

SPF - Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération
au Développement

**Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération belge au
Développement**

L'évaluation du Cadre Stratégique Commun
Travail Décemment

Résumé – Novembre 2020



Résumé de l'Évaluation CSC travail Décent

Contexte, objectif et approche de l'évaluation

Le Service de l'Évaluation Spéciale (SES) a programmé, durant l'année 2020, une évaluation du Cadre Stratégique Commun (CSC) thématique sur le travail décent. L'arrêté royal (AR) du 11 septembre 2016 relatif à la coopération non gouvernementale introduit les CSC comme instrument pour la Coopération au développement belge. L'AR du 11 septembre 2016 dote les CSC d'un cadre juridique et décrit les éléments minimaux que celui-ci doit contenir. **L'objectif principal d'un CSC** est d'augmenter l'impact des interventions de coopération dans la mesure où le CSC doit permettre que 1) une coordination et une concertation plus poussées soit établies entre les acteurs impliqués ; 2) les acteurs créent des formes efficaces de synergie et de complémentarité ; 3) les acteurs puissent échanger les leçons apprises les uns des autres ; 4) il constitue la base du dialogue stratégique entre le gouvernement et les acteurs de la coopération non gouvernementale (ACNG).

L'arrêté royal de 2016 stipule qu'un CSC peut être construit sur base d'une approche thématique ou d'une approche régionale / géographique. Au moment de cette évaluation, **le CSC Travail Décent était le seul conçu sur base d'une approche thématique.**

Neuf acteurs ont participé à la construction de ce CSC : quatre ONG (WSM, FOS, Solsoc et Oxfam-Solidarité), deux mutuelles (les Mutualités chrétiennes LCM-ANMC et les Mutualités socialistes Solidarité - Socialistische Mutualiteiten), trois instituts de formation syndicale internationale de trois syndicats (l'IEOI-IIAV du syndicat chrétien CSC-ACV, l'IFSI-ISVI du syndicat socialiste FGTB-ABVV et le MSI-BIS du syndicat libéral CGSLB-ACLVB).

L'évaluation présente principalement une dimension d'apprentissage, avec pour but d'examiner quelle valeur ajoutée le CSC a pu créer, quels éléments ont jusqu'à présent contribué à son succès éventuel et quels éléments peuvent être améliorés ou adaptés. Le fait que cette évaluation a porté son focus sur le CSC Travail Décent implique qu'elle n'examine pas la manière dont le thème du travail décent est pris en compte au sein de la coopération belge au développement dans son ensemble, ni la réalisation des programmes (conjoint) mis en œuvre dans le cadre du CSC TD. Un objectif secondaire de l'évaluation était donc de voir quels éléments sont spécifiques au (à ce) CSC thématique et si ces éléments peuvent justifier le choix de mettre en place un CSC thématique.

Cette évaluation a coïncidé avec **l'apparition de la pandémie de la Covid-19**. Plusieurs situations inhabituelles sont devenues réalité à cause de cette pandémie. L'évaluation a été réalisée entièrement en ligne : les entretiens avec des acteurs en Belgique et avec des partenaires locaux des acteurs du CSC TD en Afrique, en Amérique latine et en Asie ; les divers groupes de discussion, les réunions du comité d'orientation ainsi que la restitution finale se sont déroulés entièrement en ligne. Cette modalité a parfois exigé une certaine flexibilité de la part des acteurs impliqués, mais cela s'est déroulé sans heurts et sans problème majeur. Une note méthodologique a été rédigée comprenant un cadre d'évaluation avec un certain nombre de questions d'évaluation qui devaient permettre de vérifier dans quelle mesure le CSC TD est pertinent, efficace, cohérent et efficient ; quels facteurs (de succès) et quelles conditions préalables influencent la réalisation du CSC ; quelles leçons apprises, points d'attention et opportunités peuvent être formulés pour renforcer davantage le CSC TD à l'avenir.

Le CSC Travail Décent et la Théorie du Changement (TdC) qui y est associée

Le CSC TD a été basé sur quatre analyses contextuelles communes (ACC) régionales du travail décent et s'appuie sur quatre piliers : **la création d'emplois, le droit au travail, la protection sociale et le dialogue social**. Ces quatre piliers correspondent aux quatre piliers de l'Agenda du travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT). Au niveau international, le thème du travail décent est aussi reconnu dans l'Agenda 2030 et explicitement inclus dans les Objectifs du Développement Durable sous l'ODD 8.

