



## TREIZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Evaluations****c) Evaluation indépendante du programme  
par pays de l'OIT pour l'Argentine:  
2001-2006****I. Introduction**

1. Pour tirer les leçons et s'inspirer des bonnes pratiques issues des expériences de la première génération des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD), en novembre 2005, le Conseil d'administration a approuvé et mis en œuvre la nouvelle politique et stratégie d'évaluation au BIT (GB.294/PFA/8/4), qui demande la réalisation d'évaluations indépendantes des PPTD de l'OIT. Il s'agit de la première évaluation du PPTD concernant l'Argentine et la région des Amériques.

**Objectifs et méthodologie de l'évaluation**

2. Le but de cette évaluation était de produire une analyse indépendante des résultats obtenus par le programme national de l'OIT en Argentine entre 2001 et 2006, afin de mettre en lumière les leçons apprises, et d'orienter le développement ultérieur de la stratégie de l'OIT pour l'Argentine. L'évaluation a pris en compte des domaines dans lesquels la collaboration de l'OIT s'est avérée plus ou moins efficace en termes d'appui aux efforts nationaux pour concrétiser le travail décent.
3. L'évaluation a été dirigée par l'Unité d'évaluation (EVAL) en étroite coordination avec le bureau régional de l'OIT pour l'Amérique latine et les Caraïbes et le bureau de l'OIT en Argentine. L'équipe d'évaluation est composée de trois personnes, à savoir l'évaluateur externe et deux fonctionnaires de l'évaluation du BIT.
4. L'exercice d'évaluation a bénéficié également de la participation des mandants tripartites nationaux, particulièrement de ceux qui ont participé à l'atelier des mandants, dont l'objectif était de discuter des conclusions et de les valider.

## II. Argentine: de la crise généralisée aux problèmes de développement spécifiques

5. Après quatre années de récession continue, au cours desquelles la pauvreté et le chômage n'ont cessé d'augmenter et la confiance des consommateurs et des investisseurs n'a cessé de baisser, à la fin de 2001 et au début de 2002, les autorités du gouvernement ont adopté un ensemble de mesures qui a paralysé le fonctionnement du système financier, mené à la suspension du service de la dette publique avec les créanciers privés et à l'abandon de la convertibilité, ce qui a aggravé l'incertitude dans les milieux juridique et normatif, entraînant de graves conséquences sur la production des biens et des services, et des coûts sociaux extrêmement élevés. Au cours du premier semestre de 2002, le rythme de la chute de l'emploi, associé à la diminution de l'activité globale, n'a pas cessé de s'accélérer.
6. A la fin de 2002, l'Argentine avait accumulé en quatre ans une chute de 20 pour cent du produit intérieur brut (PIB), précipitant plus de la moitié de sa population en dessous du seuil de la pauvreté. Le déclin persistant du PIB a engendré la désaccélération de la croissance de l'emploi dont le taux d'augmentation annuel était légèrement inférieur à 1 pour cent entre mai 1998 et la fin de l'an 2000. En octobre 2001, le taux de la population en activité avait perdu deux points par rapport à son niveau de mai 1998. Le chômage a touché tout aussi durement les travailleurs de toutes les catégories, mais il faut souligner les niveaux élevés qu'il a atteints parmi les chefs de famille: au début des années quatre-vingt-dix, il était d'environ 3 pour cent; or il était monté à 12 pour cent vers la fin de 2001.

### La normalisation institutionnelle et ses instruments sociaux

7. La gravité de la réalité sociale a entraîné la prise de mesures d'urgence afin de venir en aide aux groupes de population les plus dépourvus de ressources. Le plan d'urgence sociale, mis en place grâce au Dialogue argentine, était au cœur de cette politique d'assistance. Ce plan était destiné à apporter des solutions aux plus défavorisés par le biais de programmes d'alimentation, de santé, de logement, de rétention scolaire et notamment, de transfert de ressources aux secteurs les plus pauvres ou les plus touchés par le chômage. Ces programmes ont été cofinancés par la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement.
8. Le programme «Chefs et cheffes de famille au chômage» a été sans aucun doute le plus visible et le plus vaste, avec plus de 2 millions de bénéficiaires qui ont reçu une subvention de 150 pesos (équivalant à 50 dollars E.-U.) par mois. Sa couverture s'est rapidement étendue. Le montant distribué en 2002 a été de 760 millions de dollars des Etats-Unis, et il a grimpé jusqu'à plus de 3 milliards de dollars des Etats-Unis l'année suivante. Ce dernier chiffre représentait pratiquement 1 pour cent du produit intérieur brut et 5,2 pour cent du total des dépenses du secteur public fédéral.
9. L'augmentation modérée du revenu moyen réel et l'amélioration de la répartition des rémunérations des travailleurs pourvus d'un emploi que l'on observe depuis le début de 2003, associées à l'augmentation généralisée de l'emploi qui s'était amorcée au cours de l'année précédente, sont autant de facteurs qui ont contribué à la diminution de la concentration des revenus des ménages et de la pauvreté tout au long du processus de récupération. L'incidence de la pauvreté et celle de l'indigence, quant à elles, ont diminué depuis les sommets atteints en septembre 2002, c'est-à-dire qu'elles sont passées de 57,5 pour cent et 27,5 pour cent de la population, respectivement, à 27 pour cent et 9 pour cent de la population au cours du deuxième semestre de 2006.

