



Bureau
international
du Travail
Genève

Du Programme pilote au programme par pays de promotion du travail décent

Les enseignements du programme pilote
sur le travail décent

Groupe
des politiques
nationales
Département
de l'intégration
des politiques

Du programme pilote au programme par pays de promotion du travail décent

Les enseignements du programme pilote sur le travail décent

Département de l'intégration des politiques
Groupe des politiques nationales
Bureau international du Travail
Genève

Mai 2006

Copyright © Organisation internationale du Travail 2006

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-218660-5 & 978-92-2-218660-0 (print)
92-2-218661-3 & 978-92-2-218661-7 (web pdf)

Première édition 2006

Photographies de la couverture :

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/pblns

Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Du programme pilote au programme par pays de promotion du travail décent

Les enseignements du programme pilote sur le travail décent

Table des matières

	<i>Page</i>
Préface.....	iii
1. Introduction.....	1
1.1. Ce que vous trouverez dans ce document.....	2
Une contribution au partage des connaissances sur les programmes par pays intégrés de l'OIT.....	2
Le programme pilote sur le travail décent.....	2
Enseignements et bonnes pratiques émergeant du DWPP.....	2
1.2. Comment utiliser ce document.....	3
Usage et utilisateurs prévus.....	3
Structure du document et méthodes de lecture.....	3
2. Opérationnaliser le concept de travail décent au niveau des pays – Aperçu rapide du DWPP.....	4
2.1. Pourquoi des programmes par pays de l'OIT intégrés ?.....	6
Avantages potentiels.....	6
Des programmes par pays à l'heure d'une mondialisation accélérée.....	6
2.2. Bref aperçu du DWPP.....	7
Le mandat du DWPP.....	7
Quels objectifs pour les programmes par pays intégrés ?.....	8
Les pays participants.....	10
Focalisation, portée et domaines d'action des programmes par pays.....	17
Le modus operandi du DWPP.....	17
Réalizations à fin 2005.....	18
Regard sur le processus de programmation par pays dans le cadre du DWPP.....	22
3. Formulation d'un programme par pays de l'OIT intégré et utile à l'élaboration des politiques.....	25
Un effort productif.....	29
3.1. Entre ambition et faisabilité : adapter la focalisation et la portée d'un programme par pays ?.....	30
Les opportunités politiques et comment les saisir : identification des points d'entrée, des priorités et des axes.....	30
Quatre en un ?.....	34
Le BIT peut-il et doit-il s'engager ?.....	35
Rôles et responsabilités.....	39

3.2.	Des priorités nationales en matière de développement aux propositions d'action du BIT : concevoir un programme par pays	40
	Préparations	40
	Des programmes conçus avec et pour les mandants	41
	Base d'information : l'analyse par opposition à « l'action »	44
	Outils de conception de programmes intégrés	47
	Incorporer l'égalité entre hommes et femmes dans le DWPP	58
	Enseignements	62
	Rassembler les résultats de la phase de conception : les descriptifs de programme par pays	66
	Moins signifie plus : les priorités du programme	66
	Résultats des programmes	68
	Propositions d'action (productions des programmes)	69
	Minimisation des risques dans la conception d'un programme	71
	Délai d'exécution et ressources	74
	« Gouvernance » - modalités de direction et de gestion	76
4.	Mettre en oeuvre un DWPP	78
4.1.	Stratégie de mise en oeuvre	79
4.2.	« Je tourne une page » - Changements politiques	83
4.3.	Contraintes de capacité dans les principales institutions partenaires	84
4.4.	Apport en temps opportun de l'appui du BIT	86
4.5.	Maintenir la dynamique et la cohésion du programme	87
5.	Comment le DWPP a-t-il généré et partagé des connaissances permettant d'étayer les programmes par pays ?	88
5.1.	L'utilisation des indicateurs de travail décent	90
5.2.	Suivi et évaluation dans le cadre du DWPP	95
5.3.	Générer et partager des connaissances : sources et ressources	99
	La Base de données concernant les ressources sur la pauvreté, le développement local, et le travail décent ;	100
6.	Problèmes structurels concernant les PPTD et requérant une attention particulière	106
6.1.	Allocation et planification des ressources	107
6.2.	Capacité du personnel du BIT	108
6.3.	Base de connaissances du BIT et soutien à la recherche	109
Références	111

Préface

Les défis posés par la mise en pratique des objectifs universels du travail décent ont été le sujet du rapport du Directeur général lors de la CIT en 2001. Ce rapport a traité un certain nombre de questions relatives à la traduction de ces objectifs dans les agendas politiques appropriés au niveau des pays. Parmi les questions soulevées figuraient l'abordabilité, la faisabilité et la cohérence des objectifs économiques et sociaux dans le contexte de la nouvelle économie mondialisée.

La tâche consistant à mettre au point des méthodes pratiques visant à promouvoir des approches intégrées des politiques sur le travail décent au niveau national a été confiée au nouveau programme pilote sur le travail décent (DWPP). L'objectif du DWPP a donc été d'évaluer le bien-fondé d'une approche intégrée, construite autour des quatre objectifs stratégiques de l'agenda pour le travail décent, visant à répondre aux intentions et aux priorités des mandants de l'OIT dans les pays membres.

Huit pays membres ont participé au premier DWPP. Les défis auxquels ces pays ont dû faire face constituent un échantillon représentatif des défis auxquels sont confrontés la plupart des pays membres de l'OIT : la pauvreté, les forces de la mondialisation et la tâche difficile de la démocratisation et de la réalisation des droits humains. Depuis janvier 2002, la gestion du DWPP a été assurée par le Groupe des politiques nationales au sein du nouveau Département de l'intégration des politiques. C'est cette même unité qui a également dirigé les travaux du BIT sur la participation aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Ceci a abouti à un enrichissement mutuel des plus utiles en ce qui concerne la contribution des programmes par pays de promotion du travail décent à la réduction de la pauvreté.

L'expérience pratique d'intégration d'un agenda pour le travail décent cohérent à des cadres d'action dans différents contextes politiques et socioéconomiques a été riche d'enseignements. Ces enseignements ont fourni le contenu des circulaires 598 et 599 sur la nouvelle approche du BIT des programmes par pays de promotion du travail décent. Ils ont également été utilisés à des fins de renforcement des capacités du personnel du BIT et ont servi de base pour des services consultatifs à l'intention des bureaux locaux s'engageant dans la formulation des programmes par pays.

Vu que les programmes par pays sont progressivement introduits dans tous les pays membres de l'OIT intéressés, cette publication constitue une contribution à l'apprentissage institutionnel et un condensé des meilleures pratiques. Elle a pour but de partager largement les enseignements du DWPP concernant la manière de faire d'un programme par pays de l'OIT un programme focalisé, intégré, approprié par le pays, axé sur les résultats qui apporte un appui efficace aux efforts nationaux visant à atteindre les objectifs du travail décent. Cette publication complète la série de documents, guides et manuels traitant des questions de fond sur l'intégration des politiques au niveau national.

Le DWPP a été un travail de collaboration impliquant des collègues du Bureau dans son entier, sur le terrain comme au siège. Les séminaires annuels du personnel sur le travail décent au Centre de Turin constituent depuis 2001 la plus utile des plates-formes d'apprentissage collectif. De nombreux collègues ont ainsi contribué aux expériences rapportées dans cette publication. Nous souhaitons exprimer nos remerciements et notre gratitude à tous ceux qui ont permis de mener le DWPP vers une conclusion heureuse. Les enseignements tirés du DWPP ont été distillés par Amelita King De Jardin, Corinne Vargha et Peter Poschen qui les a également rassemblés.

Nous espérons que les enseignements présentés dans ce document deviendront un élément vivant et évolutif du savoir institutionnel du BIT qui se verra enrichi et amélioré par des retours d'information et des discussions avec tous les partenaires.

Azita Berar Awad
Directrice
Groupe des politiques nationales
Département de l'intégration des politiques

Mars 2006

1. Introduction

RÉSUMÉ DE LA SECTION

De quoi s'agit-il : Ce document contient des idées, des éclairages et des approches pratiques qui ont été d'une grande utilité pour la conception et la mise en oeuvre des programmes par pays de l'OIT. Il a pour but de faire partager l'expérience du programme pilote sur le travail décent du BIT et d'apporter une contribution à l'apprentissage institutionnel au sein du Bureau.

À qui s'adresse-t-il : Il a été rédigé pour le personnel du BIT impliqué sur le terrain et au siège dans la conception et la mise en oeuvre des programmes par pays de promotion du travail décent conformément aux circulaires 598 et 599.

Comment l'utiliser :

- Pour avoir un **aperçu des expériences pratiques** des programmes par pays;
- Comme une **source d'idées** sur l'approche des éléments spécifiques des programmes et de la programmation dans différents contextes nationaux;
- Comme un outil de **renforcement interne des capacités**, en complément du guide « Programmes par pays de promotion du travail décent de l'OIT », du manuel de référence sur les stratégies pour la réduction de la pauvreté et du manuel de coopération technique du BIT.

Comment le lire : Le texte **peut être lu de manière sélective à différents niveaux de profondeur et de détail**, de même qu'à différents **stades du cycle du programme** :

- Les sections du texte **suivent le cycle du programme**;
- Un **aperçu** des problèmes et des enseignements principaux figure dans l'encadré se trouvant au début des sections principales;
- Le texte fournit une **explication plus détaillée** traitant des enseignements;
- **Des exemples issus du DWPP** illustrant ces enseignements sont donnés dans les encadrés;
- Des **lectures complémentaires** sont suggérées dans des renvois prenant la forme de liens hypertextes et à la fin de chaque section.

1.1. Ce que vous trouverez dans ce document

Une contribution au partage des connaissances sur les programmes par pays intégrés de l'OIT

L'aide apportée par l'OIT aux états membres est un élément fondamental de la stratégie de l'Organisation visant à promouvoir un travail décent pour tous. La plus grande partie de sa coopération technique et un part grandissante des ressources de son budget ordinaire ont été dirigées sur des activités au niveau des pays. Suite à la publication des circulaires du BIT 598 et 599 en mai 2005, les programmes par pays pour la promotion du travail décent (PPTD) se doivent de déployer une approche intégrée du travail décent et une programmation basée sur les résultats au niveau des pays.

Le programme pilote sur le travail décent

Le PPTD qui doit être lancé à grande échelle à partir de la période biennale 2006-2007 marque un nouveau départ mais n'aura pas à commencer à zéro. Le BIT a déjà acquis une expérience utile dans le domaine des programmes par pays ces dernières années. À cette fin, le programme pilote sur le travail décent de l'OIT (DWPP) constitue un travail d'importance. Il a été mis en place par le Directeur général en octobre 2000 dans le but d'explorer les moyens d'application pratique du concept de travail décent dans les pays membres.

Le programme pilote est en cours dans huit pays : Bahreïn, le Bangladesh, le Danemark, le Ghana, le Kazakhstan, le Maroc, le Panama et les Philippines. Un travail impliquant le bureau dans son entier a permis d'intégrer les quatre composantes du travail décent dans un agenda cohérent que les mandants de chaque pays se sont approprié. Au moment de la rédaction de ce document, les programmes par pays sont encore dans des phases différentes de mise en oeuvre en raison de dates de démarrage différentes, la progression de la mise oeuvre et la durée prévue variant de trois à cinq ans. Les programmes et leurs réalisations à ce jour sont brièvement décrits dans la section 2. Le tableau 1 fournit un aperçu rapide des thèmes, des domaines d'action et des unités du BIT contribuant à cette mise en oeuvre pour chaque pays.

Enseignements et bonnes pratiques émergeant du DWPP

L'expérience pratique d'intégration d'un agenda pour le travail décent cohérent à des cadres d'action dans différents contextes politiques et socioéconomiques est riche d'enseignements. Ces enseignements portent à la fois sur le message émergeant de l'intégration des quatre éléments du travail décent dans un agenda cohérent et sur le processus et les institutions qui ont aidé à mettre en forme cet agenda, à assurer sa continuité et finalement à le traduire par des résultats pour les pays membres et pour le BIT.

Cette expérience a entre autres été utilisée pour aider le Bureau de l'OIT à Buenos Aires à concevoir un programme par pays de promotion du travail décent pour l'Argentine à l'automne 2004. Elle a également fourni le contenu des circulaires 598 et 599. Cela fait du DWPP un des principaux moyens dont dispose le BIT pour tester une approche intégrée inhérente à la notion de travail décent au niveau des pays. Tous ces travaux répondent aux objectifs partagés d'intégration des politiques au sein du Bureau. Le DWPP confirme que l'intégration des politiques dans les programmes par pays relève d'un effort collectif. De

tels programmes n'appartiennent pas à une frange particulière du BIT et nécessitent des échanges et une collaboration impliquant le Bureau dans son entier.

Bien que chaque pays et chaque contexte national soient uniques, de bonnes pratiques ont émergé qui se sont avérées applicables dans des pays divers. Sur la base de l'expérience pratique du programme pilote, ce document présente les éléments qui ont bien fonctionné pour aborder certains problèmes et saisir les opportunités disponibles. Il tente également d'indiquer où les écueils peuvent être rencontrés et comment les éviter.

1.2. Comment utiliser ce document

Usage et utilisateurs prévus

Le présent document a été rédigé à l'intention du personnel du BIT. Il fait partie du travail de documentation des enseignements tirés du programme pilote sur le travail décent. Il a pour but de contribuer au partage de l'information au sein du Bureau concernant les bonnes pratiques en matière de conception et de mise en oeuvre des PPTD. Le personnel du BIT sur le terrain comme au siège devrait lui trouver une utilité en tant que source d'idées et d'éclairages lorsqu'il s'agira d'aborder la rédaction des PPTD de quelque 100 pays membres dans les années à venir.

Il peut être également utilisé pour le renforcement des capacités interne comme complément au « [Guide des programmes par pays pour le travail décent de l'OIT](#) », au « [Manuel de référence sur les stratégies pour la réduction de la pauvreté](#) » et au « [Manuel de coopération technique du BIT](#) ».

Le présent document est d'abord basé sur l'expérience dans les huit pays qui ont participé au DWPP et sur le récent PPTD de l'Argentine. Il s'appuie également sur le partage des connaissances avec les autres programmes de terrain du BIT, en particulier les **ateliers pour le personnel** au Centre international de formation de l'OIT de Turin portant sur :

- « [Travail décent et réduction de la pauvreté](#) » (2002) :
- « [Promouvoir l'intégration des politiques au niveau national](#) » (2003)
- « [Objectifs mondiaux et défis nationaux : OMD, DSRP et travail décent. Où en sommes-nous ? Et ensuite ?](#) » (2004).

Structure du document et méthodes de lecture

La section 2 fournit un aperçu du programme pilote et de son avancement à ce jour dans les pays participants. La partie principale du texte a pour but de faire ressortir les enseignements tirés de l'expérience. Elle suit le cycle des programmes par pays tel qu'il a été exposé dans la circulaire 599 sur les programmes par pays de promotion du travail décent. La section 3 s'intéresse au processus de détermination de la focalisation, de la portée et de la faisabilité d'un programme par pays ainsi qu'aux approches de la conception du programme. La section 4 traite du soutien au programme et de son exécution ainsi que des contraintes et des facteurs de risque. La section 5 expose les expériences dans l'acquisition et le partage des connaissances, le suivi et l'évaluation. Enfin, la section 6 soulève un certain nombre de questions relatives aux programmes par pays de l'OIT nécessitant une plus grande attention compte tenu de l'expérience des DWPP.

Le document a été structuré de façon à donner la possibilité au lecteur de « zoomer » de manière sélective sur des aspects ayant un rapport particulier avec la phase du PPTD sur laquelle il/elle recherche des idées et avec son rôle dans le programme. Chaque section est précédée d'un encadré contenant un aperçu des principaux enseignements. Ceux-ci sont ensuite traités plus en détails dans le corps principal du texte. Afin d'éviter qu'un excès de

détails ne surcharge le texte, des exemples illustratifs issus des programmes par pays sont exposés dans les encadrés. Des renvois vers des sources complémentaires sont indiqués sous la forme de liens hypertextes ou de références électroniques.

Alors que le présent document est axé en priorité sur le processus de conception et de mise en oeuvre d'un programme, d'autres publications explorent les aspects essentiels de l'intégration des politiques, relient l'agenda pour le travail décent aux agendas de politique nationale, fournissent des notes de politique et offrent des directives et des outils techniques pratiques. Les informations et les documents sont disponibles sur le site web public du BIT dans [les pages d'accueil](#) du DWPP.

2. Opérationnaliser le concept de travail décent au niveau des pays – Aperçu rapide du DWPP

RÉSUMÉ DE LA SECTION

Pourquoi des programmes par pays intégrés ?

En raison des avantages potentiels qu'ils comportent :

- Impact plus important du travail du BIT
- Importance et visibilité accrues du BIT et des mandats de l'OIT
- Des programmes aux axes et aux priorités clairs sont plus faciles à exécuter
- Plus grandes opportunités de mobilisation des ressources et meilleure utilisation de ces ressources
- Enrichissement du travail et de la base de connaissances du BIT dans son entier

Des programmes par pays à l'heure où la mondialisation s'accélère ?

- La plupart des décisions qui façonnent le travail et la vie des gens sont prises au niveau national
- L'impact de la mondialisation est spécifique à chaque pays et il doit donc en être de même des réponses à cet impact
- Il est nécessaire que les stratégies pour la croissance et le développement soient spécifiques à chaque pays et il en va de même des stratégies pour le travail décent

Que peuvent accomplir des programmes par pays ?

- Ils peuvent démontrer que le travail décent est un élément de la solution à un problème prioritaire au niveau national
- Ils peuvent amener à des changements d'orientation favorables au travail décent

Quels sont les facteurs déterminants du succès ?

Une cohérence des politiques :

- Intégration dans les agendas politiques nationaux ce qui évite un « agenda pour le travail décent » séparé
- Les programmes par pays relient le travail décent aux priorités nationales en matière de développement
- Les programmes concernent les cadres d'action et les acteurs politiques appropriés
- Appropriation nationale accrue par un renforcement des capacités adéquat
- Des partenariats
- Masse critique atteinte à travers la focalisation, l'intégration et une durée suffisante

Le programme pilote sur le travail décent (DWPP) : Mission, pays participants, focalisation, approche, réalisations (état à fin 2005)

Mission : Le DWPP a été créé par le Directeur général en 2001 avec pour but d'explorer les moyens d'opérationnaliser le concept de travail décent dans certains pays membres

Pays : **8 pays participants :**

- **Bahreïn** : Démocratisation, liberté d'association et restructuration du marché du travail
- **Bangladesh** : « Exploiter » la mondialisation pour tirer profit de ses aspects positifs et en minimiser le coût
- **Danemark** : Flexibilité et sécurité dans une économie ouverte de petite taille
- **Ghana** : Réduction de la pauvreté et travail décent dans l'économie informelle
- **Kazakhstan** : Développement social et restructuration économique
- **Maroc** : Libéralisation du commerce dans le secteur de l'habillement
- **Panama** : Options offertes par le travail décent dans les réponses du pays à la mondialisation
- **Philippines** : Réduction de la pauvreté par le biais du développement local

Programmes par pays de deuxième génération :

- PPTD de l'Argentine : Redressement après la crise
- Madagascar : Compétitivité sur les marchés mondiaux et réduction de la pauvreté

Thèmes : **Trois thèmes récurrents reviennent dans les priorités nationales en matière de développement**

1. **Réduction de la pauvreté**
2. **Faire face à la concurrence mondiale**
3. **Démocratisation et droits humains**

Caractéristiques des programmes :

- Forte **appropriation nationale**, accent mis sur le dialogue social
- La focalisation et l'approche du programme sont **pensées sur mesure**
- Objectif : changements d'orientation ; politiques cohérentes de promotion du travail décent
- **Composantes du programme intégrées** dans les cadres d'action nationaux et parmi les diverses composantes du travail décent
- Accent mis sur le **renforcement des capacités**
- Rôle important et constant du **plaidoyer et de l'examen des orientations**

Modus operandi :

- **Conduite du programme** : bureaux locaux du BIT
- **Contributions techniques** : apportées par les unités compétentes sur le terrain et au siège
- **Ressources** : mises en commun sur le terrain et au siège, proviennent du budget ordinaire et de la CT
- **Facilitation** : INTEGRATION/Groupe des politiques nationales

Réalisations à fin 2005 :

Dans tous les pays pilotes, le concept de travail décent a été adopté et utilisé comme cadre analytique et opérationnel par les mandants nationaux, les universitaires et les experts en développement. Cela a permis aux partenaires nationaux d'apprécier le rôle central du travail décent dans la réalisation des priorités nationales en matière de développement et de comprendre les liens dynamiques entre objectifs sociaux et économiques.

Les mandants tripartites ont formulé, adopté et/ou mis en oeuvre des politiques, des plans d'action, des stratégies et/ou des programmes intégrés qui relient les quatre éléments du travail décent dans une approche basée sur le travail décent incluse dans les cadres d'action nationaux.

Les résultats par pays à ce jour dépendent de la phase de mise en oeuvre du programme.

2.1. Pourquoi des programmes par pays de l'OIT intégrés ?

Avantages potentiels

Au vu du DWPP, la réponse est simple : en raison des avantages que comportent des programmes intégrés pour le BIT en tant qu'institution, pour les mandants de l'OIT, pour les bureaux locaux ainsi que pour le personnel. Des programmes par pays signifient :

- Un impact toujours plus significatif ce qu'aucun autre moyen d'action du BIT ne peut réaliser
- Importance et visibilité accrues du BIT et des mandants de l'OIT dans le contexte national
- Un meilleur accès aux principaux décideurs pour l'élaboration des politiques sociales et économiques
- Une compréhension claire et commune des priorités
- Un programme de travail focalisé tout en restant flexible qui est plus facile à exécuter
- Une meilleure utilisation de ressources restreintes et l'opportunité de mobiliser des ressources techniques et financières supplémentaires
- La recherche et le développement sont plus en phase avec la demande, plus intégrés, plus aptes à résoudre des problèmes spécifiques et sont enrichis par le travail d'équipe.
- Les réalités nationales et locales et les actions entreprises à ces niveaux complètent et instruisent les actions entreprises sur le plan international.

Ces avantages peuvent bénéficier aux programmes par pays mais cela n'est pas automatique. Comme on le verra plus loin, cela dépend des objectifs fixés pour un programme par pays particulier et nécessite de trouver ou de créer les conditions permettant d'atteindre des objectifs ambitieux. Mais qu'en est-il de l'utilité et de la faisabilité actuelles des programmes par pays dans un contexte de mondialisation avancée ?

Des programmes par pays à l'heure d'une mondialisation accélérée

La mondialisation s'est accélérée dans les deux dernières décennies, accroissant le rôle des institutions supranationales dans le façonnement du développement économique et social. Le BIT y a répondu en agissant aux niveaux mondial et régional avec entre autres la création de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation.

La commission a fait remarquer que, malgré l'avancée de la mondialisation, les gens continuent à vivre localement dans des états-nations. Cela est important pour deux raisons :

- (1) Alors que les forces de la mondialisation sont les mêmes partout, leur impact est très spécifique d'une situation.
- (2) La plupart des décisions qui façonnent la situation des gens aussi bien au travail que dans la vie courante sont prises au niveau national.

Cela suggère donc fortement que les stratégies pour le développement économique et social national doivent différer d'un pays à l'autre. Des réponses nationales stéréotypées à la mondialisation sont non seulement moins efficaces mais peuvent avoir en outre des conséquences désastreuses. L'application des programmes d'ajustement structurel et des recettes de croissance économique dans les années 1990 est là pour l'attester. L'exemple du Panama, analysée dans le cadre du programme pilote par pays, est un exemple parlant (cf. Egger, Ph « [Mondialisation et travail décent : les options pour le Panama](#) »).

L'idée selon laquelle il est nécessaire de prendre en compte les spécificités de chaque pays dans la conception des stratégies pour la croissance est étayée dans une récente évaluation des activités de conseil de la Banque Mondiale. Sa conclusion est que le contexte du pays est un facteur majeur qui va déterminer l'efficacité des réformes politiques ainsi que les résultats ultimes de ces politiques. (Cf. Zagher, R. (éd) Croissance économique dans les années 1990 : « [Les enseignements d'une décennie de réformes](#) », Banque mondiale, 2005.

Le DWPP et d'autres expériences du BIT montrent que cela s'applique de la même façon aux programmes par pays de promotion du travail décent. Il est possible et en fait nécessaire de définir une approche et un ensemble de principes communs, mais il n'existe pas de modèle pour les programmes par pays. Les stratégies et objectifs internationaux, dont ceux ayant pour but un emploi décent pour tous, doivent être traduits et inclus dans les contextes nationaux pour prendre tout leur sens et être efficaces. Là où les programmes par pays sont un véritable complément au travail réalisé sur le plan international, ils apportent des informations et enrichissent l'analyse, le plaidoyer, la normalisation, les agendas de recherche et le développement technique.

Les économies et les politiques nationales, les programmes nationaux, le développement sectoriel, local et le développement des entreprises sont les interfaces au niveau desquels les impacts de la mondialisation se font sentir. C'est à ces niveaux qu'un soutien de l'OIT à ses mandats est nécessaire pour traduire les objectifs du travail décent par des programmes et politiques spécifiques visant à améliorer la vie de tous. Les programmes par pays ne se limitent pas au niveau national. Leurs actions s'étendent également aux secteurs de l'activité économique, au niveau local et dans les entreprises.

Des programmes par pays intégrés sont donc sans doute plus que jamais d'actualité, et non le contraire, face aux défis et aux opportunités de la mondialisation. Il n'est donc pas surprenant de constater que les programmes par pays de la plupart des pays concernés par le DWPP sont axés sur la réaction face aux forces de la mondialisation comme le montre le tableau 1 ci-après.

2.2. Bref aperçu du DWPP

Le mandat du DWPP

Le mandat élargi du programme pilote pour le travail décent est de trouver les moyens d'opérationnaliser le concept de travail décent dans les pays membres. Ceci s'est traduit par cinq tâches spécifiques, à savoir :

1. Appuyer les initiatives nationales visant à réduire les déficits de travail décent.
2. Renforcer la capacité des pays à intégrer le travail décent en tant qu'objectif dans les agendas politiques.
3. Démontrer l'utilité d'une approche intégrée du travail décent dans différents contextes socioéconomiques.
4. Mettre au point des méthodes pour concevoir des programmes par pays et des politiques efficaces favorisant le travail décent.
5. Diffuser les enseignements pour une application plus large.

Les quatre premières tâches sont en train d'être réalisées à travers les programmes par pays intégrés qui ont servi de « laboratoires ».

Quels objectifs pour les programmes par pays intégrés ?

L'hypothèse de travail est qu'un programme par pays efficace dans la promotion du travail décent intègre les quatre éléments du concept afin qu'il figure dans les agendas politiques et que l'on s'y conforme. Les programmes doivent également donner la possibilité aux mandants et aux partenaires nationaux de devenir le principal élément moteur derrière les changements d'orientation favorisant un travail décent pour tous dans le pays. Cela signifie qu'il est nécessaire de placer le travail décent dans une perspective de politique nationale.

Travail décent : aspirations, objectifs et cadre d'action. « Le travail décent est présenté alternativement comme une aspiration des peuples, un objectif que les sociétés, les pays et la communauté internationale se sont fixé et comme un cadre pour la formulation des politiques visant à atteindre l'objectif d'un emploi décent pour les hommes et les femmes partout dans le monde ». (Egger et Sengenberger, 2001). Le programme pilote a mis l'accent sur la nécessité pour le travail décent de devenir un objectif de politique nationale et participe à la réalisation de cet objectif en contribuant aux programmes et plans de développement nationaux.

Impact des politiques : le travail décent en tant qu'élément de la solution. L'expérience dans les pays concernés par le DWPP et le retour en provenance des bureaux locaux dans les autres pays laissent fortement penser que les mandants nationaux et les autres partenaires voient essentiellement dans le travail décent un cadre d'action pouvant contribuer à la réalisation des priorités nationales en matière de développement. Les programmes par pays de l'OIT doivent donc avoir pour but d'amener à des changements d'orientation favorables au concept de travail décent considéré comme un moyen permettant d'exercer un impact à grande échelle.

Dans le programme pilote, la notion de « changements d'orientation » a été interprétée au sens large mais également en termes opérationnels. Elle se réfère aux changements structurels ayant un impact sur les cadres réglementaires, les institutions ou l'allocation des ressources et parfois sur une combinaison des trois.

Les programmes par pays qui ont le plus avancé sur la voie menant vers des changements d'orientation remplissent un certain nombre de conditions permettant à ces orientations d'avoir un impact :

- Ils apportent une contribution importante et opérationnelle au développement national
- Cette contribution est en relation avec le ou les cadres d'action nationaux respectifs et les protagonistes concernés
- Les politiques sont cohérentes par rapport aux objectifs poursuivis sur le plan social et en matière d'emploi
- Le travail avec les partenaires dans le cadre des programmes permet d'atteindre une masse critique et permet une continuité des efforts dans le temps.
- Ils mettent l'accent sur l'appropriation nationale et le renforcement des capacités

Les objectifs nationaux de développement sont en rapport avec les cadres d'action et les protagonistes susceptibles de prendre ou d'influencer des décisions. En plus d'être (et d'être perçus comme étant) en rapport avec les objectifs nationaux de développement, les programmes par pays de l'OIT doivent être intégrés dans ces cadres d'action nationaux ainsi qu'à un niveau fonctionnel et doivent être en mesure d'impliquer les différentes parties intéressées. Toute tentative de mise en place d'un agenda pour le travail décent autonome ne contribue ni à produire un quelconque impact ni à éveiller un véritable intérêt ni à rallier des pays membres.

Dans l'expérience du DWPP, les cadres d'action et les partenaires potentiels qu'il faut prendre en considération comprennent les stratégies pour la réduction de la pauvreté ou les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les Objectifs du Millénaire pour le Développement ainsi que les plans-cadres pour l'aide au développement des banques de développement et les principaux donateurs. Ce peuvent être également les éléments clés de la plate-forme politique d'un gouvernement comme la restructuration industrielle ou le développement du secteur privé.

Il y a encore deux conditions sans lesquelles il est difficile d'aboutir à des changements d'orientation : la masse critique, c'est-à-dire une concentration d'efforts et de ressources renforcée par des partenariats et des réseaux, et un programme d'une durée suffisamment longue pour pouvoir générer des changements. La question des ressources implique la nécessité de ne se focaliser que sur un nombre limité d'objectifs d'action, c'est-à-dire d'établir pour le programme par pays des priorités claires autour desquelles la plus grande partie sinon toute la coopération du BIT doit être organisée. Ce dernier point s'est avéré être l'exception plus que la règle dans les pays ayant rejoint le programme pilote.

Seuls quelques pays pilotes avaient bénéficié d'une assistance du BIT clairement focalisée avant la formulation du DWPP. On a plutôt assisté, et cela continue dans une certaine mesure, à une prolifération d'activités impliquant une douzaine d'unités voire plus sur le terrain et au siège avec peu de communication et aucun objectif ou plan commun au-delà de la notion générale de « promotion du travail décent ». Le nombre d'activités dépasse souvent le nombre d'unités qui les appuient et les financent.

La plupart des activités du BIT se sont avérées de courte durée avec des niveaux de ressources allouées modestes. En outre, le pays était souvent considéré comme un « cas » plutôt que l'objectif ultime de l'activité. Un travail plus équilibré et plus consistant tendait à dépendre des projets de CT provenant pour la plupart des cadres mondiaux du BIT. Il n'y avait pas habituellement de lien entre eux dans une approche cohérente du travail décent par le BIT au niveau national. Au lieu de cela, la situation qui prévalait était celle de projets d'aide directe hors programme. Au mieux, des projets de CT de grande envergure peuvent néanmoins équivaloir à un programme par pays. Pour exemple, on pourra se reporter à la section 3 portant sur le projet sur [le travail forcé au Brésil](#). Le projet Crise, qui s'est étalé de 2002 à 2005 en Argentine, est également parvenu à couvrir de manière intégrée les questions relatives au travail décent en incluant ses quatre composantes. L'établissement de priorités claires par les mandats nationaux confrontés une crise aiguë et grave et un projet du BIT financé par un excédent de trésorerie capable de répondre à cette demande ont permis d'aboutir à un tel résultat.

Encadré 1

Dispersion des activités du BIT au niveau national

Bangladesh : La liste des « principales activités en cours » du BIT dans le pays pour l'année 2000 comportait 27 activités avec 6 à 9 activités par composante du travail décent. La mise en oeuvre de 13 de ces « projets principaux » était en cours.

Ghana : L'inventaire des activités en cours en 2002/2003 comportait 20 activités distinctes dirigées par 14 unités du BIT différentes. Trois activités supplémentaires ont été prévues. La plupart étaient des activités exceptionnelles comprenant des ateliers tripartites parfois basés sur une étude de cas nationale. La plupart des unités ne se sont jamais consultées à propos de leur travail dans le pays. Dans un certain nombre de cas, même le bureau de zone responsable n'était pas au courant de ces activités du BIT.

Maroc : En plus des activités à court terme, cinq unités du siège mettaient en oeuvre sept projets hors programme.

Philippines : Cinq projets hors programme fonctionnaient en plus d'un certain nombre d'activités séparées pour chacune des quatre composantes du travail décent. Au total, 19 unités du siège avaient des travaux en cours dans le pays. Comme dans d'autres pays, la même unité technique avait débuté parfois plusieurs activités séparées.

Des efforts concertés et une concentration des capacités techniques et des ressources financières du BIT sont une condition nécessaire mais pas toujours suffisante pour produire un impact significatif. Le fait d'être un acteur visible et crédible permet cependant au BIT de s'engager dans des partenariats avec d'autres institutions et de générer ainsi une nécessaire dynamique. La composition de tels partenariats et les rôles des partenaires peuvent varier comme le montrent les exemples exposés dans les chapitres 3 et 4.

L'appropriation nationale et un renforcement des capacités approprié des mandants et des autres partenaires de l'OIT sont une dernière condition pour assurer à la fois l'efficacité et la viabilité des programmes par pays. Ces deux aspects ont été d'une importance cruciale dans la conception et la mise en oeuvre du programme pilote. Il est nécessaire de les répercuter dans le processus de conception et dans le mécanisme de gouvernance des programmes et qu'ils figurent en bonne place dans la stratégie et dans les propositions d'action, c'est-à-dire les premiers produits de l'assistance apportée par le BIT.

Les pays participants

Un ensemble varié de pays a été inclus dans le programme dans une tentative délibérée d'expérimenter les approches dans les situations très diverses qui prévalent dans les huit pays participants.

- Bahreïn
- Bangladesh
- Danemark
- Ghana
- Kazakhstan
- Maroc
- Panama
- Philippines

Le programme pilote a appliqué un ensemble de principes communs dans les huit pays qui sont très similaires à ceux énoncés dans les circulaires 598 et 599. Ils comprennent :

- Une focalisation et des priorités claires
- L'appropriation nationale et le rôle central des mandants
- L'objectif de promotion du travail décent par des changements d'orientation stratégique
- Une cohérence des politiques : intégration des éléments du travail décent entre eux et dans les agendas politiques nationaux
- Des partenariats
- Atteindre et conserver une masse critique sur une période de 3 à 5 ans

On aura pris soin d'adapter ces principes aux conditions et aux priorités nationales. Les conditions géographiques, économiques, sociales, culturelles et politiques se traduisent par des différences très importantes en matière de priorités de développement, de cadres d'action, d'opportunités de partenariat, de contraintes et de potentiel pour l'application de l'agenda pour le travail décent. D'un point de vue institutionnel, les pays pilotes représentent un ensemble de constellations pour ce qui touche aux mandants de l'OIT et à la présence du Bureau sur le terrain. Cela a abouti à des programmes sur le travail décent pensés sur mesure avec des focalisations et des portées diverses comme le montrent le tableau 1 ci-dessous et les brèves descriptions de chaque programme dans l'encadré 2.

