



## TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Evaluation****Evaluation indépendante du programme  
par pays de l'OIT pour la Zambie: 2001-2007****I. Introduction**

1. Le présent rapport a pour but de présenter les principaux résultats, conclusions et recommandations d'une évaluation indépendante du programme par pays de l'OIT pour la Zambie. Cette évaluation comporte un bilan des approches adoptées et des progrès accomplis au regard des stratégies mises en œuvre et des résultats escomptés au niveau national, ainsi qu'un certain nombre d'enseignements qui contribueront à enrichir la future stratégie du programme par pays de promotion du travail décent (PPTD) concernant la Zambie. L'évaluation porte également sur le positionnement de l'OIT, tant par rapport aux mandants et aux organisations partenaires du système des Nations Unies que dans le cadre global du développement national, et formule quelques recommandations destinées à renforcer l'aide apportée à la Zambie par l'Organisation. Le texte intégral du rapport est accessible sur le site Web de l'OIT consacré aux évaluations <sup>1</sup>.

**II. Stratégie au niveau du pays  
et cadre de programmation**

2. La Zambie est sortie ces dernières années de la récession économique à laquelle elle était confrontée. Les indicateurs de développement humain, qui ne cessaient de chuter depuis 1990, ont amorcé dès 2002 un modeste redressement qui autorise à penser que la croissance débouche – malgré la lenteur de la reprise – sur une création soutenue de richesse et d'emplois.
3. Le gouvernement de la Zambie a lancé son cinquième plan national de développement pour la période 2006-2010. Ce plan s'articule autour de cinq grands axes stratégiques prioritaires dans les domaines du marché du travail et de l'emploi, qui s'inspirent également des objectifs fixés par la politique nationale de l'emploi et du marché du travail.

<sup>1</sup> <http://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/Countryprogramme/lang--en/index.htm>

4. L'OIT a activement aidé la Zambie à promouvoir l'Agenda du travail décent depuis son introduction en 2000 en tant que principal cadre d'action de l'Organisation. Depuis 2004, le soutien de l'OIT à la Zambie s'appuie sur la politique nationale de l'emploi et du marché du travail, qui a inspiré l'élaboration du PPTD. Le PPTD s'appuie également fortement sur les interventions menées précédemment par l'Organisation dans le cadre de certains projets, et intègre un certain nombre de stratégies déjà opérationnelles en Zambie. Le montant total de l'aide financière fournie par l'OIT au cours des six dernières années au titre des ressources extrabudgétaires est légèrement inférieur à 25 millions de dollars E.-U.; celle fournie au titre du budget ordinaire, des recettes perçues depuis 2000 au titre de l'appui au programme pour le bureau de l'OIT de Lusaka et des missions techniques menées par le bureau sous-régional de Harare et par le siège s'élève à 3 millions de dollars E.-U.
5. Trois grandes priorités ont été assignées au PPTD de la Zambie:
  - créer davantage d'emplois de qualité pour les jeunes, les femmes et les personnes handicapées, à l'aide de systèmes d'information sur le marché du travail plus performants;
  - essayer de résoudre les problèmes liés au VIH/sida sur le lieu de travail;
  - éliminer le travail des enfants, en particulier sous ses pires formes.

### **III. Conclusions et recommandations**

6. Il ressort de l'évaluation effectuée en Zambie que l'OIT a mis en place, par le biais du PPTD pour la Zambie, un cadre opérationnel complet, qui ajuste efficacement les avantages comparatifs techniques de l'Organisation aux priorités fixées pour le pays. Il en ressort également que l'OIT a su innover pour s'adapter à l'évolution particulièrement dynamique qui est en train de modifier la configuration des stratégies d'assistance mises en œuvre conjointement par le gouvernement, le système des Nations Unies et d'autres institutions d'aide au développement. Le programme mené en Zambie par l'Organisation a su saisir les opportunités offertes par ce nouveau contexte de l'aide en mettant en place des partenariats axés sur l'élaboration des politiques, le renforcement des capacités et la mise en œuvre ou le financement conjoints de nouveaux programmes.
7. L'évaluation a cependant mis en évidence plusieurs faiblesses, touchant notamment le ciblage des activités, l'intégration technique et les capacités de mise en œuvre. Le défi le plus difficile à relever pour le bureau de l'OIT de Lusaka est de parvenir à s'adapter au nouveau paysage institutionnel et politique qui est en train de se dessiner en Zambie et à tirer parti des possibilités qui en résultent pour contribuer à la réalisation de l'objectif national prioritaire, qui est de s'appuyer sur l'engagement de la société civile et les avancées technologiques pour créer de la richesse et des emplois.

