



Le résumé d'évaluation



Bureau
International
Du Travail

Bureau
D'Évaluation

Mesure et suivi du travail décent : V1 : Rapport, V2 : Rapports de pays – Évaluation finale

Faits Rapides

Pays: Arménie, Bangladesh, Brésil, Cambodge, Cameroun, Indonésie, Niger, Pérou, Philippines, Ukraine, Zambie

Évaluation finale : avril 2014

Mode d'évaluation: indépendant

Bureau administratif de BIT : Département de la coopération multilatérale

Gestion d'évaluation : Margaret Mottaz-Shilliday

Nom(s) de l'évaluateur : Rafael Muñoz Sevilla (chef d'équipe), David McCormick, Nayra Bello, Juan M. Santomé

Code du projet : INT/07/15/EEC

Donateur & Budget de Projet: Commission européenne EUR4 199 997

Mots-clés : travail décent, suivi, coordination organisationnelle, gestion axée sur les résultats

Contexte

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

Le travail décent est défini comme un emploi productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. Il s'agit d'un objectif largement partagé, comme en témoigne l'ajout, en 2008, d'une nouvelle cible aux objectifs du Millénaire pour le développement (« assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif »), cible accompagnée de cinq indicateurs.

Avant même le lancement du projet de « Mesure et suivi du travail décent » (MAP) par l'Organisation internationale du Travail et la Commission européenne, de nombreux pays en développement et en transition élaboraient leurs propres stratégies de travail décent en complément à leurs stratégies de réduction de la pauvreté. La promotion du travail décent compte parmi les grands objectifs de l'OIT depuis 1999 ; les déclarations de principe de l'Union européenne et de la Commission européenne insistent depuis longtemps sur l'importance du travail décent. Il était donc devenu nécessaire de concevoir une méthode de mesure du travail décent pour que les pays soient capables d'en assurer eux-mêmes le suivi. Jusqu'au projet MAP, la plupart des mécanismes de suivi étaient axés sur les données quantitatives liées à l'emploi, sans tenir compte de l'élément « décent ». Il fallait donc adopter une vue tenant compte de facteurs qualitatifs non seulement pour donner une mesure du progrès, mais aussi pour permettre la formulation de politiques basées sur les renseignements appropriés. C'est dans ce contexte que la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable recommande aux États Membres d'envisager « d'établir, si nécessaire avec l'assistance du BIT, des indicateurs ou statistiques appropriés permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés ».

But, portée et destinataire de l'évaluation Méthodologie de l'évaluation

Le projet MAP est alors devenu un moyen de tester un nouveau cadre de mesure du travail décent (parallèlement à d'autres initiatives et financements). Il était financé par la Commission européenne dans le cadre de son programme thématique « Investir dans les ressources humaines » (2007-2013), en particulier dans le

quatrième volet (« autres aspects du développement social et humain ») consacré à la promotion de l'emploi, du travail décent et de la cohésion sociale dans les pays partenaires. Au niveau du BIT, le projet MAP a été appliqué par le Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION) en collaboration étroite avec le Département des statistiques (STAT) et d'autres unités techniques ; plusieurs bureaux régionaux, sous-régionaux et nationaux ; ainsi que le Centre international de formation de l'OIT à Turin. Le projet a enfin été intégré à des activités de programmation plus large au niveau tant des pays que du BIT.

La conceptualisation initiale du projet MAP était basée sur plusieurs discussions du Conseil d'administration de l'OIT relatives à la mesure du travail décent. Des documents d'orientation ont été préparés à l'intention de réunions d'experts au niveau régional et national. Le Bureau a organisé des ateliers et des consultations avec les mandants tripartites de l'OIT (gouvernements et organisations d'employés et d'employeurs). Ce processus, entamé bien avant la formulation du projet, a fixé le cadre de la conception ultérieure du projet : orientations concernant les grands principes et la méthodologie ; utilisation d'indicateurs statistiques et juridiques du travail décent ; élaboration de profils nationaux du travail décent ; définition claire et précise du travail décent au cœur du projet ; et intégration des quatre objectifs stratégiques définis par l'OIT dans son Agenda pour le travail décent. La probabilité a été soulignée d'un projet conjoint de l'OIT et de la Commission européenne concernant la mesure et le suivi du travail décent dans les pays en voie de développement.

Suite à la réunion tripartite d'experts sur la mesure du travail décent (septembre 2008), une proposition de mesure du travail décent a été faite par le BIT (octobre 2008) et discutée par le Conseil d'administration à ses réunions en 2008 et 2009.