Tableau 1 Aperçu des priorités nationales en matière de développement, des cadres stratégiques et des domaines d'action de promotion du travail décent correspondants dans le DWPP

DÉVELOPPEMENT PRIORITÉ NATIONALE	POINT(S) D'ENTRÉE POUR LE TRAVAIL DÉCENT	CADRE STRATÉGIQUE POUR LE TRAVAIL DÉCENT (Intégration du travail décent dans un cadre stratégique élargi)	DOMAINES D'ACTION (Intégration des composantes du travail décent les unes aux autres)	UNITÉS DU BIT AYANT CONTRIBUÉ
1. RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ <ul style="list-style-type: none"> • Ghana 	Réduction de la pauvreté, création de richesse à grande échelle : S'affranchir de la pauvreté par le travail	Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté du Ghana : <ul style="list-style-type: none"> • Nombre et qualité des emplois créés, en particulier dans l'économie informelle • Décentralisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualifications pour l'emploi, développement des PME, productivité, revenus et conditions de travail, (assurance santé), intégration des personnes handicapées, organisation et dialogue social, développement des infrastructures • Développement économique et social local • Égalité entre hommes et femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 bureaux locaux • 12 unités au siège • Centre de Turin
<ul style="list-style-type: none"> • Philippines 	Réduction de la pauvreté et décentralisation : s'affranchir de la pauvreté par le développement local	<ul style="list-style-type: none"> • Objectifs stratégiques et suivi : indicateurs de travail décent (« indice du marché du travail ») • Plan de développement à moyen terme : Développement économique et social local 	<ul style="list-style-type: none"> • Statistiques nationales sur le travail décent • Le travail décent comme objectif de développement local ; tendances de l'emploi et des revenus dans le DEL : expression et dialogue social (outils de promotion du travail décent pour les planificateurs locaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 bureaux locaux • 6 unités au siège • Centre de Turin

DÉVELOPPEMENT PRIORITÉ NATIONALE	POINT(S) D'ENTRÉE POUR LE TRAVAIL DÉCENT	CADRE STRATÉGIQUE POUR LE TRAVAIL DÉCENT (Intégration du travail décent dans un cadre stratégique élargi)	DOMAINES D'ACTION (Intégration des composantes du travail décent les unes aux autres)	UNITÉS DU BIT AYANT CONTRIBUÉ
<p>2. FAIRE FACE À LA CONCURRENCE MONDIALE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maroc 	<p>Développement industriel et concurrence mondiale : Restructuration du secteur de l'habillement</p>	<p>Politique nationale de restructuration du secteur de l'habillement : Le travail décent en tant que facteur productif et argument de vente (socio-étiquetage)</p>	<p>Dialogue social, résolution des conflits, protection sociale, égalité, organisation du travail et conditions de travail, amélioration des compétences, travail des enfants</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4 bureaux locaux et projets • 17 unités au siège
<ul style="list-style-type: none"> • Bangladesh 	<p>Exploiter les forces de la mondialisation pour stimuler le développement national et réduire la pauvreté</p>	<p>Commerce, mouvements migratoires, réduction de la pauvreté, protection sociale : Le travail en rapport avec les avantages (croissance et réduction de la pauvreté) et les menaces de la mondialisation (restructurations et insécurité)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la compétitivité mondiale à travers des emplois décents et l'extension de la protection sociale • Protection des travailleurs migrants • L'emploi pour lutter contre la pauvreté, organisation et expression dans l'économie informelle • Mesure du travail décent 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 bureaux locaux et projets • 6 unités au siège
<ul style="list-style-type: none"> • Danemark 	<p>Objectif de normes sociales élevées et de taux élevés de croissance économique et de compétitivité dans une économie ouverte de petite taille</p>	<p>Politiques économiques et industrielles (PME, technologie), politiques pour l'emploi (marché du travail actif) et politiques sociales (flexicurité, égalité, services sociaux)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des compétences (de base, perfectionnement, recyclage), assurance chômage, législation du travail, politiques des salaires, égalité • Dialogue social et organisation 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 bureau local • 3 unités au siège
<ul style="list-style-type: none"> • Kazakhstan 	<p>Restructuration économique et cohésion sociale</p>	<p>Harmonisation des politiques économiques, industrielles et des infrastructures avec les politiques pour l'emploi, le marché du travail, la sécurité sociale et les revenus</p>	<p>Sécurité sociale, PME, politiques actives du marché du travail, développement économique local, (réforme de la législation du travail), suivi (enquête sur la population active, indicateurs de travail décent, économie informelle)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 bureau local • Correspondant national • 3 unités au siège

DÉVELOPPEMENT PRIORITÉ NATIONALE	POINT(S) D'ENTRÉE POUR LE TRAVAIL DÉCENT	CADRE STRATÉGIQUE POUR LE TRAVAIL DÉCENT (Intégration du travail décent dans un cadre stratégique élargi)	DOMAINES D'ACTION (Intégration des composantes du travail décent les unes aux autres)	UNITÉS DU BIT AYANT CONTRIBUÉ
<p>2. FAIRE FACE À LA CONCURRENCE MONDIALE (suite 1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Panama 	<p>Économie ouverte mais en général non compétitive</p>	<p>Politique industrielle et politique du travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Productivité (de la main-d'oeuvre) pour restaurer la compétitivité • Croissance, investissements et lutte contre la pauvreté • Création d'emploi et lutte contre la pauvreté : investissements dans les infrastructures, les secteurs créateurs d'emploi, l'éducation et le développement des qualifications professionnelles 	<p>Dialogue social, salaire minimum, salaires orientés par la productivité, mise en valeur des secteurs à forte intensité d'emplois, développement des PME, infrastructures avec utilisation intensive de main-d'oeuvre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3 bureaux locaux et projets • 3 unités au siège
<ul style="list-style-type: none"> • Argentine 	<p>Réponse nationale à la mondialisation pour restaurer l'emploi et les revenus suite à la crise (OMD nationaux) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Chômage • Couverture sociale • Éradication du travail des enfants • Réduire les écarts de revenus • Égalité entre hommes et femmes 	<p>Politiques économiques (monétaire, fiscale, commerciale), sociales (éducation, protection sociale), politiques de l'emploi et du travail</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicateurs de travail décent (OMD et évaluation d'impact) • Intégration des politiques économiques, sociales et des politiques du travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Impacts de la politique économique sur l'emploi et les revenus, indicateurs de travail décent (différenciés par sexe), dialogue social pour une intégration des politiques • Politiques cohérentes sur le nombre et la qualité des emplois, l'amélioration des compétences, politiques actives du marché du travail et développement économique local, horaires de travail, salaires et revenus, formalisation de l'économie informelle, inspection du travail et extension de la sécurité sociale (retraites, chômage), travail des enfants, égalité entre hommes et femmes (thèmes transversaux) 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 bureaux locaux et projets • CINTERFOR • 10 unités au siège

DÉVELOPPEMENT PRIORITÉ NATIONALE	POINT(S) D'ENTRÉE POUR LE TRAVAIL DÉCENT	CADRE STRATÉGIQUE POUR LE TRAVAIL DÉCENT (Intégration du travail décent dans un cadre stratégique élargi)	DOMAINES D'ACTION (Intégration des composantes du travail décent les unes aux autres)	UNITÉS DU BIT AYANT CONTRIBUÉ
<p>2. FAIRE FACE À LA CONCURRENCE MONDIALE (suite 2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Madagascar 	<p>Compétitivité des entreprises de « libre échange » en tant que composante de la stratégie pour la réduction de la pauvreté</p>	<p>Stratégie intégrée visant à relancer la compétitivité : le travail décent en tant que facteur productif (amélioration de la compétitivité et de la productivité à travers l'amélioration des compétences, dialogue social, résolution des conflits, égalité, organisation du travail et conditions de travail, éradication du travail des enfants)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les mécanismes et les capacités pour un dialogue social sectoriel efficace sur une stratégie industrielle intégrée • Outil d'établissement et de suivi des objectifs stratégiques (observatoire de l'emploi) • Renforcement des capacités des acteurs au niveau des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 bureau local • 8 unités au siège

DÉVELOPPEMENT PRIORITÉ NATIONALE	POINT(S) D'ENTRÉE POUR LE TRAVAIL DÉCENT	CADRE STRATÉGIQUE POUR LE TRAVAIL DÉCENT (Intégration du travail décent dans un cadre stratégique élargi)	DOMAINES D'ACTION (Intégration des composantes du travail décent les unes aux autres)	UNITÉS DU BIT AYANT CONTRIBUÉ
3. DÉMOCRATISATION ET RÉALISATION DES DROITS FONDAMENTAUX <ul style="list-style-type: none"> • Bahreïn 	Emploi et jeunesse du pays; organisation et dialogue social dans le cadre de la démocratisation	Croissance, diversification et compétitivité, aptitude à absorber la jeunesse du pays et création d'institutions et de mécanismes pour le dialogue social	Réforme du marché du travail <ul style="list-style-type: none"> • Législation du travail • Formation professionnelle • Assurance chômage • Mouvements migratoires • Dialogue social 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 bureaux locaux et projets • 7 unités au siège
<ul style="list-style-type: none"> • Brésil 	Réalisation des droits humains : En finir avec le « travail d'esclaves »	Déclaration sur le travail forcé	Abolition du travail forcé : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Législation ▪ Inspection ▪ Responsabilité sociale des entreprises ▪ Réintégration ▪ Prévention 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2 bureaux locaux ○ 1 unité au siège

Focalisation, portée et domaines d'action des programmes par pays

La nature et la portée des actions pour le travail décent souhaitées par les pays membres peuvent varier de manière très importante comme le montre le tableau 1. Un regard sur les axes des programmes par pays dans le DWPP révèle néanmoins des thèmes récurrents dans les priorités nationales en matière de développement auxquelles le programme sur le travail décent est censé contribuer.

Ils se répartissent en trois grandes catégories, à savoir :

1. Réduction de la pauvreté
2. Faire face à la concurrence mondiale
3. Démocratisation et droits humains

Ces catégories sont le reflet de l'importance des préoccupations nationales. Elles ne s'excluent pas mutuellement et sont habituellement associées aux thèmes spécifiques suivants :

- Impact des politiques macroéconomiques sur l'emploi et les revenus ; politiques pour l'emploi et les salaires;
- Productivité et compétitivité aux niveaux des secteurs et des entreprises, conditions de travail, relations employeurs-travailleurs, codes de conduite;
- Atténuation des impacts des stratégies de restructuration et de protection sociale;
- Égalité entre hommes et femmes;
- Réformes du marché du travail et de la législation du travail et leur impact sur l'emploi, droits au travail et protection sociale ; zones franches d'exportation;
- Politiques actives du marché du travail, informations sur le marché du travail, amélioration des compétences et assurance chômage;
- Intégration des personnes handicapées;
- Emploi des jeunes;
- Infrastructures avec utilisation intensive de main-d'œuvre;
- Économie informelle;
- Abolition du travail des enfants et du travail forcé : législation, inspection, responsabilité sociale des entreprises, prévention, réintégration;
- Mouvements migratoires;
- Organisation et dialogue social efficace, participation et gouvernance;
- Développement économique et social local.

Les progrès dans ces domaines dépendent essentiellement de politiques qui se complètent au lieu de se contredire et qui abordent entre elles toutes les conditions nécessaires à la matérialisation des résultats souhaités. En d'autres termes, cela requiert une cohérence des politiques. Le défi et la clé du succès des programmes par pays résident dans l'intégration de ces domaines techniques, d'une part entre eux, et d'autre part dans les institutions et les cadres d'action du pays. Cela nécessite une coopération du Bureau dans son entier et des autres partenaires.

Le modus operandi du DWPP

Afin qu'il remplisse sa mission, le programme pilote a été élaboré en proche collaboration avec les bureaux locaux de l'OIT responsables et les quatre secteurs. La dernière colonne du tableau 1 indique le nombre d'unités qui ont contribué au programme. Le programme a été réalisé par les spécialistes techniques respectifs basés sur le terrain ou au siège sous la direction du bureau local responsable. Il a été facilité par le Groupe des politiques nationales du Département de l'intégration des politiques (INTEGRATION/NPG). Au niveau du pays, le programme a également cherché à établir des liens et des partenariats

entre le travail décent et les cadres nationaux et multilatéraux concernés comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement, les documents de stratégies pour la réduction de la pauvreté et le PNUAD.

Réalisations à fin 2005

- Dans tous les pays pilotes, le concept de travail décent a été adopté et utilisé comme cadre analytique et opérationnel par les mandants nationaux, les universitaires et les experts en développement. Cela a permis aux partenaires nationaux d'apprécier le rôle central du travail décent dans la réalisation des priorités nationales en matière de développement et de comprendre les liens dynamiques entre objectifs sociaux et économiques.
- Les mandants tripartites ont formulé, adopté et/ou mis en oeuvre des politiques, des plans d'action, des stratégies et/ou des programmes intégrés qui relient les quatre éléments du travail décent dans le contexte d'une approche basée sur le travail décent incluse dans les cadres d'action nationaux.
- Les résultats par pays à ce jour dépendent de la phase de mise en oeuvre du programme.
 - Le Kazakhstan, le Maroc et le Panama sont en train de mettre en oeuvre les politiques et les programmes adoptés dans le cadre du DWPP.
 - Le Bangladesh et le Ghana ont adopté des politiques qu'ils ont intégrées dans les stratégies pour la réduction de la pauvreté.
 - Les Philippines ont adopté une approche intégrée de la promotion du travail décent à travers le développement local laquelle est actuellement testée sur le terrain.
 - Bahreïn est en train de concevoir un ensemble de réformes du marché du travail qui portent sur la législation du travail, l'amélioration des compétences, l'assurance chômage et les données sur l'emploi (enquête sur la population active).

À l'exception du Danemark (essentiellement une étude) et du Panama, les programmes par pays du DWPP sont des travaux en cours. La plupart d'entre eux seront probablement transformés en PPTD ou incorporés à un PPTD.

Encadré 2

Les programmes par pays dans le cadre du DWPP : focalisation, approche, réalisations

(État à fin 2005 ; des informations détaillées et mises à jour sont disponibles sur le [site web NPG/DWPP](#))

Bahreïn : Démocratisation, liberté d'association et restructuration du marché du travail

Focalisation et approche : Le programme appuie l'ambitieux processus de réforme politique et sociale dans le royaume, ce qui est sans précédent dans la région. Malgré un maintien de la croissance et de la diversification de l'économie par des investissements soutenus et ciblés, l'augmentation du chômage chez les jeunes est une préoccupation grandissante. Le programme favorise un dialogue social et des actions d'envergure dans trois domaines interconnectés : 1) l'élaboration de politiques sociales et économiques cohérentes et coordonnées touchant à la restructuration industrielle, à la formation de compétences et aux droits fondamentaux; 2) une stratégie à composantes multiples portant sur l'employabilité des jeunes; 3) la conception d'une stratégie pour la protection sociale visant à appuyer les réformes du marché du travail.

Réalisations : Les réformes du marché du travail sont devenues une priorité pour le gouvernement et sont poursuivies conjointement avec la modernisation économique sous les auspices du prince héritier. Une étude de faisabilité sur une assurance chômage est actuellement menée sur la base d'une nouvelle enquête sur la population active. Parallèlement, une réforme de la législation du travail incorporant des commentaires du BIT et comprenant pour la première fois un dialogue tripartite est en cours.

Bangladesh : « Exploiter » la mondialisation pour en saisir les avantages et en minimiser les coûts

Focalisation et approche : Afin de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le travail décent, le programme pilote du Bangladesh aborde les défis politiques posés par la mondialisation : favoriser l'emploi et protéger les travailleurs et leurs droits tout en traitant les questions de libéralisation, de compétitivité et de restructuration, et faire en sorte que les pauvres profitent également des bénéfices de la croissance. Le programme cherche également à assurer aux femmes le même accès au marché du travail que les hommes et à traiter la question du travail des enfants. L'approche du programme a mis l'accent sur la création d'une base commune d'informations et celle d'un consensus parmi les mandants et les principaux décideurs.

Réalisations : Plusieurs arguments et propositions qui sont ressortis du dialogue organisé par le BIT sur la mondialisation ont été incluses dans le document complet de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Bangladesh. Entre autres, l'extension de la sécurité sociale a été considérée comme une priorité. Une enquête sur la sécurité sociale a été terminée en vue d'un examen des dépenses publiques sociales, ce qui permettra d'esquisser les possibilités d'action. Sur la base de l'expérience de l'établissement d'un profil statistique du travail décent, le Bureau des Statistiques du Bangladesh conduira régulièrement des enquêtes sur la population active dès 2006. En s'appuyant sur l'expertise du BIT, le programme a contribué à donner la possibilité aux mandants de l'OIT de s'exprimer sur les réponses politiques apportées à la restructuration de la vaste industrie de l'habillement du pays.

Danemark : Flexibilité et sécurité dans une économie ouverte de petite taille

Focalisation et approche : Le Danemark, dont l'économie est très ouverte et de petite taille, a réussi à rester dans le haut du classement pour ce qui est des indicateurs économiques et sociaux comme la croissance économique, la compétitivité, le développement humain et la qualité des emplois. L'objectif premier du programme était de s'inspirer de l'expérience danoise de manière à générer un savoir sur les aspects essentiels de l'intégration des politiques et sur les mécanismes permettant de réaliser une telle intégration.

Réalisations : Une analyse en profondeur du pays a permis de remonter aux

deux éléments clés à l'origine du haut niveau de travail décent du Danemark. Premièrement, les politiques sociales et économiques ont fait l'objet de la même attention et ont été délibérément intégrées. Deuxièmement, le dialogue social a joué un rôle prééminent. Atteindre les objectifs du travail décent est un processus continu comme le montre le Danemark qui doit faire face à de nouveaux défis politiques pour maintenir ses bons résultats.

Ghana : Réduction de la pauvreté et travail décent dans l'économie informelle

Focalisation et approche : Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (SRPG) fixe le cadre national pour les politiques et les actions visant à surmonter la pauvreté. L'économie informelle concentre un nombre important et grandissant de pauvres. Dans sa contribution à ce processus, le programme par pays utilise une stratégie sur deux fronts : premièrement, en renforçant la capacité des partenaires sociaux à participer de manière significative au processus décisionnel et à incorporer le travail décent dans l'agenda de lutte contre la pauvreté de la SRPG révisée ; deuxièmement, en élaborant une approche intégrée de l'amélioration de la productivité et des revenus dans l'économie informelle au niveau local.

Réalisations : Les mandats de l'OIT ont acquis la capacité à participer de manière effective à l'élaboration de la stratégie pour la réduction de la pauvreté. La SRPG II (2006-2009) récemment adoptée fait de l'emploi un objectif explicite et un critère de sélection des secteurs à développer. Elle inclut également des programmes spécifiques sur l'emploi des jeunes et l'amélioration des compétences, l'intégration des personnes handicapées, les infrastructures avec utilisation intensive de main-d'œuvre et la relance de la productivité et des salaires. L'économie informelle est devenue une priorité du second mandat du président. Le ministre en charge du développement du secteur privé a demandé l'assistance du programme pour la formulation d'une stratégie pour l'économie informelle. Le modèle de développement économique local testé dans le cadre du programme dans deux districts a démontré le potentiel du dialogue social entre gouvernement local et secteur privé pour la promotion d'une croissance pro-pauvre et d'une meilleure gouvernance. Il sera reproduit dans le cadre d'un important programme national pour l'emploi des jeunes et recevra le soutien du Fonds d'Investissement Social et de la présidence.

Kazakhstan : Développement social et restructuration économique

Focalisation et approche : La désintégration de l'Union Soviétique a plongé ce pays devenu indépendant dans une profonde crise économique et sociale qui a entraîné une chute de 40% du PIB, l'émigration de 10% de la population, une division par deux du nombre d'emplois salariés et l'augmentation soudaine de la pauvreté. Après une transition rapide vers une économie de marché qui a fait peu de cas du coût et de l'impact social, la stratégie à long terme de développement économique et social « Kazakhstan 2030 » a été adoptée en 1998 avec comme objectifs principaux la santé, l'éducation, le bien-être des citoyens, la lutte contre la pauvreté et le chômage. Dans le cadre du programme, le BIT a fourni au gouvernement et aux partenaires sociaux des services consultatifs techniques spécifiques qui ont complété l'élaboration des politiques nationales.

Réalisations : Depuis quelques années, le gouvernement élabore et commence à mettre en oeuvre une « approche systémique du travail décent ». Les politiques et programmes sur les revenus, l'emploi, la sécurité sociale et le dialogue social font partie intégrante des politiques nationales globales de développement. Parmi les contributions du BIT qui ont été particulièrement appréciées, on peut citer l'assistance fournie pour la réforme du système de protection sociale et l'introduction d'une aide sociale ciblée, pour la conception d'une politique nationale pour l'emploi, pour la réforme et la consolidation de la législation du travail et pour l'amélioration des informations sur le marché du travail comprenant l'économie informelle et les activités indépendantes qui comptent désormais pour plus d'un tiers de tous les emplois.

Maroc : Libéralisation du commerce dans le secteur de l'habillement

Focalisation et approche : En adoptant une approche sectorielle le programme pilote se focalise sur le secteur des textiles et de l'habillement, secteur vital pour le développement du pays. Ce secteur emploie une main-d'œuvre importante et constitue une source principale de revenus

d'exportations mais se trouve confronté à des défis majeurs en raison de la disparition programmée des quotas d'exportation. Les partenaires sociaux s'emploient à préserver et à renforcer leur position sur le marché à travers une nouvelle stratégie industrielle intégrant à la fois la compétitivité et les dimensions sociales de la restructuration. Les débats tripartites facilitent l'action sur des questions comme les politiques portant sur la productivité, les conditions de travail, l'emploi et formation professionnelle ou le respect des droits fondamentaux au travail.

Réalisations : Le programme a pu amener à un dialogue constructif impliquant tous les partenaires dont trois différents syndicats et qui a débouché sur l'adoption d'un Plan National d'Action pour l'amélioration de la compétitivité de l'industrie des textiles et de l'habillement. Ce plan constitue une stratégie économique et sociale intégrée. Pour la première fois, la question de la place respective des hommes et des femmes est reconnue et traitée. Le plan comprend une amélioration du dialogue social à l'échelon du secteur et de l'entreprise et une modernisation au niveau des entreprises utilisant le travail décent en tant que facteur productif. Les mandants sont en train de le mettre en oeuvre avec le soutien du Ministère du Commerce et de l'Industrie et l'aide financière de l'Espagne. La création d'un conseil industriel national bipartite constitue une première étape vers le développement de relations employeurs-travailleurs basées sur la collaboration. Le manuel de modernisation des entreprises est en cours d'adaptation en vue d'une utilisation générique. D'autres pays et d'autres secteurs ont manifesté leur intérêt et souhaitent imiter l'approche du DWPP du Maroc.

Panama : Options offertes par le travail décent dans les réponses du pays à la mondialisation

Focalisation et approche : Le programme par pays s'est axé sur le défi de la création d'emplois productifs et la réduction de la pauvreté dans une économie de plus en plus ouverte confrontée à une productivité faible et déclinante. Un travail analytique multidisciplinaire d'envergure a fourni la base pour un dialogue national sur les moyens permettant de mieux positionner le pays dans l'économie mondiale. Ces choix ont été largement partagés par les mandants, les gouvernements nationaux et régionaux, le parlement et les candidats à l'élection présidentielle.

Réalisations : Le programme a fourni au gouvernement et aux organisations de travailleurs et d'employeurs une analyse circonstanciée et crédible des grandes options et des choix politiques tout en renforçant la capacité des partenaires sociaux à entreprendre des négociations collectives dans un climat social difficile. Entre autres aboutissements, on peut citer des accords sur les modalités de fixation d'un salaire minimum et des décisions majeures concernant des investissements publics en faveur de la création d'emploi.

Philippines : Réduction de la pauvreté par le biais du développement local

Focalisation et approche : Les Philippines ont été parmi les premiers pays à adopter « le travail décent et l'emploi productif » comme un objectif explicite de son plan national de développement et comme un instrument au centre de la lutte contre la pauvreté. Avec 30% de la population touchée, l'incidence de la pauvreté est forte. Les trois-quarts des pauvres vivent dans les zones rurales et la réduction de la pauvreté dans ces zones est donc une priorité. Tandis que les politiques et institutions nationales et sectorielles établissent les paramètres généraux de la croissance, de l'emploi et de la réduction de la pauvreté, la responsabilité majeure de diriger et de concevoir les programmes de lutte contre la pauvreté a été confiée aux gouvernements locaux.

Réalisations : En collaboration avec les partenaires nationaux, régionaux et locaux dans le pays, le BIT a mis au point un « Guide pratique du développement local et du travail décent ». Ce guide comporte une série d'« outils » pratiques et faciles à utiliser à l'intention des planificateurs locaux, des institutions locales et des spécialistes du développement. Il a pour but de permettre aux utilisateurs de faire des choix et de mettre en oeuvre des actions dans une optique d'intégration (en termes de développement économique et social). Les travaux d'application et de validation du Guide pratique sont en cours dans des contextes locaux spécifiques de façon à fournir une expérience pratique sur l'utilisation du guide et sur l'approche utilisée de manière générale.

Les sections 3 à 5 de ce document traitent plus en détails des expériences du DWPP à différents stades de la conception et de la mise en oeuvre du programme. Afin de mieux orienter le lecteur, la figure 1 donne un aperçu du processus et souligne quelques-uns des traits caractéristiques des programmes par pays du DWPP.

Regard sur le processus de programmation par pays dans le cadre du DWPP

Afin d'appliquer les principes exposés plus haut à la formulation et à la mise en oeuvre des programmes par pays, le DWPP a suivi le processus résumé sur la figure 1. Le cœur de ce processus, dans la colonne centrale, suit le cycle normal d'un programme à savoir, identification, conception, mobilisation des ressources, mise en oeuvre, suivi et ajustement. Deux caractéristiques distinguent néanmoins ce programme :

1. l'attention apportée à la focalisation, à la faisabilité et à l'intégration dans les programmes nationaux
2. le rôle constant du plaidoyer, du renforcement des capacités et de l'examen des orientations

L'attention initiale apportée à la focalisation, à la faisabilité et à l'intégration a donné aux programmes par pays une perspective assez différente par rapport aux activités plus traditionnelles du BIT dans les pays membres. Elle reflète la recherche d'un d'impact à travers la cohérence des politiques. Le choix du bon élément à inclure dans un contexte national est essentiel pour le succès d'un programme par pays de l'OIT. Des méthodes de conception qui se sont avérées d'une grande utilité en la matière sont traitées dans les sections 3.1 et 3.2.

L'élément de plaidoyer a été partiellement motivé par la nouveauté du concept de travail décent au début du programme. Dans de nombreux pays participants, les mandants de l'OIT, sans parler des autres acteurs politiques nationaux, n'avaient qu'une connaissance superficielle voire inexistante du concept et des façons dont il pouvait s'appliquer à leur pays. Le plaidoyer demeure un moyen important qui a permis de préparer le terrain pour des changements d'orientation, surtout parmi les acteurs politiques en dehors des mandants de l'OIT, et ce malgré la sensibilisation préalable au concept de travail décent. Mettre l'accent tour à tour sur le plaidoyer/renforcement des capacités, l'analyse/formulation des politiques et la mise à l'épreuve de volets du programme lors de l'apparition d'obstacles politiques pendant la mise en oeuvre du programme ou pour préparer la phase suivante de la mise en oeuvre s'est avéré être une stratégie très efficace. Ses avantages et des exemples sont exposés dans la section 3.1.

Le renforcement des capacités, principalement celles des mandants de l'OIT et de leurs partenaires nationaux, est un point central des programmes par pays en raison de son rôle favorisant l'appropriation et assurant la viabilité du programme. La section 4.3 contient des informations sur ces aspects.

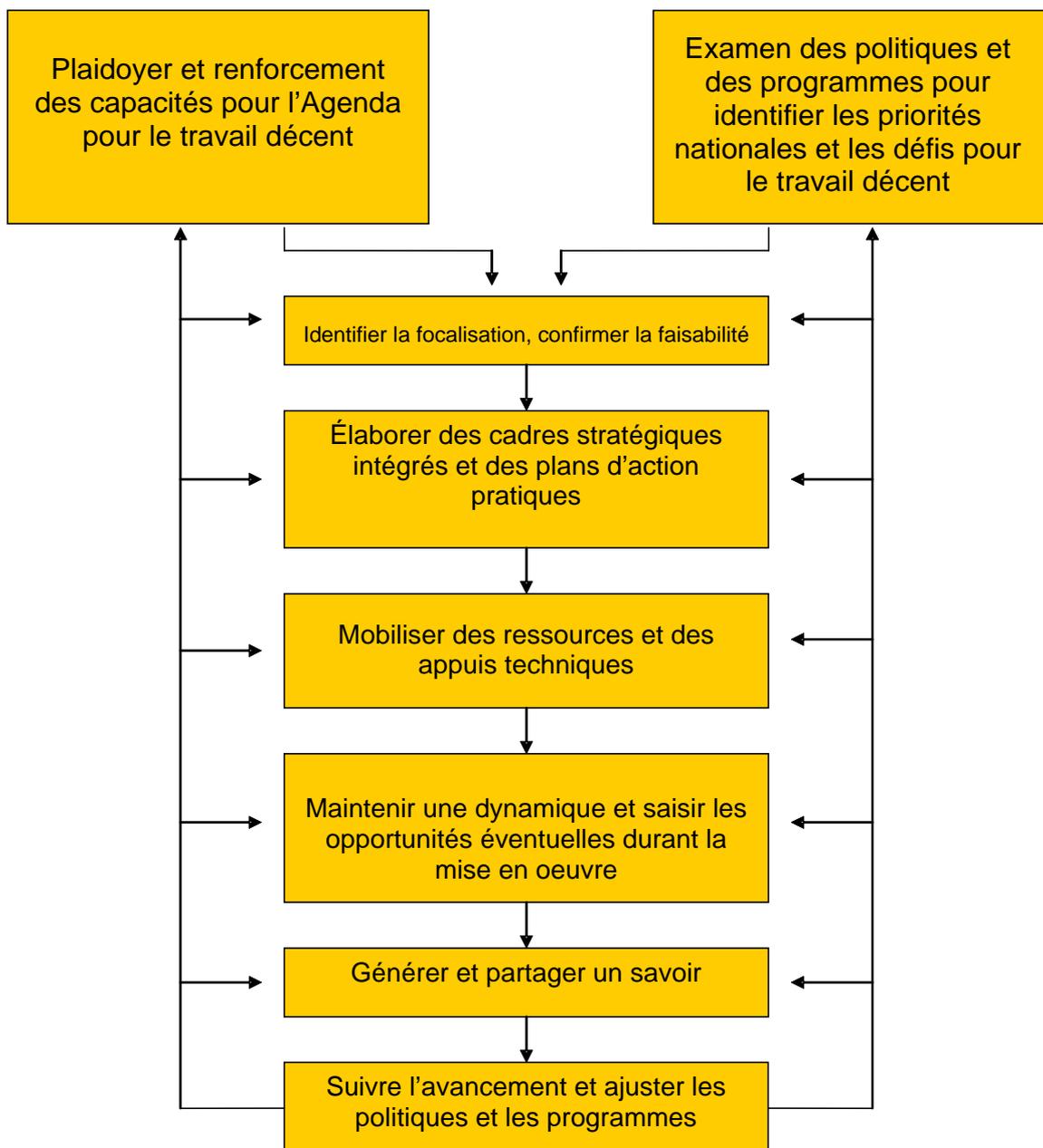
Dans leurs stratégies de mise en oeuvre, les programmes se sont efforcés d'associer une définition claire de leurs objectifs à une certaine flexibilité de manière à pouvoir d'une part saisir des opportunités et maintenir une certaine dynamique sur les 3 à 5 ans nécessaires à la réalisation de ces objectifs et d'autre part s'adapter à des changements de circonstances sur cette période. Le maintien de cet équilibre constitue le défi principal de la mise en oeuvre d'un programme comme cela est décrit dans la section 4.

Enfin, des programmes intégrés, orientés vers l'action, présentent des besoins conséquents et des opportunités réelles pour ce qui est de générer et de partager un savoir dans les domaines suivants :

- Mesures quantitatives du travail décent dans l'analyse et dans l'établissement des objectifs;
- Une approche du suivi et de l'évaluation capable de suivre dans les temps les avancées vers un impact sur les grandes orientations;
- Moyens de partager des enseignements et de contribuer au réservoir de connaissances techniques exploitables pour la promotion du travail décent.

Des conseils en la matière issus du DWPP sont présentés dans la section 5. Le document se termine sur le traitement dans la section 6 des problèmes structurels requérant une attention particulière afin de réaliser pleinement le potentiel des programmes par pays de promotion du travail décent : ressources, capacité du BIT et base de connaissances du BIT.

Figure 1 Processus de programmation par pays et de mise en oeuvre dans le cadre du DWPP



3. Formulation d'un programme par pays de l'OIT intégré et utile à l'élaboration des politiques

RÉSUMÉ DE LA SECTION

Enseignements généraux :

- Il est possible de définir des axes et des priorités et d'éviter les « listes de provisions »
- Les partenaires nationaux manifestent un intérêt pour les ressources techniques du BIT et pour le BIT en tant partenaire dans le cadre du dialogue sur les mesures à prendre;
- Ils ne sont pas dissuadés par la capacité limitée du BIT à financer des activités;
- Néanmoins, il est indispensable de gérer leurs attentes;
- Le processus de formulation d'un programme comporte lui-même des avantages, au-delà de la programmation, à savoir :
 - la sensibilisation,
 - la clarification des priorités,
 - la création d'un consensus,
 - la mobilisation et la mise en place de partenariats,
 - le recensement des lacunes.

La formulation des programmes en 3 phases s'est avérée très efficace :

1. **Détermination de la portée** : identification des opportunités, resserrement de l'éventail des thèmes potentiels et évaluation de faisabilité élargie
2. **Conception** : priorités, analyse des politiques et des protagonistes, intégration, question de la place respective des hommes et des femmes
3. **Programmation** : des objectifs à des résultats réalisables, ressources, délai d'exécution, résilience

L'approche en plusieurs étapes :

- Aide à **bien réfléchir aux options** : l'option « évidente » n'est pas nécessairement la meilleure;
- Renforce l'**appropriation nationale** et bâtit une équipe dévouée à la mise en oeuvre;
- Aboutit à des **programmes concrets et réalistes**.

Détermination de la portée : elle permet d'estimer si cela vaut la peine d'investir dans un travail de programmation et si oui, d'en déterminer les axes en clarifiant les points suivants :

- Il existe des **opportunités (points d'entrée pour le travail décent)**;
- La **focalisation potentielle** est compatible avec le mandat du BIT;

- Le BIT est bien placé pour participer (**avantages comparatifs, partenaires potentiels, capacité**).

La détermination de la portée **peut être effectuée comme une étude succincte visant à sélectionner les pays** sur lesquels les efforts se concentreront et comme une préparation aux consultations avec les mandants et les partenaires nationaux.

Principes de conception : appliqués dans les programmes par pays

- L'**appropriation nationale** est un principe qui doit être appliqué dans toutes les phases de conception, mise en oeuvre et d'évaluation : il renforce l'adhésion et la capacité à produire des résultats que seuls les partenaires nationaux peuvent engendrer (le rôle du BIT se limite au renforcement des capacités et à l'apport des produits d'assistance nécessaires);
- Une **base d'analyse commune pour tous les mandants** et partenaires nationaux est vitale ; l'instauration de cette base peut représenter une excellente opportunité pour le renforcement des capacités;
- **Priorités : l'alignement d'un programme par pays de l'OIT sur les priorités nationales en matière de développement** est la meilleure façon d'assurer son insertion dans des cadres multiples (SRP, plans de développement, OMD, PNUAD, stratégies conjointes d'assistance etc.);
- **Intégration/multidisciplinarité pour une cohérence des politiques :**
 - les points d'entrée ne sont pas les mêmes selon le contenu du programme;
 - ils ouvrent des portes pour toutes les composantes du travail décent;
 - la plupart des problèmes nationaux requièrent une réponse intégrée incluant les quatre composantes du travail décent.

Outils de conception :

- **Des cadres de travail logiques et des modèles de changement sont utiles :**
 - Des modèles cause-effet tels qu'un arbre problème/solution peuvent être appliqués;
 - Les modèles de changement fournissent une meilleure couverture de l'environnement politique et institutionnel.
- **Utiliser les « intégrateurs naturels » :**
 - Zone de dimension gérable;
 - Un groupe cible spécifique;
 - Un secteur d'activité économique;
 - Les intégrateurs naturels sont homogènes et cependant concrets;
 - Ils apportent une focalisation sans être réducteurs et peuvent aider à définir des priorités.
- **Éviter une approche conceptuelle basée sur les « déficits de travail décent »**
 - Tend à aboutir à des programmes généraux fragmentés (un déficit-une réponse);
 - Des programmes basés sur les déficits de travail décent ne sont pas efficaces, sont **difficiles à exécuter et ne sont pas visibles**.

La question de l'égalité entre hommes et femmes dans les programmes par pays :

- **La sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe n'a pas été automatique mais a plutôt demandé des efforts délibérés;**
- **L'incorporation de question de la place respective des hommes et des femmes a été à la fois possible et cruciale pour le succès des programmes.**
- **Les principes qui ont été appliqués sont les suivants :**
 - Le dialogue sur les mesures à prendre et le plaidoyer traitent explicitement de la question de la place respective des hommes et des femmes;
 - Analyse désagrégée de la question de l'égalité entre hommes et femmes et objectifs de résultats dans ce domaine;
 - Participation à égalité ou toujours plus importante des femmes dans **l'analyse, la prise de décisions et le renforcement des capacités.**
- **L'expertise de la question de l'égalité entre hommes et femmes est bien plus efficace lorsqu'elle est technique** (c'est-à-dire lorsqu'elle contribue à des solutions opérationnelles apportées au problème en question) que lorsqu'elle est générique;
- Des **indicateurs** ont été utilisés pour **évaluer la sensibilité du DWPP à la question de l'égalité entre hommes et femmes en termes de contributions, de processus et de résultats;**
- L'accent mis sur **la question de l'égalité entre hommes et femmes en tant que critère d'allocation des ressources** et la provision de ressources spécifiques incitent fortement à assurer l'incorporation de la question de la place respective des hommes et des femmes dans les programmes.

Programmation :

- Les **résultats** doivent être **résumés dans des descriptifs de programme** spécifiant :
 - Toujours : les priorités du programme, les aboutissements (objectifs spécifiques), la stratégie, le délai d'exécution et les modalités de gestion;
 - Autant que possible : les productions (propositions d'action du BIT), les activités, le calendrier, les responsabilités, les ressources.
- Détermination des résultats et des productions
 - Les **résultats** sont formulés en termes de **changements d'orientation** :
 - **Politiques et programmes** adoptés et/ou mis en oeuvre;
 - **Cadre institutionnel** modifié;
 - **Allocation des ressources** modifiée.
 - Les **productions** peuvent porter sur : **la sensibilisation, l'examen des politiques et des programmes, l'analyse des possibilités d'action, la mise à l'essai des politiques et des moyens d'intervention, l'aide à la formulation des politiques, des outils et des guides techniques, des outils de formation et le renforcement des capacités.**

- **La mobilisation des ressources : un cercle vicieux**
 - L'insuffisance des ressources allouées constitue une contrainte majeure;
 - **Les ressources peuvent provenir de :**
 - **La mise en commun des ressources du BIT (budget ordinaire et CT)**
 - **L'orientation des ressources nationales**
 - La mobilisation de ressources supplémentaires
 - Les programmes peuvent être conçus de manière à mobiliser des ressources substantielles et donc comporter des ambitions raisonnables en la matière au-delà des ressources connues.

- Le délai d'exécution doit s'étaler sur **2 à 3 ans au moins**, voire plus de préférence.

- **Mettre l'accent sur la résilience**
 - Les programmes courent certains risques : des changements dans les partenaires nationaux, l'établissement de nouvelles priorités, les limites de la capacité d'absorption, la continuité et le côté opportun de l'exécution du programme par le BIT;
 - Conception résiliente : « programmes modulaires » avec des composantes s'appuyant mutuellement sans être interdépendantes.

Comme tout programme par pays de l'OIT, le DWPP a dû faire face à un dilemme : les programmes par pays devaient être pertinents et perçus comme tel par les partenaires nationaux et se devaient donc d'être ambitieux en termes de résultats espérés. Ils devaient également intégrer les quatre éléments de l'agenda pour le travail décent au sein d'une solution opérationnelle spécifique au pays apportée à un problème posé. Cela voulait dire qu'ils seraient vraisemblablement complexes et ambitieux tout en restant réalisables avec des ressources disponibles limitées et ce, dans un délai d'exécution raisonnable.

