



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Evaluations**b) Evaluation indépendante de la stratégie d'investissement à forte intensité d'emploi de l'OIT****I. Introduction**

1. La présente évaluation analyse la mise en œuvre par l'OIT de sa stratégie d'appui aux Etats Membres en vue d'intégrer les préoccupations de politique sociale et d'emploi dans les politiques des investissements publics et privés au profit du secteur des infrastructures et de la construction, compte tenu des caractéristiques particulières de la stratégie opérationnelle de l'OIT pour le Résultat 2b.2¹. Il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler la Stratégie d'investissement à forte intensité d'emploi. Sur un plan technique, elle est appuyée essentiellement par le Secteur de l'emploi, les bureaux sous-régionaux de l'OIT et deux unités techniques régionales installées à Harare et Bangkok.
2. L'évaluation a été réalisée conformément au cadre d'évaluation de l'OIT, entériné par le Conseil d'administration en novembre 2005 (document GB.294/8/1(Rev.)). Conformément aux directives de l'OIT relatives à l'indépendance, à la crédibilité et à la transparence, la responsabilité de l'évaluation a été confiée à l'Unité d'évaluation². L'évaluation, qui portait sur la période 2000-2005, a été réalisée au milieu de 2006. L'équipe d'évaluation était composée d'un évaluateur principal extérieur et d'un fonctionnaire de l'Unité d'évaluation; aucun des deux n'avait encore eu de liens avec la stratégie.
3. Les informations proviennent de quatre sources principales: documentation relative à certains projets et programmes, et évaluations précédentes; entretiens réalisés au BIT; questionnaires électroniques pour fonctionnaires du BIT et pour personnes bien informées

¹ Résultat 2b.2: les mandats et les principaux partenaires de l'OIT tiennent compte des préoccupations en matière de politique sociale et d'emploi dans la politique des investissements publics et privés consentis au secteur des infrastructures et de la construction. Extrait du *Programme et budget pour la période biennale 2006-07*.

² C'est un résumé du rapport d'évaluation intégral, qui peut être consulté sur le site www.ilo.org/eval.

de l'extérieur (fonctionnaires d'autres institutions des Nations Unies, consultants bilatéraux ou consultants pour des programmes); et missions sur le terrain en Asie du Sud-Est et en Afrique australe (des études de cas par pays ont été réalisées en Afrique du Sud, au Cambodge, à Madagascar et aux Philippines).

II. Vision et stratégie

4. Le programme d'appui à l'investissement à forte intensité d'emploi a été créé au milieu des années soixante-dix dans le cadre de l'action entreprise par l'OIT pour lutter contre la détérioration de la situation de l'emploi dans les pays en développement, et comme réponse à des situations d'urgence. Le programme d'investissement dans l'emploi s'est considérablement élargi dans les années quatre-vingt; à la fin de la décennie, il représentait une part importante du programme de coopération technique de l'OIT. Au début des années quatre-vingt-dix, l'OIT a accordé un faible rang de priorité à la SIIE, d'où une réduction de la dotation en personnel et des ressources.
5. A partir de la fin des années quatre-vingt-dix, la stratégie d'investissement à forte intensité d'emploi (SIIE) a évolué vers le niveau politique afin de rattacher la politique aux institutions financières internationales, et vers la création de partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies (par exemple, UNOPS, PAM, PNUD et ONU-Habitat) et avec des établissements d'enseignement nationaux. C'est une stratégie qui favorise l'élaboration de politiques et la création de petites entreprises, et encourage les communautés à trouver le moyen d'accéder aux ressources productives et aux services sociaux. On considère que les ingrédients nécessaires pour obtenir des effets à long terme sont essentiellement les capacités nationales durables et un environnement politique favorable.
6. Le tableau 1 reproduit en annexe présente une ventilation des ressources imputées au budget ordinaire depuis 2000. Les dépenses au titre de la SIIE ont représenté à peu près 20 à 25 pour cent des ressources extrabudgétaires allouées aux activités en faveur du travail décent. Par contre, pendant une bonne partie de la période d'évaluation, le budget ordinaire de l'OIT couvrait 4 à 5 pour cent du budget ordinaire du Secteur de l'emploi.
7. Conformément au nouveau cadre d'action de l'OIT qui a commencé en 2000, l'approche de la SIIE a évolué vers une stratégie intégrée d'appui à des activités organisationnelles complémentaires; une réorganisation a conduit à l'aligner sur la réponse aux crises; par la suite, la nouvelle configuration a évolué dans le sens d'un ancrage plus net dans les stratégies d'emploi. En mars 2006, l'unité qui soutenait cette stratégie (EMP/INVEST) se trouvait au Département des politiques de l'emploi, nouvellement créé.

III. Constatations et enseignements tirés

Constatations générales

8. L'évaluation a permis de constater que la SIIE emploie un éventail impressionnant de techniques efficaces et de données d'expérience et qu'elle a remporté de nombreux succès au niveau des pays au cours des 25 dernières années. Le personnel affecté aux programmes a été et est toujours particulièrement dévoué, et a accompli un travail fort louable. La SIIE se situe dans un domaine où ses techniques et services ont désormais acquis une grande visibilité politique. Dans un certain nombre de pays, elle a opéré des avancées importantes sur la voie de la rationalisation des techniques dans toute la série de décisions concernant les investissements dans les infrastructures. Les résultats ont été assez encourageants dans

les environnements où les gouvernements ont délibérément pris la décision de promouvoir la SIIE comme une autre stratégie de lutte contre la pauvreté et le chômage (c'est notamment vrai de trois pays parmi ceux qui ont fait l'objet d'une étude de cas). Le plus difficile est d'engager un effort concerté pour passer à une autre échelle et intégrer les politiques et programmes d'investissement à forte intensité d'emploi.