Le projet MAP a duré cinq ans, de février 2009 à décembre 2013. Il a collaboré avec des agences gouvernementales, des offices statistiques nationaux, des organisations de travailleurs et d'employeurs et des instituts de recherche. Son objectif était de renforcer la capacité des pays en développement et en transition de suivre et d'évaluer eux-mêmes les progrès accomplis en matière de travail décent. Les profils nationaux du travail décent constituent le principal outil de suivi et d'évaluation des progrès au niveau des pays et, parfois, au niveau infranational. Ces profils couvrent dix domaines thématiques relatifs au travail décent. Le projet a concerné des pays répartis dans quatre grandes régions : Afrique (Niger et

Zambie), Asie (Bangladesh, Cambodge, Indonésie et Philippines), Europe (Ukraine) et Amérique latine (Brésil et Pérou). Par le biais d'activités régionales, la méthodologie globale de suivi et d'évaluation des progrès en matière de travail décent conçue pour le projet a été diffusée au-delà des pays concernés, pour en augmenter la portée mondiale.

Méthodologie d'évaluation : l'évaluation indépendante finale a eu pour objet d'analyser l'efficacité, l'efficacités, la pertinence, l'incidence et la durabilité du projet et de déterminer s'il avait atteint les objectifs déclarés et obtenu les résultats escomptés. L'évaluation avait aussi pour but d'identifier les forces, faiblesses et enseignements de la conception, de la stratégie et de la gestion du projet, de même que formuler des recommandations à l'intention de l'OIT concernant la coopération technique future et d'autres activités au niveau des pays relatives à la mesure du progrès en matière de travail décent. Les évaluateurs ont passé en revue la documentation du projet, élaboré des outils de collecte de données et interrogé des représentants de l'OIT, de la Commission européenne et des parties prenantes dans tous les pays concernés par le projet MAP ainsi que dans deux autres pays. Au total, 120 personnes ont été interrogées, dont 45 femmes.

Principaux Résultats et Conclusions

Les constatations et les conclusions portent sur les principaux enjeux définis par le mandat. Elles sont présentées selon plusieurs grandes catégories d'évaluation : pertinence, conception du projet, efficacité, efficacité, gestion du projet, incidence et pérennité. Le chapitre présente aussi les principaux enseignements tirés de l'exercice.

Pertinence

Les objectifs, stratégies et méthodes du projet MAP se sont révélés adaptés pour surmonter les difficultés dans la promotion et la mesure du travail décent pointées par l'OIT et ses mandants. Le projet a suscité un important sentiment d'appropriation chez les organisations de travailleurs et les fonctionnaires des ministères du Travail et des offices nationaux de statistiques. Par contre, la classe politique et les organisations d'employeurs de plusieurs pays ne se sont pas pleinement engagées à mesurer le travail décent. Leur participation au projet a varié selon les pays : relativement forte au Brésil, en Indonésie, aux Philippines et en Ukraine, elle était faible au Pérou et au Cambodge.

Le projet MAP a gardé sa pertinence tout au long de son déroulement et au-delà. La grande majorité des partenaires nationaux interrogés pendant l'évaluation ont insisté sur la nécessité constante de renforcement des capacités, exprimant une demande forte pour la poursuite du soutien technique (et financier) à l'appui des succès enregistrés jusqu'ici.

Conception du projet

Le Document de projet a été élaboré par le biais d'un long processus de consultation et de négociation entre le siège de l'OIT et les services de la Commission européenne. La conceptualisation initiale du programme, comprenant une consultation réalisée par l'OIT auprès de ses mandants tripartites, a inclus une réflexion substantielle et rigoureuse au sujet du processus de formulation du projet. Cette étape a permis de rassembler des contributions solides et informées à l'appui de la méthodologie de suivi et d'évaluation des progrès en matière de travail décent.

Les évaluateurs ont constaté que le projet a été conçu selon une approche « de haut en bas ». Les bureaux régionaux et nationaux de l'OIT et les parties prenantes au plan national n'ont pas été suffisamment consultés au sujet de la conception du projet. Le cadre conceptuel présentait un certain nombre de faiblesses que n'ont pas corrigées la révision et les améliorations apportées en 2010 à la suite d'une évaluation par la Commission européenne au moyen de son système de suivi orienté (*results oriented monitoring*). Étonnamment, le document de projet (« Accord de contribution ») ne traitait pas de l'égalité entre les femmes et les hommes. Bien que la nécessité de collecter des statistiques ventilées par sexe ait été évoquée, le document ne contenait aucune référence à l'importance d'assurer une participation équitable des deux sexes aux nombreuses activités du projet, notamment aux ateliers participatifs. Le cadre logique révisé faisait l'impasse totale sur la perspective d'égalité entre les sexes. Cela étant, la logique du projet était saine. Tant la stratégie (propositions d'interventions aux niveaux des pays, des régions et international) que la méthodologie d'intervention (élaboration de modèles d'indicateurs du travail décent, collecte et analyse de données, élaboration de profils nationaux et méthode globale) répondaient de manière cohérente aux besoins identifiés par l'OIT.

