



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Evaluations**Evaluation indépendante du programme
par pays de l'OIT pour le Royaume
hachémite de Jordanie: 2002-2007****I. Introduction**

1. Le présent document résume les principales conclusions et recommandations tirées de l'évaluation indépendante du programme d'appui du BIT au Royaume hachémite de Jordanie. La période considérée (2002-2007) couvre la mise en œuvre de dix projets et services consultatifs techniques de l'OIT, dont le montant total s'élève à 8 800 129 dollars des Etats-Unis. Dans le cadre du programme par pays de promotion du travail décent (PPTD), le BIT a préparé trois nouveaux projets, dont deux ont démarré en 2008.

II. Evolution du programme de pays

2. En août 2006, la Jordanie a approuvé le premier PPTD de la région arabe pour la période 2006-2009. Le gouvernement et les partenaires sociaux ont adopté un plan d'exécution de ce programme en mai 2007.
3. La mise en œuvre du PPTD a suivi une série d'activités et de projets d'assistance technique répondant aux objectifs stratégiques établis pour les deux périodes biennales antérieures à son lancement officiel. Les activités antérieures s'inscrivaient dans le cadre des objectifs stratégiques et des objectifs opérationnels du programme et budget de chaque période biennale, mais elles n'étaient pas suffisamment complémentaires et il leur manquait un objectif commun. Elles ont toutefois ouvert la voie à une approche plus cohérente et intégrée visant à mettre en œuvre l'Agenda du travail décent en Jordanie dans le cadre des priorités du PPTD.

III. Etat d'avancement du programme de pays

4. L'analyse montre que les résultats des projets et du PPTD qui se met actuellement en place sont appréciables et instructifs, même si l'on peut s'interroger sur leur pérennité. Il reste un

certain nombre de défis d'ordre juridique et pratique à relever pour assurer la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent en Jordanie. Des exceptions aux droits des travailleurs persistent en droit et dans la pratique, tandis que les réformes envisagées en restent au stade du projet législatif. Une des grandes priorités du pays est de mieux respecter ses obligations afférentes aux normes internationales du travail. De plus, seules les premières étapes vers l'institutionnalisation des outils et processus nécessaires à l'instauration d'un véritable tripartisme ont été franchies.

5. L'état d'avancement du PPTD de la Jordanie par rapport aux priorités et aux résultats escomptés est décrit ci-après.

Priorité 1 du PPTD: Améliorer les possibilités d'emploi et l'intégration économique des jeunes femmes et des jeunes hommes

Résultat 1: Amélioration de la capacité du gouvernement, des partenaires sociaux et des institutions nationales de définir et mettre en œuvre des stratégies et des services d'emploi spécifiquement axés sur les jeunes et les femmes

6. Le BIT a contribué à renforcer les capacités institutionnelles et les ressources humaines du ministère du Travail, ce qui a permis à celui-ci d'accomplir des progrès tangibles s'agissant d'améliorer ses capacités de planification et de production et de gestion des informations pertinentes essentielles à sa mission. Toutefois, le ministère a récemment bénéficié d'une aide internationale fournie par un certain nombre d'institutions et d'organismes donateurs qui met à l'épreuve ses capacités actuelles de coordonner et gérer efficacement l'aide du BIT. Les projets du BIT ont pâti de retards répétés par suite de nouvelles nominations au niveau ministériel et des mouvements de personnel en résultant¹. L'évaluation n'en a pas moins constaté que le dialogue ouvert et suivi du BIT avec les partenaires et les bénéficiaires des projets était extrêmement important pour adapter le calendrier des activités de façon à répondre aux nouveaux besoins. Le ministère a ainsi été mieux à même de mettre en évidence et de définir plus spécifiquement les futures activités nécessaires et les résultats escomptés.