La SIIE s'appuie sur les avantages comparatifs et le positionnement stratégique de l'OIT, mais il lui manque la force de levier requise pour opérer un changement à grande échelle

9. On relève de plus en plus d'indices confirmant que les approches à forte intensité d'emploi acquièrent une plus grande visibilité politique, en particulier en Afrique, et que l'on recourt généralement à l'investissement dans la création d'infrastructures comme l'un des principaux moyens de réduire la pauvreté. Le débat sur l'emploi, la croissance et la mondialisation s'est également intensifié depuis la publication du rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. De nombreux donateurs ont de nouveau marqué leur intérêt pour l'investissement dans la création d'infrastructures de nature à générer des activités économiques rurales et à dynamiser des moyens de subsistance.
10. La SIIE de l'OIT reste très valable du point de vue de l'effort de développement à produire sur la base d'une plus vaste concertation internationale, notamment en raison de l'accent qu'elle met sur l'emploi, la réduction de la pauvreté et la protection des travailleurs dans la création d'infrastructures grâce à l'application de normes. Son créneau se situe au niveau des vastes connaissances et données d'expérience qu'elle diffuse par le biais de services consultatifs et d'information, par la formation et à travers d'autres formes d'appui. Ce savoir-faire est également bien utile lorsqu'il s'agit d'apporter une réponse dans une situation d'urgence au sortir d'une crise.
11. L'OIT a le mandat et les compétences pour réaliser les objectifs du programme, mais ne dispose pas de la force de levier nécessaire pour susciter des changements de politiques et des changements institutionnels sans un engagement et un soutien plus fermes de la part des institutions les plus influentes aux niveaux mondial, régional et national. Pour intégrer l'approche SIIE dans tous les domaines du développement des infrastructures, il faut convaincre les gouvernements et les principaux prêteurs de modifier leurs politiques et leurs pratiques.
12. En somme, l'OIT en tant qu'organisation a obtenu des résultats importants. Cependant, si elle a le mandat et les compétences techniques, en revanche, elle n'a pas la force de levier institutionnel nécessaire pour déclencher d'importants changements de politique à grande échelle.

L'action régionale et mondiale n'a pas encore intégré les approches à forte intensité d'emploi dans les principaux organismes de développement

13. Ainsi qu'il est précisé dans son approche, la SIIE vise à convaincre, aux niveaux mondial et régional, les principaux organismes de promouvoir et faire connaître, en matière d'investissements dans la création d'infrastructures, les approches fondées sur l'emploi et les ressources locales, et de mobiliser des ressources à cette fin. On peut dire que l'OIT est active dans ce domaine technique aux niveaux régional et mondial, conjuguant ses efforts avec ceux d'éminents groupes de travail. Le Bureau a travaillé avec des réseaux

universitaires et des réseaux d'instituts de recherche, notamment pour promouvoir davantage la connaissance et les activités de sensibilisation fondées sur la connaissance. L'OIT a travaillé avec des partenaires des Nations Unies et des associations professionnelles pour orienter aussi bien les changements à opérer dans les systèmes d'achat que les interventions à effectuer au niveau communautaire.

14. Cependant, son influence semble être limitée par l'inconstance de son engagement, elle-même imputable à l'insuffisance des ressources. Compte tenu de son vaste programme de coopération technique au niveau des pays, l'effort porte essentiellement sur une gestion efficace de ces interventions. Les stratégies et les partenariats ont été élaborés de manière inégale aux niveaux régional et mondial. Cela tient en partie à la nécessité de concilier des processus opérationnels divers avant la formalisation des mémorandums d'accord avec les partenaires des Nations Unies et les institutions financières internationales. Les mandats n'exploitent pas pleinement au niveau mondial leur potentiel pour promouvoir dans tous les Etats Membres les initiatives prises au titre de la SIIE dans des domaines tels que l'établissement de bonnes pratiques pour la passation de marchés à petite échelle et la surveillance au niveau communautaire.

La stratégie opérationnelle et les interventions au niveau des pays sont techniquement irréprochables et très appréciées