### **III. Vers l'élaboration d'un programme national du travail décent**

#### **Pertinence des programmes dans le contexte économique, politique et social**

10. Les interventions de l'OIT au cours de la période qui fait l'objet de l'évaluation se sont produites dans le cadre des objectifs stratégiques dont le développement coïncide, en 2005, avec le Programme national du travail décent (PNTD). Ces interventions ont eu lieu dans le cadre des priorités stratégiques et des variables politiques, économiques et sociales présentes entre 2001 et 2006. Les tâches qui ont été menées à bien avaient donc pour but de rendre pertinente l'assistance technique qui a été fournie dans un contexte très changeant.
11. Les conditions nationales qui prévalaient ont mis en évidence la nécessité d'aborder le renforcement institutionnel de l'Etat et la coordination de ses politiques publiques autour d'objectifs partagés sur le plan social avec le reste des mandats. Il en est résulté que l'assistance technique fournie au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a été une condition fondamentale du repositionnement du rôle de l'Etat en tant que garant principal des droits fondamentaux au travail et promoteur actif des politiques visant la croissance économique et l'emploi décent.

#### **Incorporation et adaptation du concept de travail décent**

12. L'importance accordée au travail décent a été mise en évidence dans le programme pour l'Argentine lorsqu'en 2003, à la demande du Bureau, le gouvernement argentin, en accord avec le système des Nations Unies, a inclus dans les objectifs du Millénaire pour le développement concernant l'Argentine l'«Objectif n° 3: Promouvoir le travail décent».
13. De même, la loi nationale n° 25.877, intitulée «Loi sur le régime du travail», approuvée en 2004, dispose dans son article 7 que «le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale doit promouvoir l'inclusion du concept de travail décent dans les politiques publiques nationales, provinciales et municipales». Le bureau de l'OIT dans le pays a coopéré à la rédaction de ce projet de loi.
14. Le concept de travail décent et la nécessité de le promouvoir ont été inclus dans les normes juridiques, les lois budgétaires, les déclarations, ainsi que dans les discours du Président de la nation, des ministres du travail et des ministres des relations extérieures, ainsi que dans les déclarations d'acteurs sociaux prononcées dans divers forums, et il a été mentionné et analysé dans de nombreux articles journalistiques.
15. Le concept de travail décent a commencé d'être inclus, depuis 2003, dans diverses déclarations et dans les milieux régionaux et internationaux, comme ceux du «Consensus de Buenos Aires» en 2003 et du «Compte rendu de Copacabana» en 2004, signés tous deux par les Présidents de l'Argentine et du Brésil. Ensuite, la Conférence régionale de l'emploi, qui s'est tenue à la demande de la Commission sociale et du travail du MERCOSUR à Buenos Aires en avril 2004, a conclu par une Déclaration signée par les ministres du travail des Etats Membres, qui contient une grande partie des propositions avancées par l'OIT dans le document présenté pour discussion; les ministres y affirment que, «en raison des recommandations de l'Organisation internationale du Travail, les pays du MERCOSUR, en tant que Membres de l'OIT, comprennent que le travail décent est une

condition fondamentale du développement durable des pays Membres et du succès de l'intégration économique de la région».

16. Enfin, le quatrième Sommet des présidents des Amériques qui a eu lieu à Mar del Plata, en novembre 2005, a permis de tenir, à la demande du ministre des Relations extérieures de l'Argentine, la réunion intitulée «Créer du travail pour lutter contre la pauvreté et renforcer la gouvernance démocratique». L'OIT a figuré en bonne place à l'ordre du jour de la réunion et le Directeur général y a exposé la vision stratégique de l'Organisation; c'est pourquoi la Déclaration du Sommet fait une place importante au concept de travail décent.

#### **IV. Mise en œuvre du programme de l'OIT pour l'Argentine**

17. L'engagement sans équivoque du gouvernement et de la société argentine à l'égard des principes du travail décent a culminé en juin 2004 par la signature du Protocole d'entente entre le Directeur général du BIT, le ministre du Travail et les représentants des employeurs et des travailleurs argentins au Conseil d'administration. Ce protocole prévoit l'exécution du Programme national du travail décent (PNTD) (2005-2007) et il établit le cadre de son application. Conformément au Protocole d'entente, le programme s'articule autour de deux axes: le premier se réfère à l'intégration des politiques économiques et sociales dont la priorité doit être la création d'emplois décents. Le deuxième fait référence aux politiques du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale dans six domaines prioritaires, à savoir:

- les politiques actives de l'emploi et de la formation;
- les politiques de régularisation du travail non déclaré et l'amélioration des conditions de travail;
- le Programme national d'éradication du travail des enfants;
- les politiques d'amélioration des revenus du travail;
- les politiques d'élargissement du système de protection sociale et d'assurance chômage; et
- les politiques concernant l'adéquation du système de prévoyance sociale.

18. Le programme d'assistance technique a été conçu en fonction de ce cadre et des demandes locales, notamment celles du ministère du Travail, compte tenu de la capacité de réponse et des avantages comparatifs de l'OIT, tant dans la région qu'au siège. Depuis le début de 2002, l'OIT a consacré un important volume de ressources techniques et financières pour soutenir l'Argentine pendant la crise. Ce flux de ressources était sans précédent au cours de la décennie précédant la période étudiée dans ce rapport. Le Conseil d'administration a approuvé en 2002 le projet intitulé «S'attaquer aux défis lancés par le travail décent dans la crise Argentine», financé par les excédents de 2000-01.

