

SPF Affaires Etrangères,
Commerce Extérieur et Coopération

Evaluation des programmes de coopération syndicale
2003-2005

Juillet 2006

Rambøll Management
Avenue d'Auderghem 92
B-1040 Bruxelles
Belgium

Tél.: "(+32) 2 737 9680"
www.ramboll-management.dk

Table des matières

1.	Executive Summary	4
1.1	Evaluation des programmes de coopération syndicale sur base des critères d'évaluation	5
1.2	Réalisation d'un benchmarking	8
1.3	Recommandations	8
2.	Introduction	9
2.1	Le contexte de la mission	9
2.2	Objet de la mission et méthodologie poursuivie	10
2.2.1	Les questions évaluatives	10
2.2.2	Les étapes et techniques utilisées	14
3.	Analyse contextuelle	17
3.1	Le paysage syndical international	17
3.2	Un environnement en mutation	18
3.3	Vers une nouvelle organisation syndicale internationale	19
3.3.1	Quel impact de la mondialisation sur les syndicats ?	19
3.3.2	A problèmes globaux, solutions globales	20
3.4	Enjeux et perspectives	20
4.	La pertinence des actions	22
4.1	Le concept de « pertinence »	22
4.2	Acceptation légale de la pertinence des actions	22
4.3	La pertinence des programmes de coopération syndicale 2003-2005	22
4.3.1	La définition des problèmes	22
4.3.2	La pertinence à l'épreuve du terrain	26
4.3.3	Le caractère pertinent selon la loi de 1999	27
4.4	Conclusions en matière de pertinence	30
5.	Cohérence	31
5.1	La cohérence externe	31
5.1.1	Le contexte fédéral belge	31
5.1.2	La cohérence externe avec l'arrêté royal du 23 décembre 2002	34
5.1.3	La cohérence externe avec la Convention du 10/09/2002 entre l'Etat belge et les Instituts de formation syndicaux (IFSI, IEOI et MSI)	36
5.1.4	Conclusions générales de la cohérence externe relative au contexte belge	37
5.1.5	La cohérence externe : l'OIT	38
5.1.6	La cohérence externe : complémentarité avec des actions de même nature	42
5.1.7	La cohérence externe : concordance avec les actions de WSM	44
5.1.8	Cohérence externe : concordance avec FOS	51
5.2	La cohérence interne	55
5.2.1	La logique d'intervention des programmes	55
5.2.2	Correspondance entre les objectifs du programmes et les actions menées	58

5.2.3	Analyse des cadres logiques	59
5.2.4	Conclusions générales et recommandations sur la cohérence interne	64
6.	Efficacité	66
6.1	Les constats généraux	66
6.1.1	La question de l'efficacité	66
6.1.2	Evaluation des réalisations et résultats sur base documentaire	66
6.1.3	Evaluation des réalisations et résultats sur base des missions de terrain	67
6.2	Vers une approche orientée « résultats »	70
6.3	Pistes et réflexion sur les indicateurs de résultats	71
6.4	Conclusions	72
7.	La sensibilisation des adhérents	74
8.	D'autres questions évaluatives	76
8.1	Evaluation de la durabilité	76
8.1.1	Durabilité des structures syndicales	76
8.1.2	Durabilité des résultats	77
8.2	Evaluation de l'efficacité des programmes de coopération syndicale	78
8.3	Evaluation de l'utilité des programmes de coopération syndicale :	78
8.3.1	Afrique du Sud	78
8.3.2	République Démocratique du Congo	79
8.3.3	Rwanda	79
9.	Partenariats et synergies	81
9.1	Analyse des partenariats	81
9.1.1	Partenariat IFSI	81
9.1.2	Partenariat IEOI	82
9.1.3	Partenariats MSI	83
9.1.4	Evaluation de la pertinence du choix du partenaire	84
9.2	Les interactions entre organisations syndicales	85
9.2.1	Les partenariats Nord-Sud	85
9.3	Au-delà des partenariats Nord-Sud	86
9.3.1	Les relations entre organisations syndicales belges	86
9.3.2	Améliorer la communication interne au niveau des syndicats du sud	87
9.4	Synergies	87
10.	La qualité des processus	88
10.1	Conclusions	91
11.	Méthodologie de suivi et d'évaluation	93
11.1	Les rapports de suivi	93
11.2	La méthodologie utilisée	93
11.3	Les processus d'évaluation	94
11.4	Conclusions	95
12.	Conclusions	96
13.	Benchmarking	106
13.1	Introduction	106
13.2	Présentation des programmes et des acteurs	107

