



## DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Evaluations****c) Evaluation des programmes par pays:  
Les Philippines****I. Introduction**

1. En novembre 2005, le Conseil d'administration a adopté la nouvelle politique et stratégie d'évaluation du BIT<sup>1</sup>, au titre de laquelle il incombe au Bureau d'effectuer des évaluations indépendantes des programmes par pays de l'Organisation visant à promouvoir le travail décent. Initialement, il est prévu de procéder au moins à une évaluation par an en vue d'obtenir un bilan indépendant des progrès accomplis et des enseignements tirés de l'expérience. Les résultats de l'évaluation devraient aider à identifier de bonnes pratiques pour les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD).
2. Conformément à cette politique globale, l'OIT a évalué son programme de soutien aux Philippines<sup>2</sup>. Le choix des Philippines s'explique en partie par la longue expérience du tripartisme que possède ce pays et par le fait qu'il est un des premiers Etats Membres à avoir expressément adopté le travail décent et l'emploi productif comme objectif de son plan national de développement. Ce plan fait du travail décent un instrument fondamental de la lutte contre la pauvreté.
3. L'évaluation du programme des Philippines a pour but de fournir un bilan indépendant des approches adoptées et des progrès réalisés et d'en tirer des enseignements en vue de poursuivre l'élaboration des stratégies. Cette évaluation, qui porte essentiellement sur l'angle d'approche de l'OIT et ses activités en matière de programmation, est tournée vers l'avenir et comporte des recommandations afin de mieux cibler les priorités, de renforcer les stratégies et d'améliorer l'efficacité organisationnelle.
4. L'évaluation a été gérée par l'Unité d'évaluation (EVAL), en étroite coordination avec le bureau régional de l'OIT pour l'Asie et le Pacifique (BR Bangkok) et le bureau

<sup>1</sup> Document GB.294/PFA/8/4.

<sup>2</sup> Le présent document ne donne qu'un résumé du rapport d'évaluation, dont le texte intégral peut être consulté sur [www.ilo.org/eval](http://www.ilo.org/eval).

sous-régional de l'OIT (BSR Manille). L'équipe d'évaluation comprenait trois personnes: un évaluateur externe et deux spécialistes de l'évaluation du BIT. L'évaluation a également bénéficié de la participation régulière des mandants tripartites nationaux, en particulier pour décider de la portée de l'exercice et de la façon de procéder.

5. Cette évaluation d'un programme par pays étant la première à être réalisée dans le cadre de la nouvelle politique d'évaluation du BIT, la méthodologie adoptée a visé en priorité à rassembler des informations sur le cas des Philippines en vue de les mettre en pratique ailleurs. Les principaux aspects considérés ont été les suivants:
  - a) le rôle et la pertinence de l'OIT aux Philippines, le créneau et les avantages comparatifs de l'Organisation, et l'expérience en matière de partenariat avec les Nations Unies;
  - b) la participation et le partenariat tripartites;
  - c) les lignes de force et la cohérence de la conception du programme et des stratégies;
  - d) les éléments révélateurs des résultats directs et indirects des contributions de l'OIT;
  - e) l'efficacité et l'adéquation des modalités organisationnelles.

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

### **Rôle et pertinence de l'OIT aux Philippines**

6. Les Philippines restent confrontées à des problèmes majeurs de développement, notamment une pauvreté chronique dans les zones rurales et une augmentation de la population pauvre en milieu urbain. La croissance démographique rapide n'est pas allée de pair avec la création d'emplois en nombre suffisant pour répondre à la demande. Les emplois créés l'ont souvent été dans l'économie informelle, ou sont de qualité médiocre. Les problèmes du marché du travail et la nécessité d'assurer à la population un travail décent susceptible de lui procurer des revenus convenables figurent au premier rang des préoccupations du gouvernement en matière de développement. L'OIT a collaboré étroitement avec les mandants tripartites pour étudier les grandes lignes de politiques de nature à favoriser l'emploi et la compétitivité, à promouvoir le développement économique local et à améliorer la situation dans l'économie informelle.
7. Les Philippines ont une longue expérience du dialogue social, et les institutions créées sont devenues progressivement des mécanismes légitimes de règlement des problèmes complexes que soulève le marché du travail. L'OIT a contribué de façon concrète à cette évolution, et elle continue de soutenir activement les efforts qui sont faits pour renforcer le dialogue tripartite, en particulier en vue d'élargir le champ des questions économiques et sociales traitées de manière à mieux y englober la situation des femmes, des petites entreprises et des personnes travaillant dans l'économie informelle.
8. La contribution de l'OIT fait également partie intégrante de l'effort déployé par le système des Nations Unies pour s'attaquer aux principales causes sous-jacentes de la pauvreté et de l'exclusion, parmi lesquelles on trouve une croissance économique et une répartition des avoirs inéquitables, une gouvernance faible, l'inégalité des chances et l'inégalité d'accès aux services sociaux de base.
9. Dans l'ensemble, le programme de l'OIT et les mesures prises à ce titre se révèlent bien adaptés aux priorités nationales dans le cadre de l'Agenda du travail décent. De plus, l'OIT a axé son travail sur des domaines prioritaires où les normes, les droits et le dialogue social figurent en bonne place.

## Pertinence du cadre de programmation de l'OIT en cours d'évolution

- 10.** Le cadre de programmation de l'OIT aux Philippines a connu des changements importants ces dernières années. Cela résulte en partie de réformes plus larges, et notamment de l'introduction par le BIT de la budgétisation stratégique et de la programmation axée sur les résultats au niveau des pays<sup>3</sup>. L'adoption en 2000 des objectifs du Millénaire pour le développement a donné une impulsion au regroupement des priorités internationales en matière de développement autour d'un nombre limité d'objectifs essentiels. Les appels à l'harmonisation au sein du système des Nations Unies ont abouti à l'établissement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Ce processus s'est trouvé renforcé avec l'adoption par les institutions internationales de la Déclaration de Paris de 2005<sup>4</sup>, par laquelle lesdites institutions se sont engagées à appliquer les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats, et de responsabilité mutuelle.
- 11.** Le programme de l'OIT de promotion du travail décent aux Philippines, élaboré initialement en 2005, est le produit final d'un processus échelonné sur cinq ans englobant: i) deux générations du plan d'action national tripartite en faveur du travail décent (NPADW); ii) un nouveau plan de développement des Philippines pour 2004-2010 (MTPDP); et iii) deux générations de bilans communs de pays (BCP) des Nations Unies et deux versions du PNUAD reposant sur ces bilans. Le tableau 1 précise la chronologie de ce processus et donne une «feuille de route» permettant de comprendre le contexte actuel de la programmation.