#### **Pertinence de l'action de l'OIT en Zambie**

8. L'intérêt des activités menées par l'OIT en Zambie est reconnu tant par le gouvernement que par les partenaires sociaux. L'OIT a également largement contribué à mettre en évidence le hiatus entre les objectifs affichés par le gouvernement – une croissance soutenue de l'emploi – et le faible niveau de l'assistance fournie par les acteurs internationaux du développement. Pour l'heure, seuls l'OIT, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et, dans une certaine mesure, les partenaires sociaux participent

activement à la mise en œuvre du volet «Emploi» du cinquième plan national de développement.

9. La reconnaissance de la spécificité de l'apport de l'OIT, s'agissant notamment des objectifs prioritaires liés au travail décent, s'accompagne de certaines craintes quant à l'étendue et à la pérennité des capacités de l'Organisation. Cette crainte est d'autant plus justifiée qu'il importe désormais d'assurer la croissance de l'emploi et de généraliser la protection sociale pour une population qui reste encore très pauvre et caractérisée par le bas niveau des indicateurs de développement humain.
10. L'intégration de l'OIT dans le système des Nations Unies s'est poursuivie régulièrement au cours des dernières années. L'initiative du programme de l'OIT en Zambie visant à élargir les partenariats sectoriels au sein du gouvernement et du PNUAD est très appréciée. L'éventail des partenariats déjà en place pourrait être élargi par de nouvelles alliances, notamment avec les ministères chargés d'améliorer les conditions de vie de la population rurale et des groupes vulnérables.
11. Il convient de consolider et de pérenniser les avancées législatives réalisées dans le cadre des projets régionaux d'aide à l'administration du travail. Il convient également de renforcer les capacités du ministère du Travail et de la Sécurité sociale et des partenaires tripartites si l'on veut qu'ils puissent disposer de moyens durables pour assurer la mise en œuvre des autres volets du PPTD touchant à la protection sociale – notamment ceux qui concernent l'égalité entre hommes et femmes, le VIH/sida sur le lieu de travail et l'élimination du travail des enfants.
12. Pour promouvoir l'Agenda du travail décent, il faut veiller à ce qu'il soit davantage présent dans le dispositif de suivi interne mis en place par le gouvernement pour orienter la mise en œuvre du cinquième plan national de développement. Il faut renforcer les mécanismes de contrôle qui encadrent la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi et du marché du travail et donner au ministère du Travail et de la Sécurité sociale les moyens d'établir des rapports à un niveau plus élevé. Le lancement de l'enquête sur la population active pour l'année 2008 fournit une occasion intéressante et opportune d'effectuer des recherches sur certains aspects essentiels de la politique de l'emploi.

## Recommandations

1. En coordination avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et par le canal de la stratégie macroéconomique mise en place par le gouvernement, le bureau de Lusaka devrait, avec le concours du siège, rédiger un document d'orientation sur la manière dont la situation de l'emploi en Zambie pourrait être prise en compte par les dispositifs de suivi du cinquième plan national de développement. Le document en question pourra de la sorte contribuer utilement à l'évaluation à mi-parcours du plan de développement prévue pour la fin 2008.
2. Le bureau de Lusaka devrait intégrer plus directement ces aspects de la politique macroéconomique dans la stratégie du PPTD, en précisant notamment de quelle manière il serait possible de comparer les enquêtes sur la population active de 2005 et de 2008, afin d'être en mesure de cerner l'évolution de l'emploi en Zambie, de définir les priorités des programmes et d'orienter les débats sur les lignes d'action à adopter.
3. L'OIT devrait tirer parti des bilans à mi-parcours du PNUAD et du cinquième plan national de développement qui doivent être effectués prochainement pour s'assurer que les questions relatives à l'emploi et à l'égalité entre hommes et femmes sont dûment prises en compte, tant au niveau des mandats assignés et du dispositif global