Le CSC TD n'est pas un programme de développement en soi, mais en tant que cadre stratégique, il vise à ajouter de la valeur et à contribuer à une réalisation plus efficace et cohérente des programmes (conjoints), cofinancés par la Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DGD). La réalisation du CSC TD est visualisée par une théorie du changement (ToC) que les acteurs du CSC TD ont développée conjointement. Les stratégies d'intervention qui doivent y contribuer directement sont brièvement énumérées dans le CSC TD. Il s'agit de trois stratégies centrales :

1 / le renforcement des capacités des partenaires des trois continents du Sud de la planète (niveau local, continental et mondial), 2 / le renforcement du réseautage, de la collaboration et des actions conjointes (synergie) et 3 / des stratégies axées sur le plaidoyer. En outre, 3 stratégies d'intervention sont intégrées de manière plus transversale dans ces stratégies centrales : genre et environnement, dialogue social et apprentissage collectif. Le CSC TD et le TdC sont ainsi opérationnalisés au travers des programmes (conjoints) de coopération des acteurs du CSC TD, en synergie et coopération complémentaire avec de nombreux autres acteurs.

Pertinence du CSC Travail Décent

Un certain nombre d'éléments démontrent **le caractère unique du CSC TD** : une motivation commune à se consulter et à collaborer, plus intensément qu'auparavant, sur le thème du travail décent, une vision commune greffée sur l'Agenda du travail décent de l'OIT, et une approche multi-acteurs pour mettre cette vision en pratique. La démarche proposée dans le CSC TD pour atteindre l'objectif commun est construite sur différents niveaux, à la fois local sur un plan national, mais aussi régional sur un plan continental et international sur un plan mondial.

L'évaluation montre clairement que chaque acteur du CSC TD contribue avec sa propre identité et ses spécificités à un ou plusieurs piliers de l'agenda du travail décent. Ceux-ci sont interdépendants et partiellement réalisés au travers d'actions complémentaires et synergiques, planifiées ou moins planifiées, de ces différents acteurs du CSC. **L'approche multi-acteurs** se concrétise également par la concertation et la coopération, à des degrés divers, avec une grande diversité d'acteurs externes.

Le CSC TD **se distingue clairement des autres CSC géographiques** sur un certain nombre de plans. Cela signifie qu'il n'y a généralement pas de concurrence ou de chevauchement avec ces CSC. En même temps le CSC TD a pu mettre en avant, progressivement, sa complémentarité, son apport propre notamment par ses interventions dans les dialogues stratégiques dans différents pays, par ces offres de formation, d'information, d'élaboration de guide du TD à l'adresse des parties prenantes intervenant au niveau de CSC géographiques. Ceci a consolidé la cohérence de l'approche des acteurs du TD, a renforcé une identité commune des neuf acteurs participants, pour devenir une spécificité forte.

Efficacité du CSC Travail Décent

Un des instruments les plus importants qui, jusqu'à présent, a permis de donner une bonne orientation à l'opérationnalisation du CSC TD, c'est **l'établissement d'une Plate-forme de coordination du travail décent (PCTD)**. Cette plateforme contribue à une concertation effective et à une coordination des activités entre les acteurs du CSC TD tant au niveau opérationnel que stratégique. Outre cette structure de concertation interne, il existe des connexions avec d'autres groupes de travail et réseaux qui ne sont pas inclus dans le CSC TD, mais auxquels la plupart des acteurs du CSC TD participent (activement) en fonction de leur pertinence pour le thème du travail décent.

L'opérationnalisation du CSC TD au moyen des trois stratégies centrales et transversales a lieu à la fois au sein des programmes (conjoint) et entre les programmes. C'est la raison pour laquelle, l'efficacité du CSC TD a donc été mise en évidence dans ce rapport en fonction de la localisation des changements résultant des stratégies d'intervention : en Belgique (comme ce qui est adressé aux décideurs belges), au niveau régional / continental (entre autres avec les partenaires régionaux), au niveau international et au niveau des pays et des partenaires locaux.