Tableau 1. La «feuille de route» aboutissant au PPTD aux Philippines

Activité	Période	Aspects réussis	Questions non résolues
L'OIT participe au PNUAD I par l'intermédiaire de l'équipe des Nations Unies pour le pays	1998-2003	Le Plan-cadre pour l'aide au développement (PNUAD) relie les activités de l'OIT aux domaines de coopération prioritaires des Nations Unies	Le PNUAD est défini de façon trop lâche, avec des orientations trop vagues pour déterminer les attentes et gérer les mécanismes par lesquels les différentes institutions apportent leur contribution
Elaboration du plan d'action national en faveur du travail décent	2001	Pas important vers la réalisation d'un consensus tripartite autour d'un nombre limité de priorités arrêtées d'un commun accord	Le programme de travail de l'OIT demeure morcelé et l'appui de l'Organisation reste étalé sur un trop grand nombre de domaines
Première ébauche d'un programme pilote pour le travail décent	2002-03	Les efforts de l'OIT sont centrés sur quatre domaines prioritaires, l'accent étant mis sur la mobilisation des ressources	Le programme de travail de l'OIT demeure morcelé et certaines activités doivent encore être menées en dehors des domaines prioritaires

<sup>3</sup> Avant 1999, l'OIT préparait des documents d'objectifs par pays qui mettaient l'accent sur les activités à mener pendant la période biennale. Toutefois, avec la budgétisation stratégique, une plus grande attention est portée à l'obligation de rendre compte des résultats obtenus, et l'on se préoccupe davantage de lier les ressources à des résultats escomptés plus stratégiques.

<sup>4</sup> *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement: appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle*, 2 mars 2005, Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.

Activité	Période	Aspects réussis	Questions non résolues
Création d'une commission consultative tripartite du travail décent	2002	A servi de tribune pour la discussion des problèmes et des stratégies; a renforcé les échanges et le dialogue; a consolidé le programme de collaboration autour des questions définies comme prioritaires	La gouvernance n'est pas claire en ce qui concerne les membres, la prise de décisions, et les rôles et responsabilités. L'approche de la planification intégrée axée sur les résultats n'est pas assez élaborée
Préparation du bilan commun de pays pour l'élaboration du PNUAD II	2003-04	Les questions de travail décent sont intégrées dans le bilan commun et le PNUAD. Les programmes de l'OIT soutiennent quatre des cinq résultats attendus du PNUAD	Peu d'attention a été portée aux résultats collectifs que les institutions internationales s'efforcent d'obtenir; la façon dont le bilan commun et le PNUAD vont fonctionner est mal comprise à l'échelle des Nations Unies; et la programmation des Nations Unies et celle de l'OIT ne concordent pas
Dialogue sur le MTPDP (plan de développement à moyen terme des Philippines)	2004	Le gouvernement préconise des politiques du travail qui reposent sur les principes du travail décent et du travail productif	Aucun changement précis n'a été apporté aux programmes et aux crédits budgétaires
Elaboration de l'agenda commun: 2005-2007	2004	A consolidé et reconfirmé les domaines prioritaires d'intérêt et de collaboration tripartites en ce qui concerne le MTPDP pour 2005-2009	Absence d'indicateurs pour cibler les résultats escomptés et le calendrier; l'étendue des domaines d'action rend la mise en œuvre difficile
Elaboration du PPTD	2005	A intégré les principaux éléments dans deux grands domaines prioritaires. A produit un plan d'exécution pour les produits et les résultats attendus	Pas de matrice des résultats pour l'instant. Les liens avec le PNUAD et avec l'agenda commun tripartite national sont toujours mal établis

- 12.** Au début de 2001, les mandants tripartites des Philippines ont collaboré étroitement avec l'OIT pour mettre au point ensemble un plan d'action national en faveur du travail décent (NPADW) en harmonie avec le plan de développement à moyen terme du pays. La Commission consultative tripartite du travail décent des Philippines s'emploie depuis à poursuivre la préparation, l'application, le suivi et la révision/mise à jour de ce plan national. En 2004, le NPADW est devenu un «agenda commun», qui sert de cadre au travail accompli par l'OIT. A ce plan vient s'ajouter le tout nouveau programme par pays de promotion du travail décent (PPTD) de l'OIT, dont le plan d'exécution donne maintenant les grandes lignes du plan opérationnel de l'OIT pour aider les mandants à mettre en œuvre leur plan d'action.

## Avancement du PNUAD et du NPADW

- 13.** Le Bureau a conduit deux avancées majeures en matière de programmation, avec peu de repères pour guider le bureau sous-régional de Manille et les mandants. Il y a eu, de ce fait, une certaine ambiguïté autour de questions comme: i) les liens et complémentarités entre cadres de programmation; et ii) les responsabilités du Bureau à l'égard du cadre de programmation de l'OIT, de l'agenda commun tripartite national et du PNUAD. Il semble également maintenant que trop d'efforts ont été déployés pour soutenir les deux programmes (le PNUAD et le NPADW). Cependant, comme il s'agissait d'un exercice sans précédent aux Philippines, on peut considérer que ce processus a été couronné de succès. Les principaux acteurs y ont participé activement, et les partenaires sociaux eux-mêmes sont fiers aujourd'hui d'avoir réussi à trouver un terrain d'entente sur plusieurs

questions litigieuses. En fait, cette période de cinq années a été difficile pour toutes les parties concernées.

14. Le Bureau n'a pas été clair ni efficace dans le lancement de sa programmation par pays, essentiellement en ce sens qu'il n'a pas su fournir des conseils et un soutien cohérents concernant les processus de planification des Nations Unies et des mandants. Ces processus semblent avoir été complexes, peu clairs et avoir pris beaucoup de temps, aussi bien pour le bureau sous-régional de Manille que pour les mandants. Bien que cela reflète une caractéristique dynamique de l'ensemble du système des Nations Unies, le Bureau a, d'une certaine façon, reproduit ce phénomène dans le cadre de la structure tripartite des Philippines. A mesure qu'il continuera à mettre l'accent sur l'élaboration de stratégies rationnelles, des gains d'efficacité pourront être obtenus grâce à des conseils et à des méthodes de gestion mieux ciblés.