13.2.1	Pays-Bas	107
13.2.2	Danemark	108
13.2.3	Les programmes multilatéraux	110
13.3	Les thèmes étudiés	116
13.3.1	Le dialogue syndicat-administration	116
13.3.2	Les cadres stratégiques	119
13.3.3	Niveaux d'exigence quant à l'élaboration des programmes	123
13.3.4	Niveaux d'exigence quant aux rapports à fournir	124
	Conclusions du Benchmarking	127
14.	Recommandations	130
15.	Liste des abréviations	135
16.	Annexes	138
	Annexe 1 : Liste de contacts	139
	Annexe 2 : Les objectifs du Millénaire	141
	Annexe 3: L'approche du "cadre logique"	142
	Annexe 4 : Le caractère pertinent selon la loi de 1999	147
	Annexe 5: Tableaux de correspondance avec la loi de 1999	151
	Annexe 6 : La Convention du 10/09/2002 entre l'Etat belge et les organisations syndicales	155
	Annexe 8 : La complémentarité WSM/IEOI	170
	Annexe 9: La complémentarité IFSI/FOS	174
	Annexe 10: La complémentarité IFSI/FOS	176
	Annexe 11: Logique d'intervention des programmes	178
	Annexe 12 : Lien entre choix stratégiques et actions	181
	Annexe 14 : Schéma organisationnel du Conseil LO/FTF	188
	Annexe 15 : Formulaire type de demande de candidature mis en place dans le cadre des Lignes Directrices adoptées par les syndicats nordiques et hollandais	189

1. Executive Summary

Depuis 2002, les programmes de coopération non gouvernementale, cofinancés par la DGCD, se sont enrichis de nouveaux acteurs dits indirects : les organisations syndicales belges.

Cette nouvelle forme de collaboration s'est concrétisée sous la forme d'accords passés entre la DGCD et l'Institut d'Education ouvrière internationale (IEOI) rattaché à la CSC, l'Institut de Formation syndicale internationale (IFSI) rattaché à la FGTB et le Mouvement pour la Solidarité Internationale (MSI) rattaché au syndicat libéral.

Ces accords ont abouti à la mise en place de programmes de coopération syndicale triennaux (2003-2005) au terme desquels était prévue une évaluation globale de l'action menée par les organisations syndicales.

Celle-ci a été confiée, en décembre 2005, au bureau d'étude RAMBOLL MANAGEMENT BRUSSELS par le SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement, avec pour objectif de réaliser une analyse évaluative de la conception et de la mise en œuvre des programmes de coopération syndicale belge sur la période 2003-2005.¹

Il a été choisi de baser l'approche méthodologique sur l'examen de grandes questions évaluatives génériques telle que les questions de pertinence, de cohérence, d'efficacité, d'efficience, d'utilité et de pérennité des programmes, chacune faisant l'objet d'un traitement spécifique au travers d'un chapitre ou d'un paragraphe distinct. L'autre versant de l'évaluation a par ailleurs consisté à ancrer l'analyse dans une perspective orientée « processus ».

