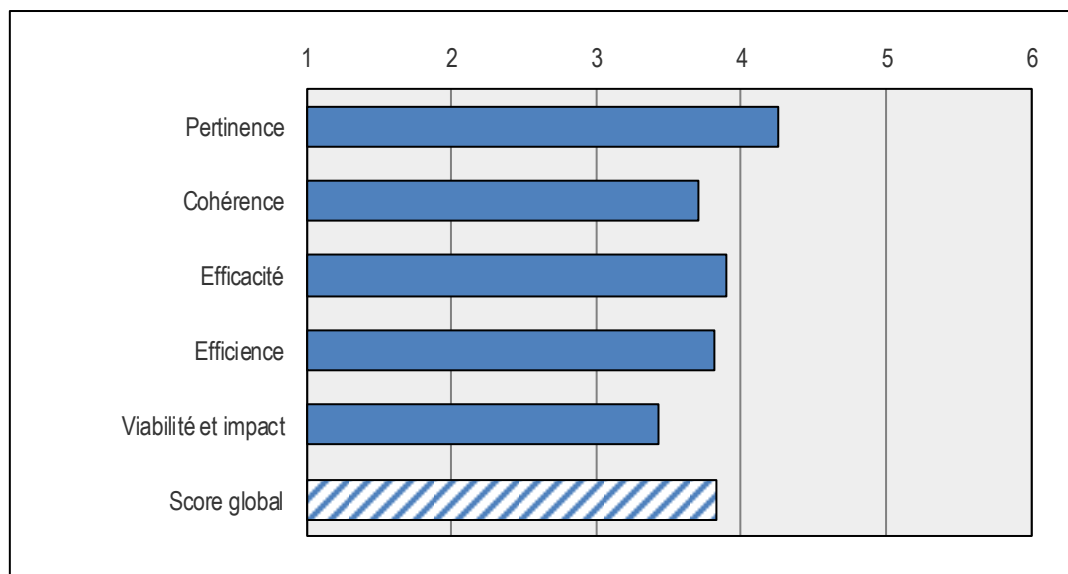
Viabilité

- 115.** Enfin, la faible capacité de nombreuses institutions gouvernementales, le taux de rotation élevé du personnel, le manque de volonté politique et d'engagement de la part des gouvernements et la nécessité pour les partenaires sociaux de mieux s'approprier les résultats nuisent à la viabilité. De plus, la courte durée de certains projets et le fait que l'OIT et des gouvernements accordent une attention et des moyens limités à la programmation et aux activités de suivi et de consolidation des résultats risquent de compromettre les perspectives à long terme de ces projets. L'équipe chargée de l'évaluation de haut niveau n'a pas relevé l'existence de stratégies claires en matière de viabilité dans la plupart des opérations qu'elle a examinées. Dans certains cas, des décisions tactiques ont été prises pour produire des résultats et garantir leur viabilité. Cela est particulièrement courant dans les activités de renforcement des capacités orientées vers les personnels permanents des ministères, visiblement pour garantir une certaine continuité malgré les remaniements ministériels incessants et pour inscrire les travaux dans la durée.
- 116.** En plus d'associer pleinement les mandants nationaux, certaines activités font appel à des organisations de la société civile, ce qui contribue à créer une mobilisation civique durant les projets mais risque de limiter leur viabilité en raison des ressources et des capacités financières et humaines limitées de ces organisations. Il reste que leur rôle dans l'exécution des tâches et dans les activités des comités directeurs nationaux et des comités consultatifs des projets a favorisé la viabilité des programmes de l'OIT et la réalisation des projets, tout en promouvant le tripartisme et en renforçant l'appropriation des projets au niveau local.

Performance globale

- 117.** Le bilan global effectué selon les critères d'évaluation montre que la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des activités ont été jugées pour certaines proches de «plutôt satisfaisant» et que pour d'autres les notes se situaient à la limite supérieure de cette fourchette. L'impact et la viabilité n'ont pas obtenu des notes aussi élevées, plus proches de «plutôt insatisfaisant». Le score global est proche de «plutôt satisfaisant» et doit être apprécié à la lumière des nombreuses contraintes susmentionnées.

Figure 4. Performance globale des stratégies de promotion du travail décent en Afrique du Nord



Note: L'évaluation utilise une échelle à six niveaux: 1 = très insatisfaisant, 2 = insatisfaisant, 3 = plutôt insatisfaisant, 4 = plutôt satisfaisant, 5 = satisfaisant, 6 = très satisfaisant. Le graphique présente les notes composites attribuées par les membres de l'équipe d'évaluation sur la base des évaluations du personnel du BIT, des informations en retour des mandants et de leurs évaluations tirées d'analyses de documents, d'entretiens et d'études de cas par pays.