### **Créer et maintenir un état d'esprit axé sur les résultats**

15. Pendant toute la période de cette évaluation (2000-2005), le programme par pays de l'OIT s'est appuyé sur les quatre objectifs stratégiques, sans liens bien définis avec le PNUAD et le NPADW en cours d'évolution. Cependant, au cours de la période 2005-06, le PPTD s'est systématisé, avec l'intégration d'une approche axée sur les résultats plus formalisée. Dans l'ensemble, le PPTD tient bien compte des priorités des mandants, mais il n'a pas encore atteint le niveau de détail nécessaire à la pleine mise en œuvre du principe de responsabilité, qui passe par la définition des produits et des résultats attendus. Le bureau sous-régional de Manille a fait des progrès, en particulier s'agissant de sensibiliser les mandants nationaux et les autres partenaires à leur responsabilité à l'égard des résultats. Les principaux messages qui ont été transmis sont notamment que:

- l'OIT a pour rôle de soutenir un agenda national plus large en faveur du travail décent; toutefois, étant donné les contraintes en matière de ressources, les efforts du Bureau devraient se concentrer sur un volet limité mais stratégique où il a le plus de chances d'avoir une influence;
- la responsabilité d'obtenir des résultats devrait être partagée par tous; et
- l'OIT a pour mandat de promouvoir la ratification et l'application des normes internationales du travail; à ce titre, elle doit prendre l'initiative et faire entendre son point de vue en ce qui concerne la fixation des priorités dans ce contexte, même lorsque celles-ci touchent à des questions politiquement sensibles.

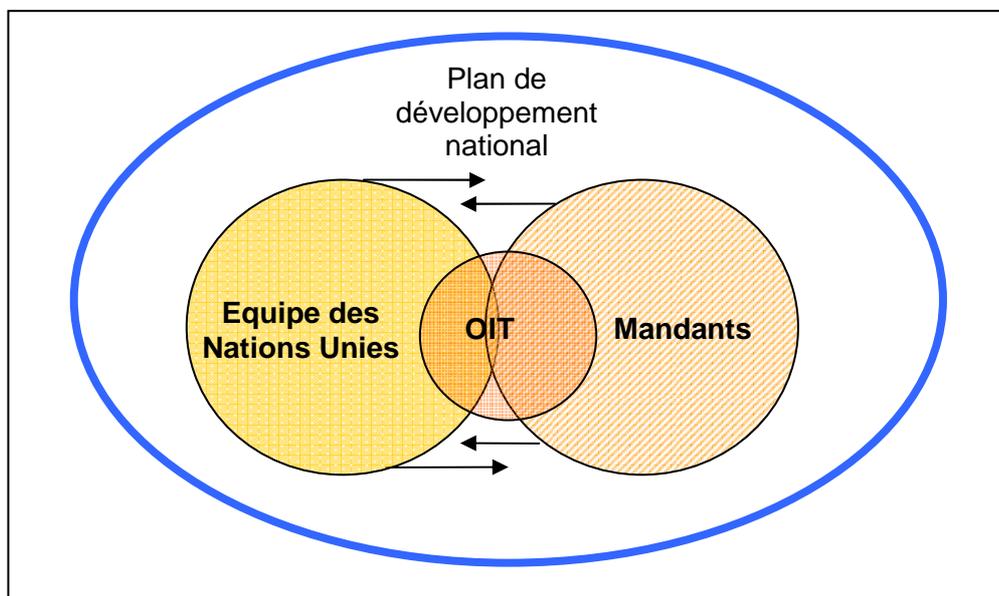
16. Le Bureau a modifié sa programmation de façon à tenir de plus en plus compte de considérations de faisabilité ayant trait aux ressources et capacités techniques disponibles. Cependant, d'après les entretiens qui ont eu lieu avec des fonctionnaires du BIT et avec les mandants, le Bureau ne s'y est pas très bien pris pour définir clairement sa vision au niveau du pays à l'intention des mandants et de ses partenaires du système des Nations Unies. Certes, l'Agenda du travail décent fournit un cadre général, mais il ne suffit pas en lui-même pour définir cette vision (il consiste en un ensemble de principes généraux qui ne sont pas nécessairement adaptés aux particularités des Philippines et du marché du travail de ce pays). Il est donc difficile pour le Bureau de définir des priorités claires qui soient à la fois reliées à une stratégie articulée de façon précise et soutenues par des budgets et un calendrier réalistes.

### **Partenariats stratégiques pour le développement national**

17. L'OIT est en mesure, par l'intermédiaire du PNUAD et du NPADW, de relier le travail décent et le point de vue et l'action tripartites au cadre plus large des Nations Unies et, par

voie de conséquence, au cadre de développement national. Jusqu'ici, cependant, il n'y a encore que peu de recouvrements, sur le plan opérationnel, entre les deux catégories de réseaux de partenaires (voir la figure 1 ci-dessous). Cela est regrettable car les questions abordées et la nature du travail sont souvent concordants de part et d'autre. Bien que quelques initiatives communes aient été prises, il y a très peu d'interconnexion entre les différents acteurs.

Figure 1. Configuration actuelle des partenaires en rapport avec les cadres de pays



18. Le programme de soutien aux Philippines de l'OIT est passé par un processus de consultation progressif qui a intégré en permanence les intérêts des mandants, l'Agenda du travail décent tel qu'il est énoncé dans le programme et budget de l'OIT, le cadre de développement par pays des Nations Unies et les activités de l'équipe de pays des Nations Unies. La Commission consultative tripartite du travail décent est en train de devenir une instance efficace de planification et de coordination stratégiques. Elle pourrait toutefois être mieux en mesure d'exercer ses fonctions si l'on s'efforçait en priorité de renforcer le dialogue social sur certaines questions difficiles mais capitales (comme la flexibilité et la protection sur le marché du travail) et de définir plus clairement le processus de prise de décisions et les responsabilités respectives.
19. Les mandants nationaux ont des responsabilités très claires à l'égard du cadre national de développement, alors que le soutien de l'OIT doit passer de plus en plus par un programme regroupé des Nations Unies. Cela implique une ambiguïté en ce qui concerne les mécanismes de gouvernance pour le Bureau au niveau national. Envers qui le Bureau est-il responsable et de quelle façon cela se traduit-il? Et de quelle manière les mandants vont-ils participer au processus du PNUAD au fur et à mesure que le regroupement et l'harmonisation au sein du système des Nations Unies progressent au niveau national?
20. L'OIT a participé et continue de participer aux programmes communs des Nations Unies. Elle collabore de manière assez efficace avec d'autres institutions des Nations Unies pour la planification conjointe, la mobilisation des ressources, l'exécution du PNUAD, ainsi que les rapports et les examens. Elle commence maintenant à améliorer son efficacité en rationalisant ses processus, même s'il reste encore beaucoup à faire. En outre, les mécanismes et la répartition des rôles et des responsabilités entre les institutions des Nations Unies demandent encore à être affinés.