19. En outre, avec le soutien de IFP/CRISIS, le gouvernement argentin a fait une importante contribution à l'exécution du Programme intégré d'appui à la réactivation de l'emploi en Argentine-AREA. Son exécution a commencé en 2004, et *Italia Lavoro*, institution du gouvernement italien, y participe. Le programme AREA est intégré, comme d'autres projets, au PNTD, et l'un de ses principaux objectifs est de «contribuer à l'amélioration des conditions d'emploi et à l'employabilité en Argentine». Sa stratégie vise notamment à soutenir le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale dans le processus

d'innovation de politiques actives de l'emploi, dans l'amélioration des services de l'emploi et la formation professionnelle de la population active, ainsi qu'en ce qui concerne le lancement de stratégies de développement économique local.

## Assistance technique et moyens d'action

20. Pendant presque toute la décennie précédant la période examinée dans le rapport, la coopération technique de l'OIT en Argentine ne s'appuyait pas sur un programme national à large spectre et suffisamment continu ni, par conséquent, sur les ressources économiques nécessaires pour le mener à bien.
21. Le premier protocole d'entente auquel ont souscrit le gouvernement argentin et les représentants au sein du Conseil d'administration des organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que l'OIT date de mars 2002. Il précise les grandes lignes du Programme spécial de coopération technique qui est financé et suivi par le Programme focal sur la réponse aux crises et la reconstruction de l'OIT. Ce résultat est lié à l'urgence de la crise argentine.
22. En matière d'assistance technique, l'OIT est devenue l'appui technique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, et l'Organisation contribue en outre au renforcement institutionnel de ce ministère. Au début, le plan «Chefs et cheffes de famille», qui octroyait des subventions à des bénéficiaires au chômage, a constitué le pilier de l'assistance du gouvernement et il s'appuyait sur la collaboration de l'OIT.
23. Les programmes de coopération technique, notamment le «Programme spécial de coopération technique» de IFP/CRISIS, «S'attaquer aux défis lancés par le travail décent dans la crise argentine» et le «Programme national du travail décent-PNTD (2005-2007)», ont engendré de multiples études, lois, décrets, réunions et ateliers. Les programmes ont été élaborés en fonction d'objectifs à moyen et à long terme, notamment le PNTD, qui donnera la priorité, dès que l'amélioration de la situation sociale et économique le permettra et à la demande du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, à une assistance technique directe.

## Mobilisation des ressources

24. L'analyse englobe les ressources utilisées par l'OIT en Argentine au cours de la période de référence pour réaliser les priorités stratégiques et certaines priorités particulières des programmes de coopération technique; 51,90 pour cent des ressources totales pour cette période ont été fournies par les programmes nationaux de coopération technique, 27,68 pour cent par les projets régionaux et seulement 20,42 pour cent par le budget ordinaire.
25. Par ailleurs, 23,30 pour cent des ressources ont été consacrés aux activités liées à la priorité n° 1, 58,78 pour cent à la priorité n° 2, tandis que 8,89 pour cent, 5,89 pour cent et 3,14 pour cent ont été consacrés respectivement aux priorités n° 3 et 4 ainsi qu'aux priorités transversales.
26. Dans l'annexe, on trouvera des informations sur les dépenses budgétaires du bureau de l'OIT à Buenos Aires concernant la période de référence. Il convient de noter à cet égard que l'information jusqu'en 2005 est présentée par biennium; l'information concernant

l'année 2000 est rajoutée, car elle n'appartient pas à la période de référence. Les informations illustrent la dépense des ressources budgétaires<sup>1</sup>.

### **La collaboration tripartite**

27. Le ministère du Travail a assumé le double rôle de principal associé et de principal bénéficiaire des activités de l'OIT. Les relations avec ce ministère ont produit d'excellents résultats tant pour l'OIT et son bureau en Argentine que pour le ministère lui-même. C'est en tout cas l'opinion des acteurs institutionnels et individuels.
28. La relation politique et institutionnelle de l'OIT avec la Confédération générale des travailleurs (CGT) a été très bonne. C'est du moins l'avis des participants. Cette relation a permis l'obtention d'importants résultats qui sont à l'origine d'un protocole d'entente et d'accords de coopération technique. Le travail accompli conjointement au cours de la crise et la prise en compte du concept de travail décent en sont des exemples. S'agissant spécifiquement des activités de coopération technique, elles se sont concentrées sur des mesures de renforcement institutionnel, de formation et de promotion en matière de principes et de droits fondamentaux au travail.
29. La relation politique et institutionnelle avec l'Union industrielle d'Argentine (UIA) a été très bonne de l'avis des protagonistes. Le dévouement de l'UIA à l'égard du tripartisme paraît répondre à la vocation de certaines personnes qui s'occupent du suivi des thèmes, avec l'approbation du reste de l'institution.
30. L'importance du mécanisme de la participation tripartite est reflétée dans diverses activités, et notamment dans la participation qui s'est développée dans divers forums de dialogue social, et dans celle des mandants à des mécanismes de suivi tripartite tels que les comités de coordination ou les comités consultatifs, intégrés par le bureau de l'OIT en Argentine, les départements au siège, les bureaux régionaux, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale qui représente le gouvernement de l'Argentine et les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs.