15. Les stratégies opérationnelles sont fondées sur des «points d'ancrage» bien définis. En soi, la SIIE se traduit par une approche à trois étages (micro, méso et macro), des interventions étant requises à chacun de ces trois niveaux, lesquels se renforcent mutuellement. La mise en œuvre intégrale de l'approche SIIE, dont la pleine application s'appuie sur une évaluation des besoins, sur des projets de démonstration et sur un renforcement des capacités des secteurs public et privé, s'inscrit dans un calendrier couvrant une longue période d'au moins cinq à sept ans et pouvant aller jusqu'à douze ans, au terme de laquelle cette stratégie laissera la place à un programme assez viable.
16. Des observateurs extérieurs indépendants ont signalé, à propos de nombreuses activités, que des succès majeurs avaient été remportés à court terme: les projets ont permis de multiplier les créations d'emplois et d'accroître les revenus dans les zones rurales; on a relevé une bonne participation des femmes, et les matériels élaborés ainsi que la formation dispensée se sont avérés très efficaces, en particulier le système de planification intégrée de l'accessibilité rurale. Au niveau des projets, de nombreux éléments attestent que les interventions sont très appréciées en tant que mécanismes aptes à réduire la pauvreté par l'emploi et par une dynamisation de l'activité économique locale. De même, la contribution de ce système à l'établissement d'un groupe de petits entrepreneurs laisse augurer d'une deuxième série d'effets générateurs de revenus.
17. L'OIT a beaucoup fait pour démontrer l'efficacité des techniques SIIE; néanmoins, certaines préoccupations se sont fait jour. Les méthodes de construction à forte intensité d'emploi préconisées par l'OIT, même si elles sont techniquement irréprochables, ne semblent guère avoir les faveurs de ceux qui craignent, tant aux niveaux national qu'international, le vaste travail de gestion qui en résulterait pour les institutions gouvernementales et leurs fournisseurs, et font également redouter un décaissement relativement lent des fonds. Dans certains pays, on a l'impression que la méthodologie est davantage dictée par les donateurs qu'elle n'est l'affaire de l'Etat bénéficiaire. Enfin, la corruption demeure un problème majeur dans le domaine des investissements consentis aux infrastructures, et il y a une certaine opposition à la plus grande transparence induite par de telles méthodes du fait, notamment, des multiples outils SIIE mis en place pour assurer une gestion efficace et une bonne gouvernance locale.

La SIIE contribue aux cadres nationaux et internationaux de développement existant dans certains pays

18. Outre qu'elle sert directement l'objectif de réduction de la pauvreté inscrit dans les objectifs du Millénaire pour le développement, la SIIE favorise également l'accès aux biens et services fondamentaux qui déterminent l'amélioration des conditions de subsistance des ménages pauvres, essentiellement dans les zones rurales.
19. Du point de vue du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), l'OIT, en tant qu'institution spécialisée, éprouve en général des difficultés à se donner une bonne visibilité, mais les quatre pays visités aux fins d'une étude de cas ont volontiers intégré l'OIT et la SIIE dans le PNUAD (c'est le cas de l'Afrique du Sud), ainsi que le successeur de la SRP, à savoir le Plan d'action de Madagascar. La SIIE est une composante essentielle de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté du Cambodge; elle est aussi intégrée dans les deux derniers plans de développement à moyen terme des Philippines.
20. La SIIE, comme on peut le voir dans l'ensemble de l'OIT, commence à incorporer la nouvelle architecture de l'aide du PNUAD et de la SRP, mais on pourrait faire davantage. La SIIE est également en cours d'intégration dans les stratégies nationales de l'emploi inscrites dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Le tableau 2 énumère les PPTD dans lesquels les plans de mise en œuvre pour 2006 présentent les investissements à forte intensité d'emploi comme une réalisation majeure. Pour l'exercice 2006-07, l'OIT prévoit de mettre en œuvre des éléments de la SIIE dans 35 pays.
21. Depuis cinq ans, l'OIT s'emploie, à des niveaux divers, à promouvoir la SIIE dans une cinquantaine de pays. En tout, près de 50 millions de dollars E.-U. ont été investis depuis 2000 à travers des projets financés avec des ressources extrabudgétaires, plus 5 millions de dollars E.-U. prélevés sur le budget ordinaire. Ainsi qu'il ressort de la figure 1, l'Afrique a reçu la majorité des ressources allouées aux projets.

Éléments confirmant les résultats et l'impact sur les principaux organismes

22. S'agissant de l'impact, l'examen permet de faire plusieurs remarques d'ordre général. Tout d'abord, nombre des aspects positifs de la SIIE sont encore d'actualité, ses outils et ses approches sont toujours valables, mais les difficultés qui ont entravé sa mise au point subsistent aussi. Ce ne sera pas non plus une mince affaire que de convaincre les gouvernements de la nécessité de recourir aux investissements à forte intensité d'emploi et, à cette fin, de créer des institutions et de changer les mentalités. Dans certains pays, la SIIE est restée pendant des années au stade de la démonstration, sans passer à une échelle supérieure, de sorte que certains la perçoivent comme on percevait autrefois les travaux publics en tant qu'offrant des emplois temporaires et précaires et générant des actifs de mauvaise qualité. Le programme n'a toujours pas réussi à se débarrasser de cette vision erronée de son travail. Autre difficulté évidente, les niveaux élevés de corruption liés aux investissements dans les infrastructures, que la SIIE s'efforce de corriger par une gestion financière et contractuelle transparente.
23. Deuxièmement, les partenaires habituels du programme ne sont pas les groupes traditionnels de l'OIT mais ceux qui voient des avantages dans l'approche à forte intensité d'emploi: municipalités, groupes communautaires, petits entrepreneurs, ministères sectoriels, ministères des finances et de la planification et ministères compétents pour la

décentralisation et les collectivités locales. Des études de cas ont mis en évidence l'énorme succès remporté au niveau des projets pour ce qui est de faire adopter les pratiques SIIE par l'ensemble de ces groupes, mais aussi un certain retour aux anciennes pratiques une fois les projets achevés, au moins dans certains pays. Cependant, la volonté et l'engagement politiques évoluent plus nettement dans un sens favorable aux investissements à forte intensité d'emploi et à la création d'infrastructures.

