

**POUR DISCUSSION ET ORIENTATION**

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Mise en œuvre de l'Agenda global
pour l'emploi****c) Modalités suggérées pour l'évaluation
de l'Agenda global pour l'emploi dans le contexte
des programmes de promotion du travail décent par pays**

1. A sa session de novembre 2005, la commission a demandé au Bureau d'établir un document suggérant des modalités d'évaluation de l'Agenda global pour l'emploi dans le contexte des programmes de promotion du travail décent par pays. Plus précisément, la commission souhaite que cette évaluation rende compte de deux aspects: *a)* l'impact ou la valeur ajoutée des activités du Bureau (siège et structures extérieures) pour ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales de l'emploi au niveau sectoriel ou local; *b)* la contribution de l'Agenda global pour l'emploi: la politique de l'emploi du pays a-t-elle été influencée par l'Agenda global pour l'emploi et son cadre opérationnel et, si tel est le cas, comment? Il s'agit là d'un processus évolutif, qui se construit et s'améliore sur la base de certains mécanismes déjà en place, que la commission souhaite rendre plus rigoureux à plus longue échéance. L'objectif, à ce stade, est d'envisager des instruments et des mécanismes d'information en retour qui soient simples mais efficaces, pour mieux s'assurer que les activités que le BIT mène dans les pays pour promouvoir l'emploi s'inspirent de l'Agenda global pour l'emploi et que, lors de ses discussions sur l'Agenda, la commission peut tirer des enseignements des résultats obtenus sur le terrain.
2. Les modalités suggérées vont dans ce sens et des efforts ont été faits pour éviter les doubles emplois avec les travaux qu'effectuera l'Unité d'évaluation nouvellement créée au sein du BIT¹ et les examens de la situation des différents pays dont la commission aura préalablement pris connaissance. Les modalités visent à optimiser les synergies entre ces deux éléments afin d'obtenir la meilleure information possible pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi dans le cadre de l'élaboration des stratégies nationales de l'emploi et des programmes de promotion du travail décent par pays.

¹ Le document GB.294/PFA/8/4 présente une nouvelle politique et stratégie d'évaluation au BIT ainsi que les dispositions de mise en œuvre de ce cadre, et le rôle de l'Unité d'évaluation.

3. Les modalités suggérées dans la partie I du présent document sont les suivantes:
 - i) améliorer le mécanisme d'exposé de la situation des pays à la commission en établissant plus clairement un lien avec la façon dont l'Agenda global pour l'emploi a contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies nationales de l'emploi, et en indiquant le rôle joué par le BIT; ii) s'appuyer sur les évaluations des programmes de promotion du travail décent par pays qui doivent être effectuées par l'Unité d'évaluation du BIT pour analyser comment l'Agenda global pour l'emploi a contribué à la composante emploi du programme de promotion du travail décent par pays; iii) évaluer les instruments ou groupes d'instruments destinés à améliorer l'emploi en termes de quantité et de qualité aux niveaux national et international. La commission pourrait déterminer les instruments à évaluer, et l'évaluation pourrait être menée, dans un premier temps, par l'unité technique concernée, qui ferait part des résultats obtenus à la commission.
4. La partie II du présent document traite des possibilités pour les pays qui le souhaitent de mettre en place une évaluation plus rigoureuse de l'impact des stratégies nationales de l'emploi s'inspirant de l'Agenda global pour l'emploi, évaluation qui pourrait être fondée sur une méthode que le BIT doit développer dans ce cadre, notamment en s'appuyant sur des initiatives analogues entreprises par ailleurs, comme la stratégie européenne pour l'emploi.
5. Il ne faut pas perdre de vue, dans les propositions ou lors de l'examen d'autres méthodes, que l'OIT dispose déjà d'un certain nombre de procédures d'établissement de rapports sur lesquelles on pourrait s'appuyer pour les examens de l'impact de l'Agenda global pour l'emploi. Il s'agit notamment des procédures d'établissement de rapports sur les conventions et recommandations internationales du travail adoptées par la Conférence internationale du Travail, telles que la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964, la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975, la convention (n° 159) sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, 1983, la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, la recommandation (n° 189) sur la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, 1998, et la recommandation (n° 193) sur la promotion des coopératives, 2002².
6. Par ailleurs, le BIT appliquant désormais des règles de gestion axée sur les résultats et une budgétisation stratégique, le programme et budget pour 2006-07 définit des résultats concrets et des indicateurs de résultat positif pour des objectifs opérationnels précis, qui sont étroitement liés à l'Agenda global pour l'emploi. Il est rendu compte des résultats obtenus en la matière au Conseil d'administration³. Toutefois, les indicateurs concernent les résultats obtenus au regard des objectifs et des éléments clés de l'Agenda global pour l'emploi, sans donner de précisions sur la contribution de celui-ci aux résultats.

