



## Conseil d'administration

310<sup>e</sup> session, Genève, mars 2011

GB.310/STM/5

Commission des réunions sectorielles et techniques  
et des questions connexes

**STM**

### POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

CINQUIEME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Evaluation des programmes d'action sur les services de santé, les services publics, les services de télécommunication et les services collectifs

### Aperçu

#### Question traitée

Mise en œuvre, en 2006-2010, de programmes d'action sectoriels dans quatre secteurs; la procédure d'autoévaluation.

#### Incidences sur le plan des politiques

Toute orientation donnée par le Conseil d'administration devra être prise en compte au moment de la planification et de la conception des futurs programmes d'action sectoriels, par exemple ceux qui sont proposés dans le document GB.310/STM/1.

#### Incidences juridiques

Aucune.

#### Incidences financières

Aucune.

#### Mesure/décision demandée

Aucune.

#### Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.310/STM/1, GB.310/STM/3/4, GB.301/STM/2(Rev.).

## Résumé

Le présent document résume les principaux résultats d'une autoévaluation de quatre programmes d'action sectoriels mis en œuvre en 2006-2009 et les enseignements qui en ont été tirés, pour guider l'exécution et l'évaluation d'autres activités de ce type dans le futur. Ces programmes d'action sectoriels visaient à favoriser le changement par différents moyens tels que le renforcement du dialogue social et la constitution de modèles à diffuser et à reproduire. Les informations sur les programmes d'action ont été recueillies par des spécialistes sectoriels au moyen de questionnaires, d'entretiens téléphoniques et d'analyses de documents, et au cours d'une mission dans un pays. Les données qualitatives tirées des enquêtes ont été utilisées pour formuler des conclusions et des recommandations. Le nombre d'activités mises en place pour ouvrir la voie au changement a répondu aux attentes de 2005. Les données qualitatives montrent que les programmes d'action sectoriels restent un outil utile au travail du Département des activités sectorielles sur le terrain. Dans l'ensemble, l'indication du degré de satisfaction des bénéficiaires visés est encourageante. L'enquête a montré qu'une échéance de deux ans était trop courte pour nouer et entretenir des contacts dans les pays, et qu'il était nécessaire de mieux équilibrer le temps et les ressources consacrés à la conception des programmes et à leur exécution proprement dite. De plus, les programmes multirégionaux ont été difficiles à réaliser et n'ont pas offert d'avantages tangibles. A l'avenir, une distinction pourrait être établie entre programmes «complets» (qui auraient pour but de promouvoir le dialogue social au niveau de la réorientation des politiques et dureraient quatre ans au minimum) et programmes «ordinaires» (qui seraient dotés d'un volume de financement moins important). Pour assurer la cohérence, les programmes par pays pour la promotion du travail décent devraient continuer de servir de point d'ancrage par la sélection des pays participant aux programmes d'action sectoriels. Enfin, les instruments de suivi et d'évaluation devraient être des éléments importants de la mise en œuvre de ces programmes.

## Introduction

1. Le présent rapport contient le résumé des résultats d'une autoévaluation des programmes d'action sectoriels susmentionnés, qui a été réalisée par le Département des activités sectorielles (SECTOR). La méthode utilisée à cet effet a été exposée dans un document sur les programmes d'action sectoriels mis en œuvre en 2006-07 et sur un cadre d'évaluation des programmes d'action futurs <sup>1</sup>, qui a été présenté au Conseil d'administration à sa session de mars 2008. Le but du présent rapport est de donner des orientations sur la mise en œuvre et l'évaluation des futurs programmes d'action sectoriels.
2. Le document précédent décrivait comme suit les angles d'approche sur la base desquels ont été réalisés les programmes d'action sectoriels qui sont évalués ici:

Le principe qui sous-tend la conception et la mise en œuvre des programmes d'action est de stimuler le changement... [un] processus de changement a été mis au point rétrospectivement, lequel tient compte des principaux éléments du cadre d'évaluation. Les différentes étapes de ce processus sont les suivantes: renforcer le dialogue social, procéder à des évaluations ou établir des rapports qui serviront d'éléments de base, mettre en place un plan d'action, élaborer et adopter de nouvelles mesures, assurer un suivi de l'action, entreprendre les mêmes actions à d'autres endroits et diffusion des informations pertinentes <sup>2</sup>.