Résultat 2: Impulsion donnée aux petites entreprises en vue de la création d'emplois et de la lutte contre la réduction de la pauvreté

7. S'inscrivant dans le cadre de la priorité 1 du PPTD, le plus ancien des projets du BIT en Jordanie visait à renforcer les compétences productives offrant des débouchés sur le marché et à développer l'emploi indépendant chez les jeunes Jordaniens². Les résultats escomptés se sont fait attendre en raison d'une série de problèmes techniques, financiers et de gestion. L'institution hôte juge toujours le projet important et pertinent, aussi une nouvelle stratégie est-elle actuellement mise au point pour répondre plus efficacement aux principaux besoins et assurer la durabilité du projet.

¹ Strengthening the Capacity of the Jordanian Ministry of Labour to Generate Employment and Reduce Poverty (2003-2005); JOR/02/01/ITA et Establishment of Strategic Planning and Policy Management Unit (2008-2010); proposition pas encore financée.

² Handicraft Promotion in Jordan (1999-2002, 2004-2007); JOR/96/01M/ITA.

8. Pour répondre au besoin pressant de développer les compétences nationales concernant la réadaptation communautaire des personnes ayant des besoins particuliers, le BIT a contribué à la création du premier centre universitaire de la région proposant une formation officielle dans ce domaine³. Il s'agit là d'un bon exemple de l'implication des mandants en tant que parties prenantes dans un projet du BIT, avec d'importantes contributions en nature du gouvernement de la Jordanie.
9. Les contributions du BIT aux activités pratiques de formation à la gestion destinées aux microentreprises et aux petites entreprises des secteurs commercial et à but non lucratif sont jugées fructueuses. Toutefois, au moment de l'évaluation, l'institution partenaire locale n'avait pas encore mis en place les mesures institutionnelles nécessaires pour assurer la durabilité des résultats⁴.

Priorité 2 du PPTD: Améliorer la gouvernance et le dialogue social

Résultat 3: Renforcement des capacités institutionnelles pour l'administration du travail et pour assurer le respect par les employeurs des normes internationales du travail

10. On peut constater que les programmes de formation de grande envergure du BIT ont permis d'accroître durablement le nombre et la qualité des inspecteurs du travail⁵. Un examen plus approfondi serait toutefois nécessaire pour déterminer dans quelle mesure les services d'inspection se sont réellement améliorés dans la pratique, eu égard aux difficultés exogènes relatives à la fiabilité des données sur les visites d'inspection et à la place des inspecteurs du travail dans la hiérarchie institutionnelle.
11. La Jordanie est toujours confrontée à de grandes difficultés dans ses efforts pour contrôler et éliminer le travail forcé et la traite des êtres humains dans le pays et à travers ses frontières. Les efforts déployés par le BIT pour sensibiliser les divers ministères et les autres acteurs sociaux concernés quant à la façon de traiter ces questions vont certes dans le sens des besoins nationaux, mais les résultats obtenus n'ont pu être évalués avec précision faute de suivi du projet.

Résultat 4: Mise en place d'un environnement propice au dialogue social

12. Deux projets du BIT ont facilité l'obtention d'un consensus et d'un appui tripartite en faveur du développement si nécessaire des ressources humaines et de la réforme de l'infrastructure juridique et institutionnelle ayant une incidence sur le travail décent⁶. Les interventions du BIT auront un effet durable à la condition que le Comité tripartite national fonctionne bien, qu'un conseil économique et social efficace soit mis en place et qu'un

³ Establish Community-based Rehabilitation Training Centre (2003-2007); JOR/02/02/AGF.

⁴ Support to Business Training for Micro and Small Enterprises (1997-2003, 2003-04); JOR/03/006/01.

⁵ Strengthening the Social Partner's Capacity for Promotion of Social Dialogue (2004-2007); JOR/01/50/USA.

⁶ Social Partners and its Continuation as Fundamental Principles and Rights at Work (2007-2009); JOR/01/50/USA et JOR/07/03/SPA.

nouveau Code du travail respectant les normes minimales relatives au travail décent soit adopté et appliqué. Le projet a permis de faire des progrès importants dans ce sens, mais pas encore d'obtenir des résultats concrets⁷. Les activités à venir dans le cadre du PPTD prévoient d'intégrer davantage les inspections aux systèmes en ligne d'audit du travail⁸.