² Voir à l'annexe du document GB.295/ESP/1/1 la liste des conventions relatives aux politiques de l'emploi.

³ Par exemple, dans le programme et budget 2006-07, sous le chapitre intitulé résultat 2a.1: l'emploi est au cœur des politiques économiques et sociales (principal objectif de l'Agenda global pour l'emploi), il est indiqué pour l'indicateur 2a.1 i) que «les pays améliorent l'information sur les marchés du travail ainsi que l'analyse, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de l'emploi et du marché du travail, en accordant une attention toute particulière à l'emploi, à la sécurité de revenu ainsi qu'à l'égalité d'accès à un emploi décent et productif pour toutes les femmes et tous les hommes». La cible mentionnée en l'espèce est de 50 pays.

Partie I: Propositions pour l'examen de la contribution de l'Agenda global pour l'emploi aux stratégies nationales de l'emploi

Exposés des pays à la commission

7. La mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi fait régulièrement l'objet d'un suivi. A ce titre, l'Argentine, le Ghana et les Philippines ont présenté la situation de leur pays en matière de stratégie nationale de l'emploi dans le contexte de leurs programmes respectifs de promotion du travail décent, aux sessions de mars et novembre 2005 de la commission. Ces exposés tripartites nationaux ont été commentés par les membres tripartites de la commission. Toutefois, la façon l'Agenda global pour l'emploi et l'appui technique du BIT ont contribué à ce processus n'est pas toujours apparue clairement dans ces exposés.
8. Il est suggéré de poursuivre la procédure actuelle, qui consiste à inviter un pays donné à faire le point de la situation – il y aurait alors deux exposés par période biennale à compter de mars 2007 – mais en l'améliorant, en faisant en sorte, d'une part, que l'apport de l'Agenda global pour l'emploi à cet exercice soit plus clairement mis en évidence et, d'autre part, que la discussion relative à l'exposé des pays à la commission soit plus interactive et fructueuse. Les améliorations seraient notamment les suivantes:
 - i) les exposés des pays feraient ressortir précisément la contribution, directe ou indirecte, du cadre de l'Agenda global pour l'emploi et du BIT, à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale de l'emploi du pays qui fait l'exposé, et indiqueraient dans quelle mesure le pays concerné s'est inspiré des concepts, approches et instruments de base, avec notamment la liste des principaux domaines d'action et des directives correspondantes (proposées dans un document d'orientation⁴). Ces exposés auraient pour objet d'identifier les bonnes pratiques et les enseignements à tirer de façon à ce que chaque pays puisse profiter de l'expérience des autres. Ils devraient aussi permettre d'améliorer l'efficacité des services consultatifs techniques du BIT;
 - ii) quelque temps avant la présentation de l'exposé par les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs, la commission en prendrait connaissance. Le Bureau préparerait alors une liste de questions de base pour orienter l'élaboration des documents écrits et de l'exposé par la délégation du pays;
 - iii) une délégation tripartite composée d'un représentant gouvernemental, un représentant des travailleurs et un représentant des employeurs, choisis par la commission, pourrait se rendre dans le pays essentiellement pour examiner avec les décideurs et les partenaires sociaux l'impact de l'appui technique du BIT sur la mise au point d'une stratégie de l'emploi, sa mise en œuvre et les résultats obtenus à ce jour. La délégation tripartite soumettrait son rapport à la commission quelque temps avant la session correspondante de la commission et présenterait ce rapport à la commission après l'exposé par le pays. Le coût de cette activité serait imputé sur le budget ordinaire du Secteur de l'emploi pour l'exercice biennal;
 - iv) sur la base de l'exposé du pays, des observations de la délégation tripartite et des discussions à la commission, le Bureau dresserait un bilan des enseignements tirés et de ce qui semble ou ne semble pas marcher, qu'il communiquerait en particulier aux services consultatifs techniques du BIT;