### **Collaboration avec d'autres institutions de coopération internationale**

31. Comme cela a déjà été dit, la période de référence a été marquée au début par le dialogue social, auquel les Nations Unies et tout le système ont participé d'une manière prépondérante et coordonnée. A la fin de cette période et en dépit de la signature d'un accord de coordination, il n'y a pas eu de coordination. Le bureau du PNUD n'a pu produire l'incitation suffisante pour vaincre les obstacles de sa propre administration et ceux des autres entités du système, de sorte qu'il n'y a eu aucun cadre de coordination ni point de contact opérationnel sauf pour certaines initiatives ponctuelles.
32. Les relations avec les institutions de coopération internationale ont été très bonnes en général. La seule énumération des projets menés à bien avec le financement de ces sources en est une preuve. Le programme AREA, qui a produit l'une des contributions les plus importantes de l'OIT en matière de ressources, a pour origine la coopération italienne. La coopération espagnole a également été importante, notamment par le biais de projets régionaux. Il serait bon de pouvoir compter avec l'Agence espagnole de coopération

<sup>1</sup> Source: bureau de l'OIT en Argentine, à la demande du consultant.

internationale (AECI) pour des projets spécialement conçus pour l'Argentine. Les Etats-Unis et le Canada ont également fait des contributions importantes.

## **Efficacité de l'organisation**

33. Le processus d'évaluation du programme de travail décent pour l'Argentine comprenait un exercice d'auto-évaluation avec le groupe d'appui au Programme national du travail décent dirigé par l'équipe d'évaluation. Ont participé à l'exercice des fonctionnaires de l'OIT à Buenos Aires, l'équipe du programme AREA, certains spécialistes techniques des bureaux sous-régionaux à Santiago et à Lima, et le bureau régional de Lima. La méthodologie a consisté en une enquête ponctuelle, une matrice d'évaluation et une discussion conjointe sur les résultats, qui a eu lieu par vidéoconférence. On a abordé des thèmes concernant:
- la formulation de la mission et de la vision du programme;
  - la mise au point et l'exécution des stratégies;
  - la capacité de mettre au point des alliances et d'exercer une influence politique;
  - la gestion et la collaboration interne;
  - les capacités de produire et d'utiliser l'information sur le déroulement du programme afin d'améliorer et d'innover.
34. Par ailleurs, l'évaluateur indépendant a mis au point une matrice qui illustre les forces, opportunités, faiblesses et risques principaux dans le bureau de l'OIT lors de chaque phase du programme et au cours de sa mise en œuvre, et qui met en lumière son positionnement politique, son patrimoine humain, ses caractéristiques organisationnelles et ses ressources économiques.
35. Les deux exercices identifiés coïncident dans leurs conclusions pour ce qui est des opportunités et des risques auxquels l'OIT est confrontée en Argentine compte tenu des expériences acquises pendant la gestion et la supervision du programme. Les conclusions entérinées par les deux exercices sont regroupées ci-après.

### **Les forces**

- Acquisition d'une expérience technique en matière d'élaboration de programme.
- Acquisition d'une expérience technique en matière d'exécution de programmes de coopération technique dans le bureau de l'OIT en Argentine.
- L'OIT a affirmé le rôle de dirigeant que lui confère le concept de travail décent sur le plan local et international.
- La présence institutionnelle de l'OIT est fondée sur le respect technique et politique d'autres acteurs de la société argentine, notamment au niveau politique et à celui de l'Etat.
- Le bureau de l'OIT en Argentine a pu compter sur un soutien important et sur des échanges tant avec le siège de l'OIT à Genève qu'avec la direction régionale.

### **Les opportunités**

- Le thème de l'emploi a pris le pas sur celui de la qualité de l'emploi.

- L'excellence de l'exécution du programme peut entraîner des demandes plus importantes à l'avenir de la part du partenaire principal de l'OIT en Argentine, à savoir, l'Etat.
- Il est très probable que le nouveau gouvernement sera en harmonie avec les fondements instaurés par le gouvernement actuel.
- Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale s'appuie sur une structure technique et logistique importante, notamment si on la compare avec celle des autres dépendances de l'Etat.
- Le renforcement des organisations d'employeurs et de travailleurs: l'articulation institutionnelle, notamment le tripartisme, s'appuie sur des mandants (employeurs et travailleurs) engagés à l'égard du concept de travail décent, et sur des relations renforcées avec l'OIT et sur le plan institutionnel.
- Les institutions multilatérales sont mieux coordonnées grâce à de nouveaux accords interinstitutions et à la participation du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

#### **Les faiblesses**

- La structure des sources de financement est préoccupante compte tenu de l'ampleur relative des sources de financement ordinaire comparée à celle des sources de financement extraordinaires consacrées aux programmes de coopération technique.
- Il est très difficile de mesurer l'efficacité du PNTD et celle du PPTD à cause de l'absence d'indicateurs et de jalons évaluables, résultant d'une absence d'outils et de culture de mesure des résultats dans l'application des programmes.