Participation timide des mandants de l'OIT

24. Nombre de réalisations ont vu le jour sans la pleine participation des partenaires tripartites de l'OIT, la nature du programme se prêtant davantage à la participation d'autres partenaires. Le système tripartite traditionnel ne convient pas à toutes les situations de développement, notamment à celle-ci; mais, dès lors qu'ils participaient, les partenaires démontraient un potentiel propre à garantir un plus grand succès. Néanmoins, la SIIE ne bénéficie pas de la masse critique de mandants de poids de l'OIT que requiert une telle initiative; elle s'en trouve de ce fait affaiblie.

IV. Gestion et performance organisationnelle

La coordination et l'intégration de la SIIE au niveau des pays doivent être renforcées

25. Dans le cadre des efforts déployés à l'échelle du Bureau à l'appui de la SIIE, les évaluateurs ont pris note des aspects problématiques touchant à la structure extérieure, essentiellement ceux concernant les chaînes d'autorité dans la prise de décisions, la gestion des ressources et les voies hiérarchiques – officielles et informelles – en matière d'obligation redditionnelle. De même, les initiatives au Cambodge, un pays où l'OIT n'a pas de bureau extérieur, souffrent de l'absence d'une représentation de l'Organisation au niveau national. On a constaté que cela avait pour effet d'inhiber la collaboration et la coordination internes tant pour la planification et la mise en œuvre de projets que pour la mobilisation de ressources.
26. Au niveau administratif, il y a des incohérences entre les activités de base qui prennent trop de temps alors même que l'on est confronté à des demandes pressantes pour tenir les délais. Il y a eu de très nombreux commentaires selon lesquels les conseillers techniques devaient consacrer pas moins de 30 pour cent de leur temps à des tâches administratives.
27. De même, l'appui administratif nécessaire pour promouvoir la collaboration extérieure et les partenariats à long terme aux fins de la SIIE faisait cruellement défaut. Sur le terrain, l'OIT bénéficierait d'une collaboration mieux définie et plus stratégique avec l'UNOPS, le PNUD, l'ONU-Habitat et le FIDA. Pour l'UNOPS et le PNUD en particulier, l'OIT pourrait étudier les moyens d'utiliser leurs capacités administratives locales, ce qui lui permettrait de libérer des capacités pour soutenir ses activités d'assistance technique. A l'heure actuelle, les exemples de collaboration efficace sont quelque peu isolés et la participation de l'OIT s'inscrit dans un trop court terme pour pouvoir intégrer suffisamment l'aspect normatif et le souci de protection dans les approches fondées sur les ressources locales.
28. Il est clair que l'OIT est consciente de ces problèmes qui font l'objet d'une attention constante. Sa structure actuelle ne favorise guère la SIIE. La structure extérieure de l'OIT peut veiller à ce que davantage de spécialistes de l'emploi soient affectés au travail de

terrain, de manière à disposer d'un plus grand potentiel de réflexion stratégique, en particulier dans les programmes et politiques intégrés en matière d'emploi.

Peu d'intérêt pour les pratiques axées sur les résultats et pour les indicateurs de performance

- 29.** Si l'on se fonde sur les objectifs inscrits dans le programme et budget au titre de la stratégie d'investissement à forte intensité d'emploi, on peut dire que l'OIT les a atteints, mais il faut préciser qu'elle l'a fait sur la base de critères plutôt faibles à l'échelle du Bureau. Les indicateurs du programme et budget pour 2006-07 reflètent des résultats essentiels de la stratégie, mais ils ne sont pas bien définis, ou alors ils ne sont pas mesurés avec toute la rigueur nécessaire. La SIIE est axée, pour l'immédiat, sur quatre objectifs prioritaires concernant plus directement les activités opérationnelles et dispose, au niveau des pays, d'une méthodologie de contrôle des résultats; elle est rarement appliquée à cause de ses implications en coûts et en temps. D'une manière générale, l'évaluation a permis de constater la faiblesse du suivi et de l'établissement de rapports sur les progrès réalisés dans le cadre des stratégies appliquées à l'échelon des pays.
- 30.** Au niveau des projets, les méthodologies ne sont pas systématiquement en place pour déterminer la situation de base et les besoins organisationnels en capacités et pratiques durables au sein des institutions nationales. En outre, dans le cas de la passation de marchés, il est recommandé de réaliser des études exploratoires sur les entrepreneurs qualifiés et d'effectuer des évaluations rapides pour déterminer si ces derniers se conforment aux conditions d'emploi de la main-d'œuvre et aux conditions de travail telles qu'elles sont stipulées dans les contrats de construction. En général, lors de l'exécution des contrats, on peut éventuellement moins s'intéresser au «faire» qu'à la «manière de faire», en notant les faiblesses et les risques auxquels il convient de remédier.
- 31.** La SIIE met l'accent qui convient sur la nécessité de permettre aux femmes et aux personnes défavorisées de bénéficier plus facilement des avantages générés par les investissements à forte intensité d'emploi dans la création d'infrastructures au niveau local. Les outils et méthodologies de la SIIE tiennent compte de la différence entre les sexes, même si certains d'entre eux sont susceptibles d'ajustements permettant une meilleure intégration du principe d'égalité entre les sexes. L'amélioration des pratiques de contrôle et de compte rendu rendrait plus visible le différentiel hommes-femmes sur le plan de leur participation et des avantages qu'ils tirent respectivement des interventions, en particulier au niveau des administrateurs, des entrepreneurs et d'autres professionnels.

V. Recommandations

- 32.** La SIIE est incontestablement un succès sur le plan technique, mais la réforme des pratiques institutionnelles ne va pas sans problèmes. Toutes les recommandations figurant dans la présente section traduisent l'idée qu'il faut rechercher de nouvelles approches pour provoquer et accélérer l'intégration aux niveaux mondial et national.