Enseignements à retenir

- 118. Premier enseignement:** Le potentiel et les compétences uniques de l'OIT garantissent la participation continue des mandants aux activités de programmation et à la planification et à l'exécution des projets. En théorie, c'est là le moyen de créer un sentiment d'appropriation et d'améliorer la mise en œuvre. Il s'agit toutefois de travaux à très forte intensité de main-d'œuvre, qui exigent un ensemble spécifique de compétences techniques, une étroite collaboration entre des spécialistes et des capacités renforcées en ce qui concerne la conception de projets selon la méthode de la gestion axée sur les résultats.
- 119. Deuxième enseignement:** La protection sociale est l'un des trois volets de la stratégie élaborée pour l'Afrique du Nord, qui en reconnaît donc l'importance. Toutefois, l'OIT n'a pas été en mesure d'assurer les prestations attendues dans ce domaine. Les leçons tirées des études de cas montrent l'importance et les résultats que peut avoir un projet spécialement consacré à la protection sociale dans tous les pays, appuyé par des spécialistes compétents au sein des équipes de promotion du travail décent. Tous les pays ont besoin d'aide pour renforcer leur protection sociale, et cet appui doit nécessairement faire partie intégrante de l'assistance du BIT en faveur du développement.
- 120. Troisième enseignement:** Les initiatives sous-régionales et régionales doivent être périodiquement et régulièrement examinées pour s'assurer qu'elles continuent de répondre aux besoins spécifiques des pays, et des analyses de risques doivent être entreprises, qui tiennent compte des capacités existantes au niveau du pays et de la sous-région pour favoriser une mise en œuvre adéquate des activités.
- 121. Quatrième enseignement:** Etant donné que les matériels de formation et les outils de partage des connaissances de l'OIT sont appréciés et ont fait la preuve de leur efficacité dans la sous-région, il serait judicieux d'investir dans des méthodes et des moyens qui permettent de garantir un échange de connaissances, la mise à jour et l'enregistrement des évaluations ainsi qu'un suivi en temps utile. Parmi les produits de la connaissance demandés dans l'ensemble de la région, on peut citer les études et les conseils stratégiques du BIT sur

l'emploi informel et rural. Davantage d'informations sur les normes de l'OIT et leur application sont également nécessaires et devraient si possible être disponibles en arabe.

- 122. Cinquième enseignement:** La répartition actuelle des rôles et des fonctions entre le BP-Le Caire et le BP-Alger est difficile à imaginer à première vue. La séparation des représentations politiques (gérées à Alger) et des responsabilités techniques et administratives (gérées au Caire) a créé une fausse dichotomie qui se traduit par un surcroît de contraintes pour les opérations sous-régionales complémentaires.
- 123. Sixième enseignement:** La réaction rapide de l'OIT face aux nouvelles opportunités impose de renforcer les capacités d'administration et de programmation. L'augmentation soudaine du volume des opérations gérées par l'ETD/BP-Le Caire a également créé des besoins supplémentaires au niveau du bureau de pays qui doit disposer de ressources d'appui au programme suffisantes pour gérer le portefeuille des activités de coopération technique pour la sous-région de l'Afrique du Nord.
- 124. Septième enseignement:** Une meilleure communication avec les équipes de pays des Nations Unies, les mandants nationaux, les partenaires sociaux et certains médias contribuerait à mieux faire connaître les travaux de l'OIT et à renforcer leur pertinence au niveau des pays.
- 125. Huitième enseignement:** Les ambiguïtés observées quant à la répartition des rôles et fonctions en matière de représentation ont abouti à une coordination insuffisante aux niveaux tant interne qu'externe qui a eu un effet négatif sur la pertinence et la cohérence des opérations de l'OIT dans la sous-région et sur les perceptions extérieures; il peut s'ensuivre une perte d'opportunité pour la programmation des activités et les prestations de services de l'OIT.