Efficacité

Les données primaires et secondaires rassemblées par les évaluateurs ont montré que toutes les activités planifiées aux niveaux mondial, régional et national avaient été réalisées de manière satisfaisante et qu'elles avaient produit des résultats de haute qualité. Le projet a, dans une grande mesure, produit les effets et les résultats attendus. En termes généraux, les partenaires nationaux ont amélioré leurs capacités dans tous les aspects du travail décent (Objectif spécifique), et ce malgré un contexte peu propice dans certains pays. Dans les pays où la situation initiale était moins favorable, le projet MAP a dû promouvoir les principes du travail décent avant même d'entamer les activités liées au projet proprement dit.

Le projet MAP a apporté une importante valeur ajoutée dans la sensibilisation à l'importance du Résultat 19 du Programme et budget 2012-2013 de l'OIT. S'agissant de l'appropriation, on a constaté des écarts considérables entre pays et entre groupes de parties prenantes. D'une manière générale, l'appropriation par le personnel politique a été limitée dans des pays tels que le Cambodge et le Pérou, tandis que dans d'autres (Brésil, Indonésie, Philippines, Ukraine et Zambie) les mandants se sont sentis de plus en plus concernés par le sujet. Le projet a beaucoup contribué à placer les enjeux et la mesure du travail décent au cœur des programmes sociaux et économiques de la plupart des pays « pilotes ».

Efficiences

La réalisation des activités du projet a répondu à un haut niveau de qualité et s'est faite dans les délais impartis. Les résultats immédiats ont été obtenus dans tous les pays sauf le Pérou. Les normes techniques étaient très élevées à tous les niveaux (national, régional et mondial). Les bureaux et experts du BIT (siège, bureaux régionaux et nationaux) se sont pleinement engagés. Le rapport entre les ressources financières investies et les résultats obtenus est satisfaisant. Le projet s'est révélé d'un bon rapport coût / efficacité.

Gestion du projet

L'application du projet MAP a été gênée par plusieurs facteurs négatifs, notamment le manque de ressources humaines pour la gestion et la coordination de même que la lourdeur administrative liée aux procédures de l'OIT et de la Commission européenne. Malgré ces contraintes, la gestion du projet au siège de l'OIT et dans les bureaux régionaux et nationaux a permis d'enregistrer les résultats escomptés grâce à un niveau

louable d'engagement et de professionnalisme. Une dose de souplesse a permis de procéder aux ajustements nécessaires à la réalisation du projet. Les activités prévues ont été réalisées dans les temps¹. Les évaluateurs ont conclu que le projet avait été géré de manière satisfaisante.

Impact

Le projet MAP a eu un impact important :

i) au niveau mondial, par la possibilité qu'il a donnée de tester l'ensemble d'indicateurs du travail décent ; par la production de manuels et de bases de données ; par l'adoption d'indicateurs du travail décent ; par l'intégration du travail décent dans les préoccupations de la communauté internationale ; et par l'organisation d'ateliers internationaux permettant de mieux comprendre les objectifs et la méthode du projet MAP, de diffuser des informations, de présenter des cas concrets, d'échanger des pratiques optimales et de débattre des orientations futures dans le domaine de la mesure du travail décent ;

ii) au niveau régional, grâce à la sensibilisation et à la formation technique destinées aux nombreux participants dans les pays concernés et même au-delà ; et par la coordination avec des organisations régionales ;

iii) et au niveau national, par une meilleure compréhension de l'Agenda et de la mesure du travail décent ; par la sensibilisation aux besoins des travailleurs et des employeurs ; par l'amélioration du contexte grâce aux mesures de sensibilisation ; par l'amélioration des compétences techniques des partenaires nationaux ; et par l'amélioration des statistiques nationales et le renforcement des capacités nationales (dans une mesure variable) en matière d'autocontrôle et d'autoévaluation. Le projet MAP a également apporté une importante valeur ajoutée dans le domaine du dialogue social dans les pays.