Le DWPP a traité ce dilemme en approchant la formulation du programme comme un processus de sélection consultatif et dirigé en trois phases que l'on peut appeler : détermination de la portée, conception et programmation. Cela a favorisé la prise en compte des variables fondamentales, la recherche d'un consensus et l'appropriation nationale. Chacune de ces phases ne contribue pas seulement à la formulation du programme mais peut elle-même générer des avantages. Ce chapitre recense ces variables et décrit la manière dont elles ont été prises en compte dans les programmes.

Un effort productif

La formulation d'un programme est parfois considérée comme une pure formalité sur laquelle il est inutile de concentrer trop d'efforts. Les DWPP et un certain nombre d'autres programmes par pays laissent penser le contraire : une conception bien menée peut apporter des avantages considérables à des programmes par pays orientés sur les résultats.

Dans les pays concernés par le DWPP, la formulation du programme a dû porter une attention égale au contenu et au processus. La participation active des mandants et d'autres partenaires nationaux dès les premiers stades a été essentielle pour l'appropriation nationale et l'adhésion au programme et finalement, pour l'impact et la viabilité du programme.

Les programmes par pays se devaient également d'apporter une contribution techniquement cohérente au développement national. Cela a nécessité l'intégration du travail décent avec les domaines et les acteurs politiques concernés et la mise au point d'un « train de mesures » en faveur travail décent que le DWPP pouvait apporter à la table des négociations. Cette intégration n'aurait pas pu se faire après coup. Il fallait la réaliser au stade de la conception. Prise au sérieux, la conception de programme est en fait devenue la première contribution apportée par le BIT aux pays concernés par le DWPP, générant elle-même des résultats comme l'illustrent les exemples de l'encadré ci-dessous.

Encadré 3

« Avantages collatéraux » de la formulation des programmes par pays

- Bangladesh et Panama :** la formulation du programme a conduit à un débat au plus haut niveau élargi au-delà des sphères traditionnelles des mandants de l'OIT et qui a permis placer le travail décent sur l'agenda politique. La conception d'un programme peut s'avérer une opportunité intéressante pour le plaidoyer.
- Bahreïn :** le débat sur le diagnostic a été l'une des premières occasions de dialogue tripartite dans le pays.
- Ghana :** la conception du programme a encouragé les mandants de l'OIT à joindre leurs forces pour exercer une influence sur la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté du Ghana qui est le cadre principal pour les actions et l'allocation des ressources.
- Maroc :** la conception du programme a contribué à forger une alliance entre des organisations de travailleurs concurrentes et à rétablir le dialogue social.
- Argentine :** elle a aidé à stimuler le dialogue entre les branches administratives du Ministère du Travail en charge de l'emploi, de la sécurité sociale et du travail, à clarifier les priorités du Ministère du Travail dans sa coopération avec le BIT en termes opérationnels et à recenser les lacunes majeures dans la base de connaissances du BIT en ce qui concerne les réponses nationales à la mondialisation. Le PPTD sera l'occasion de combler ces lacunes.

3.1. **Entre ambition et faisabilité : adapter la focalisation et la portée d'un programme par pays ?**

Détermination de la focalisation et de la portée

La formulation d'un programme par pays est une entreprise qui demande beaucoup de temps et de ressources. Le rendement de ces efforts peut être grandement amélioré par l'évaluation des opportunités existantes que le programme par pays de l'OIT peut saisir. Cela peut être réalisé lors d'une phase de détermination de la portée avant de se lancer dans une programmation à grande échelle.

Les programmes des pays concernés par le DWPP ont fait systématiquement l'objet d'une phase de détermination de la portée et il en a été de même pour la conception récente du PPTD de l'Argentine. Si les bureaux de zone ou les bureaux sous-régionaux veulent étaler la programmation dans le temps et ont à choisir où commencer ou s'il existe des doutes sur les perspectives d'un PPTD dans un pays à un moment donné, les questions ci-dessous peuvent également servir de phase « succincte » de détermination de la portée permettant de décider quels pays présentent les meilleures conditions pour la réussite d'un PPTD.

La phase de détermination de la portée doivent apporter des réponses aux questions suivantes :

1. Quelle est ou quelles sont les priorités nationales en matière de développement (à ce moment donné) ?
2. Quelles contributions orientées vers l'action le travail décent peut-il apporter à l'objectif national de développement ?
3. Une telle contribution serait-elle appréciée et bien accueillie par les décideurs politiques concernés par cet objectif national ?
4. Les produits et les activités sont-ils envisagés dans le cadre du mandat et des priorités du BIT ?
5. Le BIT dispose-t-il d'un avantage comparatif dans ces domaines par rapport aux autres organisations et aux autres acteurs ?
6. Qui seraient les partenaires potentiels et les agents du changement d'orientation ?
7. Un programme aux axes clairement identifiés apparaît-il réalisable en termes de contributions techniques et de ressources nécessaires ?

Les opportunités politiques et comment les saisir : identification des points d'entrée, des priorités et des axes

Identification des points d'entrée : Le DWPP est basé sur l'acceptation et la primauté des objectifs nationaux de développement. Une des premières tâches de la phase de conception d'un programme par pays a donc été de lui trouver une place sur la cartographie du développement national, c'est-à-dire d'identifier les priorités nationales en matière de développement auxquelles le travail décent pouvait contribuer de manière importante. La question s'est alors posée de la manière suivante : quels points d'entrée relient le travail décent sur le plan technique et sur le plan politique à l'agenda national de développement et lesquels éveillent un intérêt de la part des décideurs politiques pour une contribution du travail décent ?

Une bonne **préparation** et une connaissance approfondie du contexte national se sont avérées essentielles. Ceci comprend des informations sur :

- Le milieu économique, social et politique
- Les objectifs nationaux et les priorités en matière de développement, les programmes, les cadres d'action
- Les contacts essentiels : mandants tripartites, décideurs politiques dans le domaine du développement national comprenant les partenaires internationaux du développement et des particuliers maîtrisant le sujet (universités, ONG)
- Les activités du BIT en cours et prévues et les personnes-ressources pour ces activités
- La coopération du BIT par le passé et les enseignements tirés de cette coopération
- Les renseignements utiles générés par le BIT : rapports, études, enquêtes, ratifications des normes du travail et observations concernant d'éventuels problèmes quant à leur application
- Les informations provenant de sources autres que le BIT

Ces informations ont été recueillies par des moyens divers : recherches en bibliothèque et sur Internet, passage en revue de la documentation, contacts avec les bureaux locaux et les collègues des unités au siège, visites dans le pays lui-même. Les bureaux locaux ainsi que les collègues eux-mêmes disposent habituellement de précieux réseaux qu'ils peuvent exploiter.

Cependant, il est surprenant de constater que l'obtention d'informations sur les activités du BIT s'est avérée difficile. Ceci devrait devenir plus facile lorsque le module de gestion stratégique du système IRIS sera pleinement opérationnel. De par son contenu et de par les informations qu'il apporte sur les activités d'autres partenaires du développement, le site « [TAP – travail analytique par pays](#) » est d'une grande utilité.

La *recherche des priorités nationales en matière de développement* n'a pas non plus été facile. Plusieurs cadres d'action peuvent coexister à l'échelon national. Cela pose également la question du choix des priorités auxquelles le BIT doit répondre. En plus des sources strictement nationales comme les programmes nationaux ou « visions » à moyen et long terme, on trouve les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté (SRP, DSRP) ainsi que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (PNUAD). Les objectifs de développement peuvent être également mentionnés dans les déclarations des gouvernements ou dans les principales promesses électorales. Ces cadres multiples ne coïncident pas nécessairement. Cela peut compliquer le positionnement du BIT. Étant donné la pression croissante exercée sur toutes les agences, dont le système de l'ONU, pour que soit respecté le principe d'appropriation nationale, aligner un programme du BIT sur une priorité nationale est la meilleure façon de s'assurer qu'il est en accord avec les cadres d'action et d'allocation de ressources en question.

Entre priorités et « listes de provisions » : Les priorités exprimées par les diverses sources peuvent ou non coïncider. La priorité ou la combinaison de ces priorités qui aura un poids suffisant pour ancrer un PPTD dépend des circonstances nationales. Les DSRP constituent souvent une déclaration autour de laquelle s'articulent les priorités car ils sont également un cadre pour l'allocation des ressources. Générer des changements politiques d'importance en dehors d'un tel cadre peut donc s'avérer difficile voire impossible.

Vu que le but est de s'assurer de l'intérêt politique, de la réceptivité et de l'opportunité du programme, il est essentiel non seulement que les mandants de l'OIT y participent mais aussi de consulter les principaux décideurs politiques comme la présidence, le premier ministre, le ministre des finances, la commission nationale pour la planification et le conseil du développement économique. L'accent est mis à juste titre sur ce point dans la circulaire 599 (para 3).

Un dilemme peut se poser lorsque les priorités pour la coopération du BIT exprimées par les mandants de l'OIT ne sont pas en accord soit avec des priorités nationales plus larges ou entre elles. À l'autre bout du spectre, il peut y avoir une tendance pour les mandants à formuler de nombreuses demandes pour des activités de soutien du BIT sans rapport avec ces priorités. Ni l'une, ni l'autre de ces deux situations n'a fait obstacle aux DWPP. Il a été possible de changer de perspective en s'éloignant des activités à court terme et en se rapprochant d'une vision plus stratégique. À cela s'est parfois ajoutée la définition de priorités et de rôles opérationnels différents mais complémentaires autour d'un thème commun. Une phase de plaidoyer et de dialogue a contribué à rapprocher les positions là où les celles-ci étaient relativement éloignées au prime abord.

Encadré 4

La phase de détermination de la portée dans les DWPP du Bangladesh et du Ghana

« DÉTERMINATION DE LA PORTÉE » ou détermination des axes et des priorités au Bangladesh

Focalisation large ou étroite – et entre les deux ?

Les mandants tripartites ont des positions différentes pour ce qui est des préoccupations, des intérêts et des perspectives prioritaires. Comment faire en sorte que le DWPP s'adresse à chacun d'entre eux ? Comment équilibrer des intérêts contradictoires ?

Qu'en est-il des intérêts ou des problèmes de la plus grande partie de la population souvent sous-représentée par les mandants tripartites ? Comment ont-ils été introduits lors de l'établissement de l'agenda ? Ou cela n'était-il pas nécessaire ? Leur exclusion rendait-elle le DWPP moins nécessaire ?

Définir la focalisation – quelle priorité nationale ?

La focalisation ne s'est pas faite nécessairement sur la question stratégique qui préoccupait directement la majorité des mandants. Ce sont les préoccupations des partenaires sociaux – les premiers interlocuteurs nationaux du BIT – qui ont défini le thème de manière importante. Néanmoins, le BIT a joué un rôle actif dans la conduite et la facilitation du processus de définition de ce thème et de limitation du nombre de priorités du DWPP.

La réduction de la pauvreté était le but essentiel des plans de développement nationaux. Le Bangladesh a produit son document de stratégie pour la réduction de la pauvreté en 2003 et le processus de finalisation du DSRP complet est en cours. On aurait pu penser que la réduction de la pauvreté ainsi que l'économie informelle et rurale, qui emploie 80 à 90% de la population active du Bangladesh, auraient été les axes thématiques du DWPP du Bangladesh. Pourquoi le DWPP s'est-il finalement focalisé sur la mondialisation qui ne semble être essentiellement la préoccupation que d'une économie formelle de petite taille ?

Bien que la pauvreté dans les zones rurales ait été une préoccupation largement retenue, les préoccupations immédiates des organisations d'employeurs et des syndicats, exprimées lors des deux premières missions d'exploration et de formulation du BIT, portaient plus directement sur la croissance industrielle et les emplois salariés du secteur formel : les menaces pesant sur l'industrie et les emplois suite à la fin de l'AMF, le faible niveau des ressources allouées à l'amélioration de compétences supérieures nécessaires pour une productivité et des profits accrus, des codes de conduites stricts pour les acheteurs ne correspondant cependant pas à l'augmentation des prix à l'exportation, des pertes d'emplois dues aux privatisations et la fermeture d'entreprises publiques, la violation du droit syndical, les mauvaises conditions de travail, le manque d'attention apportée aux relations employeurs-travailleurs et au tripartisme et enfin les opportunités limitées d'emploi à l'étranger et les conditions de travail injustes réservées aux travailleurs migrants et immigrés.

Une question peut se poser : Comment concilier les priorités nationales de développement les plus importantes avec les préoccupations immédiates des partenaires sociaux et celles différentes des divers mandants nationaux ?

L'équipe DWPP du BIT a pris les questions soulevées par les partenaires sociaux comme point de départ et en a retiré un thème commun qui a permis de les réunir : la mondialisation - les opportunités pour la croissance et l'emploi sur les marchés mondiaux des marchandises et de l'emploi ; les risques et la vulnérabilité associés à une intégration mondiale ; les défis posés par un commerce et des règles financières mondialisés et les intérêts pour les politiques nationales, les entreprises, les syndicats et les travailleurs ; la manière dont les acteurs nationaux peuvent parvenir à une réponse cohérente malgré des intérêts différents et contradictoires.

Ce thème était rattaché au cadre d'action national de développement. Un des trois « défis stratégiques » que le DSRP-I de mars 2003 *Stratégie nationale pour la croissance économique, la réduction de la pauvreté et le développement social* a cherché à traiter portaient sur « l'émergence de préoccupations quant aux risques et aux incertitudes engendrés par un environnement économique mondial en mutation en ce qui concerne en particulier le commerce, l'aide et aux investissements, l'apparition de nouvelles tensions suite au retrait de l'AMF, une urbanisation croissante, une dégradation de l'environnement, des nouvelles préoccupations de santé publique et des menaces pesant sur la sécurité ».

Mais le choix de la mondialisation comme axe thématique avait également d'autres mérites pratiques. Premièrement, la mondialisation était un sujet brûlant sur le plan international. Le DWPP serait alors en accord avec son époque et la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, laquelle était en train de rédiger son rapport pendant la phase de formulation du programme au Bangladesh. Les problèmes liés à la mondialisation offraient de riches possibilités d'intégration du travail décent dans les politiques nationales. Deuxièmement, une focalisation sur la mondialisation était avisée s'agissant là d'une force potentielle pour la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Cela pouvait constituer un puissant facteur de motivation pour des actions conjointes par les partenaires nationaux. Troisièmement, le choix de la pauvreté comme axe thématique était également contrarié par le fait que, de 2002 à début 2003, le gouvernement avait clairement fait comprendre que le pays devait s'appropriier complètement le processus de DSRP et que toute forme d'intervention de la part d'organisations extérieures dans le processus de formulation du DSRP n'était pas bienvenue. En outre, de multiples acteurs à l'origine de nombreuses initiatives étaient déjà présents dans les domaines de la pauvreté en zone rurale et de la lutte contre la pauvreté.

Bien que le thème ait été dégagé par le BIT, il était indispensable de valider sa focalisation avec les partenaires sociaux et de s'assurer qu'il intégrait leurs préoccupations prioritaires. Le BIT a ébauché un [DWPP](#) réunissant les questions et les opinions qui avaient émergé de la première série de consultations avec les partenaires sociaux et d'autres dirigeants politiques nationaux et l'a ensuite utilisée comme base pour la seconde série de consultations.

Réconciliation des intérêts dans le DWPP du Ghana

Dans le cas du Ghana, l'intérêt des employeurs portait principalement sur la productivité et les moyens de l'améliorer dans le but de contribuer à la réduction de la pauvreté alors que les syndicats souhaitaient eux se concentrer sur les salaires et les revenus, c'est-à-dire la redistribution des profits générés par la productivité. Ils se sont accordés sur le fait de poursuivre leurs priorités respectives de manière complémentaire, en s'informant les uns les autres de leur état d'avancement et en discutant leurs résultats.

Cette réconciliation des priorités dès les premiers instants a planté le décor d'une coopération entre les partenaires sociaux qui a abouti à une proposition tripartite portant sur la productivité et à une politique nationale des salaires en tant que contributions à la réduction de la pauvreté, lesquelles ont été incluses dans la Stratégie révisée pour la Réduction de la Pauvreté du Ghana 2006-2009.

Le plaidoyer - préparation du terrain : L'intérêt national et la réceptivité par rapport aux actions en faveur du travail décent sont deux éléments cruciaux comme l'illustre, par exemple, la participation du BIT aux stratégies pour la réduction de la pauvreté. Dans des situations où le consensus n'existe pas ou dans lesquelles l'intérêt de l'approche basée sur le

travail décent n'est pas suffisamment reconnu, il peut être prématuré d'avoir comme ambition de parvenir à des changements d'orientation et il est alors préférable de se concentrer d'abord sur le plaidoyer et le dialogue afin de préparer le terrain. C'est par exemple le cas des travaux du BIT sur le DSRP de l'Indonésie et des phases initiales du DWPP du Maroc (cf. encadré 5).

Encadré 5

Le plaidoyer dans les programmes par pays

Plaidoyer pour « [s'affranchir de la pauvreté par le travail](#) » en Indonésie

L'appui du BIT au processus de stratégie pour la réduction de la pauvreté s'est centré sur le renforcement des capacités des mandants et d'importantes contributions techniques au processus de rédaction du DSRP dont douze notes de synthèse techniques et un rapport complet assorti de recommandations de principe. Les notes de synthèse techniques, courtes et focalisées, ont tenu lieu d'une part de documents de référence sur des questions capitales et des choix stratégiques cruciaux en termes de réduction de la pauvreté et d'autre part, d'éléments de base pour le rapport complet du BIT – S'affranchir de la pauvreté par le travail : propositions du BIT pour le DSRP de l'Indonésie – rapport présentant des recommandations de principes spécifiques au gouvernement. Ces notes de synthèse techniques couvraient des sujets tels que la dimension de l'emploi dans les politiques macroéconomiques et sectorielles, l'emploi des jeunes, la promotion de la bonne gouvernance sur le marché du travail et l'égalité entre hommes et femmes.

Le bureau de l'OIT à Jakarta a participé activement à la sensibilisation et à la promotion du travail décent comme composante de la réduction de la pauvreté à travers une excellente stratégie de communication sur le DSRP. Sur la base des contributions techniques mentionnées plus haut, cette stratégie a notamment comporté la publication de brochures diverses, d'affiches, d'un agenda du DSRP et la sortie d'un timbre commémoratif portant l'inscription « L'OIT soutient l'Indonésie dans son combat contre la pauvreté ». Tout cela a contribué à mieux faire connaître le travail du BIT dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Le Bureau a collaboré de manière régulière avec les donateurs et l'équipe de pays des Nations Unies sur des questions liées au travail décent et la réduction de la pauvreté. De bonnes relations de travail ont été établies avec le bureau de la Banque mondiale en Indonésie.

Maroc : Plaidoyer pour le travail décent en tant que facteur productif

La restructuration de grande envergure du secteur des textiles et de l'habillement, un secteur manufacturier et exportateur essentiel au Maroc, a d'abord été perçue comme un problème purement économique. Ce n'est que grâce au plaidoyer et au dialogue institué dès les premières phases du programme par pays que le travail décent a été reconnu et accepté par les acteurs nationaux comme un facteur productif. Le [DWPP](#) a poursuivi son rôle en matière de plaidoyer et d'information, notamment en allant chercher le grand public à travers la presse nationale.

Quatre en un ?

Les points d'entrée et les axes identifiés pour un DWPP, comme l'illustre le tableau 1, ont parfois donné naissance à des préoccupations concernant l'absence constatée de l'un ou plus des quatre objectifs ou l'espace leur étant réservé dans le programme. Ces préoccupations n'avaient pas lieu d'être dans la mesure où il ne faut pas confondre les points d'entrée avec le contenu des programmes. Le fait que, par exemple, l'augmentation rapide du chômage soit un point d'entrée ne signifie pas que le PPTD ne portera que sur le chômage. Inversement, un point d'entrée en rapport avec les droits, comme le travail forcé au Brésil, n'implique pas que le programme porte uniquement ou même essentiellement sur la question des droits. Au contraire, comme le montre la colonne domaines d'action du tableau 1, des réponses techniques appropriées aux problèmes prioritaires exposés dans le point d'entrée nécessitent habituellement des contributions couvrant plusieurs voire les quatre dimensions du travail décent.

Les points d'entrée n'excluent pas, ils ouvrent des portes. De plus, ils offrent une occasion de relier les quatre dimensions de manière fonctionnelle, leur permettant ainsi de se renforcer mutuellement plutôt que de constituer les volets parallèles d'un programme. La question est résolue en adaptant le cadre de référence d'une intervention en faveur du travail décent à une priorité en matière de développement plus large. Chaque élément du travail décent trouve dans une réponse intégrée sa place naturelle car il est issu des conditions de fond du problème de développement traité. Dans certains cas, de meilleurs résultats ont été obtenus en avançant par étapes qu'en abordant simultanément toutes les dimensions. Comprendre les relations et les traduire sous la forme de propositions d'action (productions) a constitué l'un des principaux défis de la formulation du DWPP.

Lorsqu'un point d'entrée est identifié, il plante le décor pour une possible assistance du BIT en déterminant l'objectif national de développement auquel le travail décent va contribuer et, par là même, les priorités et la focalisation d'un programme par pays. L'existence d'un ou plusieurs points d'entrée se résume à l'affirmation d'une demande et à des opportunités mais laisse ouverte la question de savoir si le BIT et ses partenaires nationaux peuvent et doivent s'engager.

Le BIT peut-il et doit-il s'engager ?

Les étapes décrites plus haut établissent la « demande ». Il est tout aussi important de s'assurer qu'une participation du BIT est souhaitable et possible.

Les facteurs qui doivent être pris en compte afin de déterminer le bien-fondé et la faisabilité d'un programme par pays comprennent :

- son impact potentiel;
- le mandat et les objectifs stratégiques du BIT;
- les ressources et les capacités techniques disponibles;
- les ressources financières disponibles ou accessibles;
- l'avantage comparatif du BIT;
- l'existence d'un engagement politique, de champions susceptibles de favoriser un changement politique et de partenaires potentiels avec lesquels le programme du BIT puisse fonctionner.

L'*impact* doit être significatif, visible, mesurable et conforme au mandat et aux objectifs du BIT. Pour le DWPP, cela a signifié qu'il devait être possible de définir l'impact attendu en termes de changements concrets dans les orientations, les institutions et/ou les allocations de ressources spécifiques.

Les *ressources et capacités techniques* peuvent être un facteur limitant en termes absolus comme en termes spécifiques. Dans un certain nombre de domaines, le DWPP a dû reconnaître que le BIT ne dispose pas ou plus des ressources techniques adéquates sur le terrain ou au siège permettant d'apporter un appui à un programme par pays. Cela signifie que les approches, les produits et l'expertise du BIT dans ces domaines étaient inexistantes. Sur d'autres sujets, la capacité du BIT existait en principes mais était déjà pleinement engagée dans d'autres travaux et n'était donc pas disponible pour appuyer un programme par pays particulier. Dans un cas comme dans l'autre, ce sont la capacité à exécuter le programme et sa qualité qui sont sérieusement compromises. Dans certaines situations, il est possible de surmonter cette limitation (voir l'exemple des Philippines dans l'encadré 6). Dans le cas contraire, la portée du programme doit être adaptée en conséquence. La question de l'agriculture dans le DWPP du Ghana constitue un exemple.

Encadré 6

Contraintes de capacité du BIT dans le cadre des programmes pays

DWPP du Ghana : La priorité nationale du Ghana est évidemment la réduction de la pauvreté et les paysans constituent le groupe de pauvres le plus important. Viennent loin en deuxième position les personnes dont la subsistance dépend de l'économie informelle. Il est cependant ressorti de l'étude de délimitation de la portée qu'une focalisation sur l'économie informelle était préférable dans la mesure où le BIT ne dispose plus ni de programmes ni d'expertise dans le domaine du développement rural [voir l'étude de détermination de la portée au Ghana] mais dispose d'un avantage comparatif sur d'autres acteurs pour ce qui touche à l'économie informelle.

D'autres exemples incluent la productivité, les salaires et revenus (également au Ghana) et le développement économique local (au Ghana et aux Philippines, voir ci-dessous).

DWPP des Philippines : Une des priorités définies par les partenaires tripartites était la réduction de la pauvreté à travers le développement local en utilisant l'approche basée sur le travail décent. Malgré une expérience pratique considérable et le développement par le BIT de méthodologies pour un travail à l'échelle locale et des communautés de base (par exemple ACOPAM, STEP, IPEC, IRAP, travaux publics avec utilisation intensive de main-d'œuvre, programme pour les travailleurs à domicile), il n'existait pas de cadre conceptuel et analytique intégré ou tout autre ensemble d'outils reliant les différents aspects du travail décent d'une part entre eux et d'autre part aux problèmes locaux de développement.

Le premier défi pour le DWPP et le BIT a donc été de conceptualiser et d'élaborer une approche basée sur le travail décent dans le contexte du développement local et de réunir un ensemble de mécanismes d'intervention utilisables par le BIT, les Philippines et d'autres organisations. La plus grande partie des ressources allouées au DWPP des Philippines a donc été utilisée d'une part pour développer une approche basée sur le « développement local et le travail décent » et des mécanismes d'intervention en collaboration avec les planificateurs et les spécialistes du développement du pays et d'autre part, pour les valider par rapport aux réalités locales dans six domaines d'application pilotes.

De nombreuses incertitudes ont pesé sur la **disponibilité des ressources**. Le DWPP disposait de capitaux de lancement limités mais d'aucun financement attaché substantiel ou durable. En phase de détermination de la portée, les informations sur les besoins en ressources ou leur disponibilité étaient insuffisantes pour conclure à la faisabilité du programme sur ce plan. Il a cependant été essentiel de gérer les attentes des partenaires nationaux dès les premiers instants et de vérifier qu'au moins les ordres de grandeur des ressources potentiellement nécessaires étaient compatibles avec ceux des ressources disponibles ou éventuellement accessibles. Le problème persiste avec la circulaire 599. Les programmes par pays de l'OIT ne disposent pas d'un financement attaché a priori.

Le budget minimum est probablement de l'ordre de 50000 USD plus le temps de travail du personnel. Cependant, les besoins d'un DWPP ont plus généralement dépassé 200000 USD par période biennale en dépenses de caisse. Pour un programme doté d'objectifs plus ambitieux, c'est plus d'un million de dollars US qui sont nécessaires sur une période de 3 à 4 ans. Cela signifie que les programmes par pays ne peuvent pas être financés uniquement par le seul budget ordinaire.

La mise en commun de ressources contribue partiellement à atténuer le problème. Les activités et projets du BIT existants et en préparation ont été examinés pour une incorporation dans un programme par pays dans la mesure du possible. Les limites d'une telle approche se situent dans le risque de perdre la relation au point d'entrée et de transformer le programme par pays en une initiative conduite par l'offre. Dans certains cas encourageants, des financements nationaux et/ou provenant de donateurs en accord avec

les axes envisagés du programme ont finalement été accessibles. Il peut être utile de sonder les possibilités de tels financements lors de la phase détermination de la portée. La question de la mobilisation des ressources est traitée plus loin dans la section 3.2. « délai d'exécution et ressources ».

Gérer les attentes dès le début du processus s'est avéré nécessaire car la notion de « programme par pays de promotion du travail décent », même qualifié de « pilote », peut vite faire naître des espérances quant à la possibilité d'un financement substantiel par le BIT. Il est symptomatique de constater que les partenaires dans de nombreux pays continuent à se référer au DWPP en parlant d'un « projet ». Dissoudre de tels malentendus dès les premiers instants est essentiel pour s'assurer que la confiance et les manifestations d'intérêt ne sont pas fondées sur de fausses promesses.

Sur ce point, il est rassurant de noter que les ressources limitées initialement proposées en faveur des programmes pilotes n'ont pas découragé les partenaires nationaux. Ils ont été, comme il se doit, d'abord intéressés par l'appui technique et politique que le BIT pouvait offrir. Sur la base d'engagements solides, il a été possible dans un certain nombre de cas de mobiliser des ressources supplémentaires significatives (cf. section 3.2 pour les détails et les exemples).

On entend par **avantage comparatif** la capacité du BIT à traiter un problème par rapport à d'autres intervenants potentiels. L'avantage comparatif du BIT peut se situer dans sa fonction normative, sa structure tripartite, sa base de connaissances, sa réputation d'intermédiaire neutre et honnête ou l'influence politique que peut parfois conférer à un partenaire national le fait de travailler avec une organisation intergouvernementale. L'étude de détermination de la portée a examiné ces considérations par rapport aux axes et au contenu potentiels d'un programme ainsi que par rapport aux autres intervenants ou au partage du travail.

Il est peu probable que des questions prioritaires ne soit pas déjà abordées (cf. encadré 7 pour des exemples). En conséquence, découvrir qui est en train de travailler sur un problème considéré pour être traité dans le cadre d'un DWPP s'est avéré indispensable. Il s'est trouvé que souvent d'autres agences de l'ONU, des banques de développement, des donateurs bilatéraux, des instituts et des fondations pour la recherche travaillaient déjà dans le domaine en question. Dans ce cas, le traitement adéquat de la question éventuellement apporté par ces intervenants écartait du même coup tout besoin d'une contribution du BIT. Ou alors, il se pouvait également qu'ils soient intéressés par une coopération.

Encadré 7

Autres institutions travaillant sur des problèmes envisagés pour être traités dans le cadre d'un programme par pays de l'OIT

Bahreïn :

- Le PNUD finance les travaux du BIT sur la protection sociale mais travaille également sur le développement des jeunes, ce qui inclut l'emploi des jeunes, sans le BIT.
- Le Ministère du Travail et les partenaires sociaux ainsi que le prince héritier sont à l'origine d'initiatives pour une réforme du marché du travail. Le bureau du prince héritier a commissionné le cabinet de consultants McKinsey pour la formulation des propositions de réforme.

Bangladesh :

Le PNUD, la Banque Asiatique de Développement, la Banque mondiale et certains donateurs bilatéraux travaillent avec le gouvernement et les ONG et/ou des activités séparées en cours sur l'impact de la fin de l'arrangement concernant le commerce international des textiles (AMF) sur l'industrie de l'habillement.

Ghana :

- Une multitude de donateurs sont actifs dans le domaine de la promotion des petites entreprises (BM, BAD, FIDA, ONUDI, DFID, JICA, USAID, GTZ/KfW et d'autres).
- Au moins un donateur (GTZ) travaille sur une approche basée sur le développement économique local semblable à celle encouragée par le programme par pays de l'OIT.
- Plusieurs donateurs sont actifs dans le domaine des infrastructures avec utilisation intensive de main-d'œuvre (Banque mondiale : passation des marchés ; DFID et DANIDA : travaux avec utilisation intensive de main-d'œuvre en incluant le développement des entreprises de travaux publics et les conditions de travail). Dans certains cas, ces donateurs ont coopéré avec le BIT.

Maroc :

L'Union Européenne fournit un appui conséquent à la restructuration du secteur de l'habillement par le biais de MEDA II. CIDA et GTZ exécutent également des projets axés sur la formation professionnelle et l'amélioration des compétences dans des usines d'habillement. Un accord sur l'échange d'informations et la complémentarité des rôles a été trouvé. De fait, la stratégie du DWPP étant basée sur la cohérence et la complémentarité, le programme par pays de l'OIT est de plus en plus sollicité pour aider les partenaires nationaux à élaborer des mécanismes d'intervention leur permettant d'assurer une cohérence à un ensemble confus d'activités de CT soutenues par divers donateurs.

La présence de **champions du changement d'orientation et de partenaires** est nécessaire. Comme le souligne la circulaire 599 : « L' OIT ne pourra pas à elle seule réaliser l'objectif du travail décent pour tous ». En premier lieu, le DWPP a pensé aux mandants. Leur capacité technique et institutionnelle ainsi que leur poids politique sont variables dans les pays concernés par le DWPP. Ils sont plus ou moins bien placés pour provoquer des changements d'orientation. Dans la plupart des circonstances, ils ont besoin de partenaires pour atteindre un tel objectif. Les décideurs politiques essentiels cités plus ont été retenus en premier comme partenaires capables d'amener les changements souhaités. S'assurer de l'existence et de l'identité de tels partenaires est un élément contribuant de manière importante à la faisabilité du programme.

Il est très utile de **rassembler les résultats** de l'étude de détermination de la portée dans un rapport. Pour des exemples d'études de détermination de la portée/notes conceptuelles, se reporter à :

- Le [DWPP du Ghana](#);
- Le DWPP du Maroc ;
- Le [PPTD de l'Argentine](#);
- La [note conceptuelle du Bangladesh](#).

Rôles et responsabilités

Dans les pays concernés par le DWPP, l'initiative de l'exercice de détermination de la portée est venue à la fois du bureau de zone et du Groupe des politiques nationales. En Argentine, il a été lancé par le bureau de zone suite à un intérêt manifesté par les mandants. C'est une situation probable comme préambule à un PPTD.

Dans les pays pilotes, la détermination de la portée a été réalisée avec ouverture d'esprit en ce qui concerne l'existence ou non d'une volonté réelle d'une intégration politique et d'un rôle pour un programme pilote ou par pays de promotion du travail décent et, dans ce cas, le contenu de ce rôle. L'étude de détermination de la portée a été réalisée par une petite équipe de deux ou trois fonctionnaires ayant une bonne vue d'ensemble des modes opératoires, de l'expérience, de l'expertise et des ressources du BIT, à la fois sur le terrain et au siège. Le personnel impliqué était issu des bureaux de zone ou sous-régionaux et du Groupe des politiques nationales (NPG).

En fonction des connaissances et des contacts préalables, les missions de détermination de la portée dans le pays ont duré de 5 à 8 jours ouvrables. Une fonction importante de la détermination de la portée est la recherche d'un terrain commun pour les agendas nationaux de développement, les mandants nationaux et la capacité de réponse du Bureau. La possibilité d'un débat sur les résultats majeurs de l'étude avec les mandants nationaux et d'autres partenaires essentiels avant la fin de la mission constitue donc un avantage. La responsabilité ultime des résultats de l'exercice de détermination de la portée et de ses prolongements repose sur le directeur du bureau de zone.

Par définition, des programmes intégrés et orientés vers l'action touchent à plusieurs domaines techniques et concernent des unités diverses sur le terrain comme au siège. La communication, la coordination et la coopération nécessaires pour leur permettre d'apporter leurs contributions respectives se font rarement de manière spontanée. Il est donc conseillé à un directeur de bureau de zone de déceler un facilitateur possédant une bonne compréhension des activités de terrain du BIT, une couverture technique suffisante et la capacité à accompagner voire même guider, si nécessaire, le processus d'identification et de formulation du programme.

3.2. Des priorités nationales en matière de développement aux propositions d'action du BIT : concevoir un programme par pays

Cette section traite des principes, de la préparation et des outils pour la conception de programmes et des manières d'y incorporer le souci de l'égalité entre hommes et femmes. Les caractéristiques principales des descriptifs de programme sont décrites dans la section 3.3.

La fonction de la phase de conception du programme dans les pays concernés par le DWPP a été de :

- Définir un programme intégré ne se résumant pas à la somme de ses différentes parties;
- Créer un sens de l'appropriation et des partenariats parmi et entre les mandants et les autres partenaires;
- Trouver un consensus sur les priorités du DWPP;
- Définir les résultats attendus et les moyens d'évaluer les progrès réalisés pour les atteindre;
- Planifier une stratégie pour les partenaires nationaux et le BIT;
- Déterminer le contenu et les moyens des prestations du BIT.

Préparations

Constitution d'équipes : Les programmes par pays dans le cadre du DWPP ont été dirigés par le bureau local responsable. Le rôle des équipes est de fournir au bureau local l'appui technique nécessaire de manière coordonnée. Elles ont également aidé à mobiliser des ressources humaines et financières pour les programmes.

La phase de détermination de la portée a identifié les liens principaux entre les priorités nationales à traiter en matière de développement et les axes du programme par pays. Cela a fourni une première indication sur les domaines techniques concernés et sur les contributions techniques probablement nécessaires. Sur cette base, une ébauche de cadre de référence ou d'ensemble de dispositions pour la conception du programme a été préparée conjointement avec le bureau local de l'OIT responsable. Cette ébauche ainsi que le compte rendu de l'étude de détermination de la portée ont d'abord fait l'objet de discussions internes au BIT. Ces discussions ont réuni toutes les unités actives dans le pays en question et celles dont la participation est apparue souhaitable.

Les consultations ont permis de d'assurer qu'il existait un point de départ commun et que les précédentes expériences étaient adaptées. Elles ont également suscité des contributions techniques pertinentes et le ralliement des unités concernées, amorçant ainsi la mise en place de l'équipe d'appui à la mise en oeuvre du DWPP. Dans certains cas, les équipes contribuant à un DWPP ont eu un effectif relativement important comprenant à la fois du personnel sur le terrain et au siège et impliquant partout de 6 à 18 unités. Le nombre d'unités consultées et maintenues informées a même souvent été plus important. La dernière colonne du tableau de l'annexe 2 répertorie toutes les unités qui ont contribué aux programmes d'une façon ou d'une autre (des [tableaux mis à jour](#) sont également disponibles sur la page d'accueil du BIT).

Il n'a pas toujours été facile d'impliquer pleinement les collègues des unités techniques à la fois sur le terrain et au siège. Dans certains cas, il a été possible de profiter de l'occasion fournie par des visites au siège lors de la Conférence ou du CA. Plus rarement, l'utilisation de vidéoconférences a permis des contacts directs plus réguliers pour un coût raisonnable. Afin de maintenir informés tous les collègues intéressés, il est utile d'établir un annuaire de toutes les personnes impliquées ou intéressées, une liste de diffusion par courrier électronique et un site intranet sur lequel les documents en rapport avec le programme peuvent être affichés.

La diversité des partenaires nationaux et de ceux du BIT a nécessité une coordination de la conception du programme. Le directeur du bureau de zone concerné et le Groupe des politiques nationales se sont partagés cette tâche. Pour un programme par pays impliquant un nombre important d'unités au siège et sur le terrain, il semblerait qu'il soit toujours nécessaire de désigner un coordinateur technique pour organiser les différentes contributions à la conception du programme sous la direction et la responsabilité du directeur du bureau de zone de l'OIT.

Des programmes conçus avec et pour les mandants

La conception du programme dans les pays concernés par le DWPP a été réalisée et validée sur le plan technique par les mandants et les partenaires nationaux ainsi que les unités du BIT impliquées. Cela a impliqué leur appropriation complète des programmes ainsi que leur engagement dans la mise en oeuvre de ces programmes. Grâce à cet appui, les descriptifs de programme ont rempli les fonctions d'un plan directeur pour le DWPP.