#### **Les risques**

- Réduction du flux des donations, sans doute due au fait que les donateurs sont moins disposés à verser des contributions à l'Argentine quand ils se rendent compte que le pays sort de la crise.
- Possibilité de mutation des hauts fonctionnaires du gouvernement, notamment au ministère du Travail, dont la syntonie avec l'OIT au niveau de l'élaboration des programmes et des relations personnelles a été très étroite jusqu'à présent.

#### **Les résultats**

36. Les résultats présentés ci-après illustrent des activités spécifiques qui ont été menées à bien sans que soient mesurées l'exécution ou la performance en fonction des indicateurs établis. Les résultats attendus ont correspondu aux objectifs fixés mais ils ne peuvent être évalués que sur le plan qualitatif. Pour que l'évaluation puisse contenir davantage d'éléments quantitatifs, les résultats attendus devraient être plus précis et mieux définis et ils devraient être assortis d'indicateurs de résultats également précis sur le plan conceptuel.
37. Cependant, il faut mentionner que cette faiblesse a été reconnue par beaucoup de fonctionnaires au cours des entrevues, ainsi que sa solution, à savoir, le renforcement de la capacité de formuler avec précision des objectifs, des résultats attendus et des indicateurs de performance.

## V. Résultats par priorité stratégique

38. La contribution de l'OIT aux divers systèmes d'indicateurs a produit d'importants résultats, tels que la construction et la mise en œuvre d'un système d'indicateurs du travail décent (SITD) (qui prévoit l'incorporation de nouvelles dimensions comme celles de la dignité et de la sécurité, du bien-être et de l'équité et de la liberté, ainsi que la dimension de l'égalité entre hommes et femmes et son lien avec les objectifs du Millénaire) et le sous-système des indicateurs de la gestion des relations de travail.
39. Etant donné que le PNTD n'est entré en vigueur qu'en mars 2005, il ne peut être appliqué rétroactivement aux activités qui ont été menées à bien avant sa conclusion. C'est pourquoi les quatre piliers du concept de travail décent sont considérés comme le cadre de référence du programme, parce que depuis le début ce sont ces piliers qui ont déterminé le soutien apporté à l'Argentine après la crise. Chaque programme a fixé ses propres objectifs en fonction du moment politique et économique, à la demande locale – notamment celle du ministère du Travail.

### Priorité n° 1: Promouvoir et faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail

40. Les principaux résultats liés à cette priorité stratégique peuvent être regroupés comme suit:
- éradication du travail des enfants;
  - promotion des principes et droits fondamentaux;
  - travail décent et sa relation avec les principes et droits fondamentaux;
  - liberté syndicale et droits fondamentaux;
  - peuples indigènes et tribaux.
41. En tant que thème spécifique, l'éradication du travail des enfants est celui qui présente les résultats les plus importants et les mieux formulés, notamment en ce qui concerne la gestion stratégique et politique (création de la Commission nationale pour l'éradication du travail des enfants). L'exécution de projets de coopération technique dans le programme a été appuyée par des ressources propres à l'OIT, par la coopération internationale et par le secteur privé de l'entreprise, notamment par des projets conçus dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises. Le programme est financé principalement par le département du Travail des Etats-Unis (USDOL), par la coopération espagnole et par l'UNICEF.
42. Il convient de souligner quelques-uns des résultats obtenus par les mandants, et qui sont dus notamment aux soutiens technique et institutionnel fournis par l'OIT:
- Le soutien à la Commission sociale et du travail du MERCOSUR et notamment au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale de l'Argentine dans l'organisation, pour la première fois dans la région, de la Conférence régionale de l'emploi, dont l'un des résultats a été la déclaration signée par les ministres du travail de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay, qui reprend en grande partie les propositions contenues dans le document présenté par l'OIT.
  - Par ailleurs, en novembre 2005, le quatrième Sommet des Amériques s'est tenu à Mar del Plata, Argentine. Le bureau régional a suivi de très près cette initiative depuis son

lancement. Le titre détermine le thème de la réunion, et il a été proposé par le ministère des Affaires étrangères de l'Argentine: «Créer du travail pour lutter contre la pauvreté et renforcer la gouvernance démocratique». Le Directeur général a été invité spécialement à participer et à faire connaître la vision stratégique de l'OIT. La déclaration reprend explicitement le concept du travail décent.

### **Priorité n° 2: Créer davantage d'opportunités pour les hommes et les femmes afin qu'ils disposent de revenus et d'un emploi décent**

43. Les principaux résultats liés à cette priorité peuvent être regroupés comme suit:

- emploi et, plus particulièrement, travail décent;
- développement local;
- formation professionnelle;
- amélioration de la répartition des revenus;
- universalisation du concept d'égalité entre hommes et femmes.

44. Le travail décent constitue l'axe conceptuel du travail du bureau de l'OIT en Argentine. C'est pourquoi, au-delà des résultats politiques importants obtenus dans le cadre de cette priorité en matière d'emploi et notamment de travail décent – dont le fait d'avoir imposé le concept aux niveaux politique et technique –, on peut estimer que ceux-ci sont les plus significatifs. Ce concept a été inclus de manière précoce dans les premiers projets de coopération technique et il a été renforcé dans le PNTD. Les résultats en matière de développement local et de formation professionnelle peuvent être associés à ceux de l'emploi et du travail décent car ils ont pour objectif d'améliorer les conditions et la qualité de l'emploi et parce qu'ils font partie des composantes que propose le programme AREA.