21. En ce qui concerne les autres partenaires qui participent à la mise en œuvre, le problème reste la durabilité. Le Bureau doit aider à renforcer leur capacité de rechercher des fonds complémentaires. A long terme, les ONG et les autres groupes communautaires qui sont associés au travail de projet de l'OIT devront réfléchir aux possibilités de passer à un modèle du secteur privé et à une approche entrepreneuriale.
22. L'OIT a manifesté un souci constant d'instaurer un dialogue et un processus de consultations avec les mandants nationaux. Le Bureau a pris des mesures pour accroître la représentativité du comité directeur tripartite en proposant d'en élargir la composition. Cependant, les entretiens menés avec différents partenaires qui ont étroitement collaboré avec l'OIT pendant des années montrent que son rôle et la nature des consultations suscitent des sentiments mélangés. D'après certains, l'OIT propose plus d'idées qu'elle n'en sollicite, et les contributions des partenaires sociaux se voient parfois accorder moins de poids lorsqu'elles ne sont pas conformes aux paramètres de l'Organisation. Plusieurs interlocuteurs ont fait part de leur perplexité face au grand nombre d'activités qui sont menées en même temps et s'interrogent sur la contribution que ces activités peuvent apporter, dans l'ensemble, à la mise en œuvre du NPADW. Les partenaires sociaux reconnaissent cependant que l'élaboration d'un consensus tripartite demande beaucoup de temps et de ressources, et que l'OIT est la seule organisation qui ait le mandat et les ressources techniques voulues pour maintenir l'élan nécessaire et pour guider la mise en œuvre du programme.
23. Le bon fonctionnement de la commission tripartite offre des possibilités de coordonner la programmation conjointe que le Bureau ne doit pas laisser passer. Dans l'ensemble, il faudrait faire mieux connaître la vision commune du travail décent et le programme qui s'y rapporte. Cela permettrait de mieux tirer parti des contributions uniques des mandants et des processus tripartites. Beaucoup d'institutions internationales sont encore trop peu conscientes de ces avantages comparatifs.

## **Pertinence et efficacité du soutien technique de l'OIT aux Philippines**

24. Le soutien de l'OIT aux Philippines est directement géré par le bureau sous-régional de Manille, avec un appui technique supplémentaire du bureau régional de Bangkok et des services du siège à Genève. Depuis 2001, le programme de coopération technique du bureau sous-régional de Manille a été mis en œuvre avec un peu plus de 10 millions de dollars des Etats-Unis de ressources extrabudgétaires, dont à peu près la moitié pour lutter contre le travail des enfants. Ces ressources viennent s'ajouter aux quelque 6 millions de dollars des Etats-Unis de ressources du budget ordinaire du bureau sous-régional qui, selon les estimations, ont été consacrés aux Philippines pendant cette même période.
25. Les interventions de l'OIT ont été nombreuses et variées, et généralement réparties entre les quatre domaines stratégiques du travail décent. Leur niveau a été jugé élevé et elles ont généralement été considérées comme très efficaces. Les interventions soutenues par des ressources de la coopération technique visaient à: i) protéger les travailleurs domestiques; ii) éliminer le travail des enfants dans certains secteurs cibles et mettre en œuvre un programme complet, assorti de délais, de lutte contre les pires formes de travail des enfants; iii) améliorer l'infrastructure liée aux revenus et à la productivité en zone rurale; iv) faciliter l'emploi des jeunes et le développement des compétences professionnelles; v) promouvoir l'égalité entre hommes et femmes et les droits des populations indigènes; et vi) contribuer à intégrer pleinement le travail décent dans les activités aux niveaux national, régional et communautaire. Une grande partie de ce travail a été soutenue par des ressources de la coopération technique.
26. Ces initiatives ont été reliées à l'assistance technique financée par le budget ordinaire qui vise à soutenir une approche du travail décent axée sur les droits et les normes. On a fait

appel aux compétences du bureau sous-régional pour soutenir la ratification et l'application des normes de l'OIT, y compris par l'examen tripartite des obstacles à la ratification des conventions fondamentales restantes de l'OIT ainsi que des conventions prioritaires relatives à l'inspection du travail et au secteur maritime. Un travail transversal a également été effectué sur des questions telles que l'égalité entre hommes et femmes et l'intégration des partenaires sociaux grâce à des activités accrues de renforcement des capacités et à la participation directe à la planification et à l'exécution des projets.

27. La figure 2 montre la répartition des interventions menées au titre du programme par pays de l'OIT<sup>5</sup> et la figure 3, la répartition par projet des ressources extrabudgétaires de la coopération technique aux Philippines.

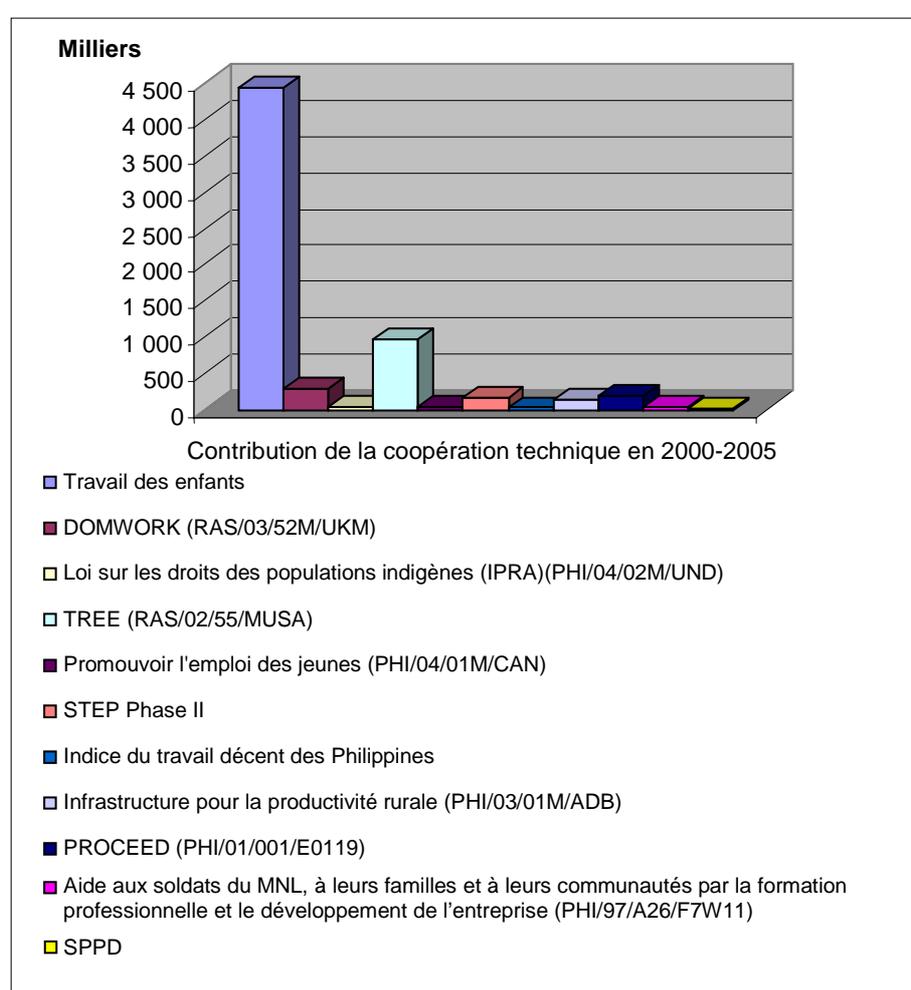
Figure 2. Priorités du NPADW et soutien de l'OIT, sur la base du plan de travail de l'agenda commun de 2004