Pour le Bureau:

- La SIIE doit prendre connaissance de la nouvelle architecture de l'aide, tant au sein de l'OIT (PPTD) qu'à l'extérieur (PNUAD, SRP, fonds sociaux, approches sectorielles, soutien budgétaire), pour que, à mesure que l'architecture de l'aide évolue, le Bureau soit disposé à privilégier, autant que possible, la composante emploi de la création d'infrastructures dans les accords de financement. Pour s'assurer que les compétences techniques de l'OIT pour promouvoir l'emploi par la création

d'infrastructures soient bien adaptées aux processus d'analyse et de planification nationaux (notamment pour les politiques nationales de l'emploi et les programmes de garantie de l'emploi), la SIIE devrait inscrire son action dans le cadre du développement des Nations Unies et l'accompagner de propositions intégrées concernant le développement rural et la planification de l'emploi. La SIIE devrait accorder la priorité aux situations dans lesquelles elle peut rattacher son action aux SRP-PNUAD et aux PPTD, et utiliser les fonds disponibles pour amplifier ses programmes, avec le soutien des gouvernements.

- Le Bureau devrait se fixer un objectif plus précis pour son travail et s'inspirer davantage de la demande. Dès le début, il convient d'adopter le principe de «montée en puissance» et de l'intégrer dans la programmation en planifiant des étapes ambitieuses. Les Etats Membres doivent savoir que la SIIE est un produit qui a été dûment éprouvé et testé pendant de nombreuses années. Si les gouvernements souhaitent profiter de ses services, ils doivent s'engager à franchir certaines étapes afin que le Bureau puisse accélérer le processus de désengagement de ses responsabilités. De même, il convient de mettre fin à la SIIE dans les pays peu enclins à s'accommoder d'un système de priorités contraignantes et dont les gouvernements ne souhaitent pas avoir de priorité intégrée au plan national.
- L'OIT doit considérer son rôle dans la SIIE comme étant celui d'une institution spécialisée des Nations Unies mandatée pour fournir des outils, des normes et des conseils sur les politiques à suivre. Cela implique des efforts plus importants de recherche de financements extrabudgétaires centrés sur l'expérimentation et la mise au point de bonnes pratiques, ainsi qu'une collaboration plus étroite avec les agents d'exécution susceptibles d'assurer une présence sur le terrain (par exemple des ONG).
- Le dialogue avec les donateurs devrait être orienté vers des domaines tels que l'appui budgétaire, et la SIIE devrait créer des alliances avec les services gouvernementaux compétents. S'agissant de l'appui budgétaire, les donateurs apportent leur soutien financier à de bons plans nationaux d'intégration sociale et de lutte contre la pauvreté. Par conséquent, les techniques de construction utilisées devraient être examinées par le service gouvernemental chargé de la mise en œuvre et par les ministères de la planification et des finances, qui procéderaient à une analyse de coût-efficacité – axée sur l'emploi – des investissements et des politiques budgétaires.
- Pour mieux soutenir la SIIE, le Bureau devrait créer des partenariats de plus longue durée et plus stratégiques avec des institutions telles que l'UNOPS, le PNUD, l'ONU-Habitat, le FIDA et l'UE, et l'OIT devrait travailler avec ces institutions comme moyen de diffuser les techniques et la philosophie propres à la SIIE.
- Les grands argentiers du développement international qui financent la création d'infrastructures devraient conclure avec l'OIT des mémorandums d'accord portant sur une collaboration dans ce domaine. Une telle collaboration permettrait éventuellement d'influer sur les grands investissements dans le domaine de la construction, de telle manière qu'un pourcentage soit axé sur la création d'entreprises locales, la dynamisation des économies locales et la création d'emplois au plan local. L'OIT devrait œuvrer en faveur de procédures et pratiques de passation de contrats propres à promouvoir des emplois décents tout en permettant à des entreprises locales d'obtenir des contrats de construction, ou exiger que les grandes sociétés internationales de construction qui emportent les contrats dans les pays en développement travaillent davantage avec l'industrie locale.
- La SIIE est mal connue et ses succès manquent de retentissement, d'où la nécessité de produire un effort plus important de documentation et de communication.

- La SIIE devrait viser en priorité à développer la demande de prestations par l'industrie locale de manière à obtenir une plus grande part de contrats. On peut mettre davantage l'accent sur les incitations commerciales et être plus attentif aux besoins des entreprises (grâce à une analyse de coût-avantages). L'équipe SIIE devrait collaborer plus étroitement avec les services du BIT compétents pour la création d'entreprises et d'emplois.
- Il convient d'accorder plus d'importance à un compte rendu régulier des résultats. Le Bureau devrait assurer une base d'information solide, notamment à l'appui d'une évaluation de la stratégie, ce qui requiert une masse importante d'informations. Il faut assurer, tant à l'échelle mondiale que nationale, un suivi plus systématique de la stratégie et des progrès accomplis dans le temps, en particulier dans le cadre des différents projets mis en œuvre.
- Il convient, dans une certaine mesure, d'améliorer l'intégration du principe d'égalité entre les sexes: faire une plus grande place aux femmes dans les fonctions de spécialistes techniques, entrepreneurs et gestionnaires; former les fonctionnaires à des modalités de passation de marchés au plan local qui soient respectueuses de l'égalité entre les sexes; intégrer plus explicitement les aspects de disparité selon le sexe et de vulnérabilité dans les plans d'accessibilité rurale intégrée, et présenter plus régulièrement des taux de participation ventilés par sexe et par groupe vulnérable.