La participation d'autres protagonistes en plus des mandants de l'OIT a contribué à l'accroissement de la capacité technique et du rayon d'action politique des mandants. Cela a renforcé leur influence, leur donnant accès à d'autres secteurs politiques et d'autres niveaux de prise de décision desquels ils sont normalement exclus. Le résultat obtenu est un processus de conception participatif et réglé sur les besoins des partenaires nationaux.

Il est possible d'arriver au type de dialogue requis par le biais d'ateliers disposant d'un temps suffisant pour le débat et d'une facilitation appropriée, de groupes de travail techniques, de comités directeurs ou d'une combinaison des trois. Le processus de conception au Bangladesh est décrit dans l'encadré 8 ci-dessous.

Encadré 8

Une conception avec et pour les mandants : l'exemple du Bangladesh

La note conceptuelle pour le programme par pays du Bangladesh a examiné les problèmes soulevés par les partenaires sociaux dans la perspective de la mondialisation et du travail décent. Une autre série de réunions avec les partenaires tripartites a suivi, d'abord séparément puis ensemble, pour discuter des problèmes plus en détails et définir les secteurs d'action prioritaires. Le 3 juillet 2003, les partenaires tripartites ont convenu que le DWPP examinerait quatre domaines interconnectés (lien vers la présentation du 3 juillet) :

- Emploi et compétitivité sur les marchés mondiaux
- Mondialisation, croissance et réduction de la pauvreté
- Emploi à l'étranger
- Mesure du travail décent dans le contexte du Bangladesh

Un manque de soutien pour le choix de la focalisation a été constaté au sein du BIT. Les experts du BIT présents au Bangladesh, dont les projets étaient largement axés sur les travailleurs et les problèmes liés à l'économie informelle (travail des enfants, amélioration des compétences pour les femmes, emploi des femmes et assurance santé dans le secteur informel), ont regretté l'absence de focalisation d'une part sur l'économie informelle où les déficits de travail décent sont les plus importants et d'autre part sur la protection sociale. En outre, ils souhaitaient intégrer leurs projets dans un agenda national pour le travail décent élargi, reconnaissant que les actions du BIT gagneraient en visibilité et en impact d'une telle stratégie. Les spécialistes du bureau sous-régional ont décelé des lacunes dans la note conceptuelle : une visibilité insuffisante accordée aux problèmes touchant à la sécurité sociale ainsi qu'à la sécurité et à la santé des travailleurs, aucune mention des PME. Au siège, des critiques ont également été émises concernant la focalisation étroite sur l'économie informelle et la visibilité médiocre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté. Ceci a montré la différence de priorités si le BIT avait seul effectué les choix en les basant sur l'analyse des déficits de travail décent.

Néanmoins, sur la période s'étalant de ce moment à juillet 2003 et avril 2004 (deux étapes importantes dans le processus de consultation et de formulation), les problèmes non abordés lors de la première série de consultations avaient gagné en visibilité :

- Absence d'une stratégie nationale cohérente pour la protection sociale ayant pour effets de rendre les travailleurs et les communautés vulnérables aux bouleversements extérieurs et aux pertes d'emplois sur place comme à l'étranger et d'affaiblir les efforts de lutte contre la pauvreté
- Importance d'une stratégie pour l'emploi plus explicite dans le DSRP de manière à s'assurer que les bénéficiaires de la mondialisation et de la croissance contribuent à la réduction de la pauvreté
- Exclusion des employeurs et des travailleurs d'une participation effective au processus de DSRP

On peut penser que le processus de consultation a duré trop longtemps. Néanmoins, il a permis : aux mandants nationaux, dont les experts du pays, de débattre du sens du travail décent et de finalement s'approprier l'expression en l'intégrant à un « langage commun » ; l'adhésion de parties intéressées autres que les partenaires tripartites traditionnels, en particulier par le biais du dialogue national sur les mesures à prendre ; la transformation par l'interaction et le plaidoyer de besoins moins visibles (par exemple la protection sociale) en une demande effective.

Principaux instruments utilisés pour faciliter le processus consultatif :

- Note conceptuelle réunissant les opinions et les enjeux dans la perspective du travail décent et servant de base pour des consultations ultérieures
- Documents techniques rédigés par des experts nationaux examinant les questions spécifiques relevant des pouvoirs publics et identifiant les dimensions du travail décent qu'elles contiennent
- Document de synthèse du BIT sur la mondialisation visant à transmettre le message et l'analyse du travail décent, présenté dans le cadre du dialogue national sur les mesures à prendre

- Ateliers préparatoires tripartites préalables au dialogue national sur les mesures à prendre
- Consultation plus large réalisée par un dialogue national sur les mesures à prendre

Qui a-t-on consulté ?

- Les partenaires tripartites traditionnels
 - Le Ministère du Travail
 - La Fédération des Employeurs du Bangladesh
 - Les syndicats par le biais de la NCWEE
- Les autres ministères concernés
 - Ministère des Expatriés
 - Ministère du Commerce
 - Commission des Douanes
 - Ministère des Finances
 - Commission de Planification
 - Ministère de la Femme
 - Ministère des Affaires Sociales
 - Bureau des Statistiques du Bangladesh
- Les principales ONG
 - BRAC (Comité pour le progrès en zone rurale du Bangladesh)
 - PKSf (Pali Karma Sahayak Foundation)
- Les instituts de recherche et les instituts politiques
 - BIDS (Institut d'études sur le développement du Bangladesh)
 - CPD (Centre pour le dialogue politique)
 - BILS (Institut d'études sur le travail du Bangladesh)
- Des économistes éminents

Dialogue national sur les mesures à prendre – objectifs initiaux, objectifs atteints et objectifs manqués

La réunion avait un triple objectif : premièrement, faire participer d'autres partenaires (non tripartites) au débat sur l'agenda pour le travail décent, de mobiliser leur soutien pour l'exercice intégré sur le travail décent et de recueillir leurs opinions sur les problèmes prioritaires. Deuxièmement, créer une visibilité politique générale pour l'agenda pour le travail décent et le DWPP. Troisièmement, sur la base des échanges entre les différentes parties, obtenir un signal clair quant à l'ordre de priorité des problèmes et des orientations politiques que le DWPP devrait faire progresser. La réunion a-t-elle atteint ces objectifs ?

Sur le premier point :

- Quelques acteurs non tripartites importants étaient présents mais leur présence était essentiellement due au fait qu'ils présidaient des comités.
- Les partenaires internationaux étaient absents à l'exception du PNUD qui a fait un geste à l'occasion de la cérémonie d'ouverture.

Sur le deuxième point :

- La réunion a eu des avantages sur le plan politique - Le Bureau du Premier Ministre a participé aux préparatifs suite à une rencontre entre le Directeur général de l'OIT et le Premier Ministre à Genève. Le Ministre du Travail et le Ministre de l'Industrie ont prononcé un discours lors de la cérémonie d'ouverture. Il a été très difficile d'obtenir la participation d'autres ministres concernés en raison de rivalités et de susceptibilités concernant le protocole parmi les ministres.
- On a définitivement pu constater une importante sensibilisation et une large utilisation de la terminologie du travail décent chez les intervenants autres que les partenaires tripartites tels le membre de la Commission de Planification, le président de la PKSf, le directeur général du BIDS, le directeur exécutif du CPD ainsi que par les universitaires.
- Mais les représentants des ministères, ceux du Ministère du travail mis à part, n'étaient pas d'un niveau suffisamment élevé. Quelques jours à peine avant la réunion, les syndicats liés au parti d'opposition avait appelé à une grève générale qui devait commencer le deuxième jour de la réunion et il se peut que la participation en ait été affectée. La Fédération des employeurs du Bangladesh (BEF) était représentée par son vice-président et quelques officiels ; seuls, un ou deux membres du personnel de moindre envergure étaient présents le jour de la grève.

Sur le troisième point :

- Les discussions n'ont pas abouti à un ordre clair des priorités. Peut-être le temps imparti au débat a-t-il été insuffisant ; le premier jour a été plus que rempli par une session supplémentaire tandis que le deuxième s'est vu raccourci en raison de la grève générale. Globalement, les échanges de vues n'ont pas été assez nombreux sauf lors de la session sur la compétitivité et la protection sociale.

Comment a-t-on soutenu l'intérêt, l'appropriation et la visibilité ?

- Les gains sur le plan politique du dialogue national sur les mesures à prendre auraient pu avoir un impact plus important si la suite donnée à ce dialogue avait été immédiate. La réunion de l'organe consultatif sur les résultats s'est tenue seulement en août 2004 en raison de la difficulté à trouver une date convenant au Ministère du Travail et de la situation de crise due aux inondations. C'est à partir de ce moment-là seulement que le BIT a pu entamer des travaux complémentaires pratiques.
- L'organe consultatif ne s'est pas avéré un organe dynamique, facilitant le débat tripartite et le consensus sur les orientations. Contrairement à la décision prise en juillet 2003 par les partenaires tripartites d'une présidence tournante entre les trois parties, le Ministère du Travail a plus tard décidé qu'il présiderait cet organe de façon permanente. L'organe consultatif s'est réuni une fois par an. La participation à la réunion la plus récente de l'organe consultatif en avril 2005 a été faible – aucun représentant, ni du Ministère du Commerce, ni du Ministère des Finances et moins de cinq représentants de la BEF et de la NCWEE.
- Des grèves générales, des attentats à la bombe et les inondations ont contrarié les missions techniques, les réunions et une mise en oeuvre globale sans accrocs des activités.
- Des changements fréquents des partenaires clés du gouvernement ont également retardé le processus. Entre octobre 2002 et 2004, au sein du Ministère du Travail, le Secrétaire du Travail a changé trois fois et Ministre du Travail deux fois. Cela nécessite de rétablir constamment l'appui et l'adhésion au DWPP et contrarie le fonctionnement de l'organe consultatif.
- Des pressions existent pour faciliter et accélérer le travail technique et pratique du DWPP, autour duquel il serait possible de susciter et développer davantage intérêt et appropriation. Le BIT est bien sûr visible dans le pays à travers ses activités ordinaires et de CT. Les spécialistes du BIT pour les activités concernant les employeurs et les travailleurs ont des contacts fréquents et étroits avec leurs mandants et entreprennent des activités de renforcement des capacités. De telles activités avec des fonctionnaires du Ministère du Travail sont inexistantes.

Base d'information : l'analyse par opposition à « l'action »

Un accord sur des priorités, des objectifs spécifiques et réalisables et un programme permettant de contribuer à la réalisation de ces objectifs nécessite un dialogue constructif. Le DWPP montre qu'une base de connaissances partagée entre les mandants de l'OIT, d'autres acteurs politiques concernés et les unités du BIT impliquées est un ingrédient important permettant d'amener à un tel dialogue. Ceci est particulièrement vrai lorsque les vues des uns et des autres sont très divergentes ou lorsque le manque d'informations accréditées ne permet pas une analyse suffisamment large, équilibrée et intégrée de la situation et des tendances en question.

Dans certains pays, la base de connaissances pour un dialogue national sur les questions et les options concernant des actions dans le domaine du travail décent était facilement accessible alors que dans d'autres, des recherches et des analyses approfondies étaient

entreprises pour établir une base de données factuelle commune pour un dialogue avant sa formulation. Elle se distingue par le fait qu'elle considère à la fois un contexte politique et économique élargi et les interconnexions entre ces variables et les quatre composantes du travail décent.

Dans certains cas, le besoin d'une analyse appropriée a rencontré chez les partenaires nationaux une sorte de lassitude par rapport aux études et une pression pour des « actions ». Dans le DWPP, il était important d'éviter que le programme ne donne l'impression d'être essentiellement centré sur des « études », c'est-à-dire un vaste exercice académique ne contenant que peu de perspectives de bénéfices tangibles. Les informations existantes ont donc été utilisées au maximum. Là où les informations appropriées n'étaient pas disponibles, la seule façon de fournir une base factuelle commune pour l'analyse et la programmation a été de commissionner des études et d'en discuter les résultats.

Le programme peut également répondre aux attentes en matière d'« action » dès les premiers instants en utilisant la phase de conception pour démarrer les premières activités. Ceci peut être réalisé par exemple par le biais d'un renforcement des capacités en rapport avec les agendas politiques et les préoccupations du moment des mandants de l'OIT. L'encadré 9 montre comment les programmes ont traité la question d'une information adaptée aux conditions régnant dans le pays.

Encadré 9

Mise en place d'une base d'information pour le dialogue social et le dialogue sur les mesures à prendre

Bahreïn et Argentine : utilisation des informations existantes

Dans les deux cas, des informations approfondies et détaillées étaient disponibles au sein du BIT, provenant de récentes missions multidisciplinaires (Bahreïn) en d'un projet à grande échelle (Faire face aux défis posés par la crise en Argentine). Programme pilote sur le travail décent à Bahreïn : le programme a pu s'inspirer des résultats de l'analyse approfondie réalisée par une équipe interdisciplinaire dirigée le bureau régional de Beyrouth avec l'appui du siège. Le rapport « [Emploi, protection sociale et dialogue social – un cadre d'action intégré pour la promotion du travail décent à Bahreïn](#) » traite de l'interdépendance des stratégies économiques, des variables démographiques, du fonctionnement du marché du travail et des systèmes de sécurité sociale sur fond de démocratisation dans le pays.

Bangladesh et Panama : études spécifiques du BIT offrant une base de dialogue

Au Bangladesh, par contraste, les informations facilement accessibles sur l'impact de la mondialisation en matière sociale et d'emploi étaient inexistantes et les opinions des mandants sur la question divergeaient de manière considérable. Un certain nombre de documents de base ont donc été commandés et discutés lors d'un débat sur les mesures à prendre. C'est sur cette base uniquement qu'il a été possible de s'entendre sur une analyse et sur les priorités pour un programme portant sur [les défis de la mondialisation pour le Bangladesh](#). Les études et les ateliers du BIT réalisés au Bangladesh durant la période 1999-2001 ont constitué les premières tentatives visant à dessiner les liens existant entre les conditions du marché du travail et le commerce et à souligner les défis sociaux de la mondialisation. Néanmoins, le discours national sur la mondialisation antérieur au DWPP comportait essentiellement deux volets : d'une part les questions relatives au commerce (OMC, avantage comparatif, exportations, débat sur les normes du travail par rapport au problème des coûts comparés) et d'autre part, la réalisation des OMD (indicateurs de développement social, aide, allègement de la dette). Les [questions de politique sociale et économique ainsi que le « travail décent »](#) ne faisaient pas partie de l'agenda politique ou alors les questions relatives à l'emploi n'étaient pas explicites dans l'agenda pour la croissance, le commerce et la réduction de la pauvreté. Tandis que l'équipe du DWPP utilisait les études et documents antérieurs du BIT pour les phases de détermination de la portée et de conception du DWPP, de nouvelles études étaient commandées afin d'étayer les consultations nationales et le dialogue national pour les raisons suivantes : l'application explicite d'une perspective intégrée du travail décent comme cadre commun d'analyse et de consultation, l'évaluation de la situation existante en matière de travail décent et l'identification de tendances et de problèmes plus actualisés et donc de points d'entrée et de domaines potentiels pour la suite du programme. Les études sur le Panama sont disponibles en [espagnol](#) et en [anglais](#) (résumés).

Bangladesh, Ghana et Philippines : utilisation de la collecte d'informations pour renforcer la capacité nationale

Les études, dont les « profils du travail décent » établis à partir de données statistiques existantes ou d'enquêtes, peuvent contribuer à renforcer la capacité des ministères et des partenaires sociaux en matière de recherche et d'analyse comme le montrent les exemples du [Bangladesh](#) et du [Ghana](#). Au Philippines, les études initiales qui ont servi de base au dialogue ont été réalisées par les partenaires sociaux eux-mêmes.

Maroc : des informations pour l'analyse et le suivi

Au Maroc, le recueil de données sur l'industrie des textiles et de l'habillement a servi à mettre au point un outil permettant de suivre les performances et le développement du secteur. Ces [profils](#) et ces « [registres](#) » peuvent servir de référence pour l'évaluation de l'impact à moyen et long terme (Voir également la section 5 de ce document).

Outils de conception de programmes intégrés

Contrairement à d'autres organisations, le BIT n'a pas de méthode spécifique pour concevoir un programme par pays. Les DWPP et le PPTD de l'Argentine se sont donc appuyés sur des adaptations des cadres logiques utilisés pour la coopération technique. Plusieurs programmes ont utilisé un ou plusieurs des trois « intégrateurs naturels » suivants : des domaines ou groupes cibles et des secteurs économiques clairement circonscrits.

Cadres logiques : Pour le meilleur comme pour le pire, les programmes pilotes par pays ne sont pas des projets. Les programmes sont plus complexes, plus ambitieux et durent plus longtemps. Ils sont perçus comme une partie d'un processus plus large de changement d'orientation. D'autre part, ils ne disposent ni de la sécurité en matière de ressources ni de la structure de gestion relativement simple propres aux projets. Malgré ces différences, et sous réserve que les personnes impliquées dans la conception du programme en soient conscientes, les modèles cause-effet, comme par exemple l'« arbre problème/solution » utilisé dans la conception de projets, et les « modèles de changement » se sont avérés applicables et utiles.

Des cadres logiques ont aidé à structurer les débats et ce qu'il en est ressorti. Ces cadres logiques, lorsqu'ils ont été appliqués aux problèmes concrets de groupes identifiables de personnes, à des zones géographiques ou des secteurs économiques spécifiques, ont conduit à une analyse exhaustive des problèmes. Il est important de noter qu'ils ont inclus les problèmes que l'approche basée sur le travail récent pouvait aider à résoudre, sans pour autant se limiter à ceux-ci. Cet aperçu général a permis de placer les déficits de travail décent dans un contexte et de les mettre en perspective, à la fois par rapport aux autres mesures et aux autres domaines d'action et par rapport aux quatre composantes du travail décent. Le programme de l'[Argentine](#) est un exemple de format de cadre logique.

Des directives concernant le cadre logique de conception d'un projet pouvant, avec les adaptations nécessaires, être utilisées pour la formulation d'un programme sont disponibles dans le [manuel de coopération technique](#) révisé du BIT et par le biais des programmes de renforcement des capacités proposés par la CODEV.

Le « [modèle de changement](#) » étend le cadre logique aux problèmes plus vastes et plus complexes que ceux habituellement traités par des projets. Il est utilisé depuis plusieurs années par l'IPEC dans la formulation des programmes par pays de lutte contre le travail des enfants. Plus récemment, il a été également appliqué aux programmes portant sur l'économie informelle. Le graphique de la figure 2 illustre l'application du modèle de changement à l'économie informelle dans le DWPP du Ghana. Des explications sont fournies dans l'encadré 10.

L'arbre des résultats d'un modèle de changement recense toutes les situations nécessaires et suffisantes permettant d'atteindre un résultat de niveau supérieur. Il commence avec l'analyse de l'impact souhaité qui, dans le cas du DWPP du Ghana, était la disparition progressive des déficits de travail décent dans l'économie formelle. Comme dans d'autres cadres logiques, les éléments s'enchaînent comme une succession de causes et d'effets. Le lien montant répond à la question « pourquoi ? » et le lien descendant à la question « comment ? ». À cela s'ajoute un lien latéral répondant à la question « quoi d'autre ? » afin de s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour provoquer le changement souhaité.

Un avantage majeur du modèle de changement réside dans sa meilleure couverture de l'environnement politique et institutionnel. Cela permet de voir le travail décent et les contributions du BIT et de ses partenaires nationaux dans un contexte, de déceler les conflits potentiels de même que les besoins et les opportunités de partenariat et d'assigner

son rôle à toute personne participant à la mise en oeuvre du programme. À l'instar d'un cadre logique simple, un modèle de changement se prête facilement à l'analyse collective avec les mandants et les partenaires.

Des informations complémentaires concernant l'approche basée sur un modèle de changement sont disponibles auprès de l'IPEC :

Extraits du Manuel des programmes assortis de délais, les documents suivants sont disponibles sur les pages web publiques du BIT/IPEC :

- Le « [Guide V : vue d'ensemble de la planification stratégique, du suivi et de l'évaluation des programmes assortis de délais](#) » fait référence au SPIF (cadre stratégique de mesure de l'impact du programme) et au modèle de changement mais constitue d'abord un moyen de montrer le rôle que ce type de stratégie peut jouer dans l'élaboration et la mise en oeuvre de cadres nationaux de développement.
- Le document V-I, « [Planification stratégique dans les programmes assortis de délais](#) » procure des détails supplémentaires sur l'utilisation de la théorie du changement dans le cadre de la planification stratégique mais, comme il a été remarqué plus haut, n'est pas spécifiquement adapté à une présentation de l'approche basée sur la théorie du changement.
- Le document V-2, « [Guide pour l'évaluation de l'impact des programmes assortis de délais](#) » couvre l'évaluation de l'impact des PAD de manière générale mais se réfère à la théorie du changement comme base pour une telle évaluation.
- Le document V-3, « [Élaboration et utilisation des cadres stratégiques de mesure de l'impact de programmes](#) » contient les directives originales de 2002 sur l'utilisation du cadre stratégique de mesure de l'impact d'un programme (SPIF), les techniques concrètes utilisées pour échafauder et gérer une théorie du changement ou des modèles d'intervention dans des contextes spécifiques tels qu'un pays dans le cadre d'un PAD ou un thème comme le travail et l'éducation des enfants dans le cadre de l'élaboration de modèles généraux visant à recueillir les connaissances existantes.

Cette approche a été utilisée dans tous les projets IPEC depuis 2003. Les descriptifs de projet peuvent être consultés pour un examen plus complet d'applications spécifiques.

Les représentations graphiques sont très utiles lors d'une analyse participative ou pour la communication de résultats. Elles peuvent prendre la forme d'« arbres », d'organigrammes ou de schémas constitués de cercles concentriques. Un schéma générique et des exemples de représentations graphiques résultant de l'analyse d'un problème et de la formulation de la réponse apportée avec utilisation d'un cadre logique dans le DWPP du Ghana comme indiqué à la figure 3.

Encadré 10

Un modèle de changement pour l'économie informelle au Ghana

Le but ultime du programme est de favoriser l'accès à un emploi décent pour les personnes travaillant dans l'économie informelle. Le modèle présenté est axé sur les actions visant à aider ces personnes ainsi que les petites et moyennes entreprises de l'économie informelle à améliorer leur situation vis-à-vis de l'emploi, leurs conditions de travail et leurs revenus ou, autrement dit, il a pour but la formalisation par la revalorisation.

Il peut être complété non seulement par la prise en considération de la « masse » de ceux travaillant déjà dans l'économie informelle mais aussi par des mesures visant à prévenir l'expansion de cette économie, c'est-à-dire les « flux » de personnes susceptibles de basculer dans le secteur informel.

Le point de départ du modèle se situe dans les résultats considérés comme prioritaires par les personnes du secteur informel. Les résultats opérationnels en matière de travail décent définis par ce groupe sont les suivants :

- un revenu plus élevé (en particulier pour ceux vivant dans la pauvreté monétaire);
- un revenu plus stable;
- la sécurité et la santé au travail (en tant que composante de la santé en général)

Pour ces groupes, l'égalité, en particulier entre les hommes et les femmes, est un résultat transversal.

Il faut noter qu'un emploi décent constitue une part importante du bien-être mais n'est pas le seul ingrédient d'une vie décente. D'autres doivent s'y ajouter comme un environnement naturel préservé et l'identité culturelle.

L'étape suivante consiste à identifier les facteurs limitants se dressant entre des groupes spécifiques de l'économie informelle et leurs objectifs : un ou quelques-uns des facteurs limitants représentent des contraintes actives pesant sur les performances (en matière de niveau et de stabilité des revenus ou de santé). Si on les ignore, aucune contribution, de quelque niveau qu'elle soit, ne sera en mesure d'améliorer ces performances. Ces facteurs limitants varient selon le lieu, le groupe et dans le temps. Les liens entre les facteurs limitants et les résultats, ainsi que les mesures techniques et institutionnelles portant sur ces liens sont généralement bien comprises et bien documentées (entre autres dans les guides pratiques du BIT). Le problème sous-jacent est donc celui d'une demande ne correspondant pas à l'offre.

Pour écarter ces contraintes actives, les gens du secteur informel doivent avoir la possibilité de formuler leurs demandes pour un accès aux facteurs de production et aux ressources productives. Cela suppose une capacité à analyser et à exprimer leurs préoccupations, la meilleure façon d'y parvenir étant l'organisation des travailleurs dans l'économie informelle.

Afin de pouvoir négocier les offres possibles et définir les mesures de soutien, des institutions pour le dialogue sont nécessaires (« dialogue social + ») qui doivent avoir la capacité de traiter la question de l'économie informelle. L'administration locale est en principe bien placée pour communiquer avec les micro et petites entreprises et répondre à leurs besoins. L'offre au niveau local est cependant habituellement conditionnée par les politiques, les institutions, les programmes et l'affectation des ressources du pays. Une stratégie nationale pour l'économie informelle doit refléter et traiter ces facteurs limitants.

Une sensibilisation à la question de l'économie informelle, la création d'institutions pour le dialogue, l'affectation de ressources et des mécanismes d'offre n'ont pas lieu d'être sans une prise de conscience et une conviction au niveau des gouvernements locaux et nationaux (ainsi que des donateurs). Cela nécessite plaidoyer et information.

Ce modèle a fourni une carte de route pour le Programme pilote sur le travail décent au Ghana. Il a débuté par des actions de sensibilisation et de renforcement des capacités auprès du gouvernement national et du gouvernement local, le renforcement des organisations dans l'économie informelle, la mise en place d'une institution locale pour le dialogue social réunissant à la fois gouvernement local, partenaires sociaux, entrepreneurs et d'autres groupes concernés.

Figure 2 **Modèle de changement – économie informelle**
Ghana DWWP

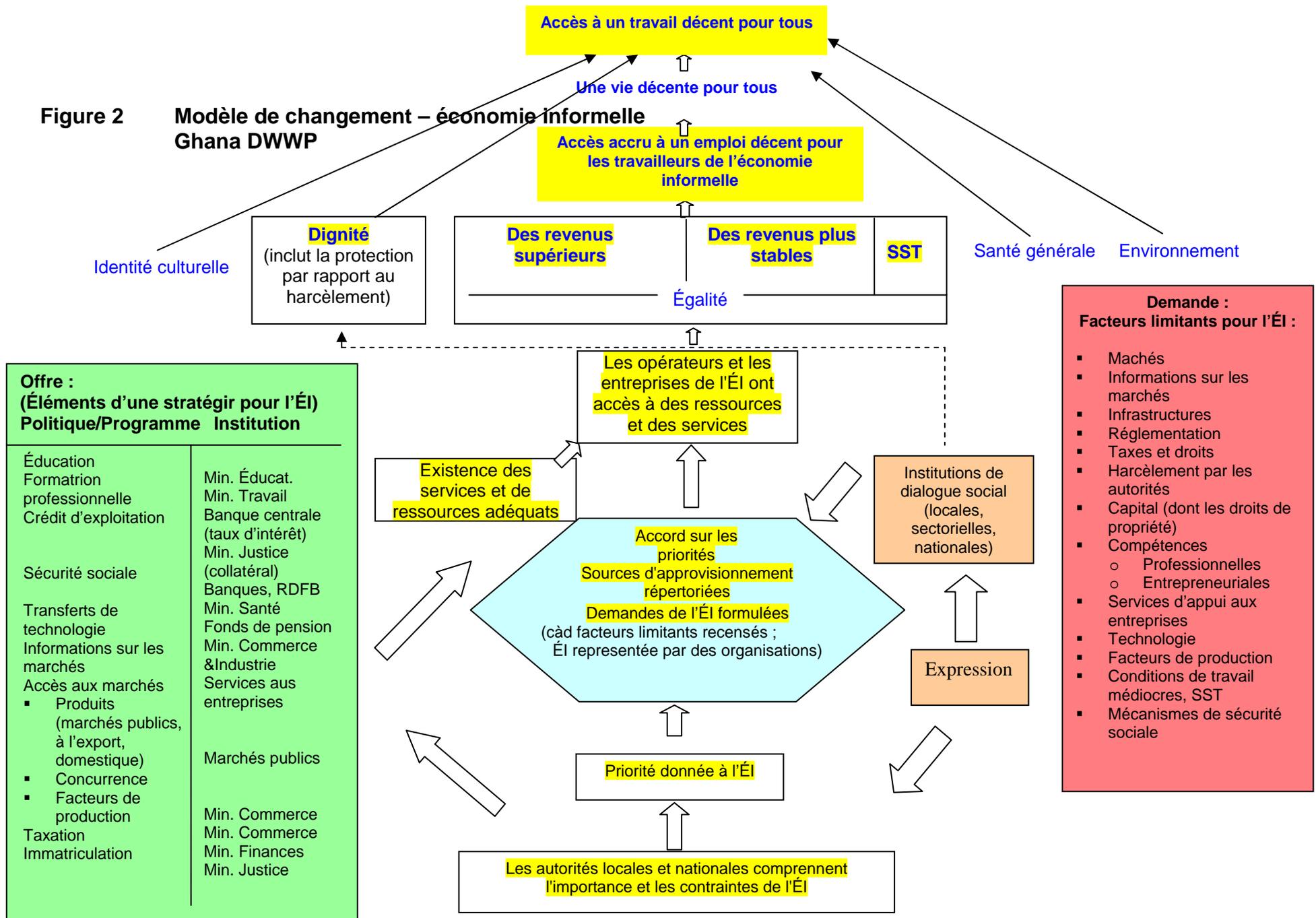
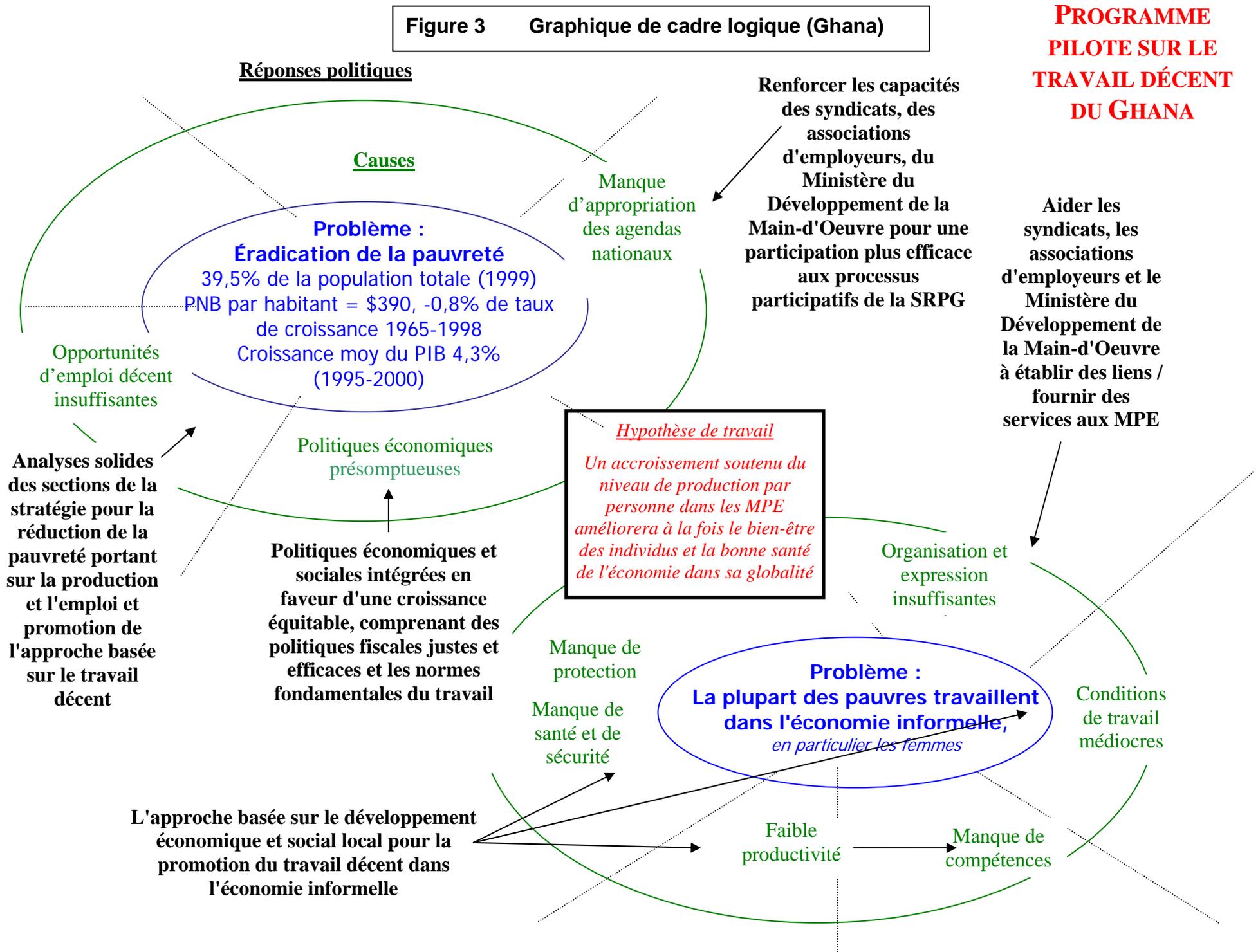


Figure 3 Graphique de cadre logique (Ghana)



Intégrateurs naturels : L'analyse, et par extension la conception du programme, courent le risque de passer à côté du contexte, de certaines dimensions d'un problème et de la manière dont les différents éléments de la réponse ou de la solution proposée doivent être reliés pour ce que cette solution ou cette réponse soit efficace. Les cadres logiques et les modèles de changement sont utiles en cela qu'ils apportent une compréhension adéquate mais ont des limites lorsqu'ils sont utilisés d'une manière trop abstraite. Cela peut être évité en axant les discussions autour d'une situation plus homogène et cependant concrète. Cette stratification peut être réalisée de l'une des trois manières suivantes en se concentrant sur :

- une zone de dimension gérable
- un groupe cible spécifique
- un secteur d'activité économique.

Ces catégories permettent une focalisation sans être pour autant réductrices. Elles aident à la définition des priorités ainsi qu'à l'intégration. Les trois ont été utilisées dans le DWPP comme le montre le tableau 2 ci-dessous, seules ou parfois combinées. C'est le cas par exemple au Ghana où le groupe cible choisi, les personnes travaillant dans l'économie informelle, aurait été trop vaste et diversifié. Une manière de stratifier ce groupe afin de le rendre plus maniable pour la conception du programme pouvait être de considérer les catégories de personnes concernées comme l'indique le tableau 2. Une approche plus orientée vers l'action pour limiter la portée consiste à combiner un groupe cible avec une zone. Au Ghana comme aux Philippines, la réponse à la priorité nationale choisie et l'application pratique du travail décent dans cette approche ont été réunies en adoptant une approche basée sur le développement économique local.

Tableau 2 Utilisation d'une zone, d'un groupe cible ou d'un secteur pour la programmation par pays dans le cadre du DWPP

	Bahreïn	Bangladesh	Ghana	Maroc	Philippines
Zone			Développement économique local (districts)		Développement économique local (municipalité, ville, province)
Groupe cible	Jeunes, migrants		Economie informelle		
Secteur		Industries de l'habillement et de la chaussure		Industrie de l'habillement	

Les avantages et les applications possibles d'une approche sectorielle ou basée sur le développement économique local et de groupes cibles spécifiques sont exposés dans les encadrés 11 à 13 ci-dessous. Des informations complémentaires sur l'application pratique de ces approches figurent dans les renvois indiqués par les liens hypertextes dont une [étude de cas d'une focalisation sur le secteur de l'habillement dans le cadre du DWPP du Maroc](#) et une [étude de cas portant sur le DEL dans le cadre du DWPP du Ghana](#).

Encadré 11

« Intégrateurs naturels » (1) : « Penser à l'échelon national, agir à l'échelon local » Le Développement Économique Local (DEL) pour le travail décent dans les DWPP du Ghana et des Philippines

Les avantages d'une approche basée sur le développement économique local pour un programme par pays de l'OIT sont les suivants :

- Elle intègre les objectifs économiques et sociaux et les programmes au niveau local.
- Il est relativement facile de rassembler les informations utiles.
- Les protagonistes locaux ont la possibilité définir les priorités des interventions.
- À cette fin, la structure tripartite de l'OIT peut être étendue au niveau local, créant ainsi un dialogue tripartite local (voir l'étude de cas du DWPP du Ghana).
- L'approche basée sur le développement économique local est une approche orientée sur les problèmes mais générique, autour de laquelle peuvent être structurées les contributions techniques. Elle fonctionne bien pour des situations dans lesquelles une planification préliminaire détaillée des contributions techniques s'avère difficile.
- Le BIT possède une expérience et un savoir-faire considérables en matière de DEL mais aucun secteur du BIT ne s'est « approprié » le concept. Le DEL aide à voir quelles sont les contributions techniques nécessaires, quels sont les liens existant entre elles et comment les enchaîner de la meilleure façon.
- Le DEL est un outil technique efficace de promotion du travail décent à travers des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. De plus, il contribue à une meilleure gouvernance au niveau local, un facteur important dans certains pays.
- Le DEL est donc tout à fait conforme aux efforts actuels de décentralisation de la lutte contre la pauvreté.
- Il est utile d'élaborer et de tester des mécanismes d'intervention et des approches à une échelle limitée mais reproductible.
- En raison de sa compatibilité avec une lutte décentralisée contre la pauvreté contre la pauvreté, le DEL dispose d'un fort potentiel d'intégration et d'application à une échelle supérieure.

Les programmes et les projets du BIT au Mozambique et au Ghana fournissent des exemples d'intégration, de mise à l'essai et d'application à l'échelle nationale d'une approche DEL appliquée à l'origine à un nombre limité de zones pilotes.

Encadré 12

« Intégrateurs naturels » (2) : Les secteurs à l'honneur Les programmes par pays axés sur un secteur économique incluent le DWPP du Maroc et dans une certaine mesure celui du Bangladesh

Parmi les avantages d'une approche sectorielle, on peut citer les suivants :

- Dans de nombreux pays, quelques secteurs d'activité économique sont d'une importance vitale pour l'économie.
- Les préoccupations concernant le travail décent tels que les ateliers clandestins, les relations de travail illicites, le travail forcé, les taux élevés d'accidents, etc. se concentrent souvent dans des secteurs particuliers de l'économie.
- Le développement de tels secteurs peut constituer une priorité nationale et fournir alors une focalisation et une manière de limiter la portée d'un programme par pays, le rendant ainsi plus gérable et susceptible d'avoir un impact avec des ressources limitées.
- Dans la plupart des pays, les mandats de l'OIT sont organisés au niveau sectoriel.
- Le dialogue social au niveau sectoriel est souvent fonctionnel et constructif, même lorsque des blocages existent entre les organisations faïtières nationales d'employeurs et de travailleurs.
- Les débats sectoriels sont proches des réalités industrielles.
- Les secteurs relient les différents niveaux d'intervention du BIT :

- international : chaînes de valeur ajoutée globale, commerce, investissements étrangers directs, migrations;
 - national : économique, industriel, etc.;
 - local : groupes d'activité;
 - entreprise.
- Les mandants sectoriels eux-mêmes peuvent souvent donner suite aux accords conclus, accroissant ainsi les perspectives de mise en oeuvre.
 - Des compétences internes significatives existent au moins concernant quelques secteurs économiques importants (essentiellement au sein de l'unité des activités sectorielles au siège).