Droits au travail	<p><i>NPADW: Engagement pris en commun de soutenir la ratification des conventions désignées comme prioritaires et de renforcer l'application dans la pratique de certaines conventions de l'OIT qui ont été ratifiées. En outre, l'engagement a été pris en commun d'étendre les normes aux hommes et aux femmes du secteur informel, de s'attaquer à l'incidence des formes dangereuses et des pires formes de travail des enfants, et d'améliorer la protection juridique et sociale des travailleurs employés à l'étranger.</i></p>
	<p><i>OIT: L'OIT a soutenu la promotion de la ratification et de l'application des conventions relatives aux migrations, au travail forcé, aux travailleurs du secteur maritime, aux populations indigènes et à d'autres questions importantes par des conseils techniques, des programmes de formation et une orientation formelle et informelle des partenaires. L'OIT a également soutenu les efforts déployés par les partenaires sociaux, en particulier le gouvernement, pour renforcer l'application des conventions ratifiées. Des progrès importants ont été accomplis, mais il reste plusieurs obstacles d'ordre législatif, et l'application de certaines conventions est encore incomplète et inopérante à ce jour.</i></p>
	<p><i>OIT: L'OIT a fourni un soutien technique et financier de grande ampleur pour combattre les pires formes de travail des enfants aux Philippines. Le programme de lutte contre le travail des enfants a beaucoup contribué à faire en sorte que des efforts soient déployés au niveau national pour combattre le travail des enfants.</i></p>
Emploi	<p><i>NPADW: Il a été reconnu que la création d'emplois décents est un complément important et nécessaire aux politiques macroéconomiques du gouvernement. On s'est aussi préoccupé de la nécessité de traiter la question des tensions relatives à l'accroissement des revenus et au maintien des emplois par suite de la faible productivité et du fait que les diplômés de l'université et les jeunes qui quittent l'école n'ont pas les compétences requises pour les nouveaux emplois.</i></p>
	<p><i>OIT: Le soutien de l'OIT à cet objectif a mis l'accent sur les pauvres, les femmes, les jeunes et d'autres groupes défavorisés. L'OIT a également soutenu la création d'emplois dans les micro-entreprises et les PME, encouragé l'emploi et l'entrepreneuriat à l'échelon local, et soutenu la création d'emplois pour les jeunes.</i></p>
Protection sociale	<p><i>NPADW: L'accent a été mis sur la couverture limitée qui existe dans tous les domaines de la sécurité sociale, et il a été décidé de donner la priorité à une extension de la sécurité sociale et de l'assurance maladie aux populations exclues. L'extension de la couverture sociale aux travailleurs migrants, y compris les travailleurs domestiques et les travailleurs philippins de l'étranger rentrés au pays, et aux autres travailleurs vulnérables a aussi été jugée importante. Enfin, l'accent a été mis sur la nécessité de promouvoir la sécurité et la santé, et sur les conditions de travail sur le lieu de travail.</i></p>
	<p><i>OIT: Le soutien de l'OIT a porté essentiellement sur la protection des travailleurs domestiques et l'extension de la protection sociale aux femmes vulnérables, essentiellement par l'intermédiaire des régimes d'assurance maladie. L'OIT a pris tout un ensemble de mesures pour s'attaquer de manière très large aux problèmes de la protection sociale et du VIH/SIDA sur le lieu de travail.</i></p>

<sup>5</sup> Pour une évaluation détaillée de l'efficacité de ces interventions, voir le rapport complet.

Dialogue social	<p>NPADW: Parmi les problèmes qui ont été identifiés par les partenaires sociaux figure le manque d'accès et de participation au dialogue social pour les femmes et les autres groupes vulnérables de la société. La priorité a été donnée à une bonne compréhension des problèmes et à la mise au point de nouveaux outils et modèles d'organisation et de négociation collective. Le renforcement des capacités des partenaires sociaux et des acteurs non traditionnels en vue d'une bonne représentation des différents secteurs figure aussi parmi les questions retenues. L'accent a également été mis sur la nécessité d'améliorer les mécanismes alternatifs de règlement des différends et de promouvoir un débat et un dialogue plus éclairés sur les questions d'emploi.</p>
	<p>OIT: L'OIT a fourni un soutien technique pour le renforcement du dialogue social et du partenariat au niveau national, aidant ainsi les mandants à conclure l'Accord social pour la paix du travail et la stabilité. L'OIT a aidé les principaux partenaires sociaux à renforcer leurs capacités d'organisation afin d'accroître leurs effectifs et d'améliorer leur représentation par l'offre de nouveaux services et produits aux membres.</p>

Figure 3. Répartition par projet des ressources extrabudgétaires de la coopération technique aux Philippines



## Observations générales concernant le soutien technique de l'OIT

28. **Cohérence.** Les mandants discutent actuellement de l'importance relative à donner aux différentes composantes de la stratégie du NPADW. Un examen de ces différentes composantes montre que le processus de planification ne devrait pas tenir compte uniquement de l'importance relative accordée aux différentes initiatives, mais devrait aussi

prendre en considération le rythme et l'ampleur des changements que l'on peut en attendre. A cet égard, le soutien de l'OIT paraît être largement étalé et, dans beaucoup de domaines, il semble ne pas atteindre la masse critique. Peut-être par voie de conséquence, on constate un manque d'intégration et de corrélation entre les divers programmes de l'OIT dans des domaines tels que l'emploi des jeunes, la formation professionnelle et les interventions ciblées destinées à soutenir les personnes vulnérables, comme les travailleurs domestiques et les enfants qui travaillent.