Pour les gouvernements des Etats Membres et les organisations d'employeurs et de travailleurs:

- Les gouvernements devraient prendre conscience que la SIIE reflète 25 années d'expérience et de techniques éprouvées et testées; ils devraient être disposés à prendre les mesures nécessaires pour en assurer le succès selon un strict calendrier à étapes. Cette recommandation est faite dans le contexte de la nouvelle architecture de l'aide au développement où la communauté des donateurs déploie des efforts raisonnables pour soutenir de plus près et de manière harmonisée les priorités nationales.
- Les organisations d'employeurs et de travailleurs pourraient apporter une contribution plus importante à la SIIE. Les organisations d'employeurs devraient travailler à une stratégie ciblée visant à identifier les insuffisances dans les politiques institutionnelles et à déterminer les compétences, les mesures d'incitation et les pratiques requises pour offrir des débouchés à un grand nombre de petites entreprises. Cela pourrait être un créneau où l'on s'attacherait à convaincre les entrepreneurs ou les chefs d'entreprise de s'engager plus résolument, ou à encourager la formation pour l'acquisition de certaines compétences, notamment celles qui permettent de soutenir les mesures prises par le gouvernement en faveur de l'emploi.
- Les organisations de travailleurs devraient également identifier les créneaux d'action qu'elles pourraient occuper, notamment les services d'appui aux groupes de chômeurs, les services de conseil sur les normes du travail et les services d'information sur les possibilités d'emploi grâce au fonctionnement en réseau avec d'autres groupes. La collaboration au niveau communautaire devrait cibler la surveillance locale des pratiques d'achat et de passation de marchés.

VI. Commentaire du Bureau sur l'évaluation indépendante

33. Le Bureau a pris connaissance avec intérêt des conclusions et des recommandations figurant dans le résumé de l'évaluation indépendante des stratégies d'investissement à forte intensité d'emploi de l'OIT. D'une manière générale, le Bureau accepte les conclusions concernant l'approche et l'impact du Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), et approuve les recommandations concernant ses futures orientations.
34. Le rapport d'évaluation reconnaît l'éventail impressionnant de techniques mises au point et la richesse de l'expérience acquise par le programme au cours des vingt-cinq dernières années; il souligne également son impact dans les pays, sa contribution à la réalisation des objectifs mondiaux comme les OMD, et sa souplesse face à l'évolution du contexte du développement.
35. Le rapport montre bien que les investissements dans les travaux d'infrastructure sont aujourd'hui l'un des principaux outils de lutte contre la pauvreté et bénéficient à ce titre d'un intérêt croissant de la part des milieux politiques. L'évaluation et le débat auquel elle donne lieu offrent donc l'occasion de mettre la SIIE encore davantage au service de la promotion de l'Agenda du travail décent.
36. Le rapport d'évaluation indique également que les mandants tripartites de l'OIT peuvent apporter une contribution stratégique supplémentaire à la consolidation et à l'élargissement des stratégies d'investissement à forte intensité d'emploi dans les projets d'infrastructure des pays.
37. Le Bureau pourra fonder son travail de suivi sur les observations et propositions suivantes.
38. Le rapport reconnaît la valeur de la SIIE, tant au niveau des grandes orientations que sur le plan opérationnel, et souligne l'importance du travail accompli dans le cadre du programme, tant pour l'élaboration de programmes nationaux opérationnels que pour la conception, avec d'autres partenaires dans le domaine du développement, des outils et des méthodes nécessaires à la mise en œuvre des stratégies d'investissement à forte intensité d'emploi. Quant à la remarque selon laquelle il serait possible de mieux tirer parti de la SIIE pour les programmes d'investissements en faveur de la création d'emplois qui bénéficient de l'appui d'autres partenaires, notamment les organisations du système des Nations Unies et les institutions financières internationales (IFI), le Bureau fait observer qu'il existe de nombreux exemples de collaboration faisant appel aux approches et aux méthodes de l'OIT – tel est notamment le cas de la collaboration avec des banques régionales (par exemple avec la Banque asiatique de développement (BAsD) sur les fonds fiduciaires pour la réduction de la pauvreté, avec la Banque de développement de l'Afrique australe sur les programmes communautaires) ou avec des organismes des Nations Unies (par exemple le Programme alimentaire mondial (PAM) et ONU-Habitat). Le Bureau reconnaît cependant qu'il est nécessaire de renforcer et d'élargir la coopération avec les organisations du système des Nations Unies, les IFI et les partenaires dans le domaine du développement pour faciliter l'évaluation de l'impact sur l'emploi et du climat des investissements, aider au développement des infrastructures et intervenir dans tous les domaines dans lesquels il est possible de renforcer l'impact des politiques suivies.
39. Le rapport d'évaluation recommande à l'OIT d'accorder la priorité aux situations où les stratégies d'investissement à forte intensité d'emploi s'articulent aux DSRP, au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et aux PPTD. Le Bureau considère les stratégies d'investissement à forte intensité d'emploi comme un catalyseur qui permet de mener une action intégrée dans le cadre des PPTD. Le document d'orientation qui examine

les moyens de rendre opérationnelle la composante emploi des programmes par pays de promotion du travail décent (document GB.295/ESP/1: Stratégies d'emploi pour les programmes par pays pour un travail décent: concepts, approches et outils pour la mise en œuvre de l'Agenda global pour l'emploi), examiné par le Conseil d'administration en mars 2006, prévoit que le Bureau continue d'évaluer systématiquement le rôle joué par la SIIE dans chaque PPTD, ce qui lui permettra d'examiner plus en détail comment il serait possible de mieux l'intégrer dans les grandes orientations nationales.