du PNUAD que des mécanismes de suivi et des indicateurs encadrant la mise en œuvre du cinquième plan national de développement.

### **Participation et partenariat tripartites**

13. En Zambie, les partenaires tripartites doivent aujourd'hui faire face à un environnement institutionnel fragilisé qui les empêche de participer activement à la mise en œuvre du PPTD. Pour l'heure, une grande partie des ressources affectées à la Fédération des employeurs de Zambie, au Congrès des syndicats de la Zambie et à la Fédération des syndicats libres ne sont pas utilisées dans le cadre de la mise en œuvre du PPTD. Il a également été indiqué qu'il n'y a pas suffisamment d'échanges entre les divers acteurs de l'OIT à propos des plans de travail et des activités.
14. La libéralisation de l'économie a également introduit dans les relations tripartites une complexité croissante, qui réclame que l'on insiste à nouveau sur l'importance du dialogue social. Il importe à cet égard que l'Organisation examine comment elle pourrait réorienter ses structures internes pour pouvoir mener une action plus efficace.

### **Recommandations**

4. Le bureau de Lusaka devrait mettre en place un comité consultatif tripartite pour la mise en œuvre du PPTD de la Zambie et collaborer avec ce comité pour intégrer les ressources techniques dans un plan d'action mieux coordonné.
5. Le bureau régional pour l'Afrique devrait collaborer avec le bureau de Lusaka à la mise au point de plans de travail annuels qui établiraient précisément les activités à mener dans le cadre du PPTD et assureraient une coordination d'ensemble transparente. Il importe d'assurer une meilleure coordination au sein de la structure régionale de l'OIT si l'on veut que les partenaires tripartites puissent tirer pleinement parti des ressources disponibles. Le bureau sous-régional de Harare et le bureau de Lusaka devraient également se réunir régulièrement pour définir des stratégies cohérentes visant à apporter un soutien aux partenaires sociaux dans le cadre global du PPTD.
6. Le Bureau devrait faire le nécessaire pour continuer à aider les partenaires tripartites à poursuivre les avancées réalisées dans le domaine du renforcement de l'administration du travail et à conclure des accords tripartites afin que les conventions ratifiées de l'OIT soient intégrées à la réforme de la loi sur les relations professionnelles et de la loi sur l'emploi qui doit être prochainement mise en œuvre en Zambie.

### **Orientation et cohérence du programme par pays et des stratégies**

15. La spécificité du programme de l'OIT mis en œuvre en Zambie le fait figurer en bonne place parmi les activités du système des Nations Unies et des donateurs internationaux. Les objectifs et les stratégies du PPTD devraient toutefois être mieux intégrés dans la structure de l'OIT pour gagner en efficacité. Il importe à cette fin de travailler sans relâche à accroître la cohérence et l'intégration, tant horizontales que verticales, au sein de l'Organisation.