- 29. Economie formelle et économie informelle.** L'OIT a conçu son programme de manière à prendre pour cible aussi bien l'économie formelle que l'économie informelle, en tablant sur la coopération technique pour mener des activités pilotes en aval assorties d'initiatives tendant à leur donner une influence sur les politiques. Le soutien qu'elle a apporté aux acteurs de l'économie formelle et de l'économie informelle est passé par une étroite collaboration avec les partenaires sociaux, notamment en matière de recherche, de services consultatifs et de renforcement des capacités institutionnelles. Etant donné les réalités du marché du travail actuel des Philippines, il est nécessaire de centrer l'attention sur l'économie informelle dans les zones tant rurales qu'urbaines. La majorité des travailleurs philippins tireraient avantage d'un renforcement des compétences et de la productivité, d'une augmentation des revenus et d'une amélioration de la protection des travailleurs vulnérables grâce à des efforts tendant à structurer l'économie informelle. Cela tend à indiquer qu'il faudrait poursuivre l'élaboration de stratégies tripartites pour s'attaquer au problème du travail décent pour les travailleurs et les entreprises de l'économie informelle.
- 30. Stratégies de développement locales.** Aux Philippines, le pouvoir de décision est largement dévolu aux autorités locales et régionales, ce qui peut soulever des difficultés pour la mise en œuvre des politiques et des réformes. A cet égard, il importe de déterminer dans quelle mesure les initiatives prises en aval peuvent entraîner, et entraînent réellement, des changements durables. On notera la rareté des initiatives intégrées de développement local de l'OIT qui peuvent servir de point d'entrée pour influencer sur les politiques et la pratique en situation de décentralisation. Cela donne à penser que le bureau sous-régional de Manille devra collaborer plus étroitement avec les partenaires sociaux pour évaluer la faisabilité et l'efficacité des initiatives proposées au niveau local avant de passer à la phase de mise en œuvre.
- 31.** Dans le cadre des efforts redoublés qui sont faits pour renforcer la visibilité de l'OIT au niveau local, des membres de la direction du Bureau visitent les sites de projets et participent aux forums organisés à ce niveau. Ces contacts avec de hauts responsables ont aussi des effets positifs sur la motivation et la bonne volonté des partenaires locaux.

### III. Efficacité sur le plan de l'organisation

- 32.** Pour améliorer l'efficacité de l'OIT, il faut accorder de l'attention aux politiques et pratiques internes qui façonnent l'environnement opérationnel de l'Organisation. Dans le cadre de l'évaluation, des aspects déterminants sur le plan organisationnel ont été examinés au regard des normes de performance.
- 33. Gestion axée sur les résultats.** L'analyse des données obtenues lors des entretiens et des observations du flux de travail du Bureau montre que les membres du personnel et les mandants ont une connaissance et une maîtrise inégales de la planification stratégique et des questions d'exécution en général, et des modalités du PPTD en particulier. L'équipe du bureau sous-régional de Manille tirerait avantage d'un soutien plus direct de la part du BIT et d'un échange d'expériences avec celui-ci. Il serait utile également de prévoir un soutien pour permettre au Bureau et aux mandants de renforcer leur capacité de conception,

d'estimation et de révision des documents de projet de manière à refléter plus fidèlement la stratégie du PPTD.

34. Il ressort d'un examen complet des initiatives récentes que le Bureau a poussé ses stratégies jusqu'à la formulation de stratégies de sortie, mais sans systématiser l'examen du suivi. Le Bureau a mobilisé des ressources sous forme de projets. Bien qu'elle soit déterminée largement par les donateurs, cette approche reflète encore en partie une mentalité axée sur les projets qui ne crée pas des conditions favorables pour traiter la question de la durabilité une fois terminé le financement au titre de la coopération technique. La responsabilité du Bureau et des mandants lorsqu'il s'agit de pousser plus loin l'initiative semble se diluer.
35. Le Bureau a commencé à s'occuper de ces questions, en ce qui concerne ses propres procédures internes aussi bien que l'appui à apporter aux mandants pour qu'ils se concentrent davantage sur les résultats. L'élaboration actuellement en cours d'un PPTD en bonne et due forme et sa mise au point définitive pourraient représenter une réalisation importante pour le Bureau, surtout si ce programme peut jouer le rôle d'un plan de travail vivant que le personnel puisse reprendre à son compte et qui définisse clairement les attributions et responsabilités de chacun ainsi que les ressources disponibles.
36. La direction du bureau sous-régional de Manille s'efforce d'élargir la vision du Bureau et d'identifier de manière plus explicite les liens directs et indirects qui existent entre le PPTD et les questions plus générales de lutte contre la pauvreté et de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Une logique de programme commence à émerger clairement, avec des stratégies de haut niveau qui se décomposent en divers niveaux semi-structurés d'actions et de produits. On n'a pas encore définitivement arrêté les résultats attendus, qui doivent être assortis d'indicateurs de progrès et de cibles ainsi que de systèmes de suivi et d'examen, mais les choses sont en bonne voie. Le bureau sous-régional de Manille aurait maintenant intérêt à établir les processus de gestion du cycle de programmation, à attribuer les responsabilités respectives pour les différentes tâches et à fixer des délais fermes pour leur achèvement.
37. **Responsabilité interne et prise de décisions.** Le bureau sous-régional de Manille a fait preuve d'esprit d'innovation dans les efforts qu'il a faits récemment pour réorganiser les systèmes et pratiques internes de façon à mieux soutenir une approche stratégique de la programmation au niveau du pays. La création de cinq équipes principales chargées d'appuyer les principales initiatives techniques et administratives apporte une certaine souplesse et améliore les temps de réaction face aux opportunités et aux défis qui se présentent en matière de stratégie. Le bureau sous-régional de Manille ajoute à cela des échanges réguliers visant à assurer une planification intégrée des activités et des ressources à l'appui des principaux résultats attendus du PPTD.
38. Cependant, pour certaines initiatives, l'approche du bureau sous-régional de Manille reste quelque peu morcelée, par suite notamment de problèmes de communication et de coordination entre les services du siège et d'autres parties de la région en ce qui concerne les initiatives plus larges comportant des composantes aux Philippines. Ces approches intrarégionales et interrégionales sont difficiles à coordonner et à suivre dans la perspective d'un pays. Il n'est pas facile non plus de comprendre comment elles peuvent favoriser les résultats attendus au niveau du pays ni d'en rendre compte. Dans certains cas, le bureau sous-régional de Manille n'est pas bien informé à l'avance de ces initiatives et il a du mal à expliquer aux mandants comment elles s'intègrent dans la stratégie arrêtée en commun accord au niveau du pays. Une vision et un cadre de référence plus clairs en ce qui concerne le travail décent pourraient permettre d'assurer la cohérence des différentes initiatives.