40. Le rapport d'évaluation préconise une plus grande sélectivité et recommande notamment d'accorder plus d'attention aux filières de projets stratégiques qu'à la gestion opérationnelle des programmes – avec son cortège de lourdeurs administratives. Le Bureau constate que l'avantage comparatif de la SIIE réside dans sa capacité d'associer conseils et impact opérationnel au moyen de projets ayant valeur d'exemple, et note que la mise en œuvre de ces projets et de ces programmes se fait de plus en plus à l'intérieur de cadres de développement nationaux reconnus. Le Bureau fera le nécessaire pour explorer toutes les modalités de collaboration possibles avec les organismes des Nations Unies et les autres partenaires dans le domaine du développement. Dans la pratique, il n'est pas toujours possible de dissocier les aspects stratégiques, techniques et administratifs que comporte l'élaboration des projets.
41. Le Bureau souscrit à la recommandation selon laquelle il convient d'élargir le programme et de mobiliser, dans un but stratégique, des ressources extrabudgétaires supplémentaires pour lui permettre de réaliser ses ambitions, s'agissant du développement continu des connaissances et du maintien du rôle de l'OIT comme centre d'excellence. Le Bureau fait toutefois observer qu'il y a un lien direct entre les ressources du budget ordinaire allouées au programme et sa capacité à mobiliser des ressources extrabudgétaires.
42. Le Bureau fait observer que le rapport d'évaluation n'approfondit pas suffisamment la question de la réponse à donner aux situations de crise. Il importe de rappeler que les mandants font de plus en plus appel à l'OIT pour des interventions rapides permettant d'assurer la reconstruction après des crises et pour la SIIE, qui joue un rôle stratégique essentiel dans la réponse intégrée de l'OIT. S'il est vrai que cette capacité à prendre des mesures à court terme suppose une forte mobilisation des ressources, l'expérience montre que ces programmes de sortie de crise peuvent représenter un investissement des plus rentables à long terme.
43. En résumé, le Bureau compte demander au siège et aux bureaux extérieurs de poursuivre l'analyse de ce rapport, en vue de renforcer les activités de l'OIT dans les domaines suivants:
 - i) promouvoir l'évaluation systématique de l'impact sur l'emploi des politiques et programmes publics et privés d'investissement afin de renforcer la sélectivité de la SIIE et de promouvoir le développement de filières de projets stratégiques;
 - ii) renforcer la politique de conseil intégrée et autres outils utilisés par le Bureau dans les domaines de la création d'emplois et de la protection sociale en promouvant des programmes d'investissements publics et communautaires de qualité et à fort rendement en tant que mécanismes de transferts sociaux;
 - iii) renforcer le rôle du secteur privé dans la création d'emplois, en promouvant le développement de la petite entreprise locale, en améliorant les politiques et les pratiques en matière de sous-traitance et d'achat, et en intégrant la création d'emplois dans les stratégies économiques et financières des émetteurs et des destinataires des investissements directs étrangers;

- iv) renforcer la visibilité de la SIIE dans les programmes mondiaux et régionaux, et améliorer la stratégie de communication et de sensibilisation.

44. La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration d'approuver les domaines d'action prioritaires qui viennent d'être évoqués et de prier le Directeur général de prendre en considération les constatations et recommandations ci-dessus, ainsi que les délibérations de la commission, en vue de financer à hauteur nécessaire les priorités stratégiques énoncées plus haut, y compris au moyen de décisions relatives à la programmation et à la budgétisation.

Genève, le 6 octobre 2006.

Point appelant une décision: paragraphe 44.

Annexe

Tableau 1. Allocations annuelles à EMP/INVEST de ressources prélevées sur le budget ordinaire et de recettes au titre de l'appui au programme en milliers de dollars E.-U. (à leur cours actuel)

Exercice	Nombre de postes		Budget ordinaire			Recettes au titre de l'appui au programme	Total
	P	SG	Personnel	Hors personnel	Total		
2000-01	3	2	884	193	1 077	650	1 727
2002-03	3	2	1 095	202	1 297	562	1 859
2004-05	3	2	1 371	178	1 549	610	2 159
2006-07	3	2	1 346	183	1 529	303	1 832

Source: BUDGET, documents relatifs au programme et budget.

Tableau 2. Ventilation des interventions majeures effectuées au niveau des pays sur la base des plans de mise en œuvre pour 2006-07, par domaine d'action

Pays	Principaux domaines d'action – Agenda global pour l'emploi, «Document d'orientation»	Emploi et investissements	Infrastructures pour l'emploi et le travail décent	Réponse aux crises	Niveau de ressources
Afrique du Sud	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑		***
Burundi	2, 3, 4, 6		☑	☑	*
Cameroun	1, 2, 3	☑	☑		**
Congo	1, 2, 3	☑	☑		*
Egypte	2, 3, 4	☑	☑		*
Ethiopie	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑	☑	**
Gabon	1, 2, 3	☑	☑		*
Ghana	1, 2, 3	☑	☑		*
Kenya	1, 2, 3	☑	☑		*
AFRIQUE Madagascar	1, 2, 3, 5	☑	☑		***
Mali	1, 2, 3, 5	☑	☑		***
Mauritanie	2, 3		☑		*
Mozambique	1, 2, 3, 5	☑	☑		*
Rép. dém. du Congo	2, 3, 4, 6		☑	☑	*
Rwanda	2, 3		☑		**
Somalie	2, 3, 4, 5, 6		☑	☑	***
Soudan	2, 3, 4, 5, 6		☑	☑	*
Zambie	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑		*
Zimbabwe	2, 3		☑		*
Région Afrique	1, 2, 3, 4, 5, 6	☑	☑	☑	*