Les techniques évaluatives utilisées relèvent de plusieurs ordres :

- Des analyses documentaires
- Des entretiens
- Des vérifications de terrain (3 missions...)
- Un séminaire sur les processus et les finalités de la coopération syndicale
- un benchmarking des programmes de coopération syndicale danois et hollandais

Enfin, il convient d'évoquer au préalable les limites de la méthodologie suivie :

- l'évaluation des résultats obtenus, et par voie de conséquence, l'évaluation de l'efficience, de la durabilité et de l'utilité, ont été confron-

¹DGCD : http://www.dgcd.be/fr/acteurs/programmes_speciaux/programmes_syndicaux.html

tées à d'importantes lacunes en termes de conception des programmes et de compréhension de la notion « résultats »

- le timing de l'évaluation
- Les difficultés à collecter les données pertinentes

1.1 Evaluation des programmes de coopération syndicale sur base des critères d'évaluation

La cohérence

- La cohérence interne

La cohérence interne des programmes révèle un caractère globalement insuffisant, tant au niveau de la logique d'intervention des programmes qu'au niveau de la correspondance entre les actions avec les objectifs du programme, où l'on décèle des ruptures de liens logiques. De plus, l'analyse des cadres logiques fait apparaître des carences notables tant en termes d'indicateurs que d'hypothèses de travail.

- La cohérence externe

L'analyse de la cohérence externe avec le cadre belge a permis de déceler l'existence d'une double logique derrière les programmes de coopération syndicale. Alors que l'administration belge decode la coopération à travers le prisme de la loi de 1999, qui fait de la lutte contre la pauvreté le but final et ultime, la logique syndicale met elle l'accent sur le renforcement des syndicats, qui devient un but en soi. Ces logiques ne s'excluent pas mais mettent l'accent sur des éléments différents; néanmoins si l'objectif « principal » diffère, les liens de causes-à-effets sont partagés par toutes les parties.

Cette différence de focus sur l'objectif « principal » explique en grande partie les difficultés éprouvées au niveau méthodologique, notamment au niveau de la conception du cadre logique et de la recherche d'indicateurs adéquats. La problématique liée aux résultats en est en partie une manifestation.

L'efficacité

Les faiblesses méthodologiques des programmes empêchent de répondre de façon réaliste à la question de l'efficacité. Si les rapports d'activités relatent les réalisations effectuées, peu d'informations sont disponibles sur les effets. La faiblesse des cadres logiques ne permet, par ailleurs, pas de lier un résultat spécifique avec une activité prévue.

Nous estimons que la problématique des résultats découle en partie de la double perception de la logique de la coopération syndicale. En effet, la définition des résultats dépend de la définition des objectifs; il convient donc de s'entendre de manière non ambiguë sur ce sujet.

Si l' « orientation-résultats » n'imprègne pas véritablement le processus de la programmation, ceci se ressent également sur le terrain où la confusion réalisations-résultats est généralement de mise et où l'on dé-cèle pas véritablement de stratégie.

La pertinence

Les critères de pertinence énoncés par la loi de 1999 sont globalement couverts dans les projets menés.

Concernant l'identification des besoins, celle-ci s'est, par contre, révélée relativement imprécise. Les faiblesses enregistrées tiennent en partie au caractère relativement récent des programmes de coopération syndicale et nous semble, à ce titre, susceptibles d'être dépassées lors des prochains programmes.

Enfin, au niveau de la pertinence du choix du partenaire, les critères de sélection utilisés par les organisations syndicales belges ont montré plusieurs limites intrinsèques.

La durabilité

Si, d'un point de vue documentaire, les données disponibles n'ont pas permis le traitement de la question de la durabilité, celle-ci a cependant fait l'objet d'investigations lors des missions de terrain.

Au niveau des structures syndicales, celles-ci restent fortement tributaires des contextes politiques et économiques dans lesquelles elles agissent. En termes de durabilité des résultats, l'exercice se révèle plus périlleux du fait de l'absence de visibilité des résultats.

L'efficacité

Le critère d'efficacité n'a pu être véritablement examiné. Le temps alloué aux missions de terrain et les données disponibles n'ont en effet pas permis de démontrer ou non si les réalisations ont été obtenues à un coût raisonnable.

L'utilité

L'action menée en Afrique Centrale paraît utile dans le sens où elle contribue au renforcement des capacités syndicales (acquisition de connaissances via les formations, acquisition de matériel...). Néanmoins si l'on peut effectivement parler d'utilité en terme de renforcement syndical, il est difficile de parler d'utilité en termes socio économiques. L'action menée dans le cadre des programmes de coopération syndicale

en Afrique du Sud semble à la fois faire preuve d'utilité vis-à-vis des structures syndicales et vis-à-vis des travailleurs. L'utilité des actions menées par les organisations syndicales, comme leur impact, est néanmoins difficile à isoler de l'ensemble des actions menées dans le champ VIH/SIDA.