⁴ Document GB.295/ESP/1/1.

- v) après présentation à la commission des exposés par un groupe de pays, le Bureau rédigerait un rapport de synthèse s'appuyant sur les bonnes pratiques et les expériences réussies, lequel rapport serait communiqué à la commission et diffusé plus largement.

Stratégie d'évaluation du BIT

- 9.** La nouvelle politique et stratégie d'évaluation du BIT vise à améliorer et à renforcer la pratique de l'évaluation indépendante dans l'Organisation. Elle établit également les principes d'autoévaluation systématique des programmes; ces deux aspects couvrent l'ensemble des activités du BIT sur lesquelles repose le cadre stratégique 2006-2009.
- 10.** Au titre de l'évaluation des programmes par pays, l'Unité d'évaluation mènera chaque année une évaluation indépendante d'au moins un programme par pays au cours des deux prochains exercices. Ces évaluations auront pour objet de renforcer la mise en œuvre des programmes de promotion du travail décent par pays et les nouvelles approches de ce processus. Etant donné que dans la plupart des pays les programmes de promotion du travail décent s'articulent au départ autour de la création d'emplois, ces évaluations, notamment en ce qui concerne les pays où les objectifs en matière d'emploi sont hautement prioritaires, analyseront en profondeur comment les priorités en matière d'emploi mentionnées dans les programmes de promotion du travail décent ont été mises en œuvre avec l'appui technique du BIT ainsi que les résultats obtenus. Ces évaluations pourraient être considérées dans le contexte de l'Agenda global pour l'emploi et de ses principaux domaines d'intervention, comme défini dans le document d'orientation susmentionné. De fait, les programmes de promotion du travail décent par pays étant désormais le principal vecteur des services consultatifs techniques et autres du BIT, il serait important d'évaluer la contribution de cet agenda dans le cadre des programmes susvisés.

Evaluation d'instruments spécifiques ou de groupes d'instruments

- 11.** Le BIT a élaboré un certain nombre d'instruments, outils et méthodes visant à promouvoir la création d'emplois en plus grand nombre et de meilleure qualité pour les femmes et les hommes de nombreuses régions du monde. Il s'agit, pour ne citer que quelques exemples, des politiques visant à encourager l'investissement à haute intensité de main-d'œuvre, des projets de réadaptation axée sur la communauté, des politiques actives du marché du travail visant la création d'emplois et d'entreprises, des politiques qui tendent à promouvoir l'esprit d'entreprise chez les femmes, à améliorer les entreprises informelles et à promouvoir la formation au niveau communautaire.
- 12.** Ces instruments sont essentiels à la mise en œuvre des stratégies nationales de l'emploi, notamment aux niveaux sectoriel et local. Nombre d'entre eux ont été évalués avec succès dans le cadre des projets de coopération technique. Dans de nombreux cas, le défi consiste à développer ces initiatives à une plus vaste échelle, au niveau national, ainsi qu'à les mettre en œuvre dans d'autres pays.
- 13.** En concertation avec la commission, un ou deux instruments pourraient être choisis à chaque exercice et leur impact dans les pays évalués. La question de leur utilisation à une plus grande échelle ou dans d'autres pays pourrait être abordée ainsi que les raisons pour lesquelles ils ont donné de meilleurs résultats dans tel pays plutôt que dans tel autre. Ces évaluations pourraient en premier lieu être effectuées par l'unité technique concernée, puis soumises à la commission.