Les nombreux exemples examinés lors de l'évaluation montrent que les activités des acteurs du CSC TD en Belgique et sur le terrain **contribuent à la réalisation de l'Agenda 2030** et à la promotion de l'Agenda du travail décent, et donc aussi à l'objectif stratégique et aux sous-objectifs du CSC TD. Les exemples du rapport illustrent que la réalisation des stratégies centrales et transversales ne se fait pas de façon isolée, mais souvent de manière complémentaire et en synergie avec d'autres acteurs externes. L'évaluation montre également que le CSC TD apporte une valeur ajoutée aux partenaires locaux des acteurs du CSC TD, à condition que les actions réalisées dans le cadre du CSC TD partent de ce qui se passe sur le terrain et soient en phase avec les questions de terrain. Bien que **l'intégration du genre** soit certainement incluse par les acteurs de CSC TD dans leurs programmes, aucun exemple n'a été trouvé de sa mise en œuvre en tant que stratégie transversale de manière intégrée dans le contexte du CSC TD.

Il est regrettable que la cellule stratégique du Ministre de la Coopération au Développement n'ait pas fait du thème du travail décent une priorité politique ces dernières années. Pourtant, **le travail décent est inscrit comme thème politique prioritaire** dans la loi belge de coopération au développement du 19 mars 2013. Certaines opportunités n'ont donc pas été exploitées, comme l'élaboration d'une note stratégique sur le travail décent et une meilleure coordination entre les différents acteurs belges du développement sur base d'une telle note. Le dialogue positif et constructif entre la DGD et les acteurs du CSC TD sur le thème du travail décent a quelque peu compensé la réticence perçue au niveau de la cellule stratégique. Le fait que le travail décent soit réaffirmé comme thème politique prioritaire dans la déclaration du 30 septembre 2020 du nouveau gouvernement fédéral crée également des opportunités de progresser à ce niveau.

La trajectoire d'apprentissage collectif, cofinancée par la DGD au travers des Fédérations, a placé, de manière effective, **le thème du climat et de l'environnement** à l'agenda collectif des acteurs du CSC TD. L'apprentissage collectif apparaît le plus efficace lorsqu'il est développé à l'initiative des acteurs du CSC TD eux-mêmes, sans qu'il ne soit toujours qualifié comme tel.

Bien que de nombreux exemples ressortent de l'évaluation qui illustrent les progrès dans la réalisation du CSC TD, cette évaluation arrive trop tôt pour pouvoir se prononcer clairement sur **la mesure dans laquelle le CSC TD atteint ses objectifs**. Les processus qui mènent aux résultats prennent du temps et

sont complexes en raison de la multiplicité des acteurs impliqués et des différents niveaux auxquels ces processus interagissent. Au début de l'évaluation, le CSC TD était fonctionnel depuis à peine trois ans, tout comme les programmes (conjoint), prévus pour durer cinq ans, qui y sont associés. Ce qui ressort clairement de l'évaluation, c'est qu'au cours de la période 2017 à 2019, la coordination de diverses activités, la concertation et les autres initiatives entreprises par les acteurs du CSC TD avec d'autres acteurs belges a conduit à **une plus grande visibilité pour le thème du travail décent**, une contribution claire à propos de ce thème au niveau politique et une meilleure compréhension de ce que le travail décent peut signifier pour sa propre organisation.

Efficiences du CSC Travail Décent

La grande majorité des acteurs conviennent que l'investissement nécessaire en termes de temps, en termes humains et donc en termes financiers pour mettre en œuvre le CSC TD est important et lourd. Le financement de ces charges n'est que très partiellement couvert par un budget spécifique accordé par la DGD. Il peut s'appuyer très partiellement et indirectement sur les coûts de coordination des deux programmes communs, mais il est surtout aussi couvert pour une bonne part par les moyens propres des ACNG qui dans le cas particulier du CSC TD, peuvent pour la plupart s'appuyer sur des organisations plus générales, permettant ainsi de mutualiser des frais de fonctionnement et de personnel. Malgré ces limites de moyens aux regards des investissements attendus, les acteurs du CSC sont unanimes pour qualifier de positif le **rapport coûts-bénéfices** de cette structuration de la coordination autour du TD.