Encadré 13

« Intégrateurs naturels » (3) : Groupes cibles

Le potentiel des programmes par pays axés sur un groupe spécifique, par exemple les victimes du travail forcé au Brésil

Parmi les avantages de l'intégration autour d'un groupe spécifique, on peut citer les suivants :

- Cette approche utilise le fait que le concept de travail décent s'adresse à des individus et à leur famille, elle capte une part importante de leurs aspirations et peut traiter leurs problèmes d'une manière holistique et donc intégrée.
- Le travail sur des groupes spécifiques rend opérationnelle cette méthode d'intégration en fournissant la focalisation nécessaire, en identifiant les priorités et les éléments qu'il est nécessaire d'intégrer pour promouvoir le travail décent au sein du groupe en question.
- L'approche peut souvent être combinée avec une focalisation géographique et sectorielle comme le montre le cas du Brésil ci-dessous.

Éradication du travail forcé au Brésil :

- L'éradication du travail forcé est une priorité politique nationale depuis des années. Un groupe exécutif et une unité d'inspection mobile ont été créés en 1985. Les inspecteurs ont depuis libéré plus de 10000 victimes du travail forcé.
- La seule répression s'est avérée inefficace pour éradiquer le travail forcé : les peines étaient trop légères, de trop nombreuses institutions et individus fermaient les yeux sur le phénomène, un important contingent de personnes dans les zones de recrutement ne voyait aucune alternative et dans l'absence de mesures de réhabilitation, certains travailleurs libérés retournaient même dans le travail forcé. Certains individus ont été libérés plusieurs fois.
- Depuis 2002, le projet sur le travail forcé a étendu sa stratégie pour y inclure : des peines plus lourdes, la mobilisation des politiciens, de l'opinion publique, des secteurs dans lesquels le travail forcé est présent dans le chaîne de valeur ajoutée (charbon pour l'industrie du fer et de l'acier, bois issus de la déforestation illégale, sucre de canne dans l'éthanol, café, etc.) et de l'administration locale dans les zones sources de main-d'œuvre. Les victimes du travail forcé sont originaires principalement de deux états du Nord-Est du pays. Un des moyens utilisés pour amener des changements a été le lancement d'une initiative de sensibilisation massive du public à travers une campagne dans les médias financée par des donations à hauteur de 7 millions de dollars US.
- Le programme est parvenu à provoquer des changements d'orientation par :
 - la création de tribunaux du travail mobiles pour juger les cas de travail forcé;
 - l'application de peines plus sévères;
 - la création d'une liste noire des employeurs reconnus coupables et ne pouvant plus bénéficier de financements publics provenant par exemple de la

banque nationale de développement et d'un certain nombre de banques commerciales;

- la création d'une commission présidentielle (CONATRAE) en 2003;
- un amendement constitutionnel présenté au parlement qui rendrait possible la confiscation des terres des employeurs ayant recours au travail forcé;
- Dans une seconde phase débutée en 2005, des projets pilotes ont pour but de concevoir des manières de réhabiliter les anciennes victimes et de les empêcher d'entrer à nouveau dans le cycle du travail forcé. Ces projets pilotes enveloppent la création d'emploi, l'amélioration des compétences, la promotion des petites entreprises, le microfinancement, etc.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter la page d'accueil du [projet sur le travail forcé au Brésil](#) (en portugais).

Déficits de travail décent et conception de programme ? Depuis la publication du rapport du Directeur général, la notion de déficit de travail décent est évoquée pour décrire la situation sociale et celle de l'emploi dans un pays. L'utilité de ce concept dans la conception d'un programme dépend de l'usage qui en est fait. Le concept peut être utilement intégré dans la conception d'un programme pour décrire les éléments concernant la situation sociale et celle de l'emploi dans l'« arbre problème » d'un cadre logique si la portée de l'analyse relie les déficits de travail décent à un ou plusieurs autres problèmes. Cela a été tenté dans les exemples donnés ci-dessous.

Traiter les déficits de travail décent en dehors de leur contexte peut facilement aboutir à trois insuffisances majeures :

- Un programme général, non focalisé, difficile à exécuter, consistant en de nombreuses activités, chaque activité tentant de traiter un déficit de travail décent hors du contexte à la fois du travail décent et de la situation d'ensemble.
- Un programme comprenant de nombreuses petites activités de courte durée n'est pas visible.
- Les éléments pris isolément ne traitent qu'une ou quelques-unes des causes d'un problème et sont donc inefficaces.

Cette dernière remarque est particulièrement vraie si le programme est la simple inversion de l'analyse des problèmes. Les exemples d'un « déficit de sécurité au travail » et d'un programme d'action en faveur du travail décent aux Philippines sont traités dans les encadrés 14(a) et 14(b) ci-dessous.

Encadré 14 (a)

Écueils rencontrés lors de la conception d'un programme basée sur une interprétation étroite des « déficits de travail décent » (1) :

Un « déficit de sécurité au travail »

En suivant cette logique, le problème des taux élevés d'accidents par exemple, nécessite un programme national sur la sécurité et la santé. Cependant, une telle approche peut aboutir à un programme dans lequel certaines causes fondamentales d'une situation médiocre en matière de sécurité ne sont pas abordées, telles que : sous-traitance, travailleurs non qualifiés, roulement élevé du personnel, systèmes de rémunération favorisant des méthodes de travail peu sûres, mécanismes d'assurance incitant à des pratiques dangereuses, horaires de travail excessifs, formes d'emploi précaires.

Un programme qui ne prend pas en considération le contexte du travail décent au niveau des chaînes de production et des accords contractuels en se focalisant par exemple sur les relations employeurs-travailleurs, le dialogue social et l'organisation, les manières d'introduire des mesures incitatives et des sanctions, l'acquisition de compétences, la productivité et les systèmes et les niveaux de rémunération a peu de chances d'être efficace.

Le contexte élargi à considérer dans cet exemple peut inclure : les politiques migratoires, le commerce et les investissements étrangers directs, les politiques d'éducation et de formation.

Encadré 14 (b)

Écueils rencontrés lors de la conception d'un programme basée sur une interprétation étroite des « déficits de travail décent » (2) :

Le programme d'action en faveur du travail décent aux Philippines

Avec le soutien du Bureau, les mandants ont mené aux Philippines une analyse des déficits de travail décent. Ils ont répertorié un total de 23 déficits. Seize d'entre eux entrent dans l'une des quatre composantes du travail décent, les sept autres dans le cadre d'une « réponse intégrée ».

Le BSR a alors proposé un [programme d'action](#) comprenant plus de 60 « réponses/produits/productions », la plupart d'entre eux à exécuter sur une période de deux ans.

En l'occurrence, la capacité d'exécution a atteint ses limites et deux des trois réponses intégrées qui devaient être incluses dans le DWPP ont été écartées et finalement abandonnées. Seule celle portant sur la création de zones sans pauvreté a été conservée.

Le **coût de la conception d'un programme** comprend habituellement le temps de travail du personnel et les missions. Il peut également comprendre des dépenses au titre d'ateliers et de documents de références. Il est évident qu'une corrélation raisonnable doit être maintenue entre l'envergure d'un futur programme et le coût de sa conception. Il est néanmoins déraisonnable de tenter de rogner sur les coûts. Le montant des apparentes « économies » directes réalisées en phase de conception est facilement perdu plusieurs fois à cause d'une mise en oeuvre inefficace. Dans les DWPP et le PPTD de l'Argentine, l'investissement dans la détermination de la portée et la conception s'est élevé à 6 à 10 mois de travail réparti entre le personnel impliqué sur le terrain et au siège ainsi que 25000 USD pour les missions. La mobilisation de l'expertise du BIT le plus près possible du pays (bureau de zone/projets nationaux, BSR, BR, siège), une bonne gestion du temps, le rattachement à d'autres tâches de la participation à la conception et l'utilisation de vidéoconférences peuvent contribuer à contenir les coûts dans des limites acceptables.

« **Vite fait, mal fait** » ? - **Temps nécessaire à la programmation** : le temps total nécessaire entre le début de la planification et le lancement du programme ne doit pas être sous-estimé. L'expérience pratique suggère qu'il faut compter de 6 à 12 mois dans des circonstances favorables. Cette durée est relativement longue. Cependant, l'expérience du DWPP laisse penser qu'un travail « vite fait, mal fait » ou des économies réalisées sur la phase de conception ne sont pas des alternatives souhaitables. Du temps et de l'argent économisés de cette manière sont vite perdus lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre un programme dont la définition est vague. Il est préférable d'utiliser la phase de programmation elle-même pour produire des bénéfices, engendrer une appropriation nationale et assurer ainsi la viabilité du programme telle qu'elle a été décrite plus haut dans cette section.

Incorporer l'égalité entre hommes et femmes dans le DWPP

Justification : Le DWPP a fait un effort conscient pour incorporer dans tous les programmes par pays la question de la place respective des hommes et des femmes. L'expérience montre que c'est « la chose à faire » pour deux raisons distinctes mais liées.

L'égalité entre hommes et femmes ou la mise à l'abri des discriminations fondées sur le sexe est un élément fondamental du travail décent. Cet élément fait partie du socle social universel des droits humains fondamentaux qui s'appliquent partout quel que soit le niveau de développement économique et social d'un pays. Le DWPP, comme tous les programmes de l'OIT, se doit d'être en accord avec les droits fondamentaux et de les promouvoir.

La seconde raison est peut-être encore plus convaincante. Sans une bonne analyse des distinctions fondées sur le sexe et des résultats énoncés en termes nuancés selon le sexe, les chances de succès des programmes sont moindres. Le sexe conditionne souvent l'accès à la participation et au traitement des questions relatives à l'emploi, à la protection sociale et au dialogue social. Les priorités nationales en matière de développement auxquelles le DWPP contribue prennent toutes en compte la question de la place respective des hommes et des femmes : réduction de la pauvreté, économie informelle, compétitivité internationale, emploi des jeunes et démocratisation. Ignorer la question de la place respective des hommes et des femmes serait revenu à passer à côté de l'essentiel.

Défis : Inclure la question de l'égalité en hommes et femmes de manière sincère et opérationnelle dans les programmes par pays a présenté un certain nombre de défis :

- Comment le DWPP peut-il développer une plus grande compréhension parmi les mandants nationaux et au sein de l'OIT de l'influence des processus sociaux discriminants sur la « situation du travail décent », de ses multiples aspects et de l'interaction entre ces différents aspects, des processus économiques et sociaux du travail lui-même ?
- Comment le DWPP peut-il permettre aux mandants et aux partenaires de l'OIT de traiter les dimensions du travail décent portant sur la place respective des hommes et des femmes ou de promouvoir le travail décent d'un façon qui mette en valeur l'égalité entre hommes et femmes, de manière à passer du stade des déclarations idéalistes à des avancées concrètes ?
- De quelle manière les réponses peuvent-elles être formulées pour que les dimensions d'un problème relatives à la place respective des hommes et de femmes soient traitées explicitement sans « surcharger » l'agenda ?
- Une fois mises en oeuvre, les actions du DWPP doivent être évaluées : ont-elles renforcé les inégalités ou au contraire réduit le fossé entre les hommes et les femmes ? Quels sont les préjugés sexistes bien implantés ? Qui en bénéficie et qui n'en bénéficie pas ?

Principes : Afin de trouver les réponses à ces questions, le DWPP s'est efforcé d'appliquer un certain nombre de principes dans tous les programmes par pays :

-
- analyse basée sur des données ventilées par sexe;
 - dialogue sur les mesures à prendre traitant spécifiquement de la place respective des hommes et des femmes;
 - plaider sur la question de place respective des hommes et des femmes;
 - objectifs explicites en termes d'égalité des sexes pour les résultats (politiques et programmes influencés par le DWPP)
 - participation paritaire ou accrue des femmes à l'analyse et à la prise de décisions;
 - participation paritaire ou accrue des femmes au renforcement des capacités.

Le DWPP s'est efforcé de se tenir à ces principes à tous les stades du cycle de programmation à savoir le recueil d'informations générales, les résultats, les produits, le suivi et l'évaluation. Le tableau 3 montre comment ces principes ont été appliqués à différents stades de la planification et donne des exemples issus des programmes pilotes dans un contexte spécifique.

Exemples : Un traitement sommaire du rôle central de la question de l'égalité des sexes dans l'efficacité des programmes figure dans les rapports sur le DWPP au [Bangladesh](#), au [Ghana](#) et au [Maroc](#).

Des outils et des références utiles pour l'incorporation de la place respective des hommes et des femmes dans un programme par pays sont indiqués ci-dessous :

- pour les données : Mata Greenwood, A. [Incorporation des questions liées à l'égalité entre hommes et femmes dans les statistiques du travail](#), BIT STAT;
- pour les PPTD portant sur la pauvreté : cf. [Travail décent et stratégies pour la réduction de la pauvreté](#), Section 1:19.

Tableau 3 Manières dont l'égalité entre hommes et femmes a été incorporée dans le DWPP

Phase du cycle du programme	Manières de rendre le programme sensible aux disparités entre les sexes	Exemples issus des pays concernés par le DWPP
1. Formulation du DWPP – axe thématique, phase d'exploration		
Consultations avec les partenaires sociaux Identification des priorités	Consulter également les bureaux de l'égalité entre hommes et femmes et de la promotion de la femme, les organisations féminines, les spécialistes de la question	Bangladesh
Analyse des distinctions fondées sur le sexe	Recueil/rassemblement de données ventilées par sexe, par exemple dans les profils du TD	Bangladesh Ghana Philippines
	Recours à des experts de la question de l'égalité des sexes	Panama
Note conceptuelle (contenu)	Les dimensions des problèmes relatives à la place respective des hommes et de femmes sont clairement identifiées	Bangladesh Ghana Maroc
Dialogues nationaux sur les mesures à prendre	Agenda, mandat des orateurs incluant la question la place respective des hommes et des femmes, points de discussion incluant les questions liées à l'égalité des sexes Inclure les bureaux de l'égalité entre hommes et femmes et de la promotion de la femme, les organisations féminines (manque de documentation à ce jour)	Bangladesh Ghana : GAWÉ (Association des femmes entrepreneurs du Ghana) Maroc Philippines
2. Planification et mise en oeuvre des composantes/interventions du DWPP		
Études/documents analytiques pour les dialogues nationaux sur les mesures à prendre servant de base pour des actions de conception (contenu)	Cadres de référence incluant le traitement et l'analyse des dimensions des problèmes relatives à la place respective des hommes et de femmes, recueil et présentation de données ventilées par sexe	Tous les DWPP

Dialogues nationaux sur les mesures à prendre, ateliers (processus)	<p>Agenda, mandat des orateurs incluant la question la place respective des hommes et des femmes, points de discussion incluant les questions liées à l'égalité des sexes</p> <p>Inclure les bureaux de l'égalité entre hommes et femmes et de la promotion de la femme, les organisations féminines (manque de documentation à ce jour)</p>	Participation de la GAWÉ à la conception et au dialogue sur les mesures à prendre au Ghana
Élaboration de composantes et d'actions spécifiques (contenu)	<p>Pour les missions de conseil techniques, le mandat de l'équipe du BIT inclut les questions relatives à l'égalité entre hommes et femmes (également guidée par la note conceptuelle)</p> <p>Appui / expertise technique - les experts peuvent inclure un spécialiste de la question de l'égalité des sexes ou un expert responsable de l'intégration de cette question dans toutes les composantes et de l'élaboration des aspects liés à cette question</p>	Plan national d'action pour le travail décent à Bahreïn Philippines document & Réponse intégrée n°2; Maroc
Contenu concret sur la question de l'égalité entre hommes et femmes (substance/teneur)	Composante spécifique portant sur les femmes	Maroc
	La question de l'égalité entre hommes et femmes est intégrée de manière opérationnelle dans les activités, les objectifs et les indicateurs, le suivi	Argentine Ghana (projet TC-RAM); Maroc
	Les outils (manuels, guides) intègrent à leur contenu la question l'égalité entre hommes et femmes	Guide pour le développement local et le TD aux Philippines Série de mesures sur la compétitivité et la productivité au Maroc Manuel des associations de petites entreprises au Ghana ; manuel de formation sur l'économie informelle pour les fonctionnaires locaux
	Renforcement des capacités des partenaires sociaux sur les questions liées à l'égalité entre hommes et femmes	Prévu au Maroc
Suivi et évaluation de l'impact (processus)	Indicateurs intégrant la distinction hommes-femmes Outils de suivi	Projet TC-RAM et enquête d'évaluation d'impact au Ghana ; Maroc

3. Structures et représentation		
Comité directeur ou organe consultatif	Équilibre hommes-femmes dans la composition	Indépendant de la volonté du BIT – très souvent déséquilibrée à ce jour; Ghana : la place respective des hommes et des femmes en tant qu'élément d'agenda
Participation aux débats nationaux, ateliers (processus)	Participation de femmes et d'hommes à l'élaboration des documents	Rapports soumis par les bureaux locaux concernés

Enseignements

Appropriation nationale des questions liées à l'égalité entre hommes et femmes : Les mandants nationaux ont accepté le principe de la promotion de l'égalité et de la non-discrimination entre les hommes et les femmes. Cela ne signifie pas automatiquement qu'ils ont reconnu les manifestations spécifiques des inégalités ou des discriminations fondées sur le sexe et le besoin d'agir à ce sujet. Développer cette compréhension au point que des résolutions soient prises pour agir et allouer des ressources pour les questions spécifiques liées à l'égalité des sexes requiert la génération d'information et l'incorporation de l'analyse de l'égalité entre hommes et femmes à tous les stades de la formulation du programme, de la recherche, du plaidoyer et de la consultation. Réussir cela n'a pas été facile. Les questions liées à l'égalité entre hommes et femmes n'ont pas toujours été ni claires ni visibles ; dans le même temps, les partenaires sociaux ont des préoccupations multiples et les priorités nationales sont un mélange complexe de problèmes. Cela nous amène à un autre aspect essentiel de l'intégration de la question de l'égalité entre hommes et femmes – le contenu technique et les solutions opérationnelles.

Exigences techniques de l'intégration de la question de l'égalité entre hommes et femmes : L'apport de données ventilées par sexe et le cadre conceptuel général des relations hommes-femmes et des rôles respectifs se sont avérés insuffisants. Les mandants nationaux attendaient une analyse empirique approfondie des questions liées à l'égalité entre hommes et femmes en rapport avec les priorités politiques et des suggestions pratiques sur leur traitement. Des exemples sont donnés dans les encadrés portant sur l'industrie de l'habillement au Maroc et au Bangladesh et sur l'économie informelle au Ghana.

Encadré 15

DWPP du Maroc et du Bangladesh : Égalité entre hommes et femmes, productivité et compétitivité dans l'industrie de l'habillement

Parce que l'industrie de l'habillement est à dominante féminine, on suppose que toute action entreprise pour améliorer l'emploi dans cette industrie est automatiquement « sensible aux disparités de statut entre les sexes ». Il est possible que cette hypothèse soit défendable.

Le premier défi au Maroc a été de faire ressortir les différences et les inégalités fondées sur le sexe en matière d'opportunités d'emploi et de traitement sur le lieu de travail, à même d'affecter la capacité de l'entreprise, des travailleurs et de l'industrie dans sa globalité à être productifs, à s'adapter aux changements et à répondre aux nouvelles exigences ainsi qu'aux nouvelles opportunités présentes sur le marché de l'habillement. Le défi suivant a été de concevoir des moyens pratiques pour réduire ces inégalités dans le cadre d'une stratégie visant à accroître la compétitivité et la productivité et de démontrer que les bénéfices en dépasseraient largement les coûts.

Au Bangladesh, les femmes non qualifiées issues des zones rurales ont gagné à occuper massivement des emplois salariés dans l'industrie de l'habillement sur le plan économique (revenu monétaire) et social (indépendance économique et pouvoir de négociation au sein de la famille). D'un autre côté, les inégalités structurelles dans les relations hommes-femmes et les barrières les empêchant d'accéder à l'éducation, aux compétences et à d'autres opportunités d'emploi rémunéré rendent les travailleuses de l'industrie de l'habillement extrêmement vulnérables face aux pertes d'emploi de ce secteur. Le défi est donc de formuler des politiques et des mesures apportant une protection du revenu aux travailleurs du secteur de l'habillement sans distinction de sexe dans l'éventualité d'une perte d'emploi, d'une restructuration ou d'une réduction des effectifs. Ces politiques doivent assurer aux femmes un accès à de nouvelles opportunités d'emploi égal à celui des hommes par la formation, le revalorisation des emplois et la mobilité professionnelle à l'heure où l'industrie de l'habillement fait l'objet d'une restructuration.

Encadré 16

DWPP du Ghana : Égalité entre hommes et femmes et économie informelle

Parce que les activités des femmes sont concentrées dans l'économie informelle, les programmes et projets s'y rapportant sont souvent supposés répondre par définition aux préoccupations et aux besoins des femmes. Il est cependant bien connu que les femmes, à l'inverse des hommes, sont concentrées dans les tranches de revenu les plus basses de l'économie informelle, qu'elles représentent la plus grande partie des travailleurs familiaux non rémunérés et qu'elles font partie des groupes de travailleurs extrêmement vulnérables à l'exemple du personnel domestique.

Au Ghana, où le DWPP cherche à démontrer que la réduction des déficits de travail décent pourrait contribuer à des revenus et une productivité plus élevés, le défi consiste à déceler et traiter d'une part les déficits touchant spécifiquement les femmes ou qui proviennent des inégalités hommes-femmes et des rôles respectifs assignés et, d'autre part, les déterminants de la productivité et des revenus. À cet égard, des actions pilotes dans deux districts sont axées sur trois sous-secteurs dominés par des activités réservées aux femmes et sur deux sous-secteurs de nature plus mixte. Elles abordent le manque d'expression sur les décisions relatives aux investissements publics ainsi que les moyens d'accéder aux technologies, à la formation et au crédit.

Les exemples ci-dessus soulignent le besoin d'une connaissance et d'une expertise politique plus profondes sur les interactions pratiques (par opposition à théoriques) entre d'une part, les relations hommes-femmes et d'autre part, les problèmes et les tendances spécifiques d'ordre économique, technologique et touchant au marché du travail. Cette connaissance et cette expertise n'ont pas toujours été disponibles, ni dans le DWPP ni au sein de l'OIT.

Ressources financières allouées aux questions liées à l'égalité entre hommes et femmes :

En règle générale, les ressources limitent la qualité, la profondeur et la portée des recherches et des actions. Tous les documents analytiques et les documents de recherche du DWPP ont été nécessaires pour présenter des données ventilées par sexe, entreprendre une analyse différenciée selon le sexe et identifier les problèmes liés à l'égalité entre hommes et femmes. Cela a été possible dans la limite des ressources disponibles limitées. Cela veut dire néanmoins que seules des données secondaires facilement accessibles ont été utilisées.

Avec des ressources plus importantes, les trois contraintes pratiques habituelles qui nuisent à l'intégration de la place respective des hommes et des femmes et de l'égalité des sexes dans les programmes auraient pu être surmontées, à savoir :

- (i) l'indisponibilité de certaines catégories de données ventilées par sexe;
- (ii) le fait que les experts dans un domaine technique donné (par exemple le productivité et la compétitivité, la sécurité sociale, l'amélioration des compétences professionnelles) ne possèdent que rarement les compétences requises pour ce qui touche à l'égalité entre hommes et femmes et vice versa;
- (iii) la capacité technique limitée des partenaires sociaux à traiter des questions liées à l'égalité entre hommes et femmes.

De meilleures données auraient pu être recueillies et analysées avec plus d'attention. Il aurait également été possible de se livrer à une expertise spécialisée de la question de l'égalité entre hommes et femmes et d'investir dans un renforcement des capacités spécifique. La disponibilité de ressources affectées à l'intégration de la question de l'égalité des sexes dans les programmes par pays constitue une aide précieuse, en particulier s'il est possible d'utiliser ces ressources dès les premiers stades du programme. Le DWPP du Maroc a reçu un soutien financier du Fonds de partenariat pour l'égalité entre les sexes qui a servi d'une part à engager deux spécialistes de la question afin qu'ils examinent le plan d'action pour la restructuration du secteur de l'habillement et les programmes de formation s'y rapportant et d'autre part à renforcer les capacités de mandants. Malheureusement, les fonds n'ayant été affectés qu'en 2004, soit deux ans après le début du programme, l'intégration des questions liées à l'égalité entre les sexes a dû être en grande partie réajustée.

Les mesures incitatives constituent-elles une aide ? La promotion de l'égalité entre les sexes fait partie intégrante de l'agenda pour le travail décent et pour cette raison, le personnel du BIT ne devrait pas avoir besoin de quelconques mesures incitatives. Néanmoins, la concurrence pour l'obtention de ressources extra-budgétaires dont les critères d'affectation incluent le traitement de la question de l'égalité entre les sexes et la possibilité de « bonus » financiers conditionnés par l'incorporation d'activités portant cette question constituent des facteurs de forte motivation. Dans le cadre du processus TC-RAM 2004, le DWPP du Ghana a obtenu le soutien du TC-RAM pour un projet prévu visant à réduire les déficits de travail décent dans l'économie informelle dans deux districts pilotes et a également reçu une subvention du Bureau de l'égalité entre hommes et femmes pour une proposition de projet bien conçue en termes d'actions et d'indicateurs propres à chacun des deux sexes.

Indicateurs d'ouverture et de sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe : Comme l'a montré le DWPP, les indicateurs de sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe dans les programmes par pays (programmes qui intègrent la question de la place respective des hommes et des femmes et de l'égalité des sexes dans les travaux et les processus techniques) peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- (i) les indicateurs de contribution – sous le contrôle du BIT, ces indicateurs se rapportent aux intentions ainsi qu'aux activités et expertises prévues pour identifier, examiner et faire ressortir les problèmes liés à l'égalité entre hommes et femmes, impliquer des intervenants sur la question, convaincre les mandants nationaux sur le sujet et promouvoir une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les forums et les débats ainsi qu'au niveau des objectifs.
- (ii) les indicateurs de processus – ces indicateurs peuvent se trouver partiellement en dehors du contrôle du BIT vu la nature du DWPP

mais ils rendent compte dans quelle mesure les actions et les productions concrètes entreprises dans le cadre du DWPP abordent les questions liées à l'égalité entre hommes et femmes et aux différences entre les sexes, la représentation réelle des intervenants sur la question et des femmes dans les forums et les mécanismes du DWPP, les actions effectivement entreprises pour sensibiliser des mandants nationaux et les responsables de la mise en oeuvre du DWPP à la question de l'égalité entre hommes et femmes.

- (iii) les indicateurs de résultats – en dehors du contrôle du BIT, ces indicateurs se réfèrent aux politiques et aux mesures que l'on attend à voir adoptées par les mandants nationaux et évaluent à quel point les inégalités et les désavantages liés au sexe ont été réduits ou rectifiés.

Les actions et productions en faveur des femmes et propres à chacun des deux sexes sont facilement identifiables. La question de place respective des hommes et des femmes est plus difficile à évaluer là où elle a été intégrée et où elle n'implique ni activités ni ressources séparées comme dans le cas du projet TC-RAM au Ghana. La mesure dans laquelle la question de l'égalité entre les sexes a été intégrée peut être évaluée au niveau du processus par un examen quantitatif et qualitatif des actions et des stratégies d'un programme ou d'un projet et de leur adéquation avec l'analyse par sexe de la question de politique considérée. Des mesures quantitatives de l'intégration de la question de l'égalité entre hommes et femmes, telles que le nombre de femmes et d'hommes dans les organes consultatifs ou le rapport hommes/femmes dans les bénéficiaires d'activités de formation et d'autres formes d'aide directe, sont des données faciles à obtenir. Néanmoins, ces données n'indiquent pas nécessairement un traitement réel des problèmes d'inégalités entre les sexes.

Au bilan : Comme le montrent les nombreux éléments du tableau 3, les résultats se sont avérés dans l'ensemble plutôt positifs. Lorsque les préoccupations touchant à l'égalité entre les sexes ne se situent pas en tête des agendas nationaux ou de ceux des mandants de l'OIT, les programmes peuvent engendrer une sensibilisation et mobiliser des actions avec succès. Cela peut être également nécessaire lorsque les problèmes concernant les femmes sont réunis avec les « préoccupations des groupes vulnérables » comme dans le cas des DSRP.

La sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe n'est pas automatique. Elle a nécessité des efforts importants et délibérés sur la durée en ce qui concerne les contributions, le processus et les résultats des programmes. Elle peut être nettement renforcée en en faisant un critère fondamental d'allocation de ressources comme dans le cas du TC-RAM. En outre, l'existence de ressources spécifiques pour traiter la question de la place respective des hommes et des femmes peut être utile, en particulier lorsque ces ressources sont disponibles dès les premiers stades du programme.

L'analyse des distinctions fondées sur le sexe est plus efficace quand elle amène à des solutions opérationnelles visant à surmonter les inégalités et les discriminations diagnostiquées dans les domaines prioritaires sur lesquels le programme se focalise. Cependant, de telles compétences pratiques sont difficiles à trouver.

Rassembler les résultats de la phase de conception : les descriptifs de programme par pays

De manière à poser les bases de la mise en oeuvre, les descriptifs de programme dans le cadre du DWPP reflètent les accords conclus avec les mandants nationaux et entre les unités du BIT impliquées au cours de la phase de conception, sur le plus grand nombre possible de points suivants :

- les priorités du programme,
- les résultats (objectifs),
- la stratégie,
- le délai d'exécution,
- les modalités de gestion du programme.

Dans la mesure du possible, sont spécifiés également dans les descriptifs :

- les productions (ou « propositions d'action »),
- les activités,
- leur calendrier,
- les responsabilités quant à la réalisation de ces activités,
- les ressources.

Ces derniers éléments n'ont pas toujours pu être inclus dans les programmes au tout début comme on aurait pu le souhaiter. Certains programmes se sont aventurés en terrain inconnu et les productions et activités spécifiques n'ont pas pu être préalablement identifiées. Dans d'autres cas, la situation peu claire concernant les ressources a contraint à adopter une approche de financement par répartition avec un agenda et un plan de travail évolutifs. Même dans le cas d'une situation relativement claire, les ressources ont été plutôt limitées au regard de la tâche à accomplir et il est demeuré essentiel d'arriver à un accord sur les priorités.

« Connaissant le BIT, il s'agit de s'attaquer à un problème énorme et nous avons environ 100000 USD pour cela. »

(Commentaire d'un fonctionnaire expérimenté du BIT à l'occasion de la première réunion du groupe d'appui technique au DWPP du Ghana)

« Définir les priorités jusqu'à ce que ça fasse mal. »

(Chris Evans-Klock, Directeur du BSR de Bangkok, lors de l'atelier conjoint de programmation en 2003)

Moins signifie plus : les priorités du programme

Les priorités du DWPP au niveau des pays proviennent des priorités nationales en matière de développement sans pour autant s'y identifier complètement. Les programmes sont les résultats de choix effectués dans un ensemble de contributions envisageables du travail décent aux objectifs nationaux.

Les priorités nationales en matière de développement sont souvent exprimées à un niveau agrégé et libellées en des termes généraux tels que :

- réduction de la pauvreté (exemple : Ghana);
- démocratisation et droits humains (exemple : Bahreïn);
- droits humains (exemple : Brésil);
- mondialisation et libéralisation (exemples : Bangladesh, Panama);
- restructuration industrielle (exemple : Maroc);
- travail décent - le défi de la reconstruction d'une « société intégrée » (exemples : Argentine, Kazakhstan).

Ces priorités définissent de vastes agendas. Pris à ce niveau, ils se traduiraient par un « programme omnibus » comportant de multiples éléments vaguement reliés par un lointain objectif commun.

Prenons le cas de la pauvreté : l'agenda pour le travail décent se rapporte à la pauvreté sous de nombreux aspects comme le montre le traitement qui est fait de cette question dans le rapport du Directeur général « S'affranchir de la pauvreté par le travail » ainsi que dans le Manuel de référence sur les SRP. Le tableau du Manuel de SRP établissant les correspondances entre les SRP et le travail décent répertorie 37 domaines de travail du ressort du BIT (voir page 2:8 du manuel).

Comme il a été dit plus haut, les priorités nationales en matière de développement n'ont été considérées que comme des points de départ pour le recensement des contributions que le travail décent peut apporter à ces priorités. Au plan technique et stratégique, elles doivent être désagrégées afin d'identifier les contributions potentielles d'une approche basée sur le travail décent de manière à pouvoir définir les résultats que l'on peut espérer obtenir dans les limites du DWPP.

À cet égard, l'expérience du DWPP rejoint celle de la participation du BIT aux stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP). Ce « conseil venant du terrain » issu de Manuel de référence sur les SRP et qui concerne les contributions du BIT à la lutte contre la pauvreté semble donc s'appliquer de manière plus générale.

« Eviter de se lancer dans les SRP avec un « excédent de bagages ». ... il faut centrer le travail de manière stratégique et s'assurer de la compatibilité de toute décision avec les priorités nationales et qu'elle corresponde, le mieux possible, à l'Agenda pour un travail décent. Tout ne peut ni ne doit se faire en même temps : il importe d'établir des étapes pour renforcer les capacités et la direction nationale des travaux suivant un calendrier approprié. Se concentrer sur un ou deux domaines bien définis et sur les activités qui s'y rattachent donnera très probablement davantage d'impact à l'action ... »

(Manuel de référence du BIT sur les SRP page 1:20)

La phase de détermination de la portée du DWPP a établi une focalisation et restreint ainsi le domaine des interventions potentielles. L'analyse des problèmes et la conception, réalisées à l'aide d'une des méthodes décrites plus haut, a produit un éventail de résultats possibles et utiles en matière de travail décent. Il a été nécessaire de définir les objectifs spécifiques prioritaires du programme. Le programme a ensuite dû formuler une stratégie opérationnelle pour atteindre ces résultats et la manière dont les propositions d'action du BIT, c'est-à-dire les productions du programme, allaient rendre possible le succès de cette stratégie. Les priorités du programme retenues n'ont donc pas nécessairement coïncidé avec le ou les objectifs les plus importants en termes absolus, mais avec ceux jugés réalisables à ce moment-là.

Les « domaines d'action » dans le tableau 1 montrent les choix effectués dans chacune des trois grandes catégories d'objectifs nationaux.

Encadré 17

Des priorités nationales en matière de développement aux domaines d'action

Pauvreté : Au **Ghana**, par exemple, l'objectif global visant à influencer sur la Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté du Ghana (SRPG) révisée pour qu'elle intègre une focalisation sur l'économie informelle s'est traduit par l'objectif spécifique visant à garantir que la position des mandants soit répercutée dans la SRPG concernant les cinq secteurs d'actions suivants : qualifications pour l'emploi, développement des PME et développement local, productivité et salaires, infrastructures, intégration des personnes handicapées.

Mondialisation : Au **Bangladesh**, le thème est en rapport avec quatre problèmes majeurs parmi lesquels le programme a choisi d'en traiter deux. Le même thème au **Maroc** a été considéré plus sous l'angle de la compétitivité industrielle et s'est traduit par un programme sur la restructuration de l'industrie de l'habillement.

Droits humains et démocratisation : La priorité générale des droits humains au **Brésil** est abordée à travers un projet appuyant les efforts du gouvernement et de la société civile pour éradiquer le travail forcé. À **Bahreïn**, la contribution du DWPP dans les domaines de la démocratisation et des droits humains consiste à renforcer les partenaires sociaux et le dialogue social, appuyer les réformes de la législation du travail et soutenir l'offre sur le marché du travail.

Résultats des programmes

Clarté : Pour que le DWPP soit efficace, toute personne impliquée doit être claire concernant l'influence qu'elle peut exercer et les domaines dans lesquels elle dépend des actions des autres, en particulier des partenaires nationaux. Les résultats sont ce que les mandants et autres partenaires dans le pays font des propositions ressortant d'un programme par pays de l'OIT. La clarté des différents niveaux de conception, c'est-à-dire des objectifs en matière de développement, des propositions et des objectifs immédiats, n'est pas un vain mot.

Types de résultats : L'objectif national de développement le plus élevé constitue l'objectif à atteindre en matière de développement. Le DWPP est censé aboutir à des résultats sur le plan des grandes orientations contribuant à cet objectif. Il est évident que de tels résultats ne peuvent être atteints grâce aux seuls efforts du DWPP. Ils sont le fruit de l'action nationale, elle-même facilitée par le soutien apporté par le programme. Dans l'optique du BIT, les résultats sont donc les objectifs premiers du DWPP. Ils ont été formulés en tant que types de résultats en matière de politiques, tels que :

- politiques adoptées et/ou mises en oeuvre;
- cadres institutionnels modifiés;
- allocations des ressources modifiées.

Afin de suivre la progression vers les résultats espérés, les objectifs premiers doivent être idéalement d'une part libellés en termes spécifiques et d'autre part quantifiés. En plus de leur fonction interne au sein du programme, les objectifs peuvent également transmettre un message de « pertinence ». Le DWPP s'est donc efforcé de formuler les résultats explicitement comme un lien direct avec le développement national (cf. encadré 18 ci-dessous). Cela n'a pas toujours été possible au début du programme. Dans certains cas, les objectifs ont d'abord été identifiés de manière plus large pour se préciser par la suite, après une période consacrée à un examen des problèmes en collaboration avec les mandants.

Encadré 18

Exemples de résultats de programmes

Le DWPP du Maroc :

- Adoption et mise en oeuvre d'une politique nationale de restructuration de l'industrie de l'habillement basée sur le travail décent en tant que facteur productif.