Priorité 3 du PPTD: Développer la protection sociale

Résultat 5: Amélioration de la viabilité de la sécurité sociale ainsi que des capacités institutionnelles pour la protection des travailleurs les plus vulnérables et l'élimination du travail des enfants

13. Un programme de cinq ans sur le travail des enfants, qui s'est achevé en septembre 2007, a permis au BIT de contribuer à intégrer la question du travail des enfants dans les programmes budgétaires, législatifs et éducatifs nationaux⁹. Ce projet, qui a été jugé pertinent et efficace et a eu des effets positifs pour les institutions et ses bénéficiaires, n'a toutefois peut-être pas atteint le niveau d'efficacité voulu au regard de l'ampleur croissante du problème que le travail des enfants constitue en Jordanie. Certains indicateurs du travail des enfants se sont détériorés au cours de la période considérée.
14. Enfin, le programme des migrations internationales du BIT a fourni des services consultatifs fondés sur les connaissances réunies à l'échelle mondiale pour appuyer la création d'une direction des migrations et l'élaboration d'une politique en la matière au sein du ministère du Travail. Malgré cette assistance technique, les progrès sont lents, alors que de multiples acteurs locaux ou internationaux se sont engagés sur ces questions. Dans le cadre de l'évaluation, les efforts apparaissent comme des opportunités d'établir la synergie voulue. Le manque de coordination entre les différents partenaires constitue un défi pour la planification et le positionnement stratégique de l'OIT dans le pays à l'avenir.

IV. Conclusions et recommandations

Programme «Unis dans l'action»: Activités de l'OIT et des autres institutions du système des Nations Unies en Jordanie

15. S'il est important que l'OIT conserve son rôle crucial pour promouvoir la réforme de la législation du travail, les normes internationales du travail et les meilleures pratiques de mise en œuvre du travail décent, il y a manifestement, par rapport à l'action menée en Jordanie par d'autres institutions du système des Nations Unies, beaucoup d'activités qui se recoupent, de manque de coordination et d'incohérences. Le personnel des Nations

⁷ Le Comité tripartite ne s'est réuni qu'une seule fois au cours de la période considérée et les procédures restent à établir. Le Cabinet a publié les statuts portant création du Conseil économique et social le 2 décembre 2007; la définition de ses fonctions a cependant été repoussée à une date ultérieure. Une version révisée du Code du travail a été élaborée en 2006, et le parlement a adopté certains des amendements proposés à sa session de juin 2008.

⁸ Better Work Jordan (début 2008); JOR/07/04/JOR et JOR/07/02M/USA.

⁹ National Programme for the Prevention and Elimination of the Worst Forms of Child Labour in Jordan (2002-2007); JOR/02/50/USA.

Unies qui a participé au groupe de réflexion de l'Equipe de pays des Nations Unies dirigé par l'équipe d'évaluation n'était pas familiarisé avec les activités du BIT dans le pays et moins encore avec la façon dont celles-ci appuient les résultats du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

16. Le BIT doit recenser les institutions des Nations Unies partenaires en vue d'obtenir des résultats favorables dans le cadre d'une démarche intégrée PNUAD/institutions. Il faudra à cet effet un nouveau modèle de stratégie opérationnelle et de gestion des programmes qui favorise une meilleure coordination et optimise les synergies entre les bureaux et personnels de projet, ce qui permettra au BIT de travailler de concert avec l'Equipe de pays des Nations Unies et les partenaires stratégiques.
17. La gestion et la coordination des projets devraient être centralisées pour donner plus de visibilité et de cohérence à la présence de l'OIT dans le pays. Il faudrait mettre en place un coordinateur national chargé d'articuler et de gérer le PPTD et d'assurer une communication – pour l'heure très insuffisante – avec l'Equipe de pays des Nations Unies ainsi que la coordination entre tous les fonctionnaires du BIT résidents ou de passage, missions qui vont au-delà des attributions actuelles des responsables de projet, des conseillers techniques principaux et du Bureau régional pour les Etats arabes.
 - *Recommandation 1:* L'équipe d'évaluation recommande au bureau régional d'élaborer une stratégie visant à mettre en place un coordinateur national de son programme en Jordanie dans le cadre de l'allocation budgétaire approuvée pour la mise en œuvre du PPTD.