16. Le bureau de Lusaka a entrepris de modifier sa stratégie, tant pour la mobilisation des ressources que pour le lancement de nouveaux projets d'assistance technique. Il importe toutefois que son initiative puisse s'appuyer sur une meilleure coordination avec les autres instances de l'Organisation. Les diverses parties prenantes s'accordent à estimer que le bureau de Lusaka devrait désormais moins mettre l'accent sur les projets pilotes dont la mise en œuvre nécessite les unités appropriées, et privilégier en revanche le renforcement des capacités des mandants et des autres partenaires nationaux, en s'attachant notamment, dans un souci de pérennisation de l'action, à établir des connexions avec les dispositifs budgétaires d'appui du cinquième plan national de développement.
17. En ce qui concerne le VIH/sida sur le lieu de travail, l'OIT a un rôle clairement défini, qui est de veiller à ce que les politiques nationales soient effectivement mises en œuvre dans les entreprises. Il faut également assurer, au niveau tant des entreprises que des secteurs d'activités, un contrôle plus rigoureux de la qualité des interventions mises en œuvre et de l'aide fournie. Les parties prenantes du pays et des Nations Unies attendent de l'OIT qu'elle fasse le nécessaire pour combler les lacunes dans ce domaine.
18. La mission de l'OIT est de promouvoir la croissance de l'emploi et la protection des travailleurs. Si l'Organisation s'est attachée dans le passé à réaliser ce double objectif en axant ses efforts sur le secteur de l'emploi formel, il importe aujourd'hui qu'elle sache insuffler un nouvel élan à son action en tenant compte de la progression de l'économie informelle et de chacune des priorités du PPTD.

## Recommandations

7. Le Bureau devrait de toute urgence mobiliser des ressources pour la lutte contre le VIH/sida sur le lieu de travail. Une mission technique devrait être chargée de faire le nécessaire pour améliorer l'action de l'OIT dans ce domaine et assurer une collaboration plus efficace entre les partenaires sociaux de la Zambie, le Conseil national de lutte contre le sida, la Coalition des entreprises zambiennes contre le VIH/sida et les réseaux correspondants qui s'occupent des mesures et des pratiques à adopter sur le lieu de travail.
8. Le bureau de Lusaka devrait renforcer l'action relative à l'économie informelle afin d'en accroître la visibilité et l'impact. Il devrait également réexaminer ses priorités et ses modes d'intervention de manière à apporter un soutien accru aux personnes qui travaillent dans l'économie informelle.
9. Il importe que la mobilisation des ressources soit désormais strictement alignée sur les stratégies et les modèles organisationnels du PPTD de la Zambie et qu'elle vise à les renforcer. Il convient de renoncer aux projets autonomes dont la mise en œuvre, tant sur le plan technique que sur le plan opérationnel, s'opère en dehors du cadre du PPTD. Le Bureau devrait évaluer les propositions en tenant compte expressément de leur capacité à s'intégrer dans les stratégies, institutions et dispositifs nationaux, et ne retenir que celles qui répondent aux critères retenus à cet égard. Il est également recommandé au Bureau de fournir au personnel des bureaux extérieurs des directives plus précises sur la manière de mobiliser les ressources dans le cadre des stratégies d'aide conjointes et du PNUAD.

## **Indices de l'impact direct et indirect de la contribution de l'OIT**

19. L'évaluation a mis en évidence l'incidence de l'action de l'OIT à plusieurs niveaux. Tout d'abord, chez les partenaires tripartites, lesquels ont su intégrer les contributions techniques de l'OIT dans leurs propres programmes et activités et utiliser efficacement l'aide fournie lorsqu'ils étaient confrontés à des difficultés. Ayant largement fait ses preuves en matière de partenariat tripartite dans le pays, le bureau de Lusaka était particulièrement bien placé pour influencer sur le cinquième plan national de développement, notamment en faisant le nécessaire pour assurer une plus grande visibilité au ministère du Travail et de la Sécurité sociale et au monde du travail dans son ensemble. Il en est résulté une meilleure reconnaissance des questions relatives à l'emploi, aux droits des travailleurs et à la protection sociale dans le système des Nations Unies et, dans une moindre mesure, chez les partenaires et les institutions financières internationales.
20. Le renforcement des capacités et les initiatives pilotes conduites en collaboration avec les partenaires sociaux et d'autres acteurs ont figuré en bonne place dans le programme de l'OIT mis en œuvre en Zambie et ont donné de bons résultats. Les difficultés d'organisation auxquelles doivent faire face les mandants de l'OIT et l'évolution du contexte économique n'ont toutefois pas permis d'évaluer la durabilité des capacités. L'OIT peut aider les mandants à assurer un meilleur suivi dans ce domaine.
21. Il importe d'être mieux informé sur les résultats et l'impact du programme par pays. Le PPTD de la Zambie comporte un cadre axé sur les résultats et est doté d'indicateurs relatifs aux huit résultats visés. Le bureau de Lusaka doit cependant élaborer des plans de suivi pour chacun de ces résultats, ce qui permettra également d'opérer en la matière un ciblage plus précis. Il importe également d'améliorer les plans, en introduisant un modèle standard permettant de relier entre elles les activités menées dans le cadre du PPTD, et d'avoir accès à l'ensemble des plans de travail et rapports d'activité, tant au niveau des projets que des résultats escomptés. Enfin, le bureau de Lusaka doit s'attacher à renforcer les synergies entre les dispositifs de suivi du PPTD et ceux du ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