¹ Durant le processus de révision du projet de rapport d'évaluation, la Commission européenne relevait que les résultats généraux avaient été livrés à la toute fin du projet et que le déroulement du projet n'avait laissé que peu de temps à la révision des résultats, s'agissant plus particulièrement du manuel sur une «Méthodologie globale pour le suivi et l'évaluation des progrès accomplis en matière de travail décent par les pays eux-mêmes» (dont la CE n'avait pas reçu le projet avant la date du rapport final) et, dans une moindre mesure, des outils pour l'intégration du travail décent dans les programmes de coopération technique de l'Union européenne.

Durabilité

D'une manière générale, les bases de la durabilité ont été jetées dans une grande mesure grâce au renforcement des compétences techniques ; à la sensibilisation ; au soutien des parties prenantes au travail décent, notamment de la part des organes chargés d'élaborer les politiques de certains pays ; aux changements positifs apportés à la législation ; et au renforcement de la « communauté du travail décent » aux niveaux national, régional et mondial.

Les principales limites à la durabilité restent le manque de ressources des pays à faible revenu et l'absence d'un environnement propice dans certains pays, notamment le fait que la classe politique ne s'est pas complètement approprié la notion de travail décent.

Dans la plupart des pays, la poursuite du programme de mesure et de suivi du travail décent dépendra dans une grande mesure des budgets nationaux et des ressources en personnel. La plupart des pays à faible revenu auront probablement besoin d'un soutien financier extérieur, un besoin cependant moins aigu dans des pays à revenu intermédiaire comme l'Indonésie et le Brésil. Toute assistance supplémentaire à ces pays (collaboration technique du BIT et ressources financières) devra être ciblée.

Recommandations et Leçons Apprises

Recommandation 1 : Continuer de soutenir le suivi et l'évaluation du travail décent dans les pays couverts par le projet MAP. Étendre les activités aux pays qui demandent une assistance et où cette assistance serait profitable. Il est également recommandé de poursuivre le développement d'un programme de mesure et de suivi du travail décent.

Recommandation 2 : Le concept de travail décent doit être ancré plus solidement au plan national. Il faudra pour cela prendre en compte les contextes et besoins spécifiques des pays, de manière à affiner les interventions.

Recommandation 3 : Le BIT devrait se doter d'une politique intégrée pour l'élaboration des profils nationaux et l'analyse des progrès réalisés. Axée sur les besoins des mandants, cette politique tirerait parti des connaissances et de l'expérience des bureaux régionaux et nationaux, du siège du BIT ainsi que d'autres partenaires pour le développement, pour assurer l'obtention de résultats de haute qualité, intégrés et cohérents.

Recommandation 4 : Il conviendrait d'intégrer la mesure et le suivi du travail décent au sein d'un seul programme du BIT, dont les activités aux différents niveaux seraient assurées par un financement indépendant.

Recommandation 5 : L'OIT et la Commission européenne devraient collaborer en vue de l'intégration du travail décent dans les cadres stratégiques nationaux et internationaux.

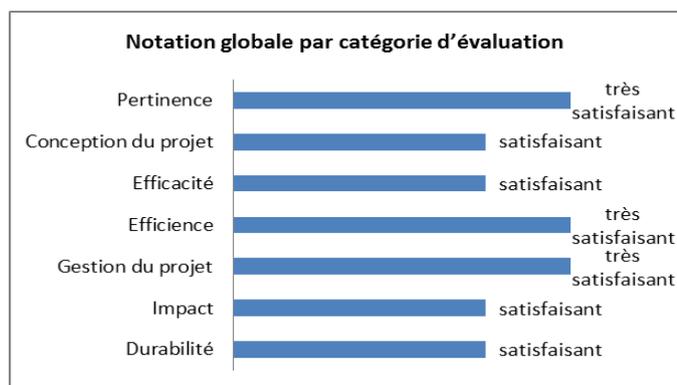
Recommandation 6 : L'OIT devrait coordonner les différentes études qu'elle mène au niveau des pays avec les travaux réalisés au titre, d'une part, des programmes de pays concernant le travail décent et, d'autre part, du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Recommandation 7 : La mise à jour régulière des profils nationaux, en fonction de la disponibilité des données, et leur diffusion pourraient être utiles pour les pays et les responsables politiques. Les profils pourraient être mis à jour tous les deux ans et diffusés sous forme électronique.

Recommandation 8 : Des indicateurs du travail décent et des profils nationaux pourraient être élaborés à différents niveaux – local, provincial ou régional, selon les besoins. La valeur ajoutée de tels profils serait importante.