3. Trois aspects essentiels de l'évaluation sont examinés dans le présent rapport, à savoir:
  - a) Raisons et pertinence de l'intervention et degré de satisfaction des bénéficiaires visés.
  - b) Capacité de parvenir aux résultats souhaités et rapport entre les résultats et les ressources mises en œuvre.
  - c) Autres moyens d'obtenir les mêmes résultats: leçons apprises et bonnes pratiques à retenir pour l'avenir.

## Mise en œuvre des programmes d'action sectoriels

### Services de santé

4. Le programme d'action sectoriel sur les services de santé visait à élaborer et à diffuser des stratégies et des bonnes pratiques pour la gestion des migrations des personnels de santé, dans la perspective des pays d'origine. Dans un premier temps, on a identifié cinq pays pourvoyeurs de personnels de santé en vue d'étudier les effets de la migration sur ces pays en analysant leurs politiques et pratiques en matière de migration. Des enseignements ont été tirés de l'expérience de chaque pays et leurs bonnes pratiques ont été recensées, telles que les directives de recrutement éthique, les séances d'information préalables au départ, le suivi des placements en emploi et les accords de reconnaissance mutuelle. Les pays sélectionnés étaient les suivants: Costa Rica, Kenya, Roumanie, Sénégal et Trinité-et-Tobago.

<sup>1</sup> *Rapport intérimaire sur les programmes d'action 2006-07 dans les secteurs des services de santé, des services publics et des services de télécommunication*, document GB.301/STM/2(Rev.). La première partie résume la mise en œuvre des programmes d'action en 2006-07 et la deuxième propose un cadre conceptuel de suivi et d'évaluation qui est censé améliorer la mise en œuvre des futurs programmes d'action.

<sup>2</sup> *Ibid.*, parag. 33.

5. Dans un second temps, les résultats obtenus pour les pays sélectionnés ont été comparés, différenciés et analysés en vue de l'élaboration de stratégies et de bonnes pratiques qui pourraient être partagées avec d'autres pays d'origine. Dans le cadre du programme d'action de 2006-07, des comités directeurs tripartites nationaux ont été créés dans les pays participants afin de faciliter le dialogue social sur la migration des personnels de santé. Des études de base ont été menées sur les données et l'évaluation des politiques existantes afin d'inspirer l'élaboration de politiques dans au moins quatre des pays (Costa Rica, Kenya, Roumanie et Sénégal). Ce programme a pris fin en décembre 2009.

### ***Services publics***

6. Ce programme d'action sectoriel visait à renforcer le dialogue social dans les services publics. Les pays qui y participaient ont été invités à porter leur attention soit sur les mécanismes de dialogue social et l'aptitude des acteurs à participer à un dialogue réel, soit sur les stratégies à adopter en matière de ressources humaines pour contrecarrer l'impact du VIH/sida sur les services publics. Les pays concernés par ce programme étaient la Jamaïque, l'Ukraine et, en 2007-08, le Sri Lanka (en remplacement de la Malaisie), qui ont choisi le thème de la réforme des services publics, et la République-Unie de Tanzanie, qui a choisi le thème du VIH/sida.
7. Ce programme d'action devait permettre aux services publics de contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté grâce au dialogue social et au développement des ressources humaines. Les pays participants se sont fixé pour objectifs de renforcer les mécanismes de dialogue social au niveau national dans les services publics et d'améliorer la capacité de dialogue social des acteurs concernés. SECTOR a apporté son soutien aux travaux de recherche menés pour les études initiales ainsi qu'à la publication de celles-ci, et a organisé et facilité la tenue d'ateliers qui ont permis aux mandants de faire avancer ces objectifs. Ce programme a pris fin en décembre 2009.

### ***Les services de télécommunication***

8. Le programme d'action sectoriel sur les compétences et l'employabilité dans les services de télécommunication en Afrique (2006-07) avait pour but d'aider les mandants des Etats Membres à favoriser la formation pour améliorer l'employabilité dans ce secteur compte tenu des bouleversements survenus sur le marché régional des télécommunications et dans ses infrastructures techniques. Un atelier régional a été organisé en 2006 dans la République-Unie de Tanzanie, à l'intention d'acteurs concernés de 11 pays africains, pour convenir des objectifs et faciliter la sélection des pays. Parmi les activités de suivi de cet atelier, on peut citer l'assistance apportée en 2007 aux activités de formation sur l'employabilité dans les services de télécommunication des pays francophones d'Afrique centrale, d'une part, et des pays anglophones d'Afrique centrale et d'Afrique australe, d'autre part. Ces formations se sont déroulées respectivement au Cameroun (à l'intention du Cameroun, du Gabon, de la République centrafricaine et du Tchad) et en Zambie (à l'intention du Malawi, du Lesotho, du Swaziland, de la Zambie et du Zimbabwe). Elles visaient à améliorer les perspectives d'emploi et à promouvoir l'égalité des chances et la croissance dans le secteur des télécommunications de ces pays. En Ouganda, des recherches ont été menées en 2007 sur le travail des enfants dans le secteur des télécommunications et un atelier de validation a été organisé en décembre 2007. Le programme a pris fin en décembre 2007.
9. Les activités de suivi ont consisté en un Séminaire national sur les compétences et l'employabilité dans les services de télécommunication en Afrique centrale qui a eu lieu à Yaoundé en 2009; des activités de sensibilisation sur le travail des enfants dans le secteur des télécommunications ougandais qui ont eu lieu en 2008-09, un miniprojet visant à aider