45. *Italia Lavoro* a apporté ses connaissances et son expérience à la création de bureaux de l'emploi, et plus de 50 pour cent des ressources du programme ont été consacrées à cet objectif. Les autres, qui concernent la formation et le développement local, visaient à renforcer l'employabilité.

### **Priorité n° 3: Elargir la couverture et l'efficacité de la protection sociale**

46. Les principaux résultats liés à cet objectif stratégique peuvent être regroupés comme suit:

- sécurité sociale et système de prévoyance;
- emploi non déclaré et informalité;
- inspection du travail;
- indemnités de chômage;
- sécurité et santé au travail.

47. Les résultats des activités en matière d'inspection du travail, d'indemnités de chômage et de formalisation de l'emploi non déclaré sont importants. Ceux qui concernent la sécurité

sociale et le système de prévoyance ont été mis en lumière, notamment par le secrétariat à la Sécurité sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, comme importante contribution à son renforcement institutionnel à travers divers programmes d'assistance technique, travaux de recherche, formations, ateliers et, plus précisément, transferts de connaissances et d'outils de l'OIT vers le ministère.

#### **Priorité n° 4: Renforcer le tripartisme et le dialogue social**

48. Les principaux résultats liés à cet objectif stratégique peuvent être regroupés comme suit:

- dialogue social;
- renforcement des organisations d'employeurs et de travailleurs;
- renforcement de la négociation collective.

49. Les résultats les plus importants en matière de dialogue social relèvent du domaine stratégique et politique. La participation, déjà mentionnée, de l'OIT au Dialogue argentin a été importante, non seulement du point de vue de l'apport aux objectifs généraux, mais aussi parce qu'elle a été à l'origine du développement ultérieur de la coopération technique. La discontinuité du dialogue social, pour des raisons politiques générales, a déconnecté l'OIT des thèmes macroéconomiques exerçant une influence sur le travail, et de certaines relations, ce qui a affecté son action tripartite.

## **VI. Leçons apprises et recommandations**

50. Compte tenu de ce qui précède, on peut déduire que la relation entre l'Argentine et l'OIT au cours de la période de référence a produit un résultat très positif et qu'une nouvelle étape commence, dont les caractéristiques sont différentes.

51. L'Argentine a surmonté la crise économique, même s'il en reste des séquelles importantes, notamment l'inégalité de la répartition des revenus, la précarité de l'emploi et le travail non déclaré.

52. Avant l'élection d'un nouveau gouvernement, il sera procédé à l'élaboration d'un nouveau programme de travail décent qui ne pourra plus compter sur les contributions extraordinaires consenties du fait de la crise; cependant tant l'OIT que l'Argentine veilleront à maintenir l'efficacité qui a caractérisé la période de référence.

53. En résumé, l'activité économique et sociale de l'Argentine a su tirer profit de l'aide de l'OIT, qui a vu juste en prenant la décision première de soutenir le pays pendant la crise.

54. Lors de l'élaboration du prochain programme par pays de promotion du travail décent, il conviendra de prendre en compte les leçons suivantes:

- Une évaluation qualitative des résultats est faisable; en revanche, une évaluation quantitative serait impossible car les résultats attendus sont trop vastes et parfois se confondent au point qu'il peut être difficile de les distinguer des objectifs macroéconomiques globaux du gouvernement de l'Argentine.
- On peut en dire autant de certains indicateurs de performance en ce qui concerne le suivi de la mise en œuvre du programme par pays. A diverses occasions, le manque

d'informations sur l'utilisation des ressources techniques et financières fournies par les diverses missions de l'OIT en appui au programme s'est fait sentir.

- Cela a déjà été dit, il semble impossible d'améliorer la pertinence politique de la communauté des objectifs entre le pays et l'OIT, de sorte qu'il faut tenter de préserver le climat existant et continuer de saisir les occasions d'agir qui se présenteront.
- Même si tous les programmes sont adaptés, les fonctionnaires qui seront choisis à tous les niveaux pour agir à l'avenir devraient bénéficier des conditions techniques et humaines nécessaires pour s'adapter aux caractéristiques du pays.
- Le bureau de l'OIT à Buenos Aires ne dispose pas du personnel technique suffisant pour participer à la discussion des programmes, de sorte qu'il conviendrait de nommer un expert permanent. Compte tenu de ce besoin et de la dimension restreinte du bureau, il conviendrait de réexaminer sa structure interne afin d'optimiser les ressources.
- Il faut veiller à établir un meilleur équilibre entre les sources de financement et les structures organisationnelles compte tenu du déséquilibre actuel qui existe entre les sources de financement ordinaire et les sources de financement extraordinaire consacrées aux programmes de coopération. Actuellement les ressources du programme AREA sont plus élevées que celles du reste du bureau, de telle sorte que si cette situation se précise le programme AREA pourrait devenir un programme indépendant par la force des choses et non suite à une décision réfléchie.
- Outre l'obtention des ressources, il est important de veiller à assurer la régularité de leur flux, car cela a été l'un des problèmes du passé, qui a d'ailleurs fait obstacle à l'efficacité de leur utilisation.
- L'obtention de nouvelles ressources reste un souci majeur. En premier lieu, par exemple, la participation à des prêts d'organismes financiers internationaux déjà octroyés ou devant être octroyés. Il y a des précédents, comme dans le cas du plan «Chefs et cheffes de famille» au ministère du Travail, mais l'expérience pourrait être élargie à des fonds provenant de cette source et octroyés aux ministères du Développement social et de l'Economie et de la Production dans les domaines comme la pauvreté, les petites et moyennes entreprises et le développement local.
- Le bureau de l'OIT devrait pratiquer une politique de diffusion claire et ouverte qui fixerait des objectifs concrets concernant les différents publics et qu'elle cible; ainsi, les programmes pourraient la prendre en compte et s'y adapter en fonction de leurs propres objectifs.