La complémentarité

En termes de cohérence avec les programmes tel que WSM ou FOS, le bilan n'est pas aisé à broser clairement. Si l'analyse documentaire identifiait des complémentarités, elle soulignait également des confusions dans les objectifs et le risque de chevauchement dans les actions tels que déclinées dans les programmes.

Sur le terrain, aucun cas de double emploi n'a été observé. Les observations effectuées lors des missions de terrain ne suffisent cependant pas à évacuer cette possibilité : une analyse plus poussée sur ce point devrait faire l'objet d'une mission spécifique.

La question des processus

Si les discussions n'ont pas toujours été aisées entre syndicats et administration, il semble qu'après plus de trois ans de dialogue régulier, chacun montre dorénavant une meilleure compréhension de l'autre. Il semble aujourd'hui nécessaire d'opérer une clarification des tâches et des responsabilités par l'autorité compétente.

Les partenariats

Les partenaires rencontrés lors des missions de terrain ont pour la plupart fait preuve de dynamisme et de volonté d'aboutir. Les partenariats restent néanmoins perfectibles notamment au niveau du « suivi » dont est chargé le syndicat belge vis-à-vis de son partenaire du sud. La difficulté réside donc dans la recherche d'un équilibre entre la souveraineté du syndicat du sud et la nécessité d'agir conformément à la philosophie de la coopération belge.

On notera également l'opportunité que représenterait une communication plus importante entre syndicats belges et en interne au niveau des syndicats du sud.

Méthodologie de suivi et d'évaluation

De profondes lacunes ont été constatées en matière de suivi et d'évaluation systématique des activités, les carences méthodologiques des programmes et le manque d'indicateurs compliquant encore le processus. On notera néanmoins que la pertinence des données incluses s'améliore à mesure que les programmes gagnent en maturité.

1.2 Réalisation d'un benchmarking

La mission d'évaluation s'est vue complétée d'une analyse comparative entre les programmes de coopération syndicale danois et hollandais. De là découlent une série de « bonnes pratiques », potentiellement réutilisables par la Belgique. Parmi elles, nous citerons notamment :

- les possibilités données aux syndicats danois et hollandais de participer au processus via un système de consultation développé, notamment pour ce qui concerne les Pays Bas.
- L'adoption de Lignes directrices qui permettent d'ancrer les programmes développés dans la réalité syndicale, qui ne constitue pas une activité de développement « classique ».
- Le lien entre pauvreté et renforcement est établi mais demande à être démontré concrètement par les organisations syndicales lors de l'élaboration du programme et lors de sa mise en oeuvre.

1.3 Recommandations

1. La priorité : s'entendre sur une vision commune des objectifs à atteindre ainsi que sur la nature du cadre de référence à prendre en considération
2. L'analyse de contexte : un nécessaire préalable
3. Une meilleure structuration méthodologique
4. S'engager vers une orientation résultats
5. Optimiser le processus de concertation ainsi que les procédures de suivi et d'évaluation
6. Optimiser les procédures au sein de l'administration

2. Introduction

2.1 Le contexte de la mission

La coopération syndicale fait partie des programmes de coopération non gouvernementale, cofinancés par la DGCD mais préparés et exécutés par les acteurs dits indirects. Les Organisations Non-Gouvernementales de Développement (ONG) sont des partenaires privilégiés de la coopération belge mais il existe un certain nombre d'autres partenaires tels que les universités belges, les institutions scientifiques et, depuis 2002, les syndicats belges.