L'évaluation constate un taux d'exécution des programmes élevés dès la première année, en particulier pour les programmes communs (entre 81 et 92%) alors que la nouvelle procédure était enclenchée au cours de cette année de démarrage (2017) avec quelques retards en termes législatifs. Ce taux s'accroît nettement pour les trois programmes au cours de la seconde année permettant à l'ensemble des programmes d'atteindre un taux cumulé d'exécution pour les deux premières années de plus de 88%. La mise en œuvre, les mécanismes de concertation et de coordination, les processus de suivi ont donc été gérés de manière **suffisamment efficiente** pour que le caractère novateur du CSC n'affecte pas (au contraire) la mise en œuvre des interventions sur le terrain.

Cohérence du CSC Travail Décent

La manière dont le CSC Travail Décent est mis en pratique au travers de la plate-forme de coordination du travail décent **favorise la cohérence avec les programmes (conjoint)** des neuf acteurs impliqués, notamment en termes d'objectifs, de stratégies centrales, d'opportunités de synergie et complémentarité et de théorie commune du changement. On retrouve cette cohérence tant au niveau opérationnel que stratégique. La cohérence entre les approches nationales et régionales au sein du CSC Travail Décent est évidente à partir des exemples sur le terrain, mais ne peut être clairement déduite du CSC Travail Décent lui-même. Au moment de l'évaluation, il n'a pas été possible de décider si, et dans quelle mesure, il existe une cohérence entre l'approche du thème du travail décent et d'autres thèmes et secteurs dans le paysage de la coopération au développement, en Belgique et sur le terrain. Le cadre juridique actuel n'insiste pas sur ce point. Cependant, la question peut se poser de savoir si une approche cohérente ou au moins un échange d'expériences et d'expertise plus régulier avec d'autres acteurs, au-delà des limites des thèmes et des secteurs, pas seulement au niveau des pays via les CSC géographiques, devrait être promu. Cela n'a pas été approfondi dans la présente évaluation.

Leçons apprises, conditions préalables/facteurs et points d'attention

Il ressort de cette évaluation que le regroupement des forces des différents acteurs du CSC TD favorise l'atteinte de résultats, certainement au niveau international et stratégique. Tout en préservant aux acteurs leur propre identité et spécificité, un cadre stratégique commun assure une plus grande cohérence entre les différents niveaux : du niveau local au niveau international, du niveau opérationnel au niveau stratégique. Un certain nombre de facteurs spécifiques contribuent au succès du CSC TD : la manière dont les acteurs du CSC s'organisent pour coopérer entre eux, le fait que le nombre d'acteurs participant au CSC TD soit relativement faible et permette ainsi une certaine souplesse de fonctionnement.

Les principaux points d'attention concernent les ressources disponibles limitées pour coordonner et réaliser le CSC TD ; l'utilisation plus marquée de l'intégration du genre comme stratégie transversale dans le contexte du CSC TD ; la coordination, la consultation et l'échange encore limités avec d'autres acteurs belges de la coopération au développement (tels que d'autres ACNG, BIO, Enabel) ; le renforcement de stratégies conjointes par continent ; la réalisation de synergies et complémentarités en fonction des besoins et des questions qui émergent sur le terrain. **Une condition préalable essentielle au succès** est de disposer d'une organisation référente professionnelle, en précisant néanmoins que ce n'est pas seulement le référent mais également tous les membres qui doivent faire un effort pour garantir le succès du CSC TD. D'autres éléments sont d'une importance fondamentale à cet égard : des accords clairs, l'instauration d'une confiance mutuelle, tout comme le fait de garantir l'ouverture et le respect de l'identité, de l'autonomie, de la diversité et du travail de chacun selon le principe de «l'unité dans la diversité».

Afin de consolider et de renforcer encore le succès du CSC TD, les évaluateurs formulent diverses recommandations destinées aux différentes parties concernées.

Recommandations adressées aux neuf acteurs du CSC TD

Le temps dont disposent les acteurs du CSC Travail Dément pour la coordination et la consultation pourrait être optimisé afin de permettre une participation, la plus large possible, de tous les acteurs. Afin de mettre le thème du Travail Dément en évidence de façon encore plus stratégique, il est recommandé d'augmenter la visibilité des actions dans le cadre du CSC TD et d'améliorer la communication externe commune sur des prises de positions communes et d'autres interventions. Dans ce contexte, il serait également opportun de voir comment l'approche multipartite peut être encore renforcée.