55. Les leçons apprises et déjà mentionnées seront naturellement prises en compte, et les recommandations prioritaires suivantes seront soumises au Conseil d'administration pour examen et approbation:

### **Recommandations**

#### **Suivi et évaluation des résultats du programme par pays de promotion du travail décent**

1. La formation du personnel technique et des mandants concernant les nouveaux procédés et méthodes adoptés par l'OIT en matière d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des PPTD et de leurs activités de soutien technique exige un traitement plus stratégique dans le contexte d'un plan institutionnel de formation à la gestion axée sur les résultats.

2. Un meilleur contrôle des ressources budgétaires consacrées au soutien apporté au programme par les missions techniques est nécessaire. Il permettrait de mieux documenter le soutien technique et budgétaire de l'OIT au pays.

#### **Aspects organisationnels et institutionnels**

3. Le succès obtenu par l'assistance technique apportée aux mandants dans le cadre du PNTD va faire augmenter la demande de ce type d'assistance. Le Bureau devra procéder à une analyse de sa capacité actuelle pour pouvoir faire face aux demandes futures de coopération.
4. Le bureau de l'OIT à Buenos Aires ne dispose pas du personnel technique suffisant pour participer à la discussion des programmes, de sorte qu'il serait indispensable de nommer un expert permanent. Compte tenu de ce besoin et de la dimension restreinte du bureau actuellement, il conviendrait de réexaminer sa structure interne afin d'optimiser les ressources.

#### **Programmes de coopération technique**

5. S'assurer que le Bureau dispose des fonds nécessaires pour remplir ses obligations de supervision de tous les projets dans le cadre du PPTD et des programmes de coopération financés par des fonds extrabudgétaires.
6. Le bureau de l'OIT en Argentine doit développer une stratégie afin d'augmenter et de diversifier ses sources de financement extrabudgétaire pour continuer de bénéficier de soutiens aussi importants pour le programme que celui de la coopération italienne.

#### **Liens avec d'autres partenaires**

Compte tenu du fait qu'il y a moins de ressources disponibles, la coordination avec le système des Nations Unies et d'autres organismes de coopération internationale est indispensable pour maximiser ces ressources. Des mandats existent qui permettent de le faire; c'est pourquoi il faut s'efforcer de vaincre les résistances locales qui, parfois par inertie, rendent la coordination difficile.

7. Le PPTD devrait comprendre un plan d'action permettant d'identifier des programmes de financement et d'y avoir accès, notamment ceux d'organismes financiers internationaux comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement qui comportent des composants d'assistance technique concernant des thèmes liés aux domaines étudiés ici, comme par exemple le développement local et le renforcement des syndicats et des associations productives.
8. Il serait souhaitable que la CGT et l'UIA participent davantage à la gestion du programme et que ces deux organisations soient consultées sur leurs priorités.

### **Commentaires du Bureau sur l'évaluation**

56. Le Bureau accueille avec satisfaction le rapport d'évaluation indépendant du PPTD pour l'Argentine 2001-2006, et les conclusions et recommandations présentées dans ce résumé.
57. Conscient de la nécessité de renforcer les systèmes de contrôle et d'évaluation, le Bureau approuve la première et la deuxième recommandation, et il indique qu'il a entamé diverses actions susceptibles de mener à leur application. Ces activités sont orientées vers la formation de fonctionnaires des unités de programmation et de spécialistes des bureaux de

la région afin qu'ils puissent transmettre aux mandants les méthodologies et instruments de planification dont dispose l'OIT.

58. En ce qui concerne la troisième recommandation, elle est déjà en cours d'application dans la mesure où les activités d'assistance technique et les missions sont liées, dans le cadre du budget stratégique, à chacun des résultats prévus par la programmation du pays, ces résultats découlant des priorités fixées dans chaque programme de promotion du travail décent.
59. Le bureau régional a constitué un groupe régional d'appui au travail décent, à travers lequel les bureaux de la région ont la possibilité de demander un soutien multidisciplinaire dans les domaines de spécialisation dont ils ont besoin, ce qui répond à la suggestion contenue dans la quatrième recommandation. En outre, le bureau sous-régional de l'OIT pour le cône Sud s'efforce en permanence de répondre aux besoins techniques du bureau en Argentine, avec l'aide de son équipe de spécialistes.
60. Pour ce qui a trait à la cinquième recommandation, il est indiqué que la capacité technique de l'unité de programmation et de coopération technique régionale sera renforcée par l'intégration d'un spécialiste en évaluation et en suivi des programmes et des projets afin de répondre à la demande d'appui formulée par les bureaux de la région.
61. Le Bureau fait savoir qu'à divers niveaux on étudie l'utilisation de ressources provenant d'autres institutions de coopération. Ainsi, une stratégie a été mise en place pour accroître la capacité de mobilisation de ressources extrabudgétaires, conformément au vœu exprimé dans les sixième et septième recommandations.
62. Le Bureau admet que la mise en œuvre des programmes de formation en conception, évaluation et suivi déjà prévus aura une incidence positive sur la capacité de produire et d'élaborer de meilleurs projets et qu'elle inspirera l'élaboration du prochain PPTD. Il a déjà entamé le processus de formation auquel fait référence la première recommandation.
63. Le Bureau approuve pleinement la recommandation huit concernant l'opportunité qu'offrira l'élaboration du prochain PPTD de faire participer plus directement les organisations d'employeurs et de travailleurs. La proposition du Bureau vise à encadrer l'assistance que l'OIT apportera aux pays dont la référence générale est le programme de promotion du travail décent.
64. ***La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de demander au Directeur général de prendre en compte les données et les recommandations contenues dans le présent document, ainsi que les délibérations de la commission, pour continuer de soutenir l'Argentine par le biais du programme par pays de promotion du travail décent de l'OIT.***