Suivi et évaluation du programme et des projets

18. Des discordances conceptuelles subsistent entre le PPTD et les projets de coopération technique. Ceux-ci ont été conçus et mis en place séparément. Les documents de l'ère du PPTD prônent certes une approche plus holistique et intégrée, mais le manque de cohérence du message du BIT dans le pays pourrait freiner cette évolution et compromettre l'efficacité et la viabilité des interventions. La nature incomplète des plans de suivi et l'absence d'indicateurs SMART appropriés (indicateurs précis, quantifiables, réalisables, pertinents et assortis de délais) applicables aux projets du BIT indiquent bien qu'il est difficile d'évaluer ces projets et de mesurer les progrès accomplis.
 - *Recommandation 2:* L'équipe d'évaluation recommande au bureau régional de faire le point sur les activités et les pratiques actuelles de suivi et d'évaluation aux niveaux du programme et des projets. Cela permettrait d'en recenser plus facilement les forces et les faiblesses et de définir une méthode de gestion du programme et des projets qui privilégie l'innovation et la souplesse, encourage la résolution des problèmes et gère les risques comme des éléments essentiels du PTTD.
 - *Recommandation 3:* Les responsables et le personnel à tous les niveaux devraient être formés à établir une interconnexion active entre les projets de coopération technique et les résultats attendus du programme, au lieu de considérer uniquement les réalisations des projets. La mise au point d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pertinents pour le travail futur de conception du programme et des projets et les plans de suivi et d'évaluation attestera des résultats de ce renforcement des capacités. Ces activités de renforcement des capacités pourraient être financées par les crédits disponibles pour la formation dans la région et des contributions de projets.

Gestion des risques

19. Les résultats attendus ont trop souvent été remis en question, faute surtout d'une stratégie d'identification et de réduction des risques. C'est ce qui a été constaté au cours de la période considérée, durant laquelle il y a eu une forte rotation des fonctionnaires du ministère du Travail et deux restructurations lors des dix-huit derniers mois.
- *Recommandation 4*: La planification des projets et du programme doit s'appuyer davantage sur les enseignements tirés des précédents cycles de programmation, et il faut élaborer à l'avance des stratégies de gestion des risques afin d'éviter ou de limiter les dangers, les retards ou les coûts imputables à des facteurs extérieurs qui affectent les projets.

Maintien d'une consultation et d'un engagement tripartites équilibrés

20. Lorsque la coordination et les consultations tripartites étaient insuffisantes, il a été plus difficile d'obtenir des résultats durables pour le programme et les projets du BIT. La direction du BIT devra, de manière générale, encourager une plus grande implication des mandants tout au long du cycle du programme et des projets afin que ceux-ci se sentent progressivement davantage parties prenantes à l'égard des résultats.
- *Recommandation 5*: Il faudrait renforcer la capacité des mandants et leur donner la possibilité de devenir des partenaires plus actifs de la gestion axée sur les résultats des programmes et des projets du BIT. Cela implique de les associer aux phases de conception, de suivi et d'évaluation, de façon à faire ressortir le rôle important qu'ils peuvent jouer dans l'obtention de résultats durables.