Le DWPP du Ghana :

- La Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté révisée du Ghana (SRPG) 2006-2009 et le Développement du Secteur Privé du Ghana intègrent une stratégie cohérente pour l'économie informelle mettant en valeur le travail décent dans les micro et petites entreprises.
- La SRPG révisée 2006-2009 inclut le financement d'un programme visant à améliorer les qualifications pour l'emploi et à faciliter l'accès à un emploi rémunérateur pour les personnes au chômage et sous-employées, en particulier les jeunes, hommes et femmes.
- La SRPG révisée 2006-2009 conserve sa focalisation sur les méthodes d'utilisation intensive de main-d'œuvre pour le développement des infrastructures et se voit complétée par un mécanisme de mise en oeuvre qui assure leur utilisation chaque fois que cela est faisable, la participation de la population locale aux projets et des conditions de travail conformes à la législation nationale.
- La SRPG révisée 2006-2009 comporte une stratégie intégrée pour l'inclusion des personnes handicapées dans l'économie et la société.
- La SRPG révisée 2006-2009 inclut des changements institutionnels et un renforcement des capacités en vue d'une décentralisation au profit des Sous-comités des assemblées de district pour l'emploi productif et rémunérateur.

Le DWPP du Panama :

- La politique économique adopte comme objectif explicite la réduction du chômage déclaré de 1% par an en visant une croissance annuelle de 7% à partir de la période 2002-2004 accompagnée par une relance des secteurs productifs primaires et secondaires.
[cf. document de travail sur le Panama et Sintesis]

Le PPTD de l'Argentine

est allé le plus loin en exposant clairement les objectifs, les productions et les activités. Il contient neuf objectifs relativement spécifiques et restreints. Il reste à voir si ces objectifs sont trop nombreux pour être traités.

Propositions d'action (productions des programmes)

Les productions du DWPP sont nombreuses et variées mais elles ne sont pas très différentes de celles générées par d'autres programmes et projets du BIT. Comme le montrent les exemples présentés dans le tableau 4, elles comprennent : des actions de sensibilisation, des examens techniques et le recueil de données, des projets de démonstration, des outils et des guides techniques, l'examen des politiques et des programmes, des propositions d'action, le renforcement des capacités et des outils de formation.

La différence avec la plupart des projets et activités du BIT réside dans le fait que les productions ne sont pas isolées. Dans le DWPP, elles sont intégrées techniquement ainsi qu'en termes de cadre d'action et d'acteurs politiques de même qu'elles sont organisées dans un effort soutenu inscrit dans la durée visant à apporter l'appui le plus complet possible à la réalisation des résultats prévus en matière de politique.

Tableau 4 Exemples de productions des programmes par pays dans le cadre du DWPP

Type de production	Pays concerné par le DWPP	Production
Sensibilisation	Bahreïn, Bangladesh, Maroc	Mandants conscients de l'intérêt de l'agenda pour le travail décent ; utilisation d'un cadre et d'un « langage » communs facilitant le dialogue et l'adoption d'actions conjointes (dialogue sur les mesures à prendre et ateliers tripartites, employeurs et travailleurs)
	Panama	Parlement, candidats à l'élection présidentielle et gouvernements régionaux sensibilisés à l'agenda pour le travail décent (séances d'information)
	Philippines	Les mandants reconnaissent l'intérêt d'ajouter le travail décent à la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des stratégies pour le développement local (ateliers locaux, forums régionaux et nationaux, réunions d'experts nationaux en septembre 2005)
	Ghana	Ministères concernés conscients du rôle central joué par travail décent dans la lutte contre la pauvreté dans l'économie informelle (dialogues sur les mesures à prendre concernant l'économie informelle)
Examens techniques et analyse des options	Bahreïn	Rapport complet
	Panama	Rapport complet
	Maroc	Approches de la modernisation et de la compétitivité dans l'industrie de l'habillement
	Kazakhstan	Rapport très spécifique (justification des ressources dans le cadre de la protection sociale)
Approches mises à l'essai (Projets de démonstration)	Ghana	Développement économique local et dialogue social dans deux districts pilotes
	Kazakhstan	TREE (associer l'aide sociale à la réinsertion sur le marché du travail), DEL
	Maroc	Introduction du travail décent en tant que facteur productif dans quelques fabriques de vêtements
	Philippines	DEL dans six municipalités
Examen des politiques et des programmes	Bangladesh	Enquête sur la sécurité sociale et examen des dépenses publiques sociales
	Ghana	Évaluation de la formation professionnelle (STEP)
	Panama	Un certain nombre d'examens spécifiques dans le cadre analytique commun
Aide technique à la formulation des politiques	Bahreïn	Politique de formation professionnelle et assurance chômage ; enquête sur la population active ; révision de la législation du travail
	Ghana	Projet de note ministérielle sur les méthodes d'utilisation intensive de main-d'œuvre dans les infrastructures
	Panama	Recommandations sur les investissements provenant du fonds pour la privatisation, etc.

	Bangladesh	Élaboration et mise à l'essai d'une sélection d'indicateurs de travail décent
	Philippines	Viabilité et mise à l'essai des indicateurs de travail décent dans le cadre de l'enquête sur la population active
Outils et guides techniques	Maroc	Suivre le développement et la productivité de l'industrie de l'habillement
	Philippines	Guide pratique (ensemble d'outils) de l'approche basée sur le développement local et le travail décent à l'intention des planificateurs, des décideurs et des spécialistes du développement local aux niveaux local, régional et national.
	Ghana	Guide sur l'approche adaptée basée sur le développement local
Outils de formation	Ghana	Manuel de formation pour les associations de petites entreprises
	Maroc	Ensemble pédagogique intégré sur la compétitivité, la productivité et le travail décent
Renforcement des capacités	Ghana	Fonctionnaires locaux formés au développement économique local (au Centre de Turin) Sous-ministre assisté sur la stratégie pour l'emploi L'Institut d'études de l'administration locale et les prestataires nationaux de services aux PME acquièrent la capacité d'amorcer le DEL au niveau des districts Formation de formateurs pour les associations de petites entreprises
	Kazakhstan	Les fonctionnaires locaux acquièrent la capacité à appliquer l'approche TREE (voyage d'étude à Moscou)
	Philippines	Les fonctionnaires locaux et les dirigeants de six zones locales acquièrent la connaissance et l'expérience de l'importance et des applications du développement économique local ainsi que de l'approche et des mécanismes basés sur le travail décent (ateliers et applications pratiques sur 1 ou 2 priorités locales spécifiques)
	Maroc	Formation de formateurs sur la série de mesures pour la compétitivité, la productivité et le travail décent

Minimisation des risques dans la conception d'un programme

Les programmes par pays courent un certain nombre de risques susceptibles de ralentir ou de rendre difficile voire même impossible l'accomplissement de leurs objectifs. Ces risques incluent les changements dans les partenaires nationaux et l'établissement de nouvelles priorités (voir également « Je tourne une page » à la section 4), la capacité d'absorption, la qualité et la continuité de l'appui technique apporté par les prestataires nationaux et les unités du BIT.

Une des façons de rendre un programme plus solide sans qu'il ne perde de sa focalisation est de le construire à l'aide de plusieurs composantes s'appuyant mutuellement sans être interdépendantes. L'intégration d'un certain nombre de dimensions du travail décent figure dans chaque composante. Elles contribuent à l'objectif global du programme et à la cohérence des politiques mais sont indépendantes les unes des autres en ce qui concerne les partenaires politiques nationaux et le soutien apporté par le pays et par le BIT. Des problèmes survenant dans l'une des composantes n'arrêtent pas le programme pour autant et des progrès dans l'une des composantes peuvent toujours conduire à des résultats en matière de politique, avec cependant un impact réduit et une intégration moindre.

Les DWPP du Ghana (cf. encadré 19) et du Maroc de même que le PPTD de l'Argentine sont d'une conception modulaire.

Encadré 19

Programmes modulaires - une conception visant à rendre les programmes moins vulnérables

Exemple du DWPP du Ghana : Dans le cadre de l'objectif général visant à l'affranchissement de la pauvreté par le travail et d'une focalisation sur l'économie informelle, le DWPP du Ghana comportait cinq composantes, comme le montre le tableau ci-dessous, lesquelles ont toutes contribué les unes aux autres, se renforçant tout en étant « indépendantes » sur le plan des partenaires politiques et techniques nationaux, de l'appui du BIT et, dans une certaine mesure, du financement.

Composante Dimension	Infrastructures	Formation professionnelle	Intégration des personnes handicapées	Productivité et salaires	Stratégie à l'échelon local	Stratégie pour l'économie informelle
Partenaires politiques nationaux.	Ministère de la main-d'œuvre et Ministère des infrastructures routières.	Ministère de la main-d'œuvre (Ministère adjoint de l'Emploi)	Ministère de la main-d'œuvre (Département de l'Aide Sociale)	GEA et TUC	Ministère de l'Administration Locale, 2 Assemblées de District,
Appui technique national	ISODEC	NVTI	Société des personnes handicapées du Ghana	GEA et A-Bas Consulting	ILGS, EMPRETEC, FIT	
Appui technique du BIT	EMP/INVEST (Addis et Genève)	IFP/SKILLS	IFP/SKILLS	NPG, MCC, CONDIT	IFP/SEED, COOP/LED	IFP/SEED, NPG

Délai d'exécution et ressources

Délai d'exécution : L'objectif de changements d'orientation favorisant l'accès à un emploi décent pour tous n'est pas compatible avec des programmes de courte durée. Les DWPP ont donc été conçus à l'origine pour s'étaler sur 2 ou 3 périodes biennales. En pratique, la plupart des DWPP ont été prévus pour durer 3 ou 4 ans. L'expérience de la mise en oeuvre de programmes semble indiquer qu'il s'agit là de la durée minimale dans la plupart des situations. Les premiers résultats au niveau des grandes orientations, et il s'agit là de résultats partiels, ont été obtenus dans les DWPP au bout de 18 mois (cf. chapitre 2 pour plus de détails sur la progression de la mise en oeuvre du DWPP).

Le cercle vicieux de la mobilisation des ressources : Le financement des programmes par pays a constitué un problème épineux. Les procédures courantes du BIT pour l'allocation et la mise en commun de ressources étaient trop lentes et, qui plus est, trop peu fiables. Bien que prévu pour durer plusieurs années, le DWPP n'a pas disposé d'un financement garanti dès son lancement et la précarité de sa situation a perduré au cours de sa mise en oeuvre. Les contributions des bureaux de zone, des bureaux régionaux, du siège et des projets ont dû être mobilisées sur la base d'un financement par répartition.

La transition d'une période biennale à la suivante s'est avérée particulièrement difficile. Plusieurs DWPP ont fait l'expérience de brusques revirements lorsque leurs budgets se sont vus amputés ou réaffectés par les secteurs ou les bureaux régionaux, et ce en dépit des engagements précédemment pris par les unités ou les bureaux de zone, lesquels dépendaient de ces allocations pour honorer leurs promesses. Les changements budgétaires ont conduit à des déficits imprévus dans le financement opérationnel, notamment de la CTBO, de la CT et des missions. Dans les pires cas, ils ont conduit à l'abandon de positions censées jouer un rôle clé dans l'exécution. Même lorsque la disponibilité des ressources en soi n'était pas remise en question, l'affectation de ressources pour des contributions spécifiques requises provenant d'unités particulières n'était souvent connue qu'en mars ou avril de la première année d'une période biennale.

Le problème structurel sous-jacent réside dans le fait que les pays ne constituent pas un niveau primordial de planification des ressources pour les programmes et le budget du BIT. Cette question est traitée dans la section 6. Un certain nombre de suggestions et d'expériences permettant de surmonter les problèmes de ressources, vu les pratiques courantes en matière d'affectation, sont exposées ci-après.

L'expérience des DWPP laisse penser qu'il est possible de mobiliser à temps des ressources suffisantes pour un programme mais cela demande de la coopération et une certaine chance qui ni l'une, ni l'autre, ne peuvent être tenues pour acquises. Le casse-tête des ressources a été résolu des manières suivantes :

- par la mise en commun des ressources existantes (budget ordinaire et CT);
- par l'orientation des ressources nationales;
- par la mobilisation de ressources supplémentaires.

Mise en commun : Le DWPP a misé sur la combinaison de ressources décrite dans la circulaire 599 sur les programmes par pays de promotion du travail décent. Il a utilisé les contributions directes provenant des bureaux de zone, sous-régionaux et régionaux ainsi que du siège. Celles-ci comprenaient des ressources issues du budget ordinaire et de la coopération technique. Les projets existants dont les objectifs se sont trouvés en coïncidence avec les axes du DWPP ou qui présentaient une flexibilité suffisante leur permettant de s'adapter aux priorités du programme se sont avérés particulièrement précieux.

Les ressources initiales en espèces et en nature pour le DWPP du Ghana ont été fournies par une douzaine d'unités et de bureaux locaux de l'OIT. Ce cas peut sembler complexe mais il illustre un point général. Les problèmes concernant les ressources ont souvent été des plus aigus lors du démarrage du programme. « Absorber » les projets de CT existants dans les PPTD, comme cela a été fait au Ghana et devrait se faire en Argentine, peut avoir pour effet de dynamiser la mise en oeuvre avec la mise en place d'une base de ressources plus stable et plus large.

De tels arrangements ont comme point positif de réaliser concrètement l'idéal de complémentarité entre les ressources issues du budget ordinaire et les ressources extra-budgétaires, une complémentarité souhaitée dans le cadre du programme et du budget. Ils sont également la preuve d'un véritable « ralliement » des unités du BIT concernées et démontrent une volonté de mettre en commun des ressources dans le but d'atteindre un objectif commun. Certaines unités n'avaient à disposition que du personnel et quelques crédits pour des missions. D'autres unités ont consenti à fournir les fonds supplémentaires nécessaires. Comme cela a déjà été souligné, un processus de planification inclusif a constitué un point essentiel dans l'établissement de tels partenariats. Un financement aussi éparpillé que celui-ci a pour inconvénient de prendre énormément de temps, non seulement pour obtenir mais aussi pour utiliser les fonds car les unités n'ont pas la possibilité de transférer les ressources vers le programme par pays et doivent donc effectuer les versements elles-mêmes.

L'orientation des ressources peut renforcer leur impact sur le programme et permettre également de mobiliser des financements directs supplémentaires. Le Panama et le Ghana sont des exemples. Au Panama, le programme s'est tourné vers le Fonds National pour la Reconstruction auquel plus d'un milliard de dollars US provenant des revenus des privatisations avaient été versés. Le Fonds a approuvé un programme d'investissements dans les infrastructures pour un montant de 120 millions de dollars US, programme qui tient compte des recommandations issues du DWPP du Panama.

Dans plusieurs pays, les programmes travaillent en lien direct avec les programmes nationaux dotés de ressources importantes, dépassant souvent et de loin celles du programme du BIT. Dans de telles situations, des activités peuvent être réalisées permettant d'obtenir des résultats, ce qui serait impossible avec les contributions limitées du BIT. On peut citer comme exemples la coopération avec le programme STEP sur la formation financé et dirigé par le gouvernement dans le cadre du DWPP du Ghana et le programme national de lutte contre le travail forcé au Brésil.

Mobiliser des ressources supplémentaires s'est avéré souvent nécessaire pour atteindre une masse critique et pouvoir poursuivre un programme par pays. Au Ghana, au Kazakhstan et au Maroc, le DWPP a réussi à mobiliser des ressources extra-budgétaires substantielles, soit provenant directement de donateurs bilatéraux (l'Espagne dans le cas du Maroc) soit par le biais du TC-RAM (Pays-Bas dans le cas du Ghana et Royaume-Uni via DFID dans le cas du Kazakhstan). Sans ces ressources, les programmes n'auraient pas pu travailler à une échelle suffisante voire même auraient dû s'arrêter complètement. La lenteur de la mise en oeuvre du DWPP des Philippines sur le développement économique local peut, entre autres, s'expliquer par l'insuffisance des ressources allouées.

Dans tous les cas, l'existence de programmes par pays de l'OIT ayant comme orientation stratégique et focalisation les priorités nationales en matière de développement, a constitué un argument de poids pour convaincre ceux dont dépend l'allocation des ressources. Il est probable que cet avantage se renforce à l'avenir, les donateurs étant toujours plus nombreux à insister sur une utilisation stratégique des ressources.

Cependant, les espoirs de mobiliser des ressources dans les pays eux-mêmes ne sont pas fondés sur l'expérience du DWPP. Alors que la plupart des donateurs ont décentralisé le pouvoir décisionnel au niveau des bureaux locaux, des ressources toujours plus

importantes sont affectées à des programmes conjoints de donateurs apportant un appui budgétaire direct aux gouvernements. En outre, dans certains pays, les gouvernements sont de moins en moins favorables aux « projets ». Il semble qu'il sera donc de plus en plus difficile à l'avenir d'obtenir localement des financements extra-budgétaires directs pour des activités du BIT.

Les perspectives s'orienteraient davantage vers des programmes de coopération financés conjointement et collaborant étroitement avec les institutions nationales. Pour de tels programmes, et dans les pays à revenus plus élevés, des ressources substantielles peuvent parfois être mobilisées provenant des ressources nationales, comme dans le cas du programme sur le travail forcé au Brésil ou de certaines parties du DWPP à Bahreïn.

Bilan : le DWPP a dû faire face à un cercle vicieux. Tout en gérant soigneusement les attentes concernant les montants des ressources, les programmes ont eu à formuler des ambitions dépassant, du moins au début, les ressources connues et existantes. Ces ambitions ont permis aux programmes de mobiliser les ressources supplémentaires nécessaires. Cette stratégie ne présente aucune garantie de succès mais c'est un risque qu'il est nécessaire de prendre, vu les procédures actuelles de financement au sein de l'OIT.

« Gouvernance » - modalités de direction et de gestion

Le DWPP a mis l'accent sur l'appropriation nationale et une mise en oeuvre avec tous les mandants nationaux. L'expérience a été positive dans certains pays avec des comités directeurs constitués de mandants de l'OIT et éventuellement d'autres institutions essentielles. Les comités directeurs prennent toutes les décisions concernant le programme. De manière à élargir la participation des institutions concernées au travail technique et à la mise en oeuvre, des comités techniques peuvent être mis en place. Cette participation peut être élargie en fonction du ou des secteurs d'action abordés.

Du côté du BIT, c'est le directeur du bureau de zone ou du bureau sous-régional concerné qui est responsable du DWPP. Le directeur est assisté par une unité chargée de coordonner l'appui et les contributions techniques du BIT. Dans les cas du Panama et du Kazakhstan, les BSR de San José et de Moscou ont rempli ce rôle de coordination. Pour les autres programmes, c'est le Groupe des politiques nationales qui a assuré cette fonction.

Des **descriptifs de programme** ont été rédigés dans la plupart des pays concernés par le DWPP. Ces descriptifs ont un format, un contenu et une fonction variables. Dans certains cas, ce sont essentiellement des documents internes, alors que dans d'autres, ils ont été approuvés explicitement par les partenaires nationaux.

Certains pays ont souhaité formaliser l'accord. En Argentine, à Bahreïn et au Maroc, cela s'est fait à travers un protocole d'accord signé par les mandants et le Directeur général. Les protocoles se sont limités aux priorités et aux principes. Ni les descriptifs de programme, ni les protocoles d'accord ne contiennent d'engagements en termes de ressources.

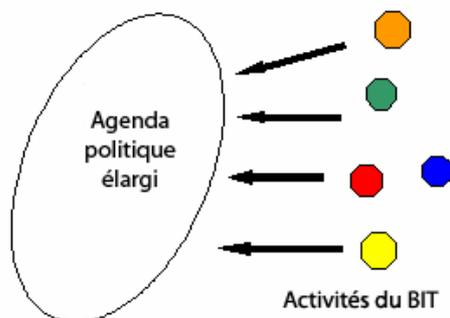
Des exemples de descriptifs de DWPP et de protocoles d'accord sont disponibles pour :

- Le [Maroc](#);
- L'Argentine ([protocole d'accord](#) et [descriptif de programme](#));
- [Bahreïn](#).

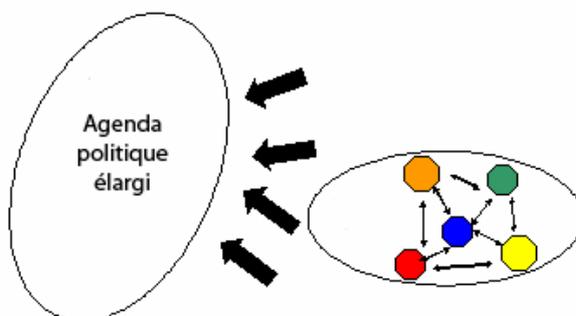
Le résultat de la programmation est dans ce sens une action cohérente en faveur du travail décent au niveau national. Le programme intégré par pays de l'OIT apporte son appui un agenda national pour le travail décent incorporé à un agenda politique élargi comme le montre la figure 4 ci-dessous.

Figure 4 Résultat de la programmation dans le cadre du DWPP – vue schématique

Activités parallèles /segmentées du BIT désireuses d'attirer une attention politique



Intégration : agendas politiques nationaux, agenda pour le travail décent, DWPP et DSRP



Intégration : agendas politiques nationaux, agenda pour le travail décent, PPTD



4. Mettre en oeuvre un DWPP

RÉSUMÉ DE LA SECTION

Les défis de la mise en oeuvre d'un programme :

- le choix de la **stratégie de mise en oeuvre** la plus prometteuse et des **ajustements réguliers**;
- s'adapter aux **changements politiques**;
- les **contraintes de capacité** dans les principales institutions partenaires;
- l'apport en temps opportun d'un **appui technique** de qualité;
- la minimisation des **coûts de transaction**;
- **le maintien d'une certaine dynamique**.

Stratégie de mise en oeuvre

- **3 stratégies stylisées globales :**
 - Le « **big bang** » : événements à haute visibilité basés sur une analyse d'excellente qualité
 - À considérer dans les **situations de faible capacité, de délais d'exécution serrés, d'accès difficile aux décideurs politiques**;
 - **Habituellement insuffisante** comme unique stratégie;
 - La « **longue marche** » : progression pas à pas par le biais d'une coopération directe et moins visible avec les partenaires nationaux
 - Investissement direct dans le renforcement des capacités;
 - « Rendre public » une fois les possibilités d'action explorées
 - « **Veille** » : contributions choisies, opportunes et de grande qualité à l'élaboration des politiques nationales
 - Susceptible de convenir dans les pays à revenus intermédiaires dotés d'une **capacité nationale élevée**.

En pratique, la mise en oeuvre a débuté avec l'une de ces stratégies pour ensuite continuer en combinant cette stratégie avec les deux autres.

- **Relations publiques et plaidoyer :**
 - **Utilisation active des médias**
 - **Mettre tour à tour l'accent sur le plaidoyer et sur les aspects techniques** dans les **phases** critiques (voir figure 1)
- **Changements politiques – « Je tourne une page » :**
 - Ils peuvent entraîner **des retards ou des interruptions majeures dans le programme**;
 - Rôle clé **des bureaux de zone et des BSR de l'OIT pour établir des relations et garantir une continuité**;
 - Option à **considérer : engendrer une appropriation nationale générale** d'un bout à l'autre du spectre politique
- **Contraintes de capacité :**
 - **Une capacité nationale limitée** peut constituer une **contrainte active** (un résultat est ce que les partenaires nationaux font d'une production du BIT);

- **Un renforcement des capacités ciblé et pratique** par la formation, le mentorat et l'encouragement de partenariats est une **composante essentielle** des programmes par pays de promotion du travail décent.
- **Apport en temps opportun de l'appui du BIT :**
 - Cela peut constituer un **facteur limitant**
 - **Mesures** pour prévenir le problème et y remédier :
 - Mettre en place **des équipes d'appui technique**
 - **Maintenir le contact avec les acteurs dans le pays**
 - Dans les pays concernés par un programme conséquent et ne disposant pas d'un bureau de l'OIT, **des coordinateurs nationaux** sont indispensables.
 - **Plans de travail :**
 - Difficiles dans le cadre de programmes intégrés mais tout à fait essentiels pour rester en phase avec les calendriers politiques
 - Les plus pratiques : plans de travail étalés sur 12 mois
 - Les **programmes** par pays de promotion du travail décent **ne s'exécutent pas eux-mêmes**
 - **Désigner un coordinateur** afin d'éviter que le programme ne se délite
 - **Idéalement les directeurs des bureaux de zone de l'OIT**

Cette section met en lumière certains des défis et des problèmes courants rencontrés lors de la mise en oeuvre des programmes par pays et aborde les options permettant de les surmonter.

Les défis auxquels il a fallu faire face au cours de la mise en oeuvre des programmes dans les pays concernés par le DWPP ont été principalement :

- le choix de la stratégie de mise en oeuvre la plus prometteuse et des ajustements réguliers;
- s'adapter aux changements politiques;
- les contraintes de capacité dans les principales institutions partenaires;
- l'apport en temps opportun d'un appui technique de qualité;
- la minimisation des coûts de transaction;
- le maintien d'une certaine dynamique.

4.1. Stratégie de mise en oeuvre

Tandis que les résultats devaient être soigneusement choisis de manière à ce qu'ils correspondent au contexte national, un besoin bien plus grand s'est fait sentir d'élaborer des stratégies sur mesure pour atteindre ces résultats. Les stratégies adoptées dans chaque pays ont eu à prendre en compte :

- les attentes nationales concernant le mode de coopération avec le BIT;
- les effectifs relatifs des partenaires du programme;
- la nature et le calendrier du processus politique à influencer;
- la difficulté éventuelle d'accès aux principaux décideurs politiques.

Invariablement, les stratégies ont dû faire preuve de flexibilité et prévoir une mise en oeuvre progressive du programme afin de pouvoir d'une part, faire face aux incertitudes et aux obstacles imprévus et d'autre part, saisir les opportunités qui n'auraient pas pu être anticipées.

Les DWPP et les programmes par pays en Argentine et au Brésil ont démarré en utilisant l'une des trois stratégies stylisées globales :

1. Le « **big bang** » : Les premières phases des programmes à Bahreïn, au Bangladesh et au Panama ont été marquées par un dialogue de haut niveau sur les mesures à prendre, basé sur une analyse de grande qualité et des propositions d'action détaillées faites par le BIT.
2. La « **longue marche** » : Des efforts suivis ayant pour but une progression pas à pas ont été le mode opératoire dominant au Maroc, au Ghana, aux Philippines et au Brésil, et constituent la stratégie préférée des partenaires nationaux en Argentine.
3. « **Veille** » : Des contributions d'experts à l'élaboration des politiques nationales choisies, opportunes et de grande qualité ont été préférées au Kazakhstan.

« **Big bang** » : Cette stratégie peut constituer un bon tremplin et même le seul pour lancer un programme en cas de faible capacité, de délais d'exécution serrés ou d'accès aux décideurs politiques difficile. Elle peut être un bon moyen de « mettre le programme sur la carte nationale ». Des événements permettant un dialogue de haut niveau sur les mesures à prendre peuvent également servir de voie d'accès aux décideurs politiques que les mandants de l'OIT ont du mal à atteindre en temps normal.

Une stratégie reposant principalement sur des contributions techniques du personnel du BIT ou de consultants pour alimenter les débats lors d'événements durant lesquels des décisions sont susceptibles d'être prise ou du moins préparées, est probablement la seule option possible dans les pays où les mandants de l'OIT ont peu d'intérêt ou ne disposent pas d'une capacité suffisante pour participer directement à l'analyse et à la formulation des politiques.

Encadré 20

Expériences de type « big bang »

Un rapport et une série de documents suivis par une réunion de haut niveau ont préparé le terrain pour les *DWPP de Bahreïn et du Bangladesh*.

À *Bahreïn*, le rapport sur « [l'emploi, la protection sociale et le dialogue social](#) » comprenait une analyse complète et des propositions d'action.

Au *Bangladesh*, les documents comprenaient un [profil du travail décent](#), une étude de l'impact de la [mondialisation](#) sur la pauvreté au Bangladesh et une autre portant sur [mondialisation et travail décent](#).

Au *Panama*, l'[étude](#) porte sur 11 aspects spécifiques du défi pour l'emploi et comprend une synthèse présentant des propositions d'action.

Dans les trois pays, la stratégie a été un succès du moins partiellement : les mandants de l'OIT ont été mobilisés au plus haut niveau et le dialogue été amorcé avec d'importantes institutions politiques comme les ministères ou conseils de l'économie et de la planification.

Dans le cas du Panama, le dialogue qui s'en est suivi a conduit à la mise en oeuvre partielle des recommandations. Dans le cadre d'un investissement de 200 millions de dollars US dans les infrastructures issus du fonds national de privatisation, les recommandations concernant l'usage de méthodes d'utilisation intensive de main-d'œuvre ont été prises en compte. D'autres recommandations de principe ont cependant été mises à exécution et ont nécessité un suivi sur une plus longue période et à différents niveaux.

À Bahreïn et au Bangladesh, les premiers événements ont suscité attention et intérêt, ce qui a conduit à une demande pour des actions pratiques à travers des travaux plus concrets et plus suivis.

Des événements visibles peuvent s'avérer utiles lorsqu'ils ont lieu à des moments stratégiques du programme (voir à ce sujet les cas du Ghana et de l'Argentine ci-dessous), mais ne parviennent pas par eux-mêmes à produire des résultats concrets en matière de politique.

« **Longue marche** » : Les DWPP du Ghana, du Maroc, des Philippines et les programmes par pays de l'Argentine et du Brésil ont tous opté pour une stratégie mettant davantage l'accent sur une coopération directe et moins visible avec les partenaires nationaux. Au Ghana, au Maroc et aux Philippines, les problèmes ont d'abord été examinés sous un angle technique avec les mandants et d'importants investissements directs ont été réalisés dans le renforcement des capacités. Des idées et des propositions concrètes pour des possibilités et des plans d'action ont émergé de ces travaux conjoints. Ces idées ont ensuite été étoffées et même, dans le cas du Ghana et des Philippines, testées sur le terrain dans des districts pilotes avant d'être rendues publiques dans un effort visant à attirer l'attention des décideurs politiques et d'autres acteurs influents dont les principaux donateurs.

En Argentine, le gouvernement a demandé de manière explicite une forme concrète de coopération permettant d'assurer l'incorporation des services consultatifs dans le travail des institutions nationales et leur contribution directe au renforcement des capacités. Cette attente a été jugée assez importante pour faire partie du [protocole d'accord](#) signé avec le BIT (cf. protocole, paragraphe 15).

Encadré 21

Combiner des événements visibles et un programme de travail continu l'exemple du Ghana

Le DWPP du Ghana était dans sa troisième année quand la première opportunité d'organiser un événement majeur s'est présentée. Il a fait suite au discours inaugural prononcé devant le parlement par le président, à l'occasion de son second mandat, dans lequel il indiquait que « l'amélioration de la situation de l'économie informelle » constituait l'une des priorités absolues pour son gouvernement. Vu que le DWPP était justement axé sur cette question, il avait dès lors la possibilité de tirer profit de ses travaux pour organiser un débat sur les mesures à prendre dans le domaine de l'économie informelle. Ce dialogue a vu la participation entre autres de plusieurs ministères essentiels, de la Commission Nationale pour la Planification du Développement, d'agences de l'ONU et de banques de développement. Cette participation ajoutée à la couverture médiatique par les principaux journaux télévisés nationaux ont fait de ce programme jusqu'alors discret un programme largement connu et ont engendré une collaboration entre les ministères et la Banque Africaine de Développement.

« **Veille** » : cette stratégie a été choisie par défaut au Kazakhstan. Le gouvernement a une attitude de type « ne nous appelez pas, nous vous appellerons » envers tous les fournisseurs d'assistance technique. Dans un contexte de forte capacité nationale institutionnelle et technique, le gouvernement ne se tourne vers des consultants extérieurs que de manière sporadique et sur des sujets précis. Les agences sont supposées pouvoir répondre avec compétence dans un bref délai. Un exemple est celui du rapport sur un « [Système d'aide sociale ciblée](#) » au Kazakhstan, fruit d'une collaboration entre le BIT et le PNUD. Ce rapport grandement apprécié a eu impact sensible sur l'élaboration des politiques dans ce domaine et a été publiquement salué dans un discours du président.

De nombreux pays à revenus intermédiaires sont susceptibles d'utiliser cette forme de coopération. Les contributions peuvent nécessiter d'importants moyens en termes de temps et de ressources. Vu la manière dont les budgets sont alloués, il n'est pas forcément facile de maintenir une capacité de veille. Le PNUD et d'autres agences mènent au Kazakhstan des projets formulés de manière flexible et s'assurent de la disponibilité des ressources afin de pouvoir répondre à une requête éventuelle. Même là où la stratégie de « veille » n'est pas le principal mode opératoire, des demandes à court terme peuvent survenir. Pouvoir y répondre peut s'avérer important pour de bonnes relations avec les partenaires nationaux.

Relations publiques et plaidoyer : l'un et l'autre ont apporté un appui utile à la mise en oeuvre de certains DWPP et ont constitué des composantes essentielles de la stratégie dans d'autres. Dépliants, bulletins, entretiens, couverture médiatique des événements, serveurs de listes de diffusion et émissions de radio, tous ces moyens ont été utilisés à bon escient.

Encadré 22

Exemples de plaidoyer efficace et de bon usage des relations publiques

Le *DWPP du Maroc* a édité un [dépliant sommaire](#) et un [bulletin d'information](#) à l'intention des médias et pour une diffusion plus large de l'information.

Des interviews dans la presse ont souvent été employés dans le cadre du *DWPP de Bahreïn*.

Le travail des médias constitue un point central du programme pour l'abolition du *travail forcé au Brésil*. En plus d'une collaboration étroite avec les médias audiovisuels et la presse écrite, le programme dispose d'un serveur de listes et d'une diffusion quotidienne par courrier électronique. Tout cela contribue à maintenir l'attention du public sur le problème, à soutenir les initiatives visant à faire adopter une nouvelle législation, à introduire des sanctions administratives plus sévères telles que la suppression de l'accès aux facilités officielles de crédit et, enfin et surtout, à dénoncer publiquement les employeurs ayant recours au travail forcé. Un [index des émissions et des coupures de presse](#) est consultable sur le site Internet.

Le *DWPP du Ghana* a édité une [brochure](#) qui a été largement diffusée lors du Sommet de l'Union Africaine à Ouagadougou, du conseil d'administration du BIT ainsi que dans le pays.

L'utilisation de programmes radio pour les travailleurs des micro et petites entreprises a constitué une forme de plaidoyer à grande échelle dans le cadre du DWPP du Ghana. Le concept de « campagne de marketing social » avait été auparavant développé par l'IFP/SEED en Ouganda et avait déjà été testé une première fois au Ghana. Le DWPP l'a réutilisé à l'intention des entreprises cibles de la région centrale où sont situés les districts pilotes du programme. Une [étude d'impact](#) a conclu à la grande efficacité de ce moyen pour atteindre un groupe cible.

En conclusion : la plupart des programmes ont utilisé une combinaison des trois stratégies. Les points sur lesquels mettre l'accent et les étapes de la progression ont dû être déterminés en fonction des circonstances nationales. Le plaidoyer a constitué un élément très important de la mise en oeuvre dans tous les pays. Il engendre à lui seul des avantages mais peut s'avérer crucial pour la réalisation des objectifs d'un programme. La mise en relation des informations, la constitution de réseaux, une bonne planification et une certaine flexibilité face à des obstacles ou à des opportunités font également partie des caractéristiques de ces programmes. Les questions génériques traitées dans le [manuel de SRP](#) concernant les tactiques d'influence et le plaidoyer s'appliquent également au DWPP.

4.2. « Je tourne une page » - Changements politiques

Les changements politiques dans les pays concernés par le DWPP ont constitué un défi pour la mise en oeuvre et la flexibilité du programme. Ceux-ci peuvent être liés à des changements de gouvernement à l'occasion d'élections ou (et c'est en fait le cas le plus fréquent) au remplacement de personnages clés du paysage politique. Le remplacement du Ministre du Travail a affecté le DWPP à Bahreïn, au Bangladesh, au Ghana, au Kazakhstan et au Panama. Sans qu'il y ait eu de changement de gouvernement, le DWPP du Bangladesh a eu affaire à trois Ministres du Travail et quatre Secrétaires du Travail différents entre 2002 et 2004. Le DWPP du Ghana collabore actuellement avec son troisième Ministre du Travail.

Dans certains pays, en période d'élections, il est impossible d'obtenir une quelconque attention ou de débattre sérieusement de changements d'orientation. Les élections comportent aussi le risque de voir arriver au pouvoir un gouvernement souhaitant se distancier des engagements pris le gouvernement précédent.

Des changements fréquents peuvent entraîner des retards importants. Dans certains cas, des programmes ont été purement et simplement suspendus jusqu'à ce qu'un terrain d'entente soit trouvé avec les nouveaux responsables. Dans d'autres cas, les axes du programme ont été confirmés mais les priorités en matière d'action modifiées de manière importante.

Gérer ces changements s'est avéré crucial. Les directeurs des bureaux de zone et des BSR ont joué un rôle essentiel pour assurer la continuité ou une transition la plus douce possible par la prise immédiate de contacts et l'établissement de relations avec les membres des nouvelles équipes au pouvoir. Des visites au BIT, par exemple durant la Conférence Internationale du Travail, ont également contribué à placer le DWPP dans un contexte et à démontrer son rapport avec des agendas nationaux ou plus larges. Des séances d'information spécifiques à l'intention des principaux décideurs politiques constituent une option décrite dans la section suivante. En outre, les partenaires sociaux font preuve de manière générale d'une plus grande stabilité que les gouvernements et peuvent également jouer un rôle dans la continuité d'un programme.

Une approche intéressante de la gestion des changements liés aux élections, lesquels peuvent être anticipés en termes de calendrier, a été testée par le BSR de San José dans le cadre du DWPP du Panama. Le Bureau a organisé une série de séances d'information pour les conseillers parlementaires d'un bout à l'autre du spectre politique, pour les candidats à l'élection présidentielle et pour l'administration régionale. Cela a permis d'engendrer une appropriation par tous des recommandations de principe et de garantir qu'elles restent en dehors des confrontations politiques.

4.3. Contraintes de capacité dans les principales institutions partenaires

Le renforcement des capacités est un point central du mandat du DWPP lui-même. C'est également une étape importante vers la réalisation des objectifs d'un programme par pays de promotion du travail décent car une capacité limitée chez les principaux partenaires peut constituer une contrainte active sur un programme.

Le but des programmes a été de s'assurer que les mandants dans les pays membres (ainsi que les organisations et les prestataires de services concernés) :

- se familiarisent avec le concept de travail décent et ses interconnexions avec les priorités nationales en matière de développement (pauvreté, compétitivité, intégration sociale, etc.);
- soient capables d'analyser, de formuler, de négocier et de;
- mettre en oeuvre des politiques sociales et des politiques du travail intégrées.