les travailleurs enfants à retourner à l'école et à leur offrir une formation pour leur avenir, qui a été organisé en 2009.

### **Services collectifs**

10. Ce programme d'action sectoriel, qui a débuté en 2008-09 et doit s'achever en 2011, vise principalement à aider les gouvernements et les partenaires sociaux à élaborer, grâce au savoir-faire du BIT dans le domaine du dialogue social, des stratégies et des actions communes dans le but d'étendre et d'améliorer l'efficacité de ces services fondamentaux. Afin de garantir que les ressources techniques et financières pour réaliser cet objectif soient suffisantes, le programme a été limité au Malawi, au Nigéria et au Pérou. Les bonnes pratiques qui se dégageront dans ces pays sont censées servir d'exemples pour des activités futures. Ce programme, qui a été mis en place à la suite de la Réunion tripartite sur les défis à relever et les chances à saisir par les services publics (2003), permet de renforcer les capacités pour consolider les mécanismes de dialogue social dans les entreprises de certains pays en développement ou en transition.
11. Dans les trois pays participants, les activités ont été menées en tenant compte des recommandations spécifiques faites par les groupes directeurs nationaux pour améliorer les mécanismes de dialogue social dans le cadre de la réforme des services collectifs: améliorer l'approvisionnement en eau et en électricité au Malawi et au Nigéria, et les services municipaux de distribution de l'eau au Pérou. Des groupes directeurs nationaux ont été mis sur pied et des études initiales ont été réalisées dans les trois pays. SECTOR a organisé et animé des ateliers dans le cadre desquels des mandants nationaux n'appartenant pas aux groupes directeurs nationaux des trois pays ont examiné les études et élaboré des plans d'action en vue d'établir des mécanismes permanents de dialogue social conformément à leurs propres priorités. Durant la période biennale 2010-11, ce programme d'action était dans sa phase de suivi; cette phase n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

### **La procédure d'évaluation**

12. Les spécialistes des secteurs ont recueilli des informations sur les programmes d'action sectoriels au moyen de questionnaires, d'entretiens téléphoniques, d'analyses de documents et du déplacement au Pérou d'un responsable de programme dans le cadre d'une mission. Des questionnaires distincts ont été préparés pour les clients internes et les partenaires externes, en tenant compte du cadre de suivi et d'autoévaluation des programmes d'action sectoriels. Ils ont été conçus en fonction de chacun des programmes, traduits en français, en espagnol et en russe selon les besoins, et envoyés aux acteurs concernés de 14 pays. Les questions principales étaient les mêmes dans les quatre versions.
13. Au total, 147 personnes ont été contactées au cours de l'autoévaluation et 36 ont participé à l'enquête soit en remplissant un questionnaire (26), soit lors d'un entretien téléphonique (5) ou d'un entretien face à face mené par un collaborateur externe (5 membres du personnel du département SECTOR du BIT). C'est principalement sur la base des données qualitatives provenant des résultats des enquêtes qu'ont été élaborées les conclusions et recommandations. Bien qu'elles ne soient pas statistiquement significatives, ces données ont permis de repérer des tendances et de répondre aux questions concernant le processus d'évaluation.