V. Observations du bureau régional concernant l'évaluation

21. Le Bureau régional pour les Etats arabes accueille favorablement les conclusions et les recommandations de l'évaluation à ce stade de la mise en œuvre du PPTD de la Jordanie. Elles sont opportunes et permettront de renforcer la cohérence du programme et des projets vis-à-vis des cadres de développement nationaux (notamment l'agenda national et le PNUAD) et d'améliorer la coordination au sein du pays entre les projets et institutions du système des Nations Unies.
22. Conscient de la nécessité d'améliorer la coordination des programmes tant au sein du BIT qu'avec l'Equipe de pays des Nations Unies, le bureau régional appuie pleinement la *recommandation 1*. Le bureau régional cherche à établir une unité de gestion des programmes du BIT pour les projets en Jordanie et à améliorer la coordination des projets dans les limites des ressources disponibles.
23. Le bureau régional, qui s'emploie actuellement à renforcer la gestion axée sur les résultats dans ses activités, entérine également les *recommandations 2, 3 et 4*. Des mesures préliminaires ont déjà été prises pour les appliquer. En juillet 2008, le bureau régional a organisé à l'intention des conseillers techniques principaux et des spécialistes de programmes et de projets un atelier de formation sur la gestion axée sur les résultats, l'analyse des risques et les politiques et procédures du BIT en matière de suivi et d'évaluation. Il est aussi en train de recruter un responsable du suivi et de l'évaluation pour renforcer son unité régionale de programmation. Cette personne aura pour tâche d'améliorer les capacités du personnel du programme et des projets ainsi que des mandants

en ce qui concerne la conception de projets axés sur des résultats mesurables et l'élaboration de plans de suivi et d'évaluation.

24. Enfin, pour ce qui est de la *recommandation 5*, le bureau régional élaborera à l'intention des mandants nationaux une stratégie de formation destinée à renforcer leurs connaissances et leur adhésion à la gestion axée sur les résultats et à la mise en œuvre du PPTD.

VI. Observations des mandants tripartites

25. On trouvera ci-après les observations des mandants tripartites sur l'évaluation du programme de pays de l'OIT pour la Jordanie (2002-2007), entérinées par le ministère du Travail, la Chambre d'industrie de Jordanie et la Fédération générale des syndicats jordaniens.
26. Les mandants notent que des progrès importants ont été accomplis grâce à la coopération des membres tripartites et à l'assistance technique fournie par le BIT ces dernières années.
27. Les mandants félicitent le BIT et l'équipe d'évaluation pour cette évaluation fort utile et qui vient en temps opportun. Le caractère participatif de la méthode appliquée a été particulièrement apprécié. Il faut aussi souligner les efforts et l'appui fournis par le BIT, grâce auxquels d'importantes étapes ont pu être franchies dans la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent.
28. Les membres tripartites appuient pleinement la *recommandation 1* mais souhaitent ajouter que le coordinateur national devrait être indépendant, qu'il devrait représenter les intérêts de chacune des trois catégories de mandants à l'égard du programme de l'OIT en Jordanie et qu'il devrait veiller à ce que leurs contributions et préoccupations soient prises en compte de manière égale dans la gestion et la coordination du programme de l'OIT. Une coopération étroite avec tous les mandants nationaux devrait permettre d'obtenir des résultats durables.
29. S'agissant des *recommandations 2, 3 et 4*, les mandants approuvent pleinement les conclusions et les actions préconisées et encouragent l'OIT à les associer davantage aux activités de renforcement des capacités concernant la gestion axée sur les résultats et l'évaluation et la gestion des risques. Cela permettra aussi de garantir que les besoins actuels et futurs qui doivent l'être seront pris en compte dans les futurs programmes par pays de promotion du travail décent.
30. S'agissant de la *recommandation 5*, les mandants seront heureux de participer au développement des activités de renforcement de leurs capacités afin de pouvoir mieux appuyer le programme de l'OIT pour la Jordanie et d'obtenir des résultats durables.
31. ***La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de demander au Directeur général de prendre en compte les conclusions et les recommandations susmentionnées ainsi que les observations éventuellement formulées par la commission pour poursuivre l'appui apporté à la Jordanie par l'intermédiaire du programme par pays de promotion du travail décent.***

Genève, le 10 octobre 2008.

Point appelant une décision: paragraphe 31.