Idéalement, les deux objectifs d'impact des politiques et de renforcement des capacités s'entrecroisent dans une approche d'apprentissage par la pratique.

Le DWPP du Ghana a du faire face à cette contrainte au niveau du Ministère de la Main-d'Oeuvre, de la Jeunesse et de l'Emploi, de l'Institut d'études de l'administration locale et dans une moindre mesure, des partenaires sociaux. Trois approches du renforcement des capacités ont été utiles pour surmonter ou du moins atténuer ces contraintes :

- une formation visant à faire disparaître les points de blocage techniques;
- le mentorat de quelques personnes essentielles afin de renforcer la position des mandants dans les débats nationaux sur les mesures à prendre;

- l'encouragement de partenariats avec les institutions nationales dotées d'une capacité technique.

Des explications supplémentaires sont fournies dans l'encadré 23.

Encadré 23

Renforcement des capacités dans le DWPP du Ghana

1. Formation visant à faire disparaître les points de blocage techniques

Le Ministère ghanéen de la Main-d'Oeuvre a choisi la formation professionnelle et l'intégration des personnes handicapées comme secteurs d'action principaux de la Stratégie révisée pour la Réduction de la Pauvreté (SRPG II) auxquels il avait l'intention d'apporter une contribution. Des actions dans ces deux secteurs nécessitaient un savoir-faire concernant les cadres logiques et la conception de programmes et de projets.

Un stage de formation sur quatre jours a été alors organisé avec le ministère, au cours duquel les fonctionnaires ont acquis des connaissances et des compétences génériques sur les cadres logiques et la conception. Dans une seconde étape, ces techniques ont été appliquées aux deux secteurs d'action. Il en est ressorti un descriptif de projet révisé pour un important dispositif de formation professionnelle dirigé par le ministère et une stratégie visant à mettre en pratique la [politique d'intégration des personnes handicapées](#). Cette dernière a été utilisée directement et avec succès dans la révision de la SRPG.

2. Mentorat de certaines personnes essentielles

L'absence d'une vision globale des liens entre travail décent et réduction de la pauvreté constituait une limitation à une participation efficace à la révision de la SRPG. Le ministère, en sa matière de porte-parole des mandants, n'était pas certain du choix de la stratégie à défendre lors de la révision.

À la demande du sous-ministre en charge de l'emploi, le DWPP a alors organisé une séance d'information personnalisée au BIT et un mentorat individualisé au Centre de Turin. Ceci a permis au sous-ministre d'acquérir des connaissances sur les éléments techniques en rapport avec ses besoins et de les formuler avec l'aide d'un professionnel expérimenté agissant en tant que « mentor ».

De retour de cette séance d'information, le sous-ministre a exposé la position du ministère dans ses grandes lignes en consultation avec les partenaires sociaux, désigné un fonctionnaire chargé de superviser la contribution du ministère à la révision et participé personnellement aux réunions de révision dans lesquelles elle a été d'une grande efficacité.

3. Des partenariats

L'Institut d'études de l'administration locale (ILGS) est la principale institution de formation des fonctionnaires de l'administration locale. Il a d'excellents contacts dans tout le pays. Il constitue une institution essentielle pour le DWPP dans la mesure où il permet d'intégrer et d'augmenter la place des nouvelles idées dans le système national de formation de l'administration locale. L'ILGS a donc été utilisé pour mettre en place le travail du DWPP au niveau des districts et mener la plupart des actions de formation s'y rapportant. L'étendue et la profondeur des compétences de l'institut ont toutefois des limitations. Le DWPP a donc encouragé l'ILGS à développer des partenariats avec des prestataires nationaux de services d'appui aux entreprises qui l'ont aidé à mettre au point et à présenter la formation.

Une situation semblable prévalait chez les partenaires sociaux dans le cadre de leurs secteurs d'action prioritaires, à savoir la productivité et les revenus. Le TUC (congrès des syndicats) et la GEA (association des employeurs du Ghana) ont collaboré avec des universités et des consultants afin de développer une meilleure compréhension des problèmes et de formuler des approches potentielles. Cette coopération a été initialement favorisée par le DWPP. Le TUC a poursuivi son partenariat avec l'institut de recherche statistique, sociale et économique (ISSER) pour le développement du concept de « minimum vital ». Lors de la révision de la SRPG, les partenaires sociaux et les ministères eux-mêmes ont invité ces partenaires à formuler des propositions d'action en vue de les financer.

4.4. Apport en temps opportun de l'appui du BIT

Ainsi qu'on a pu le voir, le DWPP, comme tout programme par pays conséquent ou projet d'envergure, peut être sujet à une série de désagréments susceptibles de retarder voire même d'empêcher sa mise en oeuvre. L'indisponibilité de l'appui technique du BIT au moment voulu peut être une cause de ces retards. Le problème n'a pas été éliminé mais au moins contenu dans le DWPP :

- en formant des groupes d'appui technique pour chaque programme par pays;
- en maintenant un contact entre tous les acteurs.

Les **groupes d'appui par pays** ont été établis et maintenus en activité des premières phases de détermination des axes d'un programme jusqu'aux phases de formulation et de mise en oeuvre. Les groupes comprennent toutes les unités contribuant à un programme ou portant un intérêt particulier au sujet ou au pays en question. Ils réunissent du personnel d'unités basées sur le terrain et au siège.

Des listes d'adresses ont été dressées, régulièrement actualisées et mises à disposition sur l'intranet. Des comptes-rendus des événements et des missions ont été diffusés. Au moins au début, un certain nombre de réunions ont été organisées. La participation du personnel de terrain à de telles réunions n'a pas été chose facile mais des missions au siège ou des vidéoconférences ont été organisées pour pallier l'absence physique de ces personnels. Une fois qu'une équipe commence à fonctionner, les réunions directes face à face deviennent moins nécessaires au fur et à mesure que se développent un sens de l'appropriation et un partage des responsabilités concernant l'exécution du programme.

Un contact étroit avec les partenaires dans le pays et le suivi de l'évolution de la situation sur place ont également été essentiels. Cela a été particulièrement difficile dans les pays ne disposant pas d'un bureau ou d'un correspondant de l'OIT comme Bahreïn ou le Ghana. La solution au Ghana a consisté à créer un poste de coordinateur national du DWPP ayant pour mission de superviser la mise en oeuvre nationale, de maintenir les contacts et de fournir au personnel du BIT des informations à jour sur les développements importants dans le pays. Dans le cas d'un programme conséquent, investir dans un coordinateur est à la fois indispensable et raisonnable par rapport au montant total du financement alloué au programme. La présence d'une équipe favorise également la planification du travail avec toutes les personnes censées contribuer.

Plans de travail – le triomphe de l'espoir sur l'expérience : Établir de bons plans de travail a été difficile mais ils sont essentiels pour une exécution dans les délais. Les programmes sont souvent liés aux calendriers politiques : formulation ou révision de la SRP, budgets nationaux, sessions parlementaires et cycles d'élections. Manquer un événement important à un moment donné peut signifier l'impossibilité d'atteindre l'objectif fixé. Au mieux, cela peut entraîner des retards considérables, de l'ordre de plusieurs années dans le cas des DSRP.

Les programmes dépendent également des contributions d'un nombre plus ou moins important de partenaires nationaux et d'unités du BIT. Il est possible que ces contributions nécessitent à un certain moment la coopération de plusieurs partenaires ou une production dans un ordre particulier. Lorsque les périodes d'activité ne coïncident pas, par exemple durant les mois chauds de l'été dans la région du Golfe ou pendant les vacances de l'été austral de mi-décembre à mi-mars, les options peuvent se restreindre considérablement. Il est nécessaire que tous les contributeurs et participants au programme aient une vision claire de ce qui doit avoir lieu et quand cela doit avoir lieu, de leur rôle et des délais.

Un cadre logique approprié répertoriant les activités qui doivent avoir lieu pour obtenir les productions attendues est très utile comme point de départ d'un plan de travail opérationnel. Il doit être considéré par rapport au calendrier politique, lequel doit être observé si des opportunités pour des changements d'orientation doivent être saisies. Il peut fournir des indications générales concernant la manière de planifier le travail.

Les plans de travail tendent à représenter le triomphe de l'espoir sur l'expérience et s'avèrent plutôt irréalistes. Si on se fonde sur les taux d'exécution des projets de CT, le BIT ne fait certainement pas exception à cette règle. Dans les PPTD, les sources potentielles de retard sont plus nombreuses et cumulatives. Le risque de ne pas respecter les délais d'exécution est donc plus élevé et doit être pris en compte.

L'établissement de plans de travail détaillés impliquant un grand nombre d'unités du BIT et de partenaires nationaux sur une période supérieure à 12 mois s'est avéré irréalisable. La meilleure option semble donc être un plan de travail étalé sur 12 mois, actualisé par le coordinateur du programme et confirmé par toutes les parties concernées lors de chaque révision. Dans certains cas, les plans de travail doivent être ajustés de manière assez abrupte en raison du déplacement d'échéances politiques ou du surgissement d'opportunités nouvelles.

4.5. Maintenir la dynamique et la cohésion du programme

Même avec ce qu'il y a de mieux en matière de préparation, de conception, de planification et de travail d'équipe, les programmes ne peuvent toujours pas s'exécuter eux-mêmes. Il est nécessaire de les maintenir en mouvement. L'expérience du DWPP suggère fortement que cela n'est pas garanti par des dispositions institutionnelles ou des responsabilités administratives mais tend plutôt à dépendre d'une ou de quelques personnes.

Le coordinateur supervise la mobilisation des ressources, la formulation des plans de travail, leur mise en oeuvre et leurs ajustements selon les besoins, suit la progression vers les résultats attendus, maintient informées toutes les parties concernées et rédige les rapports sur l'avancement du programme.

De telles personnes doivent être dévouées, reconnues dans leur fonction, doivent bien connaître le programme et être en communication constante avec les partenaires nationaux et les unités du BIT concernées. Lorsqu'ils se trouvaient dans le pays objet du programme, les directeurs des bureaux de zone de l'OIT ont joué un rôle essentiel, en général avec l'aide d'un coordinateur basé au siège. Lorsque que le bureau de zone est situé dans un autre pays, il y a plusieurs possibilités. Il est cependant essentiel que ce rôle soit endossé par quelqu'un. Cela peut être le directeur du bureau de zone ou un coordinateur international basé dans un BSR ou au siège, assisté de préférence d'un coordinateur national.

5. Comment le DWPP a-t-il généré et partagé des connaissances permettant d'étayer les programmes par pays ?

RÉSUMÉ DE LA SECTION

L'utilisation des indicateurs de travail décent

Enseignements :

- Les indicateurs de travail décent se sont avérés **très utiles à des fins diverses** dans le DWPP, entre autres pour **l'analyse, l'établissement des objectifs, la compréhension des processus, la planification des interventions, le suivi et l'évaluation.**
- Ils ont **contribué à une base de connaissances commune** et favorisé l'entente sur la notion de travail décent dans le contexte national.
- Les **indices du travail décent** n'apportent **pas une aide précieuse**. La valeur des informations qu'ils renferment est limitée et ils prêtent souvent à controverse.
- Le travail sur les indicateurs a stimulé **l'intérêt pour la collecte de renseignements utiles**, amélioré la visibilité et aidé à placer le travail décent en haut de l'agenda politique.

Utilisation à différents niveaux :

- Ils contribuent à **l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.**
- Les **indicateurs** ont été utilisés **aux niveaux national, sectoriel et local.**
 - **Profils nationaux du travail décent** : analyse et établissement des objectifs au Bangladesh et au Ghana ; utilisation d'un indice de travail décent aux Philippines;
 - **Indicateurs nationaux** : analyse de l'impact de la mondialisation et des effets des grandes options en Argentine;
 - **Indicateurs sectoriels** : compréhension des processus, établissement des objectifs, planification des interventions, suivi et évaluation dans l'industrie de l'habillement au Maroc;
 - **Indicateurs utilisés au niveau local** : analyse, planification des interventions, suivi et évaluation aux Philippines et au Ghana.

Suivi et évaluation

- Le suivi et l'évaluation des **résultats** sont **importants**,
- mais également **très difficiles** à cause de **l'important décalage entre les mesures prises et leurs effets et d'autres tiers facteurs** sans rapport avec le programme du BIT;
- Différentes approches utilisant des **indicateurs de travail décent et/ou des indicateurs du type de ceux utilisés dans le cadre de la coopération technique** sont possibles en fonction de l'échelle et du niveau du programme;
- **Les progrès vers des changements d'orientation peuvent être suivis à l'aide d'un « escalier »** dont les marches mènent aux changements : dialogue constructif>>consensus sur les priorités>>formulation des politiques>>adoption des politiques>>mise en oeuvre des politiques>>impact sur la

situation du travail décent.

Gestion des connaissances et PPTD

- **Des contributions techniques solides, opérationnelles, spécifiques à chaque pays sont essentielles** au succès du programme;
- **La base de connaissances du BIT est fragmentée ; ses éléments sont souvent incompatibles;**
- **La gestion des connaissances est cruciale pour les PPTD :**
 - Ils bénéficient de la présence de **connaissances facilement accessibles** et utiles;
 - La pertinence de la base de connaissances est renforcée par une intégration de ses éléments et une adaptation des séries de mesures aux circonstances nationales;
 - Une telle gestion permet de répertorier les manques en vue de l'élaboration de produits par le Bureau;
 - Elle contribue à combler les lacunes.

Exemples de génération et de partage des connaissances dans le cadre du DWPP :

- Le [Manuel du BIT sur le travail décent et les stratégies pour la réduction de la pauvreté](#) (Manuel de SRP) ;
 - manuel pratique pour le personnel et les mandants s'inspirant des expériences de participation du BIT aux DSRP de 15 pays.
- La [Base de données concernant les ressources sur la pauvreté, le développement local, et le travail décent;](#)
 - base de données consultable contenant plus de 200 outils ou ressources utiles provenant principalement du BIT depuis 5 ans.
- Le **Guide pratique du développement local et du travail décent;**
 - réunit des informations conceptuelles, des solutions pratiques et des études de cas, à l'intention des planificateurs et des spécialistes du développement.
- **L'ensemble pédagogique intégré sur la compétitivité, la productivité et le travail décent.**
 - conçu pour des entreprises de grande taille et de taille moyenne, leurs fournisseurs, leurs sous-traitants et leurs vendeurs. Contient 9 modules sur la modernisation par l'utilisation du travail décent en tant que facteur productif.

La génération et le partage des connaissances a pris dans le DWPP les trois aspects suivants :

- Une décision délibérée a été prise d'utiliser les indicateurs de travail décent, c'est-à-dire des mesures quantitatives des dimensions relevant du travail décent;
- Il a été nécessaire d'explorer des méthodes de suivi et d'évaluation de l'impact;
- De même, il a fallu concevoir des nouveaux modes d'accès aux connaissances.

5.1. L'utilisation des indicateurs de travail décent

Le [premier ensemble](#) d'indicateurs proposé par l'unité du développement et de l'analyse des statistiques du BIT (INTEGRATION/SDA) rend compte des éléments du travail décent conformément à la définition proposée par le Directeur général en 1999 à l'aide de 10 critères mesurés par 29 indicateurs. Huit indicateurs supplémentaires, dont l'emploi dans l'économie informelle, reflètent le contexte socioéconomique (cf. Anker et al. 2002).

Dans le DWPP, les indicateurs ont été utilisés aux niveaux national, sectoriel et local, en fonction des axes de chaque programme par pays. Leurs applications au niveau national ont comporté des « profils du travail décent » au Bangladesh et au Ghana et la mise au point d'un « indice de travail décent » aux Philippines. Le programme du Maroc utilise des indicateurs au niveau sectoriel dans l'industrie des textiles et de l'habillement. Au niveau local, les indicateurs de travail décent ont été utilisés pour effectuer un diagnostic participatif du travail décent et de la pauvreté aux Philippines et pour évaluer l'impact du développement économique local dans l'économie informelle au Ghana.

Les **profils par pays du travail décent** ont plusieurs mérites :

- ils représentent l'ensemble le plus complet de données recueillies sur le travail décent dans chaque pays et constituent donc une excellente référence;
- ils permettent d'évaluer l'ensemble des données collectées concernant le travail décent dans un pays, en termes de couverture, de qualité, de comparabilité et de périodicité.
- ils ont stimulé le débat sur la pertinence et l'importance relative des critères et des indicateurs appropriés dans le contexte national.

La discussion parmi les mandants sur la pertinence des critères utilisés pour mesurer le travail décent au niveau national, leur importance relative et l'adéquation des indicateurs, revient à une adaptation et une particularisation du concept de travail décent pour le pays en question. Une entente sur un ensemble d'indicateurs approprié et sur leur poids relatif signifie l'existence d'une définition commune et donc, implicitement, d'objectifs communs.

Encadré 24

Les profils du travail décent du [Bangladesh](#) et du [Ghana](#)

Les deux profils s'appuient sur le premier ensemble d'indicateurs mis au point par l'unité [SDA](#) (Anker et al. 2002).

L'établissement des profils a été basé sur des adaptations des termes de références génériques rédigés par l'unité SDA.

La disponibilité des données n'a pas en elle-même constitué un facteur limitant. Le principal problème est plutôt venu de la diversité des sources, allant d'enquêtes ou de recensements nationaux récurrents à des enquêtes par sondage ad hoc et exceptionnelles de portée limitée. Les données sont donc souvent de qualité moyenne, insuffisamment désagrégées (par exemple) par sexe, non comparables, elles ne peuvent être utilisées dans des tableaux à double entrée et manquent d'à propos.

Au Bangladesh comme au Ghana, les profils ont amené à proposer d'autres indicateurs de substitution perçus comme étant plus adaptés à un certain nombre de dimensions du travail décent et des indicateurs supplémentaires permettant de mieux rendre compte de certaines caractéristiques spécifiques du pays. Dans les deux cas, cela a englobé le taux de chômage dont la valeur est limitée pour apprécier le lien entre l'offre et la demande de travail et les différences par sexe. D'importantes insuffisances ont été mises au jour concernant les informations sur l'économie informelle, laquelle emploie une grande partie, voire dans certains pays la majorité, de la population active.

L'intérêt engendré par les profils et les lacunes détectées dans la base d'informations ont incité à des efforts d'amélioration de la collecte des données. Au Bangladesh et au Ghana, les agences nationales de statistique prévoient de mener des enquêtes sur la population active de manière à générer des données plus nombreuses, de meilleure qualité et plus opportunes. Un troisième pays, le Kazakhstan, a lancé une enquête pilote sur la population active comprenant un module spécial sur l'économie informelle basé sur la [définition](#) adoptée par la Conférence Internationale des Statisticiens du Travail en 2003.

En Argentine, la sélection, la collecte et le traitement des indicateurs constitue un élément important du programme par pays de promotion du travail décent. Les indicateurs, dans ce cas, sont également censés permettre de mesurer l'impact social de la monopolisation. Ceci représente un terrain encore largement inconnu pour le BIT, ce qui nécessite des recherches et des efforts de développement importants.

Dans tous les pays, la collecte et la publication périodiques d'informations sur la situation du travail décent renforceront grandement la visibilité du travail décent au niveau national. Cela devrait également aider à placer le travail décent sur les agendas politiques et à appuyer l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

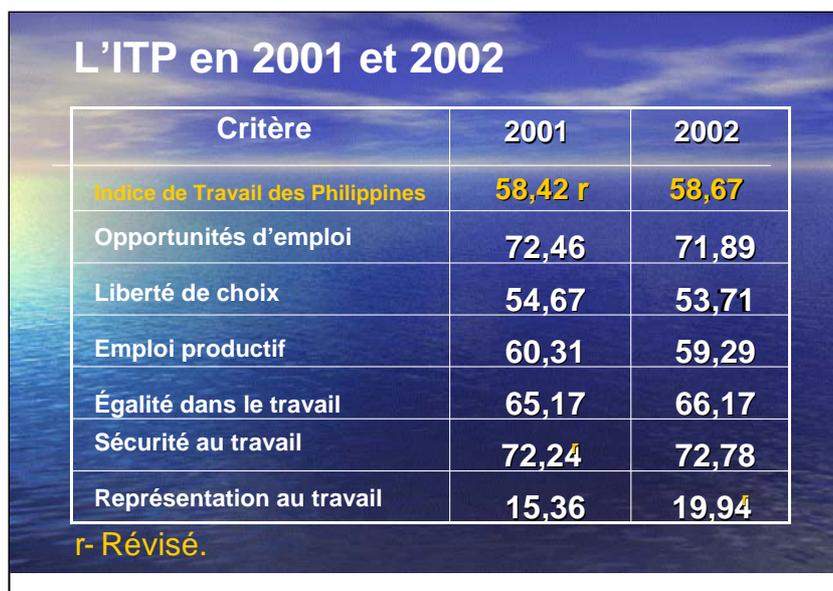
Que révèlent les chiffres ? – les indices de travail décent : Dans un certain nombre de cas, l'usage d'indicateurs a rencontré l'appréhension de quelques acteurs nationaux. Leur préoccupation portait essentiellement sur l'utilisation potentielle inappropriée des indicateurs, et en particulier des indices, pour des comparaisons entre pays et, dans une moindre mesure, comme outil de mesure des performances des gouvernements ou des ministères du travail. Afin de dissiper de telles craintes, le DWPP a toujours mis l'accent sur le fait que les comparaisons au niveau international ne sont habituellement ni valides ni particulièrement utiles et que les indices ne sont pas d'une aide précieuse. Les efforts doivent davantage se concentrer sur le suivi des changements que sur la valeur absolue d'une variable à un moment donné. L'exemple de l'« Indice de Travail des Philippines » illustre ces derniers points.

Encadré 25

L'Indice de Travail des Philippines

À certains égards, les Philippines sont celui des pays concernés par le DWPP qui est allé le plus loin dans l'adaptation des indicateurs de travail décent à sa propre situation et à ses propres besoins. Le pays a intégré le travail décent à ses objectifs nationaux. Il s'est servi des indicateurs originaux comme base pour distiller un ensemble d'indicateurs, tous synthétisés dans un nombre unique, l'« Indice de Travail des Philippines (ITP) ». Six dimensions conceptuelles (critères) ont été retenues, décrites par 18 indicateurs. Pour chaque indicateur, une valeur maximale ou optimale a été définie dans le cadre d'un débat tripartite. L'indicateur s'exprime alors sous la forme d'un pourcentage de la valeur maximale ou optimale fixée à 100. Cela fournit une échelle commune à tous les indicateurs et permet leur agrégation dans un nombre unique, l'Indice de Travail. Lors du calcul de l'ITP, les critères sont pondérés, les deux indicateurs se rapportant à l'emploi (opportunités d'emploi et liberté de choix) comptant pour la moitié du total et les quatre autres représentant 12,5% chacun. Ceci reflète l'importance accordée à l'emploi par les mandants nationaux. Les résultats sommaires pour les années 2001 et 2002 sont indiqués dans le tableau 5. Un traitement détaillé du concept et du processus est proposé par Mme Tabunda, le Département du Travail et de l'Emploi et sous forme d'une présentation PowerPoint (2003).

Tableau 5 L'Indice de Travail des Philippines, années 2001 et 2002



L'ITP en 2001 et 2002

Critère	2001	2002
Indice de Travail des Philippines	58,42 r	58,67
Opportunités d'emploi	72,46	71,89
Liberté de choix	54,67	53,71
Emploi productif	60,31	59,29
Égalité dans le travail	65,17	66,17
Sécurité au travail	72,24	72,78
Représentation au travail	15,36	19,94

r- Révisé.

Les indices tendent à occulter plus qu'ils ne révèlent. Comme le montre l'exemple de l'Indice de Travail des Philippines, les données désagrégées fournissent une image bien plus claire de la situation. Alors que l'indice agrégé affiche une hausse insignifiante, c'est-à-dire une très faible amélioration, il s'agit en fait du résultat net de la détérioration de la situation de l'emploi, largement compensée par une augmentation importante de la représentation au travail et par une légère amélioration de la sécurité au travail.

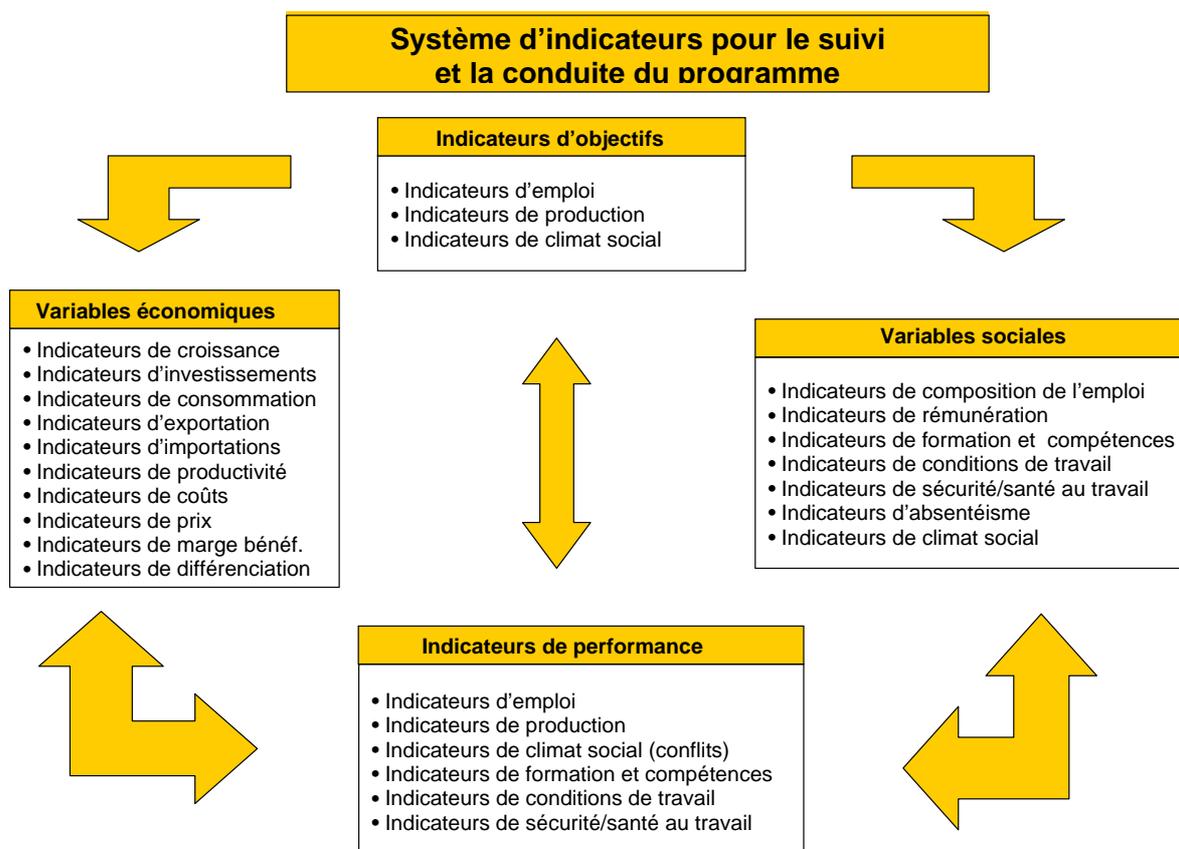
Les différences de définition, de méthode pour recueillir les données et de contexte dans lequel les indicateurs doivent être interprétés, rendent les comparaisons entre pays tout à fait inutiles. Par contraste, là où la focalisation porte davantage sur les tendances nationales dans le temps que sur les valeurs absolues, les problèmes liés à des données imprécises sont d'une importance moindre tant que les erreurs restent cohérentes au fil des mesures. À moyen ou long terme, les indicateurs de travail décent permettent de suivre les avancées ou les revers dans les efforts visant à atteindre l'objectif d'un emploi décent pour tous. Ce qui importe pour un pays est son évolution dans le temps, c'est-à-dire sa comparaison avec lui-même.

Alors que les tendances dégagées procurent une estimation des « performances » en termes de réalisation de l'objectif d'un emploi décent pour tous, elles permettent difficilement d'évaluer des politiques, programmes et institutions spécifiques. Il existe des tiers facteurs de poids comme les cycles économiques nationaux et internationaux, les contraintes fiscales et les bouleversements extérieurs, qui peuvent masquer ou inverser les effets de politiques et de programmes mis en oeuvre pour promouvoir le travail décent.

Les **indicateurs sectoriels** sont particulièrement intéressants en raison des avantages que procure un programme par pays construit autour de secteurs essentiels comme cela a été traité dans la section 3.2. Dans le DWPP du Maroc, les mandants de l'OIT ont utilisé un ensemble d'indicateurs pour mettre au point un « [tableau de contrôle socioéconomique](#) ». Ce « tableau de contrôle » est basé sur des relations de cause à effet entre des variables économiques et sociales. Un résumé en est présenté à la figure 5. Des indicateurs d'emploi, de production et de climat des relations professionnelles sont utilisés pour fixer des objectifs. Six « indicateurs de performance » ont été reconnus essentiels à la réalisation de ces objectifs. Les indicateurs de performance sont à leur tour conditionnés par des variables sociales et économiques. Certaines de ces variables sont déterminées de l'extérieur comme les importations et la consommation, tandis que d'autres peuvent être influencées par les mandants. Garder un oeil sur toutes ces variables permet d'anticiper les problèmes ou de remonter à leur origine et d'identifier les manières de les aborder.

La mise au point du tableau de contrôle a grandement contribué à focaliser l'attention des mandants sectoriels de l'OIT sur le fonctionnement du secteur et sur l'influence qu'ils peuvent y exercer. Pour ce qui est des variables économiques, il a été possible d'élaborer une base de donnée ainsi qu'un programme de traitement de l'information, ce qui rend possible le suivi des tendances. Dans le cas des variables sociales, des difficultés concernant la disponibilité des données ou l'accès à ces données ont jusque là empêché l'analyse courante de ces facteurs.

Figure 5 « Tableau de contrôle » socioéconomique de l'industrie des textiles et de l'habillement au Maroc



Une description détaillée du « [tableau de contrôle](#) » est disponible en français sur le site du BIT.

Des **indicateurs au niveau local** ont été utilisés aux Philippines et au Ghana de manière assez différente. Aux Philippines, ils avaient pour but d'enrichir un ensemble d'indicateurs de pauvreté utilisé par le gouvernement local pour un diagnostic participatif de la pauvreté et un recensement des pauvres. Quatre indicateurs de travail décent ont été retenus :

- le pourcentage d'emplois à salaires/revenus très bas (définis localement);
- L'émigration (membres d'un ménage ayant quitté le pays);
- L'incidence des événements importants susceptibles de perturber le travail (catastrophes personnelles ou naturelles);
- L'utilisation du réservoir représenté par les jeunes (part des personnes âgées de 18 à 24 ans dépourvues d'emploi).

Au Ghana, c'est d'un mécanisme plus important dont il était besoin pour suivre les résultats des efforts entrepris en matière de développement économique local dans la cadre d'une stratégie décentralisée pour la réduction de la pauvreté, en qui concerne en particulier l'économie informelle. Pour y répondre, une enquête a été conçue afin de recueillir des informations sur un mélange d'indicateurs de travail décent et d'indicateurs liés à la pauvreté au niveau des districts. Elle concerne à la fois les ménages et les entreprises (micro et petites entreprises, MPE).

Les indicateurs comprennent :

- le revenu des ménages par source;
- la productivité des ménages (personnes ayant un emploi rémunéré, revenu moyen/unité de temps);
- la consommation des ménages;
- l'emploi et les avantages liés à l'emploi dans les micro et petites entreprises (MPE);
- l'immatriculation des MPE et leur affiliation à des associations;
- les aspects qualitatifs (durée d'occupation d'un emploi, satisfaction au travail);
- le climat commercial pour les MPE.

L'enquête a été menée début 2003 afin d'établir une référence dans les deux districts pilotes du DWPP du Ghana ainsi que dans un district non affecté par les interventions du programme servant d'élément de comparaison. Elle doit avoir lieu à nouveau en 2006 afin de rendre compte de l'impact des activités du programme. Une description de la conception de l'enquête et un compte-rendu des résultats de l'enquête de référence sont disponibles.

En conclusion, les indicateurs de travail décent sont apparus comme un élément utile et très polyvalent dans plusieurs des pays concernés par le DWPP avec des applications potentielles allant de l'analyse et de la recherche d'un consensus au suivi et à l'évaluation de programmes.

5.2. Suivi et évaluation dans le cadre du DWPP

Une dimension importante des « connaissances » en rapport avec le DWPP est de savoir si celui-ci est en bonne voie pour parvenir aux résultats prévus. Les programmes par pays s'étalent sur plusieurs années, sont relativement complexes et sont exposés à des changements imprévus de situation dans le pays de même qu'en leur sein. Pour s'adapter à ces conditions instables et saisir les opportunités éventuelles, ils doivent être flexibles sans perdre de vue pour autant leurs objectifs. Ils sont également l'objet d'une appropriation nationale et les discussions périodiques avec les mandants nationaux et leurs partenaires au sein de leurs organes directeurs constituent le principal mécanisme d'ajustement. Le système de suivi et d'évaluation doit générer suffisamment d'information pour engager un dialogue focalisé et constructif sur l'avancement de la mise en oeuvre.

Le point le plus important à vérifier dans un système de suivi et d'évaluation est le résultat, c'est-à-dire la réalisation ou non des objectifs ou des effets attendus du programme. C'est également l'approche adoptée par l'OIT pour son Programme et Budget dont le DWPP fait partie. En pratique, cela peut s'avérer relativement difficile, en fonction de la portée et de la complexité du programme par pays ainsi que de son niveau d'intervention. Les plus gros obstacles sont probablement l'échelle de temps et les tiers facteurs.

Le DWPP a exploré un certain nombre de pistes concernant la manière de suivre et d'évaluer un programme par pays. Vu qu'aucun des programmes par pays n'est terminé au moment de la rédaction de ce document, il s'agit donc de travaux en cours. Un certain nombre d'idées intéressantes ont néanmoins émergé.

Obstacles : les objectifs ou les effets attendus des programmes par pays du DWPP sont des changements d'orientation. Ces changements d'orientation doivent en fin de compte aboutir à des améliorations mesurables dans le profil du travail décent du pays et ainsi se répercuter sur les données nationales en la matière comme les enquêtes sur la population active ou les celles sur les niveaux de vie et de pauvreté. Il faut cependant des années pour que des changements d'orientation se matérialisent et, a fortiori, aient un impact. Ce décalage dans le temps est certainement plus long que la période de référence liée au Programme et Budget biennal de l'OIT. Des tiers facteurs peuvent également aller à l'encontre d'efforts positifs et potentiellement efficaces en matière de politique nationale ou

engendrer des « bénéfices inattendus », c'est-à-dire des améliorations ayant peu à voir avec les changements d'orientation encouragés par le programme.

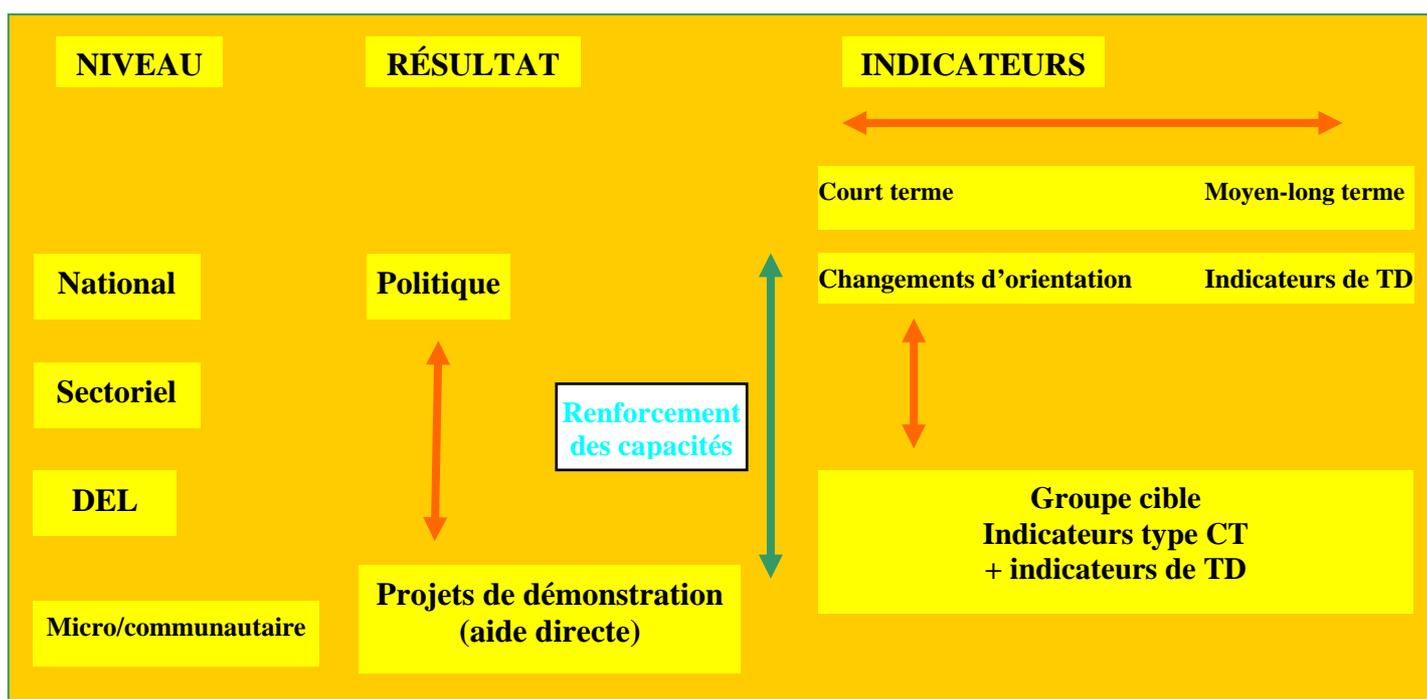
Les cycles, les crises et les désastres économiques sont des exemples de tiers facteurs. Quant aux bénéfices inattendus, ils peuvent par exemple apparaître sous la forme de variations de la demande et du prix de produits d'exportation essentiels. Ils peuvent éventuellement stimuler la croissance et l'emploi mais ne changent rien aux problèmes structurels de l'économie. Par conséquent, ils sont souvent de courte durée. Comme le disent des homologues du Ministère du Travail en Argentine :

« que nous mettions ou non en place les bonnes politiques de l'emploi et du travail conduites par le ministère, cela aura pour effet de faire monter ou baisser le taux de chômage de 2%. Une variation à deux chiffres du taux vers le haut ou vers le bas est le résultat de facteurs externes, en particulier des politiques économiques. ».