	Pays	Principaux domaines d'action – Agenda global pour l'emploi, «Document d'orientation»	Emploi et investissements	Infrastructures pour l'emploi et le travail décent	Réponse aux crises	Niveau de ressources
GRANDE ASIE	Afghanistan	1, 2, 3, 5		☐		**
	Azerbaïdjan	2		☐		*
	Cambodge	1, 2, 3, 5		☐		***
	Indonésie	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	***
	Iraq	1, 4, 6	☐		☐	*
	Rép. dém. pop. lao	2, 3, 5		☐		**
	Népal	1, 2, 3, 5	☐	☐		*
	Pakistan	4, 6			☐	*
	Sri Lanka	2, 3, 4, 5, 6		☐	☐	***
	Asie du Sud	1, 2, 3, 4, 5, 6	☐	☐	☐	*
AMERIQUES	Bolivie	1, 2, 3,		☐		*
	Brésil	1, 2, 3	☐	☐		*
	Guatemala	1, 2, 3, 4	☐	☐	☐	*
	Haïti	4, 6		☐	☐	*
	Honduras	1, 2, 3	☐	☐		*
	Nicaragua	1, 2, 3, 4	☐	☐		*
	Paraguay	1, 2, 3	☐	☐		*

Légende: Principaux domaines d'action, Secteur de l'emploi (document GB.295/ESP/1/1):

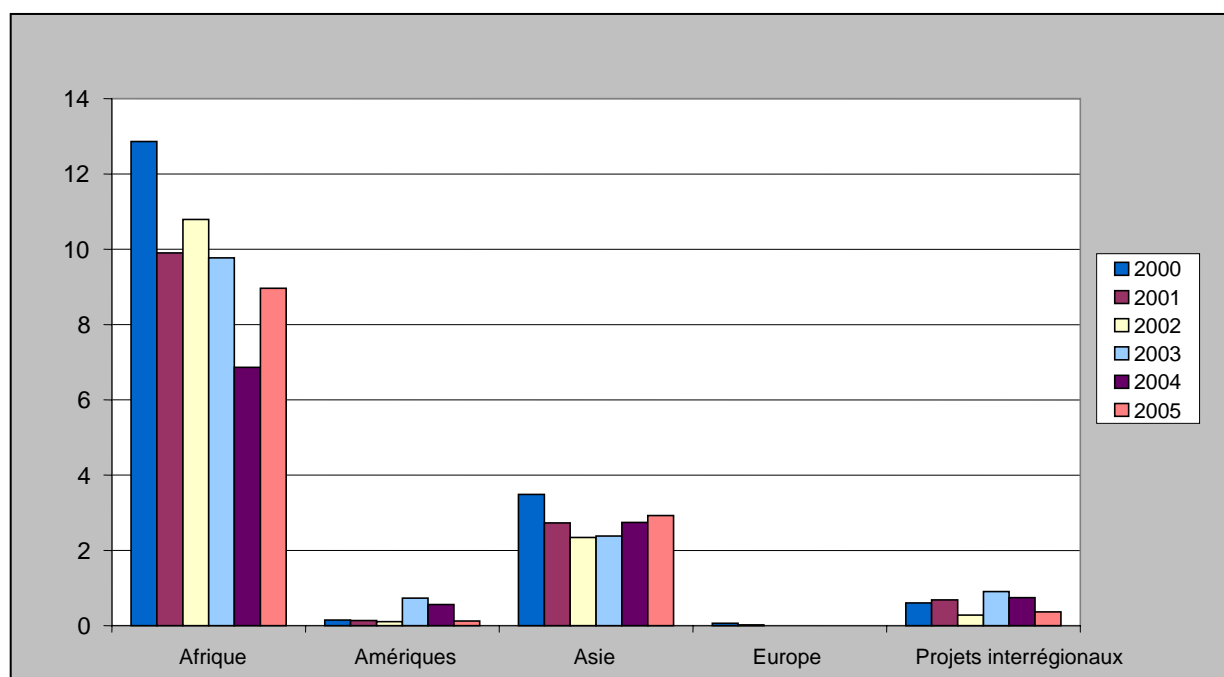
1. Politiques économiques visant l'emploi à développer
2. Compétences, technologie et employabilité
3. Développement de l'entreprise
4. Institutions et politiques du marché du travail
5. Gouvernance, autonomisation et capital organique
6. Protection sociale

Niveau de ressources (budget ordinaire et ressources extrabudgétaires):

* = < 500 000 dollars E.-U. ** = 500 000 – 2 000 000 dollars E.-U. *** = > 2 000 000 dollars E.-U.

Source: Etabli par EVAL (sur la base des données IRIS/SMM) et EMP/INVEST.

Figure 1. Allocations annuelles de ressources extrabudgétaires aux projets d'investissement à forte intensité d'emploi, par région (en millions de dollars E.-U.)



Source: CODEV.