## Principaux résultats et conclusions

14. En novembre 2005, un document concernant les programmes d'action sectoriels en 2006-07<sup>3</sup> proposait des indicateurs génériques et sectoriels<sup>4</sup> pour trois des programmes d'action sectoriels; ils sont présentés ci-dessous sous forme de tableau:

Résultats	Santé	Services publics	Télécommunications	[Services collectifs] <sup>1</sup>
Création de comités directeurs nationaux	Les 6 pays	1 pays sur 4	0 pays sur 4	50 %
Objectifs clés convenus ou en voie de réalisation	Les 6 pays	Les 4 pays	3 pays sur 4	50 %
Rapport initial	Les 6 pays	2 pays sur 4	0 pays sur 4	50 %
Rapport d'évaluation	Les 6 pays	Les 4 pays	Les 4 pays	100 %
Etablissement d'un plan d'action	Les 6 pays	Les 4 pays	2 pays sur 4	50 %
Renforcement des capacités	Les 6 pays	2 pays sur 4	Les 4 pays	50 %
Elaboration de nouvelles mesures	Les 6 pays	3 pays sur 4	1 pays sur 4	50 %
Adoption de nouvelles mesures	Les 6 pays	0 pays sur 4	0 pays sur 4	25 %

<sup>1</sup> Etant donné que le programme d'action sectoriel sur les services collectifs n'a été approuvé qu'en 2008, aucun indicateur sectoriel n'est disponible.

<sup>3</sup> Document GB.294/STM/2, pp. 24-26.

<sup>4</sup> Les indicateurs génériques étaient les suivants: création de groupes directeurs nationaux dans une majorité de pays participants; élaboration de plans d'action conduisant à des propositions de changement par 50 pour cent des groupes directeurs nationaux de chaque programme; adoption de mesures nouvelles ou modifiées par 25 pour cent des pays participant à chaque programme et production d'un rapport d'évaluation dans un délai de 24 mois après le début du programme. Les *indicateurs sectoriels* étaient les suivants: **Services de santé**: Un dialogue social, auquel participent les partenaires sociaux et les divers organismes gouvernementaux chargés des migrations des travailleurs de la santé débouche sur l'adoption de mesures politiques et administratives dans 50 pour cent des pays sur une période de 24 mois, et des capacités sont créées dans 50 pour cent des pays participants dans un délai de 24 mois en vue d'améliorer la collecte de données sur les flux migratoires des personnels de santé. **Services publics**: 50 pour cent des pays participants: a) établissent un mécanisme national de dialogue social pour les services publics et la réforme des services publics; et b) achèvent la collecte des informations détaillées sur l'impact du VIH/sida sur la fonction publique et adoptent des stratégies de mise en valeur des ressources humaines à la lumière des résultats. **Services de télécommunication**: Une majorité de pays participants élaborent un plan sectoriel pour résoudre les problèmes de qualification et d'employabilité dans les services de télécommunication.

15. Le tableau suivant présente les mesures prises durant chaque programme d'action sectoriel:

Résultats	Santé	Services publics	Télécommunications	Services collectifs
Création de comités directeurs nationaux	5 pays sur 6	1 pays sur 4	1 pays sur 4, mais des réunions régionales ont été organisées dans 11 pays	Les 3 pays
Objectifs clés convenus ou en voie de réalisation	5 pays sur 6	3 pays sur 4	Les 4 pays	Les 3 pays
Rapport initial	5 pays sur 6	2 pays sur 4	Les 4 pays	Les 3 pays
Rapport d'évaluation	Les 6 pays	Les 4 pays	Les 4 pays	Les 3 pays
Etablissement d'un plan d'action	5 pays sur 6	3 pays sur 4	Les 4 pays	Les 3 pays
Activités de recherche	2 pays sur 4	0 pays sur 4	2 pays sur 4	
Renforcement des capacités	5 pays sur 6	2 pays sur 4	Les 4 pays	
Elaboration de nouvelles mesures	3 pays sur 6	3 pays sur 4	1 pays sur 4	2010-11
Adoption de nouvelles mesures	0 pays sur 6	1 pays sur 4	0 pays sur 4	
Activités de suivi	0 pays sur 6	1 pays sur 4	2 pays sur 4	

16. L'analyse des réponses au questionnaire et des autres composantes de l'autoévaluation montre que les programmes d'action sectoriels restent un outil utile au travail de SECTOR sur le terrain, compte tenu en particulier des tensions sociales que la crise financière a engendrées dans beaucoup d'Etats Membres. L'indication du degré de satisfaction des bénéficiaires visés est, dans l'ensemble, encourageante, bien que certaines attentes n'aient pas été comblées. Les programmes d'action sectoriels sont très utiles pour permettre à SECTOR de rattacher son action aux priorités nationales inscrites dans les programmes par pays de promotion du travail décent. La cohérence est mieux assurée lorsque les programmes d'action sectoriels et les programmes par pays de promotion du travail décent sont bien coordonnés, car ces derniers facilitent la sélection des pays. Toutefois, les programmes par pays de promotion du travail décent ne sont pas suffisamment ciblés pour être l'unique point d'ancrage du processus de sélection. En effet, s'ils ne contiennent pas suffisamment d'indications sur les besoins sectoriels, il faut prendre contact au plus tôt avec l'OIT sur le terrain et donc consacrer plus de temps à la consultation des bureaux extérieurs.