Dans le cadre syndical et plus spécifiquement en termes de coopération internationale et de développement durable, l'accord interprofessionnel 2000-2001 spécifie que « les partenaires sociaux sollicitent un soutien concret de la part du gouvernement dans leurs initiatives pour instaurer un climat propice au développement économique et social à travers des actions de coopération internationale visant à promouvoir et à faire appliquer les droits fondamentaux de l'Homme au travail tels que définis dans les conventions de l'OIT. De par leur nature, leur vécu, leur expérience et leur expertise, les partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels sont les mieux à même pour répondre pleinement à cet objectif en développant une coopération spécialisée avec leurs homologues d'autres pays du monde. Ils encouragent les secteurs à examiner des possibilités pour développer des initiatives à cet égard.

A ce titre ils demandent un accès particulier garanti et durable, distinct de celui accordé aux ONG, aux lignes de crédit et subsides publics afin de faciliter et soutenir la coopération entre eux et leurs homologues de pays d'Europe de l'Est et du tiers-monde (liste CAD de l'OCDE). Ils souhaitent donc que des fonds publics soient prévus à cette fin »².

Au cours de l'année 2002, le Conseil des ministres a donné son accord pour le financement des activités syndicales dans les pays en voie de développement. Le support du fonctionnement syndical au sens large occupe une place centrale ainsi que le renforcement du processus de démocratisation et la promotion du dialogue social, conformément à la loi relative à la Coopération internationale. Ce type d'intervention fait suite à la coopération existant avec les syndicats depuis le début des années '90 en ce qui concerne les stages groupés; accord conclu entre la CSC, la FGTB et le Ministre Derijcke à l'époque.

Suite à l'accord du Conseil des ministres de 2002, des négociations portant sur le démarrage de la coopération ont débuté en septembre de la même année. Un accord a été conclu avec l'Institut d'Education ouvrière

² Point 12 de l'accord interprofessionnel 2000-2001.

internationale (IEOI) rattaché à la CSC, l'Institut de Formation syndicale internationale (IFSI) rattaché à la FGTB et le Mouvement pour la Solidarité Internationale (MSI) rattaché au syndicat libéral. Trois programmes trisannuels ont été approuvés en 2003.

- *Institut d'éducation ouvrière internationale (IEOI)* : Cet Institut a été créé dans les années 1990 afin d'organiser des stages groupés pour les partenaires syndicaux, et cela en contrepartie aux formations organisées par le monde patronal. Depuis lors, son mandat a été élargi à la gestion des programmes de formation et de coopération syndicale.
- *Institut de Formation Syndicale Internationale (IFSI)* : Cet Institut a été créé en 1994. Il vise principalement à faire bénéficier des syndicats étrangers de l'expérience du mouvement syndical belge afin de renforcer leurs actions. La création, en 2002, d'un programme spécifique et pluriannuel a permis une extension de ce type d'activités.
- *Le mouvement pour la Solidarité Internationale (MSI)* : Cette asbl réalise de nombreux projets, compte tenu des besoins des syndicats locaux, afin de renforcer les structures syndicales en dehors de l'Europe.

2.2 Objet de la mission et méthodologie poursuivie

Il est prévu que les programmes de coopération syndicale fassent l'objet d'une évaluation au terme de leur troisième et dernière année. Celle-ci a été confiée, en décembre 2005, au bureau d'étude RAMBOLL MANAGEMENT BRUSSELS par le SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement. La mission a donc pour objet de réaliser une analyse évaluative de la conception et de la mise en œuvre des programmes de coopération syndicale belge sur la période 2003-2005.³