Recommandations

- 126. Recommandation 1:** L'élaboration d'un PPTD complet demeure un objectif et une priorité pour la plupart des parties prenantes. Les programmes et projets de l'OIT dans la sous-région devraient passer du mode de gestion de crise à des interventions plus durables fondées sur un dialogue social solide et une participation tripartite tout au long du cycle du programme ou du projet. Pour cela, il faut mettre au point des stratégies opérationnelles et/ou des feuilles de route à moyen et à long terme dans le cadre d'un PPTD et une stratégie sous-régionale de l'OIT de promotion du travail décent qui fassent participer pleinement les mandants et les partenaires sociaux nationaux à la conception et à la mise en œuvre des processus de contrôle et d'évaluation.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
ETD/BP-Le Caire, en étroite coopération avec le BP-Alger et le BR-Afrique	Elevé	Six mois	Inconnues

- 127. Recommandation 2:** Dans le cadre des opérations de l'OIT en Afrique du Nord, les spécialistes des équipes d'appui technique au travail décent devraient davantage être associés à la programmation et à la gestion des cycles des projets depuis leur conception jusqu'à leur évaluation. Cette pratique appelle des réunions plus fréquentes et mieux intégrées du personnel concerné afin de garantir un meilleur échange d'expériences et de connaissances entre les membres du personnel du BIT de l'ensemble de la sous-région.

Unité responsable	Degré de Priorité	Durée	Incidences sur les ressources
ETD/BP-Le Caire, BP-Alger	Moyen	Six mois	Aucune attendue

- 128. Recommandation 3:** L'OIT devrait mettre en place une plate-forme sous-régionale de partage des connaissances, y compris en langue arabe, pour développer la coopération entre les spécialistes des équipes de promotion du travail décent, les bureaux de pays, le personnel de projet et les mandants tripartites dans l'ensemble de la sous-région. Cette plate-forme faciliterait l'accès aux rapports sur la mise en œuvre des projets, aux évaluations, aux études thématiques et aux autres produits de la connaissance par l'intermédiaire d'une interface trilingue (arabe, anglais et français) reliée au site Web de l'OIT.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
ETD/BP-Le Caire, BP-Alger	Moyen	Douze mois	Le niveau des ressources requises peut être moyen ou élevé, en fonction des installations et de l'appui fournis par le siège

- 129. Recommandation 4:** Etablir et tenir à jour une base de données sur les activités de formation, qui constituerait un outil essentiel pour suivre, contrôler et développer les activités de renforcement des capacités et en rendre compte. Une telle base de données ferait partie d'un système plus large de diffusion des connaissances conçu et tenu à jour avec la participation des conseillers techniques principaux, des équipes de promotion du travail décent et du personnel de direction pour garantir un accès commode aux matériels de formation.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Implications sur les ressources
ETD/BP-Le Caire, BP-Alger	Moyen	Douze mois	Des ressources pourront être nécessaires

- 130. Recommandation 5:** Pour intervenir *dans* et *sur* les situations de crise, l'OIT doit faire face à trois grands problèmes qui compromettent l'efficacité et l'efficacé de ses opérations dans la sous-région: i) une pénurie de compétences pour s'occuper des domaines prioritaires de la sous-région; ii) des calendriers de lancement et d'exécution irréalistes pour des programmes et des projets mis en œuvre dans des situations de crise; et iii) des carences dans les domaines de la formation, des systèmes et des équipements pour permettre le déroulement des opérations dans des environnements logistiques et des conditions de sécurité variables.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
ETD/BP-Le Caire, BP-Alger	Moyen	Douze mois	Des ressources pourront être nécessaires

- 131. Recommandation 6:** Les capacités et les ressources devraient être proportionnelles au volume du portefeuille de la coopération technique. Dans le cas de la sous-région de l'Afrique du Nord, il y a un risque que le décalage entre la capacité du Bureau et le volume du programme et des activités de coopération technique de la sous-région ne compromette la réalisation des résultats prévus dans la stratégie de l'OIT pour l'Afrique du Nord. L'OIT devrait trouver des solutions pour combler ces déficits de ressources et de capacités en temps réel au lieu d'attendre la période biennale suivante pour effectuer les ajustements nécessaires.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
PROGRAM et BR-Afrique	Elevé	Six mois	Un ajustement des ressources existantes est nécessaire

- 132. Recommandation 7:** L'ETD/BP-Le Caire doit collaborer avec les coordonnateurs nationaux et le BP-Alger pour les aider à mettre au point une stratégie de communication pour l'équipe de pays des Nations Unies, les mandants nationaux et le grand public. Il faudrait notamment adopter une politique permettant de mieux faire connaître les cas de réussite et de diffuser d'autres types d'informations, créer des produits et des canaux de communication pour enrichir le contenu des sites Web des bureaux de pays et favoriser une coopération plus étroite avec certains médias.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
ETD/BP-Le Caire	Moyen	Douze mois	Aucune attendue

- 133. Recommandation 8:** L'OIT doit trouver des solutions en ce qui concerne sa représentation dans les pays de la sous-région où elle n'a pas de bureau. L'évaluation de haut niveau a montré que l'OIT devrait être mieux représentée dans les réunions des équipes de pays des Nations Unies, des équipes de direction et des équipes de coordination des projets, et disposer de membres du personnel au niveau international qui la représenteraient à des réunions de coordination importantes.