L'expertise individuelle et les expériences des acteurs de CSC TD peuvent être encore mieux intégrées au sein de ce CSC. Cela permettra de rendre l'apprentissage collectif à partir des approches existantes plus efficace et de bien identifier les bonnes pratiques et - en tenant compte du contexte - de les reproduire. La théorie du changement (TdC) peut aider à clarifier mieux encore le CSC TD en y ajoutant un bref narratif et en rendant les hypothèses sous-jacentes plus explicites.

Recommandations adressées à tous les acteurs belges du secteur de la coopération au développement

Il est également recommandé d'étudier comment la coopération (stratégique) avec les partenaires locaux et d'autres acteurs peut être renforcée pour soutenir la réalisation des objectifs du CSC TD et ceux des autres acteurs dans le secteur de la coopération belge au développement (et au-delà). Bien qu'il

s'agisse d'une recommandation destinée aux acteurs du CSC TD, elle se veut également plus large : chaque acteur du secteur de la coopération au développement a un rôle actif à jouer et une part de responsabilité à prendre afin d'aider à apporter à la société des changements qui transcendent son propre fonctionnement et ses objectifs.

Pour ce faire plusieurs possibilités existent : impliquer de manière plus forte **les partenaires locaux des ACNG belges** dans le développement et la mise en œuvre du CSC ; stimuler la coordination, la concertation et l'échange d'expertise et d'expériences entre les CSC thématiques et géographiques et avec les différents acteurs de la coopération belge au développement tels que **BIO et Enabel** ; renforcer les CSC géographiques dans une perspective plus stratégique ; capitaliser et diffuser les leçons apprises au moment du développement et de la mise en œuvre des futurs CSC thématiques et géographiques, avec le soutien des Fédérations (même si tous les éléments mentionnés ici ne sont pas obligatoires dans le cadre juridique actuel).

Recommandations adressées aux acteurs belges BIO et Enabel

BIO et Enabel pourraient définir de façon plus explicite comment ils mettent en pratique le thème du travail décent, afin d'identifier plus facilement les opportunités potentielles de concertation, de synergie et de complémentarité avec d'autres acteurs tels que ceux du CSC TD.

Recommandations au Ministre de la Coopération au Développement et à l'Administration qui relève du Ministre de la Coopération au Développement et à ses différents services

Il est recommandé à la (nouvelle) Ministre de la coopération au développement d'inscrire de façon plus ferme le thème du Travail Décent dans l'agenda politique prioritaire, afin que l'approche stratégique de ce thème soit plus uniforme et plus cohérente et afin que l'écart soit réduit entre la manière dont **le niveau politique a** abordé le thème du Travail Décent jusqu'ici et la manière dont la DGD a pu jusqu'à présent intégrer ce thème de manière stratégique et politique dans les contours de la législation. Cela permettrait de mettre en œuvre plus efficacement la loi qui détermine le caractère prioritaire du thème du Travail Décent.

Dans cette optique, **la DGD** peut élaborer une note stratégique sur le Travail Décent, en cohérence avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) et l'Agenda du Travail Décent, et approuvé par **la Ministre**. La DGD peut également plus clairement déterminer ce qu'elle attend des relations entre les CSC géographiques et thématiques. Ceci afin de pouvoir définir plus clairement les attentes futures en matière de concertation, d'échange et de coordination des activités entre les deux types de CSC dans une perspective gagnant-gagnant pour toutes les parties.

Recommandation adressée au Service de l'Évaluation Spéciale (SES)

Le champ de la présente évaluation était limité au CSC Travail Décent et ne couvrait pas l'examen de la thématique du Travail Décent elle-même. En conséquence, les réalisations des autres acteurs belges qui ne participent pas au CSC Travail Décent, mais sont actifs sur ce thème, ont été quelque peu sous-exposées dans cette évaluation. Une étude complémentaire du thème du travail décent, couvrant un spectre plus large d'acteurs belges du secteur de la coopération au développement et déjà programmée par le Service de l'Évaluation Spéciale, peut combler ce déficit et donner un éclairage plus complet sur les diverses approches et réalisations relatives à ce thème. Dans ce contexte, il est donc recommandé

que les termes de référence de cette évaluation plus large soient préparés en cohérence avec l'approche adoptée pour mener la présente évaluation.

+ + + + +