Partie II: Orientations possibles aux fins d'une évaluation d'impact et d'un examen des stratégies nationales de l'emploi plus rigoureux

Evaluations d'impact ⁵

14. L'évaluation de l'impact d'un programme ou d'un projet est l'objet d'une attention croissante ces dernières années et est devenue une composante importante des instruments et des méthodes d'évaluation d'un certain nombre d'organismes de développement, notamment la Banque mondiale, l'Union européenne et divers organismes nationaux bailleurs de fonds. Se définissant par l'identification systématique des effets – positifs ou négatifs, intentionnels ou non – produits par une activité de développement donnée, l'évaluation d'impact est aussi bien une enquête menée à grande échelle qu'une évaluation rapide et limitée ou encore une appréciation concertée, où les estimations d'impact sont le résultat de plusieurs éléments: entretiens de groupe, réponses à des enquêtes, études de cas et données secondaires disponibles. Ces évaluations peuvent être utilisées pour mesurer les retombées et l'impact d'une activité, pour déterminer si les coûts d'une activité sont justifiés, ou tirer des leçons pour améliorer la conception et la gestion des activités futures. L'évaluation a pour but d'apporter des réponses à des questions importantes, notamment: Cette intervention a-t-elle changé quelque chose? Quels sont les résultats sur le terrain? Comment peut-on mieux procéder?
15. Le Bureau pourrait, à plus longue échéance, mettre au point une méthode pour mesurer et évaluer l'impact des interventions concernant l'emploi sur les résultats obtenus au niveau national, sur la base du cadre opérationnel de l'Agenda global pour l'emploi, tel que défini dans la liste des domaines d'action et des instruments figurant dans le document d'orientation mentionné plus haut. La méthode consisterait notamment en des orientations pratiques et des instruments destinés à définir des cibles quantitatives et mesurables pour les stratégies nationales de l'emploi et à évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne les cibles en question. L'approche adoptée devrait être pratique et suffisamment souple pour pouvoir être appliquée dans différents contextes et avec des ressources variables. Parallèlement, elle devrait permettre de fournir, en temps voulu, des informations claires aux décideurs sur l'impact attendu ou réel des initiatives menées dans le contexte de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi aux fins de l'élaboration de stratégies, politiques et programmes nationaux de promotion de l'emploi.

Stratégie européenne pour l'emploi et instruments d'évaluation

16. La stratégie européenne pour l'emploi est le moyen par lequel, depuis 1997, l'Union européenne s'est efforcée de définir des objectifs communs dans le domaine de la politique de l'emploi et des lignes directrices détaillées pour l'élaboration des politiques de l'emploi des Etats membres. La Commission européenne décrit actuellement les objectifs de la

⁵ Il existe de nombreux documents sur les méthodes et les pratiques d'évaluation d'impact. Voir, par exemple, Judy Baker: *Evaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté: Manuel à l'attention des praticiens*, Banque mondiale 2000, et A. Cherp, C. George, et C. Kirkpatrick: *A Methodology for Assessing National Sustainable Development Strategies*, Centre de recherche sur l'évaluation de l'impact, document de travail de la série n° 6, 2004. Pour des renseignements sur les matériels et instruments sur la façon de mener des évaluations de l'impact sur le niveau de pauvreté et les conditions sociales, voir le site Web de la Banque mondiale: www.worldbank.org.

stratégie de l'emploi comme suit: il s'agit de promouvoir le plein emploi (des emplois en plus grand nombre); la qualité de l'emploi et la productivité de la main-d'œuvre (des emplois productifs de meilleure qualité et en plus grand nombre); ainsi que la cohésion et un marché du travail sans exclusive (une plus grande cohésion sociale). Ces objectifs doivent être concrétisés dans les politiques et les objectifs nationaux en matière d'emploi, à savoir: attirer davantage de personnes sur le marché de l'emploi et les y maintenir; accroître l'offre de main-d'œuvre et moderniser les systèmes de protection sociale; améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises; investir davantage dans le capital humain par le biais de l'éducation et de la formation.