- 39. Mobilisation des ressources.** Pour élaborer et exécuter son programme de soutien aux Philippines, le Bureau dispose d'une enveloppe budgétaire limitée, de sorte que presque toutes les initiatives dépendent de la disponibilité de ressources financières externes. Pendant la période 2000-2005, le Bureau a réussi à mobiliser des ressources pour une gamme d'initiatives qui s'intègrent bien dans le cadre du NPADW. Cela donne à penser que les donateurs ont une impression favorable de l'approche plus stratégique adoptée par le Bureau et par les mandants nationaux.
- 40.** Avec l'évolution des modalités d'aide, le Bureau est conscient de la nécessité d'adopter des approches plus novatrices pour développer son programme et il est en train de prendre des dispositions pour trouver d'autres sources de soutien extrabudgétaire. Le bureau sous-régional de Manille s'emploie à recenser les donateurs potentiels en vue d'identifier des synergies et des domaines d'intérêt mutuel avec tel ou tel donateur pour la mobilisation des ressources locales. Cet exercice permet non seulement de répertorier des sources prometteuses pour obtenir des ressources extrabudgétaires, mais aussi de renforcer la visibilité du Bureau au sein de la communauté qui œuvre au développement aux Philippines et d'amener des partenaires de développement potentiels à prendre conscience du mandat et des capacités uniques de l'OIT.
- 41.** Le bureau sous-régional de Manille est également en train d'explorer la possibilité de faire appel à des partenariats public-privé ou de regrouper les ressources provenant de divers donateurs. Plusieurs donateurs importants sont aujourd'hui favorables à une décentralisation des modalités de financement. Ils sont également plus ouverts à des collaborations stratégiques au niveau du pays avec des institutions spécialisées telles que l'OIT.
- 42. Systèmes de gestion du savoir et performance.** La stratégie de l'OIT pour soutenir le travail décent aux Philippines reconnaît qu'il est nécessaire de générer des connaissances par la recherche, les évaluations, la mise au point d'outils et l'adaptation des produits techniques en vue de leur application au niveau local. Toutes les initiatives de coopération technique qui ont été examinées avaient des composantes «savoir» bien définies, intégrées au sein d'interventions à plusieurs volets.
- 43.** Dans la réalité, cependant, les pratiques du Bureau en matière de partage des connaissances et de gestion du savoir ne sont pas aussi cohérentes. L'accès à de nombreux documents essentiels n'est pas centralisé, et la mémoire institutionnelle du travail réalisé dans le passé laisse à désirer. Cette situation se répercute sur le bureau sous-régional, où la gestion du savoir est considérée comme l'une des principales capacités à améliorer. La direction du bureau sous-régional est toutefois consciente du problème et déterminée à y remédier.
- 44.** Le bureau sous-régional de Manille souffre également d'une faiblesse dans sa stratégie de communications, mais il a commencé à prendre des mesures pour la réorganiser, notamment en améliorant son site Web, en mettant en place un système d'archivage électronique, en publiant des bulletins d'information électroniques et en explorant de nouvelles façons de communiquer avec les différentes parties prenantes. Ces initiatives devraient être suivies de près en vue d'évaluer leur utilité.
- 45.** En général, beaucoup de systèmes de communication et d'information au niveau des bureaux sous-régionaux font partie des réseaux du Bureau. Les services du siège à Genève et le bureau régional pour l'Asie doivent fournir en temps voulu des conseils et un soutien efficaces pour combler les déficits de capacité.
- 46. Suivi et examen pour apprécier la performance.** Comme il arrive dans beaucoup d'institutions où des réformes sont en cours, la définition et l'utilisation des indicateurs de performance et l'établissement de pratiques de suivi et d'examen des progrès sont souvent

remis à la deuxième phase. Aux Philippines, ni le PPTD, ni le NPADW ou le PNUAD ne disposent encore d'un programme complet axé sur les résultats qui identifie les résultats attendus, des indicateurs réalisables et des mécanismes de suivi, de vérification et d'évaluation. Cependant, dans tous les cas, on a commencé à prendre des dispositions pour mettre ces éléments en place.

47. Pour le PNUAD II, le bureau sous-régional de Manille assure la direction du suivi et de l'évaluation de l'un des cinq domaines de coopération, et il a commencé à identifier les produits du PPTD pour quatre des résultats attendus, avec l'intention de rendre compte régulièrement des progrès réalisés. Les efforts faits pour introduire une matrice des résultats dans le NPADW ont été entravés par les difficultés que rencontrent les mandants pour mener à bien leur propre planification en fonction des résultats et des ressources.

#### Niveaux des indicateurs et systèmes de suivi et d'évaluation

- **Programme et budget** (cibles pour les indicateurs, présentation de rapports d'activité annuels en vue du rapport sur l'exécution du programme)
- **PNUAD** (matrice des résultats/indicateurs, études de base, rapports d'activité annuels, examens périodiques)
- **PPTD** (indicateurs des résultats attendus, rapports d'activité basés sur les indicateurs, examens biennaux des programmes de pays)
- **Projet** (cadre logique avec des indicateurs, rapports d'activité, évaluations à mi-parcours et évaluations finales)

48. Le bureau sous-régional de Manille a également été gêné par l'ambiguïté qui plane actuellement sur la configuration à donner aux différents niveaux de «résultats». A l'un des niveaux, les résultats attendus de l'actuel PPTD sont reliés à des indicateurs de niveau supérieur définis dans le programme et budget de l'OIT pour 2006-07, et six des résultats attendus du PPTD sont reliés à 14 indicateurs différents du programme et budget. Les mêmes résultats attendus du PPTD reposent sur des indicateurs de performance et sur des plans de suivi et d'évaluation dans huit projets de coopération technique différents. Enfin, le PPTD sera relié au PNUAD et le bureau sous-régional devra fournir des indicateurs de performance au niveau des produits du PNUAD pour les initiatives auxquelles il contribue. Il est censé aujourd'hui contribuer aux études de base et au suivi de huit des produits. Dans cet enchevêtrement, on ne voit pas très bien comment les différents niveaux d'indicateurs sont reliés les uns aux autres, ni ce qu'il faut faire pour mieux cibler tout ce dispositif et le rendre plus efficace.

49. Le Bureau devra mettre au point un plan d'exécution du PPTD assorti des ressources nécessaires, en mentionnant les conditions de base ou de départ et en précisant les principaux progrès à accomplir pendant la période de planification. Le travail initial a commencé, mais l'articulation des ressources par type a été faite à la hâte, et les plans ne font encore qu'incorporer vaguement les ressources provenant d'autres secteurs du Bureau ou de la CTBO. Tant que ce travail n'aura pas été achevé, le Bureau ne pourra que difficilement identifier les ressources manquantes et les secteurs prioritaires pour la mobilisation des ressources.