## **Recommandations**

10. Le bureau de Lusaka devrait collaborer avec le ministère du Travail et de la Sécurité sociale en vue d'établir avec les dispositifs nationaux de suivi et d'évaluation les liens opérationnels étroits nécessaires pour que la mise en œuvre du PPTD soit mieux intégrée dans un plan national de travail. Il conviendra parallèlement d'appuyer les activités de renforcement des capacités.
11. Le bureau de Lusaka devrait s'attacher sans tarder à réexaminer et à finaliser le cadre de résultats actuel ainsi qu'à élaborer un plan de suivi pour les résultats du PPTD.

## **Efficacité et pertinence des structures de l'OIT**

22. Le bureau régional, le bureau sous-régional et le bureau de Lusaka ont réalisé des progrès considérables pour ce qui est de la définition des grandes lignes d'action et des priorités à mettre en œuvre en Zambie et s'attachent actuellement à faire en sorte que le pays se familiarise davantage avec le programme et puisse véritablement se l'approprier.
23. Les rôles et les responsabilités respectifs des trois bureaux ne sont toutefois pas toujours définis clairement, et les pratiques en vigueur sont devenues quelque peu obsolètes depuis

l'introduction du PPTD. Il est donc nécessaire de réexaminer ces pratiques, de manière à ce que les missions techniques soient mieux adaptées aux engagements pris dans le cadre du PPTD et puissent s'intégrer pleinement dans des plans de travail expressément liés au PPTD.

24. Le bureau de l'OIT de Lusaka fonctionne avec des effectifs réduits et n'est de ce fait pas en mesure d'assurer de manière stable la coordination et le soutien des activités liées à l'approche intégrée du programme par pays; de fait, les capacités disponibles sont dispersées entre divers projets.

## Recommandation

12. Il est recommandé au bureau de Lusaka d'élaborer une stratégie visant à créer des synergies entre le personnel et les fonctions d'appui financés par la coopération technique et ceux qui sont financés par le budget ordinaire, le but étant de pouvoir mettre en place une stratégie opérationnelle plus efficace et plus performante. Il importe par ailleurs que les nouvelles initiatives de mobilisation des ressources intègrent le mieux possible ces stratégies pour gagner en cohérence et en efficacité.