- 17.** La mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi repose sur une méthode de coordination dite «ouverte»⁶. La coordination des politiques nationales de l'emploi au niveau de l'Union européenne s'articule autour d'un cycle annuel de présentation de rapports: lignes directrices intégrées en matière d'emploi qui fixent les priorités communes approuvées au niveau du Conseil; programmes nationaux de réforme qui sont les rapports des pays membres, qui permettent d'évaluer l'application des lignes directrices; rapport sur l'emploi établi conjointement (rédigé par la Commission, adopté par le Conseil et qui évalue l'ensemble des programmes de réforme); recommandations (décidées par le Conseil sur propositions de la Commission). Toutefois, ce processus n'est en aucun cas appuyé ou imposé aux Etats membres par des directives contraignantes.
- 18.** La stratégie repose sur des mesures, des objectifs et des points de référence quantifiés, qui permettent un meilleur suivi et une meilleure évaluation des progrès. Depuis 2003, il est fait usage de 40 indicateurs clés et 64 indicateurs de contexte, ces derniers appuyant l'analyse des programmes nationaux de réforme. Ces indicateurs couvrent les domaines suivants: employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances entre les femmes et les hommes (par exemple, prévention du chômage de longue durée, mesures actives pour contrer le chômage, formation continue, groupes défavorisés, taux de création et de survie des entreprises, qualité dans le travail et discrimination entre les sexes) ainsi que l'ensemble des indicateurs de performance du marché du travail (par exemple, emploi, emploi équivalent temps plein, chômage, chômage des jeunes, chômage de longue durée, croissance de l'emploi, croissance de la productivité de la main-d'œuvre et coûts salariaux unitaires réels).
- 19.** Comment le modèle de la stratégie européenne pour l'emploi pourrait-il servir à élaborer un cadre destiné à l'évaluation et au suivi de la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi? La liste des principaux domaines d'action présentée dans le document d'orientation mentionné plus haut pourrait servir aux pays qui désirent élaborer des directives nationales ou encore des données de référence ou des objectifs. Le Bureau pourrait s'employer, pour chaque domaine d'action et chaque sous-domaine, à mettre au point des indicateurs qualitatifs et quantitatifs appropriés destinés à mesurer les avancées, que les pays utiliseraient pour établir leur stratégie nationale de l'emploi ainsi que pour suivre les progrès réalisés⁷. Le BIT pourrait ensuite travailler en étroite collaboration avec les pays qui souhaitent appliquer cette méthode. Les pays concernés et le Bureau pourraient rendre compte à la commission des avancées et des résultats de cette application.

⁶ Depuis 2005, un nouveau système de présentation de rapports a été adopté, lequel intègre les lignes directrices en matière d'emploi et de politique économique générale. Toutefois, la «méthode ouverte de coordination» est toujours en vigueur de même que le cycle annuel de présentation de rapports.

⁷ On pourrait s'inspirer pour cette initiative des indicateurs clés du marché du travail (ICMT) du BIT.

Conclusions

20. Sur la base de l'examen des modalités d'évaluation qui vient d'être fait, la commission est invitée à examiner les options présentées, essentiellement en ce qui concerne le futur proche (partie I), et à faire part de son point de vue sur l'éventuelle élaboration, à plus longue échéance, d'une méthode d'évaluation d'impact au niveau des pays qui soit plus rigoureuse, applicable à l'Agenda global pour l'emploi et à sa mise en œuvre (partie II).

Genève, le 3 février 2006

Soumis pour discussion et orientation.