Unité responsable	Degré de priorité	Durée	Incidences sur les ressources
Siège et BR-Afrique	Elevé	Six mois	Des ressources additionnelles sont nécessaires

Réponse du Bureau

- 134.** Le Bureau prend acte du rapport de l'évaluation indépendante de haut niveau des stratégies et activités relatives aux PPTD en Afrique du Nord et de ses conclusions, enseignements et recommandations. Ces données permettent d'améliorer la mise en œuvre du programme de l'OIT tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sous-région de l'Afrique du Nord. Tout en prenant bonne note des conclusions du rapport, le Bureau souhaite formuler quelques commentaires.
- 135.** Le Bureau entend prendre en considération les nombreuses constatations, conclusions et recommandations pertinentes du rapport car elles aideront les équipes de promotion du travail décent, les bureaux de pays et le bureau régional à concevoir, mettre en œuvre, contrôler et évaluer les projets de coopération technique et les PPTD. Il s'agit notamment:
- d'élaborer les stratégies opérationnelles à moyen et à long terme selon un mode plus participatif dans le cadre d'une stratégie de promotion du travail décent de l'OIT au niveau sous-régional;
 - de mener une véritable analyse des risques, notamment dans les pays touchés par un conflit, pour pouvoir prendre en temps voulu des décisions éclairées concernant la gestion et l'exécution du programme;
 - d'améliorer la participation des spécialistes aux activités de programmation et de gestion des cycles des projets depuis leur conception jusqu'à leur évaluation;
 - de renforcer la coordination et la communication avec les équipes de pays des Nations Unies et les mandants et partenaires sociaux nationaux.

En outre, le Bureau prend note des éléments suivants:

- 136. Recommandations 1 et 2:** Le Bureau appuiera la conception de PPTD dans les pays d'Afrique du Nord dans le cadre de la stratégie sous-régionale de promotion du travail décent de l'OIT en 2015, en commençant par l'Algérie et l'Égypte. Il reconnaît que, sur le plan politique et en termes de développement et de promotion du travail décent, le contexte dans ces pays est désormais propice à la conception de cadres de planification à moyen et à long terme. Tout au long de la préparation des PPTD et des projets de coopération technique, le Bureau veillera à la pleine participation des spécialistes techniques, des personnels de projets de coopération technique, des parties prenantes et des institutions des Nations Unies intéressées. En 2015, le Bureau appuiera l'élaboration de PPTD au moins en Égypte, au Maroc et en Tunisie.
- 137. Recommandations 3 et 4:** Le Bureau reconnaît qu'il importe de mettre en place une plate-forme sous-régionale de partage des connaissances pour favoriser la collaboration entre le personnel et les mandants tripartites dans l'ensemble de la sous-région et au-delà. Il travaillera avec les départements compétents du siège pour appliquer cette recommandation. L'ETD/BP-Le Caire créera aussi une base de données sur la formation pour assurer un contrôle, établir des rapports et échanger des informations sur ses activités de formation dans le domaine du renforcement des capacités avec l'aide du Bureau régional pour l'Afrique et des départements concernés du siège.
- 138. Recommandations 5, 6 et 8:** Le Bureau régional pour l'Afrique reconnaît qu'il doit faire preuve de plus de souplesse compte tenu de la situation régionale actuelle. Le Bureau a déjà adopté diverses approches dans la gestion des projets, mais continuera d'explorer d'autres pistes pour utiliser des méthodes et des scénarios qui lui permettent de rester flexible et réactif. Ces recommandations seront examinées à la lumière du contexte spécifique de chaque pays et conformément aux recommandations découlant de l'examen des activités sur le terrain et de la structure extérieure et aux directives de l'OIT applicables.
- 139. Recommandation 7:** Le Bureau reconnaît qu'il est important d'avoir un bon système de communication et d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de communication conformes à la stratégie globale de communication pour se rapprocher des mandants et des partenaires de l'OIT et autres parties prenantes. Avec le soutien des équipes de communication mondiale et régionale, l'ETD/BP-Le Caire et l'ETD/BP-Alger élaboreront et mettront en œuvre les plans de communication des bureaux de pays.

Projet de décision

- 140. *Le Conseil d'administration prie le Directeur général de prendre en considération les conclusions, les enseignements et les recommandations (paragr. 37-43, 84-90 et 126-133) des trois évaluations indépendantes de haut niveau résumées dans le présent document et de veiller à ce qu'il y soit dûment donné suite.***