2.2.1 Les questions évaluatives

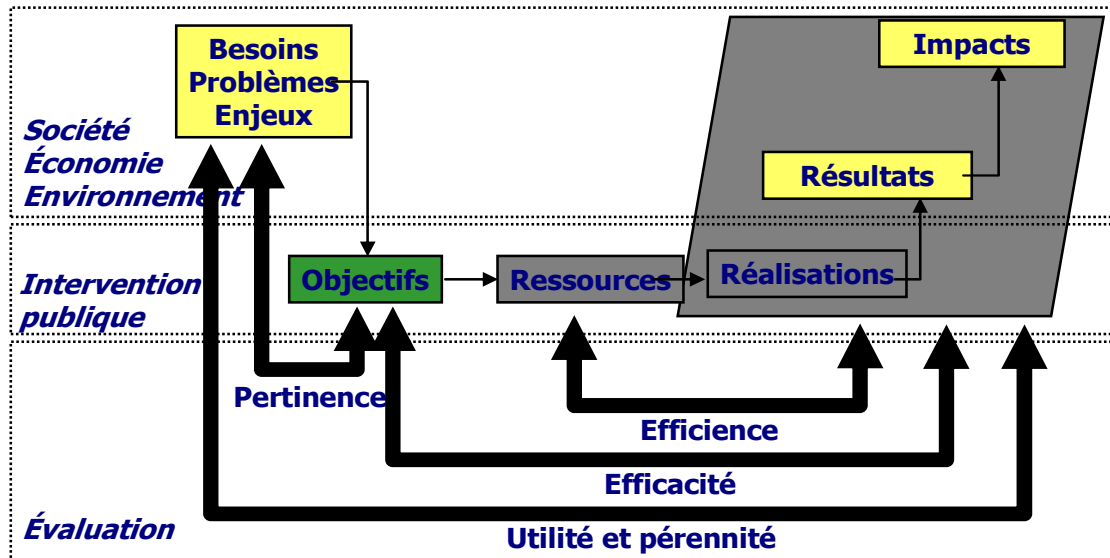
Le cahier des charges relatif à la présente étude précise les questions évaluatives qu'il est demandé d'examiner. Pour une part, ces questions renvoient à des critères d'évaluation plus généraux, classiquement utilisés en évaluation. D'autres questions se voient quant à elles plus intimement liées aux processus. Ces dernières font l'objet d'un éclairage plus précis au travers des chapitres relatifs aux partenariats, à la qualité des processus ainsi qu'aux pratiques de suivi et d'évaluation.

Il a été choisi de baser l'approche méthodologique sur l'examen de grandes questions génériques telle que les questions de pertinence, de

³DGCD : http://www.dgcd.be/fr/acteurs/programmes_speciaux/programmes_syndicaux.html

cohérence⁴, d'efficacité, d'efficience, d'utilité et de pérennité des programmes. Chacune fait l'objet d'un traitement spécifique au travers d'un chapitre ou d'un paragraphe distinct.

La figure ci-dessous illustre comment les questions génériques d'évaluation sont articulées entre-elles et avec le programme.



Chaque question soulève des interrogations plus ciblées sur des aspects spécifiques des programmes. Les tableaux ci-après mettent en évidence les pistes suivies pour structurer notre réflexion et l'analyse réalisée.

⁴ Celle-ci n'est pas représentée dans le schéma ci-dessous. La cohérence recouvre en fait -en interne : la correspondance entre les différents objectifs de la même intervention -en externe : la correspondance entre les objectifs d'une intervention et d'autres interventions publiques

Cohérence externe

- La cohérence entre les objectifs des programmes et les objectifs énoncés dans la loi de 1999 sur la Coopération internationale belge est-elle assurée ?
- Comment est établi le lien entre l'objectif de lutte contre les causes de la pauvreté et celui du renforcement des structures syndicales ?
- Les objectifs des programmes sont-ils en concordance avec les objectifs d'autres activités d'appui aux syndicats financés par la coopération belge (dans le cadre notamment de WSM, FOS ou encore l'allocation budgétaire « diplomatie préventive ») ? Existe-t-il des complémentarités ? Des cas de doubles financements ont-ils été relevés ?

Cohérence interne

- Comment peut-on caractériser les objectifs définis dans les programmes ?
- Les liens logiques entre l'objectif global, les objectifs spécifiques et les objectifs opérationnels sont-ils bien établis ?
- La construction des cadres logiques est-elle adéquate ?

Pertinence

- Les problèmes et les enjeux sont-ils définis ?
- Y a-t-il eu des études préalables en vue de l'identification des besoins ?
- Les besoins ont-ils été définis en collaboration avec les partenaires du Sud ? Quelle technique a été utilisée et qu'en sait-on ? Quelle a été leur intervention spécifique dans ce processus ?
- Le choix du partenaire est-il pertinent (structure, spécificité dans l'action menée, valeur ajoutée,...) ?