## IV. Recommandations

50. Le programme de soutien aux Philippines de l'OIT a tenu compte des priorités des mandants, en harmonie avec les cadres de développement national, et il est bien positionné grâce à la collaboration avec les Nations Unies et les autres partenaires. Les interventions ont été bien conçues techniquement et efficaces. Pour la phase suivante, les principaux défis seront d'améliorer le ciblage des activités, l'efficacité et la responsabilité.

## Vision, stratégie et cadre du programme

### 51. Le Bureau devrait:

- a) Fournir de meilleures orientations sur la gouvernance et les responsabilités en rapport avec le cadre stratégique de l'OIT, le PNUAD et le Comité directeur tripartite national.
- b) Concentrer le soutien technique sur la poursuite du renforcement des capacités des partenaires sociaux en matière de planification stratégique et de gestion axée sur les résultats, notamment en incorporant un bilan commun des risques, effectué à intervalles réguliers, dans la planification, l'exécution et l'examen. On pourrait à ce titre associer les mandants au développement de la coopération technique et à la formation à la gestion du cycle des projets.

## Partenariats stratégiques

### 52. Les mandants nationaux et le bureau sous-régional devraient:

- c) Utiliser de manière plus efficace la Commission consultative tripartite du travail décent pour contribuer à consolider et à appliquer le NPADW. Il est particulièrement important d'intégrer une perspective «ressources» dans le processus de planification et d'évaluer régulièrement le rapport coût-efficacité des interventions.
- d) Négocier dans le cadre de l'UNCT un accord plus formel entre institutions sur la division de la spécialisation en matière de programmation et des responsabilités connexes. Il faudrait également plus de clarté entre les partenaires au sein du système des Nations Unies sur des questions telles que les programmes communs et la manière de comprendre la visibilité du partenariat avec les Nations Unies, de la traiter et de la promouvoir.

## Composition et exécution du programme

### 53. Le bureau sous-régional devrait:

- e) Accorder davantage d'attention aux efforts conjoints menés avec les mandants en matière de sensibilisation et de mobilisation des ressources et des actions pour réaliser l'Agenda du travail décent.
- f) Effectuer un simple examen des projets pilotes récents pour faire le point de la situation plusieurs années après leur mise en œuvre et en rendre compte. Ce type d'exercice pourrait aider à identifier des mesures directes plus efficaces à envisager par l'OIT, les partenaires et des donateurs, et à favoriser un dialogue suivi sur des initiatives pour lesquelles il n'y a plus de ressources extrabudgétaires.
- g) Dans un système de gouvernance très décentralisé, le développement local demeure un point d'accès important pour l'OIT. Le bureau sous-régional de Manille pourrait renforcer encore les cadres et réseaux d'exécution au niveau local, en particulier par une participation plus efficace des mandants.

## Efficacité sur le plan de l'organisation

54. Le bureau régional pour l'Asie et le bureau sous-régional devraient:
- h) Achever dans un délai de six mois la matrice des résultats pour le PPTD et mettre en place des informations de base. Etablir des pratiques en matière de suivi et d'évaluation qui tirent parti de la cohérence entre le PNUAD, les activités de projet et les cadres de résultats définis par le programme et budget de l'OIT.
  - i) Envisager de fixer des objectifs assortis de délais pour la mobilisation des ressources de secteurs prioritaires du PPTD et d'élaborer des stratégies pour atteindre ces objectifs.
  - j) Cibler le soutien apporté aux mandants sur la définition d'indicateurs pour le NPADW et organiser le partage d'informations et les discussions sur les plans de travail et le suivi des progrès.
  - k) Partager plus largement au sein du Bureau les enseignements tirés des expériences faites au niveau des pays.

## V. Commentaires du Bureau sur l'évaluation

55. Le Bureau accueille cette évaluation avec satisfaction. Ce premier effort entrepris pour apprécier l'efficacité globale du soutien apporté par l'OIT à un pays représente un grand pas en avant s'agissant d'améliorer la gestion axée sur les résultats et d'élaborer et tester une nouvelle approche en matière d'évaluation.
56. Cette évaluation vise à déterminer dans quelle mesure une série d'apports provenant de différentes activités de l'OIT et de différentes sources de financement peuvent se combiner de façon à assurer cohérence et impact. Il n'est pas étonnant qu'elle aboutisse à la conclusion que le nombre et la diversité de ces apports ne se traduisent pas nécessairement par une stratégie clairement conçue et des résultats bien ciblés.
57. Le rapport décrit bien les étapes successives de la programmation et du dialogue social au cours de la période de cinq ans considérée, qui englobent deux générations du plan d'action national tripartite en faveur du travail décent, le plan de développement à moyen terme des Philippines, deux générations de BCP/PNUAD et, depuis 2005, le PPTD. Cette évolution a constitué un processus d'apprentissage, qui montre bien qu'il est essentiel d'obtenir la participation et l'adhésion non seulement des mandants tripartites, mais aussi d'un groupe beaucoup plus large de partenaires stratégiques. Le rapport souligne également qu'il importe d'harmoniser l'Agenda du travail décent et les cadres de développement national.
58. La diversité et la dispersion des activités mentionnées dans le rapport sont un exemple de l'approche de projet suivie traditionnellement. Les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent ont également été souvent traités dans des programmes séparés. Ces approches ne sont pas réellement adaptées aux besoins d'un modèle intégré de programmation par pays de l'OIT, et encore moins d'un programme par pays des Nations Unies qui soit cohérent. Le Bureau tirera parti de ces conclusions pour affiner la programmation par pays en matière de travail décent et pour explorer la possibilité d'apporter un soutien extrabudgétaire global à un programme par pays intégré de promotion du travail décent.

59. Le rapport met aussi en évidence la complexité toujours plus grande des environnements dans lesquels il faut agir pour influencer sur les politiques en vue de promouvoir le travail décent. Le Bureau accordera davantage d'attention au renforcement des capacités des mandants et des membres du personnel, en particulier en ce qui concerne les stratégies et la gestion axées sur les résultats, la gestion du savoir, ainsi que les systèmes intégrés de conception, de suivi et d'évaluation des programmes. Au niveau des pays, cela devra se faire en étroite collaboration avec l'ensemble du système des Nations Unies, qui est bien souvent confronté aux mêmes questions.
60. *La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de prier le Directeur général de prendre en considération les conclusions et recommandations ci-dessus, ainsi que les délibérations de la commission, en vue de poursuivre le soutien apporté aux Philippines par l'intermédiaire du Programme par pays de promotion du travail décent de l'OIT.*

Genève, le 5 octobre 2006.

*Point appelant une décision:* paragraphe 60.