Recommandation 9 : L'OIT pourrait aider les pays à soumettre des rapports périodiques volontaires sur leurs progrès en matière de travail décent, surtout dans le cadre du cycle des PPTD. Les partenaires tripartites disposeraient ainsi d'informations précises ; cela permettrait en outre d'entretenir et d'améliorer le cadre statistique et juridique, ainsi que les systèmes d'information, liés au travail décent.

Principaux enseignements



Un certain nombre de facteurs se sont révélés déterminants pour la création d'un environnement propice au succès du projet MAP dans les pays pilotes :

- Le contexte et la situation des économies des pays participant au projet, notamment la capacité de financer les activités MAP et d'améliorer les compétences des institutions. À cet égard, le Brésil, par exemple, a réalisé des progrès beaucoup plus importants que la plupart des autres pays grâce à la force de son économie et de ses institutions.
- La capacité des pays pilotes, au début du projet, en matière de statistiques sur le travail décent. Très variable selon les pays, cette capacité s'est traduite dans le rythme d'application du projet et dans les résultats obtenus. Les progrès ont ainsi été rapides aux Philippines, un pays qui disposait d'une forte capacité en matière de statistiques dès avant le début du projet (grâce à un autre projet de l'OIT portant sur le marché du travail et ses statistiques). Le renforcement de la capacité et l'ampleur du soutien aux offices statistiques nationaux varient selon les pays participants au projet.
- Le niveau de participation des parties prenantes. L'OIT a obtenu la participation et la collaboration étroite des principales institutions et parties prenantes dans tous les pays. Toutefois, le degré de participation a été limité par plusieurs facteurs, notamment les contraintes liées aux ressources. Les organisations de travailleurs de la Zambie, par exemple, n'ont pu être suivies que de manière limitée après le projet.
- Le niveau d'engagement politique. Au Brésil, le processus est très bien avancé étant donné les compétences nationales et l'engagement politique élevés. Au Pérou, où les compétences statistiques sont également élevées, le processus est ralenti par l'absence de consensus tripartite.
- Le niveau général de coopération. Certains pays favorables à l'application du projet MAP et ayant su catalyser ses résultats bénéficiaient d'un environnement propice à la collaboration. Dans d'autres, l'environnement initial était moins propice. C'était le cas au Bangladesh et au Cambodge, par exemple, où le concept d'approche tripartite a mis du temps à s'imposer.

Le processus de création du consensus tripartite appliqué par le projet MAP s'est révélé un facteur important du succès du projet. Les consultations tripartites ont permis d'identifier un ensemble consensuel d'indicateurs du travail décent et d'approuver des ébauches de PPTD. Ces

consultations ont également (a) favorisé l'appropriation nationale des indicateurs du travail décent et des profils (à des degrés divers); (b) suscité un intérêt pour le travail décent et la sensibilisation à cet enjeu; (c) permis de réaliser un contrôle détaillé des profils; et (d) permis d'étayer le dialogue social par des éléments concrets.

L'un des aspects déterminants de la réussite du projet a tenu à la **disponibilité des ressources humaines**. Les pays ayant affecté des personnels spécifiques au projet MAP (comme le Brésil) ou bénéficiant d'un fort soutien des bureaux régionaux de l'OIT sont parvenus à appliquer le projet de manière plus efficace que les pays dans lesquels les coordonnateurs de l'OIT avaient la charge du projet, outre leurs autres tâches. Dans une certaine mesure, la plupart des pays participant au projet ont été confrontés au problème de la surcharge de travail.

Une certaine souplesse dans l'utilisation du budget et des activités doit permettre de répondre aux besoins variables des pays et faciliter l'application du projet. Il a fallu passer par des procédures administratives longues et compliquées pour introduire certains changements importants². Ceci a compliqué l'adaptation du concept original du projet aux situations et aux besoins locaux.

Le recours à l'expérience accumulée de l'OIT, de ses programmes et ressources (départements, experts, bureaux régionaux et nationaux), de même que la collaboration et la coordination avec ces programmes et ressources, se sont révélés essentiels pour la réussite du projet. Le haut niveau de collaboration et de coordination a été un facteur déterminant de l'impact des modèles MAP et de leur viabilité.

² La Commission européenne a indiqué que les réaffectations budgétaires liées au projet s'inscrivaient dans la marge de 15 % prévue à l'article 9.2 des conditions générales. La position de la Commission a toujours été d'accepter, moyennant notification et motivation appropriée, les changements justifiés par la réalité et les besoins spécifiques des pays pilotes.