17. Un horizon de deux ans semble être suffisant pour mettre en place un dialogue social ou un élément très spécifique du programme d'action sectoriel, comme des activités de recherche ou de renforcement des capacités; toutefois, dans un laps de temps si court, il est difficile d'obtenir un résultat tel qu'un changement de politique. Pour les spécialistes sectoriels basés à Genève, une échéance de deux ans est trop courte pour nouer et entretenir des contacts dans un pays, en particulier là où l'OIT n'est guère présente. De plus, ces spécialistes sont en butte à des exigences concurrentes d'autres sphères d'activité du Bureau et ne peuvent donc pas toujours accorder la priorité à l'exécution des programmes d'action sectoriels ni consacrer suffisamment de temps à la gestion et au suivi de ces programmes. Il est nécessaire de mieux équilibrer le temps et les ressources consacrés à la conception des programmes et à leur exécution proprement dite, en y incluant le recours au cadre de suivi et d'évaluation des programmes.

18. En outre, la question de l'égalité entre les sexes n'a pas été traitée de manière systématique, sauf dans le programme d'action sur les services de santé et les travaux de recherche sur le travail des enfants dans les services de télécommunication de l'Ouganda.
19. La coordination reste la clé de la réussite des programmes d'action sectoriels. Les comités directeurs nationaux peuvent appuyer les programmes, en instaurant notamment une coordination plus étroite avec l'OIT dans les pays. Toutefois, les trois programmes qui devaient avoir une portée multirégionale ont connu des difficultés et le programme sur les services de télécommunication a pris un caractère sous-régional plutôt que national. Les programmes multirégionaux ont été difficiles à réaliser et n'ont pas offert d'avantages tangibles, notamment sur le plan de la formation interrégionale.

### ***Enseignements à retenir***

20. Dans l'avenir, une distinction pourrait être établie entre programmes «complets» et programmes «ordinaires». Les programmes complets auraient pour but de promouvoir le dialogue social au niveau de la réorientation des politiques, dureraient quatre ans au minimum et seraient dotés d'un volume de financement nettement plus important que celui des programmes ordinaires. Les programmes ordinaires auraient pour but d'apporter une assistance technique en vue de faire progresser les objectifs stratégiques de l'OIT à l'échelon national, dureraient deux ans et seraient dotés d'un budget similaire à celui des programmes qui ont fait l'objet de la présente évaluation. La question de la couverture régionale pourrait être réexaminée dans le sens d'un élargissement de la portée régionale ou sous-régionale. La planification et la mise en œuvre des programmes d'action sectoriels nécessitent de planifier clairement les ressources financières et humaines. De plus, les questions d'égalité hommes-femmes doivent être prises en compte au stade de la conception des programmes d'action.
21. Pour garantir la cohérence, et lorsque cela est possible, les programmes par pays pour la promotion du travail décent devraient continuer de servir de point d'ancrage pour la sélection des pays participant aux programmes d'action sectoriels. Si les programmes par pays pour la promotion du travail décent ne contiennent pas suffisamment de précisions sur les besoins sectoriels, le spécialiste du dialogue social ou d'autres spécialistes concernés du terrain pourraient être associés à la conception des programmes dès le début, et la sélection des pays pourrait être finalisée à l'occasion d'une deuxième série de consultations ou d'un atelier régional. Les bureaux extérieurs devraient être associés à la conception des programmes d'action sectoriels, et les comités directeurs nationaux pourraient apporter leur appui à la mise en œuvre, selon qu'il conviendrait pour chaque programme.
22. Les responsables des programmes d'action sectoriels devraient consacrer tout leur temps à la mise en œuvre et au suivi de ces programmes plutôt que d'assumer plusieurs fonctions à la fois, et devraient pouvoir accorder la priorité aux programmes d'action sectoriels.
23. Les outils de suivi et d'évaluation devraient être des éléments importants de la mise en œuvre des programmes d'action sectoriels.
24. Les enseignements à retenir, qui figurent aux paragraphes 20 à 23 du présent rapport, devraient être pris en compte aux stades de la conception et de la mise en œuvre des futurs programmes d'action.

Genève, le 26 janvier 2011

*Document soumis pour discussion et orientation*