## IV. Commentaires du Bureau sur l'évaluation

25. Le bureau régional pour l'Afrique se félicite du constat général selon lequel le PPTD a permis à l'OIT de se signaler dans le domaine du développement comme un partenaire incontournable, qui a su innover en créant des partenariats pour l'élaboration des politiques, le renforcement des capacités et la mise en œuvre ou le financement conjoint de nouveaux programmes.
26. Le bureau régional note avec une certaine inquiétude que seuls l'OIT, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et, dans une certaine mesure, les partenaires sociaux soutiennent le volet «Emploi» du cinquième plan national de développement. Il convient donc de redoubler d'efforts en vue d'assurer la prise en compte systématique, à l'échelon national, des questions relatives au plein emploi et au travail décent, en soulignant l'importance qu'ils revêtent dans la lutte contre la pauvreté.
27. Le bureau régional note que le nouveau contexte de l'aide fournit à l'OIT l'occasion de mettre en lumière l'impact que peut exercer l'Agenda du travail décent dans le domaine du développement. L'examen intermédiaire du PNUAD et du cinquième plan national de développement qui doit être effectué en 2008 devrait également ménager à l'OIT la possibilité de mieux intégrer le PPTD dans ces deux dispositifs.
28. En ce qui concerne la participation et le partenariat tripartites, le bureau régional note que les ressources financières de l'OIT sont parfois utilisées en dehors du cadre du PPTD. On s'attache actuellement à remédier à cette situation en renforçant les capacités régionales en matière de gestion et de programmation axées sur les résultats, et cela à tous les niveaux.
29. Quant au fait qu'il n'y aurait pas suffisamment d'échanges entre les divers intervenants de l'Organisation à propos des plans de travail et des activités, le bureau régional va s'attacher à assurer une meilleure coordination en faisant du PPTD le cadre de programmation effectif de toutes les interventions de l'Organisation.
30. Le bureau régional continuera de collaborer avec le Bureau des activités pour les employeurs et le Bureau des activités pour les travailleurs, afin de renforcer les capacités des employeurs et des travailleurs. On veillera également à ce que les réformes législatives

qui doivent être mises en œuvre prochainement tiennent compte des conventions de l'OIT qui ont été ratifiées.

## V. Commentaires des mandants de la Zambie

31. Le gouvernement de la République de Zambie considère que la publication du rapport vient à point nommé. Il a pris l'initiative de mettre sur pied un comité directeur national tripartite élargi pour coordonner la mise en œuvre du PPTD de la Zambie. Il est prévu que l'OIT participe à l'élaboration du plan de mise en œuvre du PPTD, ainsi que des dispositifs de suivi.
32. Le gouvernement de la Zambie fait observer que le programme par pays de promotion du travail décent, notamment dans le cadre de sa première priorité, reconnaît la gravité du problème du chômage, surtout chez les jeunes, les femmes et les personnes handicapées. Il constate que la situation est encore plus préoccupante parmi la population rurale. Le gouvernement attend avec intérêt la mise en œuvre des interventions qui permettront de relever les défis jugés prioritaires, et en particulier celui du chômage.
33. Le gouvernement souscrit à l'observation de l'équipe chargée de l'évaluation selon laquelle l'OIT devrait renoncer aux projets pilotes en faveur du renforcement des capacités des institutions. Cette observation s'inscrit dans le droit fil de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005). L'OIT est invitée à observer la Déclaration et à planifier des modes de mise en œuvre axés sur le renforcement des capacités et la durabilité.
34. La Fédération des employeurs de Zambie (ZFE) et le Congrès des syndicats de la Zambie (ZCTU) partagent le point de vue des évaluateurs indépendants en ce qui concerne la stratégie et le cadre de programmation nationaux. Ils ont pris connaissance avec intérêt de la recommandation relative à la nécessité de renforcer le tripartisme et insistent sur la nécessité de mettre en place des programmes de renforcement des capacités destinés au ministère du Travail et de la Sécurité sociale et aux partenaires sociaux. La ZFE et le ZCTU ont fortement besoin d'un renforcement des capacités axé expressément sur le VIH/sida sur le lieu de travail. La ZFE est prête à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre le VIH/sida sur le lieu de travail; le ZCTU attend avec intérêt la mise en œuvre de programmes bipartites qui permettront de renforcer les capacités des employeurs et des travailleurs dans ce domaine.
35. ***La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de prier le Directeur général de prendre en considération les conclusions et recommandations ci-dessus, ainsi que les délibérations de la commission, en vue de poursuivre le soutien apporté à la Zambie dans le cadre du PPTD.***

Genève, le 7 octobre 2008.

*Point appelant une décision:* paragraphe 35.