Moyens possibles d'écartier ces obstacles : à eux deux, le décalage dans le temps et l'influence possible de facteurs extérieurs sur les résultats impliquent que les indicateurs de travail décent ne peuvent être utilisés que pour évaluer des impacts à long terme. La tâche s'avère un peu plus facile lorsque le programme ou une partie de ses interventions cible un secteur spécifique de l'économie, des zones restreintes ou consiste en des projets de démonstration auprès de certaines communautés. Ces situations se rapprochent plus des activités normales de coopération technique. Elles peuvent donc être suivies et évaluées à l'aide des indicateurs de CT.

En pratique cependant, les situations couvertes par les programmes par pays ne sont pas vraiment aussi bien définies que cela et un programme intervient souvent à plusieurs niveaux. Ses différents éléments doivent donc être traités en conséquence. La figure 6 tente de fournir un aperçu de l'éventail des situations possibles.

Figure 6 Niveau d'intervention des programmes, type de résultats et indicateurs de suivi et d'évaluation



Résultats en matière de politique : dans les programmes pilotes sur le travail décent, un « escalier » symbolisant le travail sur les politiques a été construit, qui relie la situation de départ aux résultats souhaités. Une vue schématique en est présentée à la figure 7 ci-après.

Tous les indicateurs de résultats en matière de politique sont indépendants de la volonté des programmes par pays de l'OIT. En ce sens, ils mesurent le degré de réalisation des objectifs. Amener au dialogue là où celui-ci était inexistant constitue une base importante et souvent nécessaire pour d'autres réalisations. Conformément à sa définition dans le cadre du DWPP exposée à la section 2, le terme « politique » est utilisé ici au sens large. Il se réfère aux changements structurels apportés aux cadres réglementaires, aux institutions ou aux affectations des ressources et parfois à une combinaison des trois.

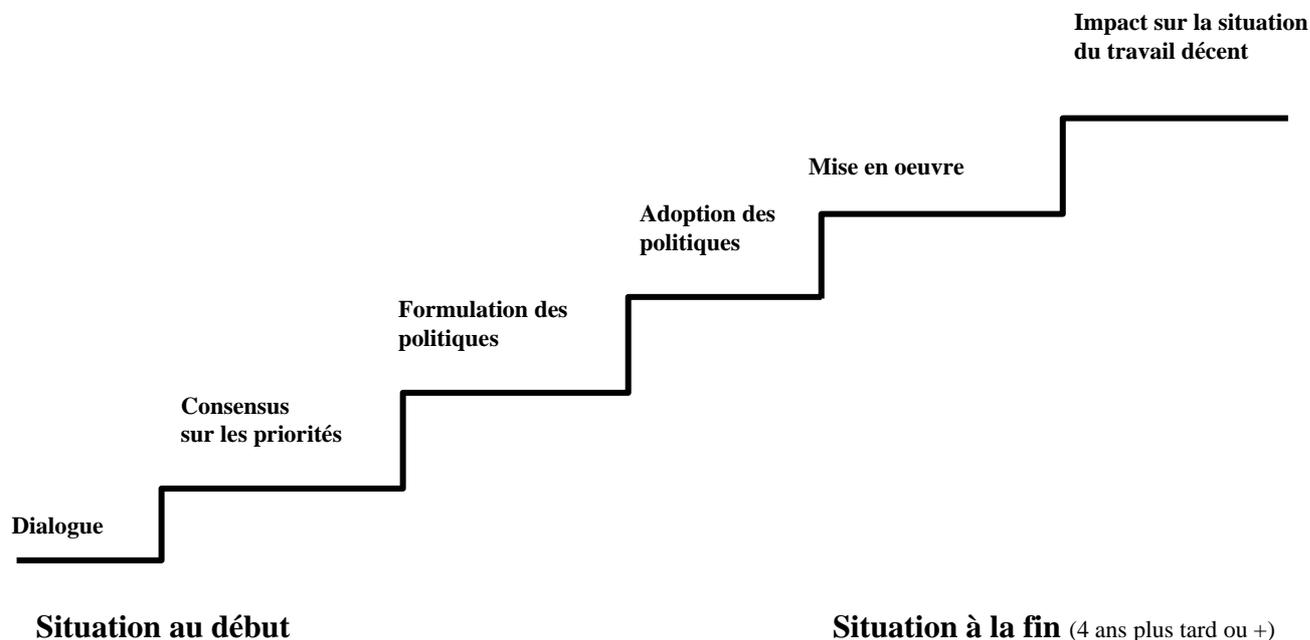
Les marches décrites ci-dessus sont similaires à certains des indicateurs du Programme et Budget de l'OIT. Bien qu'elles évaluent le processus plus qu'elles ne reflètent l'impact ultime du programme, elles constituent un passage obligé, c'est-à-dire une condition nécessaire mais non suffisante. Elles sont donc des témoins utiles de suivi de l'avancement. Plusieurs années sont nécessaires pour arriver à des changements d'orientation et en observer l'impact. L'évaluation des résultats réels des travaux portant sur les politiques dans les pays membres concernés par le DWPP, avec son important décalage dans le temps, pourrait donc s'ajouter aux évaluations d'impact a posteriori de projets et de programmes plusieurs années après leur achèvement.

Dans un descriptif de programme, ces marches peuvent être représentées de manière générique par : les mandants des pays membres et les organisations multilatérales.

Tremplins	Indicateurs
Engager un dialogue constructif	Nombre d'accords conclus
Atteindre un consensus sur les priorités	Accord sur un descriptif de DWPP
Formuler des politiques intégrées	Nombre de propositions prêtes pour adoption
Adopter des politiques intégrées	Nombre de documents de politiques/programmes/changements institutionnels introduits
Mettre en oeuvre des politiques intégrées	Nombre d'initiatives politiques mises en pratique et financées

Il est bon de rappeler que la capacité des mandants ou des partenaires nationaux est souvent un facteur limitant susceptible de ralentir voire même de d'arrêter complètement l'ascension des marches menant à des changements d'orientation.

Figure 7 Indicateurs possibles de suivi et d'évaluation de programmes par pays orientés vers l'action



Des **programmes sectoriels** comme le DWPP du Maroc sont une variante des programmes nationaux. L'approche décrite ci-dessus peut donc être employée. Comme le montre le « tableau de contrôle socioéconomique » déjà mentionné, il est également possible d'élaborer des ensembles d'indicateurs sociaux (travail décent) et économiques sur mesure, sous réserve que le problème de disponibilité des données puisse être surmonté. De tels indicateurs devraient être particulièrement utiles à moyen et long terme. À court terme, l'« escalier » et les indicateurs de type coopération technique sont plus à même de mesurer les progrès réalisés et plus faciles à vérifier.

Les activités locales et les activités de démonstration au sein des programmes par pays constituent une caractéristique de plusieurs programmes. Elles servent à tester les approches des politiques pour une application à plus grande échelle ou font partie du renforcement des capacités. Dans le DWPP, leur durée a été trop courte pour pouvoir suivre sérieusement les avancées à travers les indicateurs de travail décent. Au lieu de cela, il a fallu se fier à des indicateurs portant sur les groupes cibles tels que ceux utilisés dans les projets de coopération technique. À plus long terme et dans l'optique d'évaluations a posteriori, des enquêtes utilisant des indicateurs, comme l'enquête réalisée pour le DWPP du Ghana, seront d'une grande valeur informative. Elles pourraient compléter de manière intéressante le suivi des programmes nationaux de longue durée comme les stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP).

5.3. Générer et partager des connaissances : sources et ressources

Le succès d'un programme par pays repose essentiellement sur deux éléments :

- une bonne stratégie et une bonne gestion des processus politiques afin d'assurer la prise en compte du message;
- des contributions techniques solides, opérationnelles et propres au pays.

Le premier point requiert des informations et des compétences parmi les partenaires nationaux et les membres du personnel du BIT impliqués dans la conception et la gestion des programmes. Le second point nécessite une base de connaissances sur laquelle s'appuyer et la capacité technique pour adapter ces connaissances à un contexte local.

L'expérience des programmes par pays montre que la base de connaissances du BIT est fragmentée, dispersée et donc difficile d'accès. Elle est également incomplète, comporte de nombreuses lacunes majeures et trop peu d'informations sur des conseils concernant les politiques opérationnelles et leur mise en oeuvre par opposition à l'analyse. Le problème est particulièrement aigu lorsque les problèmes auxquels les programmes par pays doivent s'attaquer requièrent des réponses intégrées qui doivent s'appuyer un certain nombre de domaines techniques combinant plusieurs éléments du travail décent. De tels ensembles d'informations sont rares au sein du BIT.

S'assurer que les informations existantes sont plus facilement accessibles, rendre les informations et les outils actuels plus pertinents en intégrant les éléments concernés et en les adaptant aux situations nationales, recenser les lacunes dans la base de connaissances et les combler constituent des tâches stratégiques pour l'avenir du Bureau. Le DWPP démontre que les programmes par pays peuvent jouer un rôle majeur dans chacune de ces tâches.

Rendre les connaissances accessibles : quatre exemples illustrant la manière dont les programmes par pays peuvent amener à rassembler et rendre facilement accessibles des connaissances disséminées sont :

- le [Manuel du BIT sur le travail décent et les Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté](#) (Manuel de SRP);
- la [Base de données concernant les ressources sur la pauvreté, le développement local, et le travail décent](#);
- le [Guide pratique du développement local et du travail décent](#);
- l'ensemble pédagogique intégré sur la compétitivité, la productivité et le travail décent.

Tous ont été produits sur la base des besoins et de l'expérience des programmes par pays par le Groupe des politiques nationales, parfois en collaboration avec des unités techniques sur le terrain et au siège, pour être utilisés dans les pays membres.

Le **Manuel de SRP** est conçu pour fournir des directives pratiques au personnel du BIT et aux mandants de l'OIT qui travaillent de plus en plus à la conception et à la mise en oeuvre des stratégies pour la réduction de la pauvreté en collaboration avec les décideurs politiques au niveau des pays. Bien que la réduction de la pauvreté ne soit le thème central que des DWPP du Ghana et des Philippines, elle reste un objectif dominant dans de nombreux pays membres de l'OIT. Le manuel s'inspire de l'expérience acquise entre 2000 et 2005 à travers le programme de l'OIT d'appui aux DSRP de quelque 15 pays et qui inclut le DWPP du Ghana.

Encadré 26

Aperçu du contenu du Manuel de SRP

Section 1 :	Le travail décent et les SRP, un aperçu général Fournit un aperçu historique et conceptuel, explique les relations entre les SRP et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, aborde l'amélioration de la coordination et de la cohérence de la programmation par pays du BIT
Section 2 :	Les différentes étapes de l'élaboration d'une SRP Explique la structure et le processus de la formulation des SRP, indique les liens et les domaines d'influence essentiels pour l'agenda pour le travail décent
Section 3 :	Les budgets nationaux et le financement des SRP Met l'accent sur l'importance des budgets et des finances du pays et sur leurs implications pour les mandants de l'OIT
Section 4 :	Mise en oeuvre et examens annuels Traite du contexte national
Section 5 :	Le suivi de la pauvreté Met en lumière le besoin croissant d'une formulation de politiques fondées sur des données probantes dans les SRP, aborde le rôle des données et le besoin de renforcer la recherche et l'analyse pour instruire les politiques
Section 6 :	Le processus de révision Est une réflexion sur l'expérience initiale et sur les questions émergeant de la révision des SRP
	Glossaire

Le [manuel](#) est disponible en trois formats : papier, CD-ROM et via le site du BIT.

La [Base de données](#) concernant les ressources sur la pauvreté, le développement local, et le travail décent ;

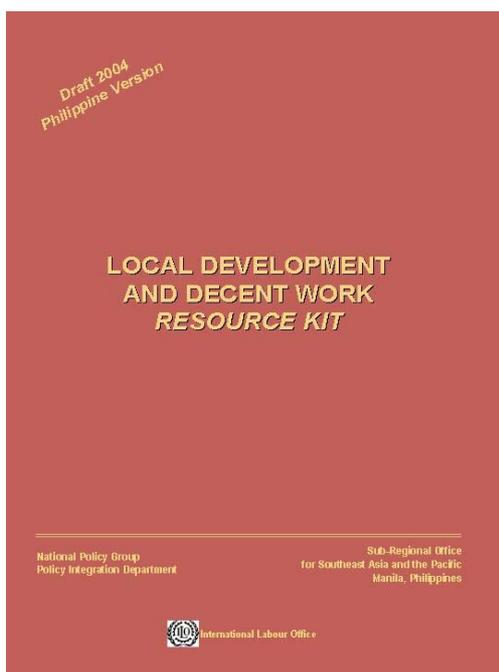
Elle contient quelque 200 outils ou ressources qui, directement ou indirectement, se rapportent à la pauvreté envisagée sous une perspective macro-économique et/ou sous une perspective de développement local dans le cadre de la notion de travail décent propre au BIT. On peut y faire un recherche par :

- dimension du travail décent;
- perspective de développement économique local;
- macroperspective et perspective nationale;
- pays;
- type d'outil;
- mot-clé.

Les ressources comprennent des documents de politique générale et des études ainsi que des manuels et des directives. La plupart d'entre elles ont été publiées par le BIT ces cinq dernières années. Chaque entrée contient des informations sur la ressource : dimensions du travail décent abordées, utilité dans les processus de développement local, certaines questions en rapport avec à sa teneur, ses utilisateurs et ses bénéficiaires ainsi qu'un bref résumé de son contenu. Dans la plupart des cas, les ressources en format PDF sont accessibles par voie électronique. Néanmoins, lorsqu'une version électronique n'est pas disponible, des liens renvoient l'utilisateur vers le site du BIT approprié afin de lui permettre de commander directement la publication ou d'obtenir davantage de renseignements.

La structure et la plate-forme en ligne de la base de données ont depuis été utilisées pour partager des connaissances concernant d'autres sujets sur lesquels l'information est abondante mais non structurée et difficile d'accès comme par exemple [l'économie informelle](#).

Le **Guide pratique du développement local et du travail décent** est issu du Plan d'action pour le travail décent des Philippines adopté en 2002. Le plan comportait une composante intégrée portant sur l'élaboration et la promotion de la lutte contre la pauvreté à travers un développement local construit autour du travail décent et visant à faire la preuve de l'efficacité d'une telle stratégie. Le guide pratique rassemble des informations conceptuelles, des outils pratiques et des études de cas en indiquant les approches utilisées qui peuvent être adaptées par les planificateurs locaux et les spécialistes du développement pour une utilisation facile.



Le guide contient cinq types d'outils :

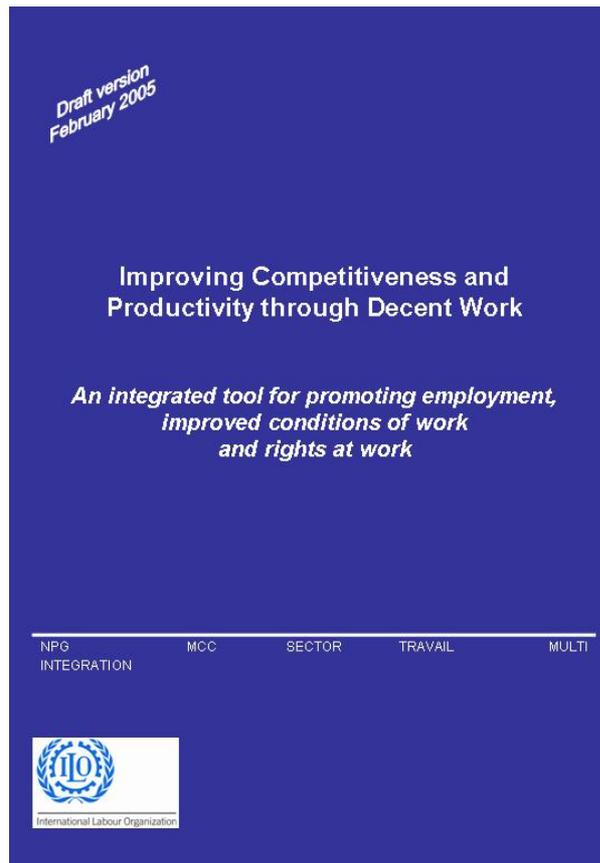
1. des outils d'information
2. des outils d'évaluation
3. des outils pour l'action
4. des études de cas
5. des outils de ressources

Guide pratique du développement local et du travail décent
(Contenu)

- Partie I :** **Cadre du développement local et du travail décent**
- Partie II :** **Évaluation du travail décent, diagnostic de pauvreté et analyse de zone**
- Partie III :** **Domaines techniques d'intervention du développement local**
 - Section 1 :** Développer les économies locales
 - Section 2 :** Créer et préserver les emplois locaux
 - Section 3 :** Améliorer les emplois : conditions de travail, santé et sécurité au travail
 - Section 4 :** Réduire la vulnérabilité au sein des communautés locales
 - Section 5 :** Répondre aux défis de l'emploi local : problèmes spécifiques
- Partie IV :** **Participation élargie et dialogue social dans les processus de développement local**
- Partie V :** **Problèmes techniques dans la mise en oeuvre**

Ce guide est en cours d'essai et de validation dans six municipalités aux Philippines. Des travaux ont été entrepris pour étendre la couverture de ce guide pratique au-delà des Philippines et de l'Asie et y intégrer les besoins et les meilleures pratiques d'autres régions.

L'ensemble pédagogique intégré sur la compétitivité, la productivité et le travail décent est un exemple où des lacunes dans les connaissances ont été décelées et comblées. Cet ensemble pédagogique a été d'abord conçu pour le DWPP du Maroc pour assister les entreprises de l'industrie de l'habillement à s'adapter au nouveau contexte de marchés mondiaux hautement compétitifs et de convergence des prix d'une part, et aux préférences de consommateurs prenant également en compte les aspects sociaux et environnementaux des processus de production d'autre part.



Le programme est conçu pour des entreprises de moyenne et grande taille ainsi que leurs fournisseurs, leurs sous-traitants et leurs vendeurs. Il permet aux sociétés de débiter et de poursuivre une restructuration des entreprises et des chaînes de production visant à accroître la productivité et la compétitivité par le biais d'une amélioration des relations employeurs-travailleurs et de conditions de travail décentes pour les femmes et les hommes. Il est structuré en neuf modules abordant tous les aspects importants de la question allant de la situation des marchés mondiaux aux actions conjointes pour le partage des bénéfices (voir encadré). Chaque module consiste en une présentation PowerPoint, un cahier du participant, de courtes études de cas et des notes techniques pour le formateur. À l'issue du programme de formation, les participants établissent un plan d'action pour l'amélioration de la productivité qu'ils peuvent mettre en oeuvre.

Ensemble pédagogique sur la productivité et la compétitivité

(Contenu)

Module 1.	Productivité et compétitivité dans l'économie mondiale
Module 2.	Coopération employeurs-travailleurs pour l'amélioration de la productivité et de la compétitivité
Module 3.	Les personnes font la différence
Module 4.	Plus d'égalité pour une meilleure productivité
Module 5.	De meilleures conditions de travail pour une meilleure productivité
Module 6.	Bâtir des alliances productives
Module 7.	Qualité et productivité
Module 8.	Productivité et environnement
Module 9.	Actions conjointes, partage des bénéfices : entretenir un cycle continu d'améliorations

La compilation de cet ensemble pédagogique n'a été possible qu'avec l'aide d'un groupe de travail intersectoriel réunissant MCC (Programme de la gestion et de la citoyenneté d'entreprise), TRAVAIL, MULTI, SECTOR, DECLARATION, GENDER et NPG (Groupe des politiques nationales). Vu la demande croissante pour ce type de documentation dans de nombreux secteurs et de nombreux pays, une version générique est en train d'être mise au point, qui sera disponible sur CD-ROM.

Le DWPP s'est efforcé autant que possible d'utiliser et d'adapter l'information existante. Lorsque le matériel disponible correspondait étroitement aux besoins du pays, la valeur ajoutée a principalement résidé dans une adaptation de ce matériel et un transfert des connaissances et des capacités vers les institutions locales.

Le Manuel de formation à l'intention des associations de petites entreprises dans le cadre du DWPP du Ghana, lequel est basé sur un manuel générique mis au point par IFP/SEED, en est un exemple. Le développement des petites entreprises est considéré dans certains pays comme l'un des moyens les plus rapides et les plus réalisables de créer des emplois, de générer des revenus et de réduire la pauvreté. Des associations d'entreprises efficaces peuvent jouer un rôle significatif en permettant à leurs membres de monter de meilleures affaires et d'engager un vrai dialogue avec le gouvernement et l'administration locale. L'ensemble pédagogique aide les dirigeants et les membres des associations de petites entreprises, ainsi que le personnel des agences qui les appuient, à fournir des services utiles et à s'exprimer afin d'exercer une influence sur l'environnement entrepreneurial dans lequel ils opèrent.

Le matériel a été adapté par les mandants nationaux aux besoins des associations ghanéennes. Les travaux ont été menés par le bureau pour l'économie informelle du congrès des syndicats du Ghana (TUC), avec la participation de l'association des employeurs du Ghana et de prestataires de services d'appui aux petites et moyennes entreprises. Le manuel a été mis à l'essai dans les districts pilotes du DWPP.

Le manuel contient 18 modules sur le développement et des associations de petites entreprises et leurs services (voir encadré) et est accompagné d'un guide du formateur. Le guide a d'abord servi à former les formateurs dans la Région Centrale où sont situés les districts pilotes. Il doit être utilisé à travers tout le pays par les mandants nationaux dans le cadre de l'effort national visant à améliorer la productivité et les conditions régnant dans l'économie informelle.

Manuel de formation à l'intention des associations de petites entreprises au Ghana
(Contenu)

Partie A : Développement des associations de petites entreprises

- Module 1 : Création et gestion d'une association
- Module 2 : Direction
- Module 3 : Communication
- Module 4 : Négociations et marchandages
- Module 5 : Constitution de réseaux
- Module 6 : Droits et obligations des membres de l'association

Partie B : Services proposés par les associations de petites entreprises

- Module 7 : Crédit et épargne
- Module 8 : Services de formation
- Module 9 : Conseil en entreprise et services consultatifs
- Module 10 : Expositions et foires commerciales
- Module 11 : Visites d'entreprises
- Module 12 : Lobbying et plaidoyer
- Module 13 : Préparation de propositions de projets
- Module 14 : Services d'appui à la santé
- Module 15 : Services en matière de normes et de réglementations
- Module 16 : Sécurité et santé au travail et environnement
- Module 17 : Résolution des conflits et gestion
- Module 18 : Meilleures pratiques en matière d'égalité entre hommes et femmes

6. Problèmes structurels concernant les PPTD et requérant une attention particulière

RÉSUMÉ DE LA SECTION

Trois problèmes structurels devraient être abordés pour améliorer les perspectives des PPTD :

- Des mécanismes d'affectation de **ressources** adéquates et fiables,
- Le renforcement de **la capacité du personnel du BIT**;
- Comblent les **lacunes dans les connaissances** révélées par les PPTD.

Ces trois problèmes peuvent être traités efficacement en se servant des **PPTD** comme d'une **base permettant de définir la demande à laquelle répond le Programme et Budget**.

Ressources :

- Les PPTD font face à de **sérieuses difficultés** pour mobiliser **des financements et les maintenir à un niveau suffisant**;
- La structure du Programme et Budget de l'OIT et les mécanismes de répartition **encouragent la fragmentation des ressources plutôt que leur mise en commun**;
- Les **projets** financés par des ressources extra-budgétaires **peuvent constituer le pilier financier et le laboratoire technique des PPTD** si les ressources ordinaires et extra-budgétaires sont correctement ordonnées;
- À court terme, on pourrait faire de **l'alignement des projets sur les PPTD** un critère explicite pour le financement de la CT;
- À moyen terme, les **PPTD pourraient devenir un niveau primordial et non plus résiduel de programmation** et d'allocation des ressources.

Capacité du BIT :

- La conception et la mise en oeuvre des **PPTD impliquent de nouvelles tâches** d'analyse des politiques, de conception et de gestion de programmes et de mobilisation des ressources;
- La **capacité** pour réaliser ces travaux est **actuellement inadéquate**;
- **Des investissements dans le renforcement des capacités sont nécessaires**, particulièrement dans des bureaux locaux, concernant les aptitudes à utiliser les cadres logiques, les modèles de changement, l'analyse des politiques et le cadre changeant de l'aide internationale;
- Une **vision commune des PPTD partagée par les unités sur le terrain et au siège** est très précieuse. Des forums réguliers comme [les ateliers thématiques annuels sur l'intégration des politiques](#) doivent être maintenus.

Base de connaissances du BIT :

- Les PPTD font face à des **lacunes majeures dans la base de connaissances du BIT**;
- La **connaissance nécessaire est souvent inaccessible** ; sur un certain nombre de thèmes d'orientation prioritaires, **certain**

éléments de la base de connaissance du BIT sont incompatibles entre eux ou tout simplement **indisponibles**;

- Il y a là une occasion majeure de **combler ces lacunes en développant des « suites travail décent »**, c'est-à-dire des séries de mesures intégrées, constituées de solutions en rapport avec le travail décent et comportant des composantes techniques compatibles entre elles et avec l'environnement politique.

Cette section met en lumière ces problèmes structurels, qui, d'après l'expérience du DWPP, semblent requérir au plus vite la plus grande attention de manière à rendre plus efficaces les programmes intégrés par pays de promotion du travail décent :

- Allocation et planification des ressources;
- Capacité du personnel du BIT;
- La base de connaissances du BIT et le soutien à la recherche pour les PPTD.

6.1. Allocation et planification des ressources

L'objectif déclaré est depuis un certain temps un budget unique de l'OIT s'appuyant sur des ressources ordinaires et extra-budgétaires ainsi que des ressources décentralisées et issues du siège. Ceci constitue en soi-même un grand pas vers des PPTD plus réalisables et plus faciles à mettre en oeuvre. Des progrès ont également été effectués en pratique pour mieux aligner les projets sur les programmes globaux de l'OIT. Malgré ces tendances et ces efforts allant dans le bon sens, les procédures et mesures incitatives pour l'allocation et le versement des ressources demeurent un obstacle majeur à la réalisation de programmes par pays focalisés et intégrés.

Les PPTD auront besoin de ressources assez substantielles et viables s'ils doivent aboutir à des résultats tangibles sur le plan des grandes orientations. Cependant, dans le cadre des dispositions actuelles, la mobilisation et l'affectation des ressources font preuve de lenteur, d'imprévisibilité et de fluctuations dans le temps. Les ressources sont allouées en premier lieu aux régions et au siège par secteur. Les principales ressources fongibles qui peuvent être directement allouées à un PPTD proviennent de la CTBO du bureau de zone ou du BSR responsable. Habituellement, le niveau de ce financement est insuffisant pour exécuter un PPTD. En outre, l'expérience montre qu'il peut fluctuer dans le temps et ce dans un délai assez court, lorsque des priorités régionales ou sectorielles nécessitent des ressources supplémentaires.

Une autre source de financement potentielle, quoique de moins en moins importante, est constituée par les contributions provenant du siège. La structure incitative pour leur allocation tend à agir contre le regroupement des ressources réclamé dans la circulaire 599. D'après le Programme et Budget, les réalisations sont mesurées par des indicateurs pour chaque aspect des quatre composantes du travail décent. Rien ne récompense la coopération ou la réalisation des « objectifs des autres ». Par conséquent, les unités allouent leurs fonds là où elles pourront rendre compte de réalisations à l'encontre de leurs indicateurs. Vu d'un bureau local, un programme aux aspects multiples, ouvert aux suggestions et aux propositions du siège, est donc plus susceptible d'attirer des financements. À l'inverse, des ressources en diminution non alignées sur un PPTD signifient moins de moyens et un niveau moindre d'activité et de visibilité pour le bureau responsable. La structure incitative tend donc à favoriser un programme fondé sur l'offre.

Cette tendance s'observe également pour les ressources extra-budgétaires. Les ressources de CT sont souvent indispensables pour financer des programmes. L'accès à ces ressources est néanmoins parsemé d'obstacles, de limitations, d'informations asymétriques et d'incertitudes rendant le résultat plus qu'imprévisible. Les financements des donateurs sont

souvent associés à certains sujets ou à des pays particuliers. À l'exception du TC-RAM, les délais peuvent être longs. Le délai d'exécution des projets du BIT, 24 mois sans prolongation possible dans le cas de la première tranche du TC-RAM, est également trop court pour mener un PPTD à son terme.

La mise en commun de ressources dans la structure actuelle de l'OIT est uniquement possible dans un but comptable mais pas en termes opérationnels. Les unités ne peuvent pas transférer des ressources vers un unique gestionnaire de programme. Elles doivent effectuer les transactions elles-mêmes ce qui nécessite des efforts de coordination disproportionnés et occasionne souvent des coûts de transaction élevés. Il ne s'agit pas là d'un simple problème logistique. Il est associé à l'autorité budgétaire du conseil d'administration et il se peut donc qu'il n'ait pas de solution immédiate vu la structure actuelle des programmes et des budgets.

La solution à long terme au problème semblerait être des programmes et budgets faisant du pays un niveau primordial d'allocation des ressources. Cela permettrait avec le temps d'ajuster le personnel, de loin la ressource la plus importante du BIT sur le plan à la fois technique et financier, en termes de composition technique et d'affectation.

Une mesure transitoire très utile consisterait à renforcer la complémentarité entre les ressources extra-budgétaires et celles du budget ordinaire en évaluant les propositions de projet sur la base de leur importance pour les PPTD et en incitant vivement les donateurs à contribuer aux PPTD de manière directe plutôt que sur quelques points choisis. L'application de ce critère de sélection aux propositions de projet constituerait une mesure incitative forte en faveur de programmes par pays intégrés. Il serait relativement simple d'identifier les caractéristiques de bons PPTD en regard des paramètres exposés dans les circulaires 598 et 599 et de classer les programmes en conséquence.

Il est bon de remarquer que la complémentarité des ressources ordinaires et de la CT ne fait pas qu'accroître le montant total des ressources disponibles, aussi important que cela puisse être. Elle réserve également des promesses d'une qualité et d'une pertinence renouvelées des services consultatifs et du renforcement des capacités du BIT. Elle permettrait au travail sur les politiques et le plaidoyer d'être une source d'inspiration et, en retour, de s'enrichir et de se renforcer grâce aux expériences de mise à l'essai et d'utilisation des mécanismes d'intervention et des approches par le biais des projets. Les projets pourraient ainsi devenir le pilier financier et les laboratoires des PPTD.

6.2. Capacité du personnel du BIT

Le type d'analyse, de programmation, de mobilisation des ressources et de gestion de programme nécessaire pour les PPTD est assez différent de ce qu'ont pu faire les bureaux locaux par le passé. Des changements dans les rôles et les attentes demandent un perfectionnement du personnel, en particulier dans les bureaux locaux. Un premier pas a été fait avec le projet « Améliorer la capacité du BIT pour atteindre des résultats en matière de renforcement des capacités » mis en oeuvre conjointement par PROGRAM, CODEV et INTEGRATION, mais d'autres efforts seront nécessaires dans ce sens.

Ceux-ci devront englober des compétences génériques comme l'utilisation des cadres logiques et des modèles de changement ainsi que la conception de programmes et de projets, mais également l'analyse des politiques, les interfaces politiques pour le travail décent et entre ses composantes, les changements dans les politiques et les cadres de financement des prestations de coopération et d'assistance technique et enfin, la réforme en cours de l'ONU et ses implications.

Une compréhension commune entre les bureaux locaux et les unités techniques de ce qui est souhaitable et faisable est une condition supplémentaire pour une conception et une exécution conjointe réussies des PPTD. Cette compréhension commune rend des outils comme le MGS du système Iris bien plus efficaces. Les ateliers annuels sur l'intégration des politiques à Turin constituent un forum très utile et des plus appréciés pour générer une vision partagée. Les comptes rendus et les documents de ces ateliers sont disponibles sur la « [plate-forme de formation sur le travail décent du Centre de Turin](#) ».

6.3. Base de connaissances du BIT et soutien à la recherche

Pour atteindre leur but, les programmes par pays de promotion du travail décent doivent pouvoir s'appuyer sur une base de connaissances constituée de contributions techniques solides, opérationnelles et propres à chaque pays. Ils ont également besoin de mobiliser des capacités de recherche et de développement pour combler les manques de données éventuels ou adapter les connaissances existantes au contexte du pays. L'expérience pratique montre que la liste importante de manuels, guides, outils et études de cas du BIT contient beaucoup moins de réponses et de solutions qu'on pourrait l'espérer.

Une partie du problème réside dans le fait qu'il est difficile de localiser les connaissances du BIT et d'y accéder. Des exemples montrant comment traiter ce problème à l'aide de manuels, de bases de données consultables et de guides pratiques complets et orientés vers l'action ont été cités au chapitre 5.3. Avec l'allongement de la liste des priorités des pays, les besoins de connaissances apparaîtront plus clairement. Cela devrait permettre d'orienter sur ce nouveau besoin les efforts et les ressources contribuant à la génération et au partage des connaissances. L'emploi des jeunes qui, d'après les informations en provenance de la Région Afrique, est le thème central dans plus d'une douzaine de pays constitue un bon exemple d'une telle priorité émergente

L'emploi des jeunes illustre également un autre besoin urgent de génération de connaissances par le BIT : la compatibilité des composantes pour l'ensemble des domaines thématiques. La promotion de l'emploi des jeunes implique une série de composantes allant de l'analyse du marché du travail par rapport à l'orientation professionnelle, de la réforme de la formation professionnelle et de l'éducation et de la transition école-monde du travail aux mesures incitatives pour les employeurs, la création d'emploi et le développement de l'esprit d'entreprise. Pour être efficaces, les composantes de l'approche doivent être compatibles les unes avec les autres, c'est-à-dire faire partie d'un ensemble.

L'expérience du DWPP suggère que le BIT dispose souvent des composantes séparées d'une approche globale mais que ces composantes ne peuvent être assemblées dans la pratique car elles ont été élaborées comme des solutions autonomes. Ainsi, les approches proposées pour la formation professionnelle par exemple, ne sont pas compatibles avec celles proposées pour le développement des petites entreprises. Ceci représente un obstacle majeur lorsqu'il s'agit de donner des conseils concernant des politiques intégrées associant les composantes du travail décent.

Plus complexes encore sont les problèmes qui nécessitent une compatibilité avec d'autres domaines politiques comme les politiques des revenus. La réponse du BIT à la priorité majeure « meilleure répartition des revenus » avance des suggestions portant sur des éléments pertinents tels que le salaire minimum, les négociations collectives, des politiques actives du marché du travail, la sécurité sociale (retraites, assurance santé) et des programmes de travaux publics. Malheureusement, ces éléments ne sont pas liés et même s'ils l'étaient, ils ne contribueraient pas à une politique efficace des revenus. Ils n'incluent pas d'autres mécanismes de redistribution comme la taxation ou les transferts de revenus. En outre, cinq spécialistes différents du BIT sont nécessaires pour donner des conseils sur

l'ensemble de mesures à considérer. Un modèle de remplacement souhaitable est celui des suites de logiciels dans lesquelles un logiciel de traitement de texte, un tableur et un logiciel de base de données sont compatibles entre eux et avec un logiciel d'élaboration de présentations s'appuyant sur les autres composantes de la « suite ».

La position de l'OIT dans les pays membres se verrait grandement renforcée si des « suites travail décent » pouvaient être élaborées pour répondre à certains des défis politiques les plus urgents et les plus fréquents comme l'emploi des jeunes, la transformation de l'économie informelle et l'amélioration de la répartition des revenus. De telles suites devraient encore être particularisées pour s'adapter aux conditions des pays respectifs. Ce dernier point ne présente cependant pas de grande difficulté. En fait, dans plusieurs pays concernés par le DWPP, cela est apparu comme une bonne occasion de renforcer les capacités nationales.

En ce qui concerne les trois obstacles structurels aux programmes par pays intégrés, les PPTD eux-mêmes pourraient servir à exposer les requêtes spécifiques en matière de connaissances, produits et services du BIT. Si les programmes et budgets, les plans de travail et de dotation en personnel ainsi que la collaboration avec les donateurs étaient établis en se basant entre autres sur les PPTD, ceux-ci pourraient instruire les demandes d'allocations de ressources humaines et financières dans l'ensemble de l'OIT.

Références

- BIT. 2005. [Travail décent et Stratégies pour la Réduction de la Pauvreté \(SRP\) : manuel de référence pour les fonctionnaires du BIT et les mandants de l'OIT. Groupe des politiques nationales – Département de l'intégration des politiques. BIT, Genève.](#)
- BIT. 2003. [Examen du programme pilote de l'OIT sur le travail décent. CA.288/ESP/5. Novembre. Genève.](#)
- BIT. 2004. [Programmes par pays de promotion du travail décent. Circulaire du BIT Série 1 – 599. Mai. Genève.](#)
- BIT. 2004 b. [Cadre de mise en oeuvre de l'Agenda pour le travail décent. Circulaire du BIT Série 1 – 598. Mai. Genève.](#)
- BIT. 2001. [Intégration des politiques au BIT. Circulaire du BIT Série 1 – 580. Octobre. Genève.](#)
- Anker et al., Unité du développement et de l'analyse des statistiques du BIT (INTEGRATION/SDA), (2002).
- Egger, P. et Sengenberger, W. (éd.) : Travail décent au Danemark : emploi, efficacité sociale et sécurité économique, Genève (2003), BIT.
- [Egger, Ph. et Sengenberger, W. Problèmes et politiques du travail décent. \(2001\)](#)
- [Egger, Ph. Globalization and Decent Work: options for Panama. October 2002. Working paper n°3. ILO, Policy integration Department, National Policy Group.](#)
- ILO. 2002. [Employment, social protection and social dialogue an integrated policy framework for promoting decent work in Bahrain. Report of the ILO Interdisciplinary Mission on Employment Promotion and Social Protection in Bahrain \(26-30 January and 26-27 February 2002\). March. Geneva.](#)
- Tabunda, A.M., 2003. Mise au point d'indices du travail pour les Philippines à l'aide du cadre du travail décent, Département du travail, Manille.
- Zagha, R. (éd.) Croissance économique dans les années 1990 : «[Les enseignements d'une décennie de réformes](#) », Banque mondiale, 2005.