Genève, le 16 octobre 2007.

*Point appelant une décision:* paragraphe 64.

## Annexe

### Exécution du budget par priorité stratégique <sup>1</sup> Programme de l'OIT pour l'Argentine 2000-2007 (en dollars des Etats-Unis)

Activité	Budget total du projet	Dépense totale pour l'Argentine			
		2000-01	2002-03	2004-05	2006
<b>Priorité stratégique n° 1: Promouvoir et faire respecter les normes et principes et les droits fondamentaux au travail</b>					
1) Budget ordinaire de l'OIT (y compris CTBO)	129 699	12 708	5 704	77 122	34 165
2) Projets de coopération technique:					
a) projets nationaux	352 246	0	12 631	318 131	21 484
b) projets régionaux	1 934 743	509 081	530 265	743 295	152 102
<b>Total pour la priorité stratégique n° 1</b>	<b>2 416 688</b>	<b>521 789</b>	<b>548 600</b>	<b>1 138 548</b>	<b>207 751</b>
	<b>23,30 %</b>	<b>49,00 %</b>	<b>36,64 %</b>	<b>23,18 %</b>	<b>7,16 %</b>
<b>Priorité stratégique n° 2: Créer davantage d'opportunités pour les femmes et les hommes afin qu'ils disposent de revenus et d'un emploi décentes</b>					
1) Budget ordinaire de l'OIT (y compris CTBO)	481 459	8 781	269 125	136 496	67 057
2) Projets de coopération technique:					
a) projets nationaux	5 032 300	97 942	33 424	2 754 537	2 146 397
b) projets régionaux	584 465	143 933	270 812	73 014	96 706
<b>Total pour la priorité stratégique n° 2</b>	<b>6 098 224</b>	<b>250 656</b>	<b>573 361</b>	<b>2 964 047</b>	<b>2 310 160</b>
	<b>58,78 %</b>	<b>23,54 %</b>	<b>38,29 %</b>	<b>60,35 %</b>	<b>79,65 %</b>
<b>Priorité stratégique n° 3: Elargir la couverture et l'efficacité de la protection sociale</b>					
1) Budget ordinaire de l'OIT (y compris CTBO)	886 515	194 021	180 901	282 600	228 993
2) Projets de coopération technique:					
a) projets régionaux	35 399	0	4 154	19 245	12 000
<b>Total pour la priorité stratégique n° 3</b>	<b>921 914</b>	<b>194 021</b>	<b>185 055</b>	<b>301 845</b>	<b>240 993</b>
	<b>8,89 %</b>	<b>18,22 %</b>	<b>12,36 %</b>	<b>6,15 %</b>	<b>8,31 %</b>
<b>Priorité stratégique n° 4: Renforcer le tripartisme et le dialogue social</b>					
1) Budget ordinaire de l'OIT (y compris CTBO)	309 314	46 782	125 943	128 307	8 282
2) Projets de coopération technique:					
a) projets régionaux	301 970	51 521	42 893	148 634	58 922
<b>Total pour la priorité stratégique n° 4</b>	<b>611 284</b>	<b>98 303</b>	<b>168 836</b>	<b>276 941</b>	<b>67 204</b>
	<b>5,89 %</b>	<b>9,23 %</b>	<b>11,28 %</b>	<b>5,64 %</b>	<b>2,32 %</b>
<b>Priorités transversales</b>					
1) Budget ordinaire de l'OIT (y compris CTBO)	311 335	0	21 571	230 409	59 355
2) Projets de coopération technique:					
a) projets régionaux	14 803	0	0	0	14 803
<b>Total pour les priorités transversales</b>	<b>326 138</b>	<b>0</b>	<b>21 571</b>	<b>230 409</b>	<b>74 158</b>
	<b>3,14 %</b>	<b>0 %</b>	<b>1,44 %</b>	<b>4,69 %</b>	<b>2,56 %</b>
<b>Grand total</b>	<b>10 374 248</b>	<b>1 064 769</b>	<b>1 497 423</b>	<b>4 911 790</b>	<b>2 900 266</b>

<sup>1</sup> Ces chiffres reflètent les dépenses enregistrées par le bureau de Buenos Aires.