Efficacité

- Existe-t-il une orientation « résultats » dans les programmes de coopération syndicale ?
- Fait-on du « renforcement pour le renforcement » ou celui-ci est-il effectué dans un but précis et défini (dans un domaine d'action précis ? à niveau d'intervention défini ?...).
- Les organisations partenaires font-elles clairement le lien entre leurs actions et les résultats attendus ? En d'autres termes, ont-elles « réfléchi » aux types de résultats auxquels vont mener les actions entreprises ?

- Y a-t-il des résultats visibles des activités menées ?
- A-t-on défini des stratégies de mise en œuvre des actions permettant le renforcement de capacités des organisations syndicales dans le Sud ?
- Les méthodes de travail, les outils et le matériel étaient-ils adéquats pour atteindre les objectifs poursuivis ?

Efficienc

- Les résultats sont-ils obtenus à un coût raisonnable
- Les coûts sont-ils proportionnels aux activités annoncées ? La répartition des coûts est-elle raisonnable ?

Utilité

- Les résultats obtenus correspondent-ils aux besoins de la population visée par les actions ?

Durabilité

- Les structures et les effets produits perdurent-ils à moyen ou à long terme ?

Les analyses documentaires

Différents documents ont fait l'objet d'une lecture critique utile aux analyses menées. Parmi ceux-ci, on citera principalement :

- les programmes trisannuels des trois organisations ;
- des plans d'activités et des plans d'actions 2003, 2004 et 2005 ;
- les PV's des comités de concertation ;
- les documents de référence de la DGCD ;
- les programmes de WSM et FOS
- les projets menés dans le cadre de la « diplomatie préventive »

Les entretiens

Les analyses documentaires ont été complétées et approfondies par des entretiens menés avec les acteurs impliqués dans la coopération syndicale belge ou des témoins privilégiés de celle-ci. La liste des personnes interrogées figure en annexe 1.

Vérifications de terrain

Aux analyses documentaires et entretiens menés en Belgique viennent s'ajouter des missions de terrain qui ont pour but d'affiner certaines questions spécifiques et de les mettre à l'épreuve du réel. Trois visites de terrain ont été menées. La première s'est déroulée en Afrique du Sud, en février-mars 2006. Les deux autres ont plus spécifiquement visé l'Afrique centrale, à savoir : la République démocratique du Congo et le Rwanda, en mai 2006.

Le séminaire sur les processus et les finalités de la coopération syndicale.

L'objectif du séminaire était de contribuer à une approche commune entre acteurs syndicaux et la DGCD (D3.3) sur les processus et les finalités de la coopération syndicale.

Tant D3.3 que les organisations syndicales ont été invitées à s'expliquer sur les principaux points de divergence mis en évidence pendant l'évaluation. L'atelier a été animé de manière à ce que chaque point de vue puisse être exprimé et clairement compris par les autres participants. L'atelier ne visait pas tant un consensus qu'une compréhension précise des différents points de vue. Il doit permettre de jeter les bases d'une coopération plus efficace entre D3.3 et les syndicats. Les questions abordées ont été les suivantes :

1. Quelle est la finalité de la coopération syndicale?
2. La coopération syndicale peut-elle produire des résultats mesurables? Ou faut-il concevoir les programmes orientés vers des résultats?
3. Les indicateurs
4. Quel est le cadre de référence des programmes et qui le définit?

Le benchmarking

L'examen des pratiques de coopération syndicale de pays voisins permet de tirer des enseignements utiles pour la poursuite de la mise en œuvre de tels programmes dans le cadre belge. Les pays ayant fait l'objet du benchmarking sont les Pays-Bas et le Danemark.

Les limites de la méthodologie suivie

L'examen des « résultats » des actions des programmes de coopération syndicale a mis clairement en évidence une limite majeure à laquelle se voit confrontée cette évaluation.

De manière générale, l'analyse des résultats se voit confrontée à d'importantes lacunes en termes de conception des programmes et de compréhension de la notion: confusion réalisations-résultats, indicateurs de résultats inadéquats ou peu mesurés, mise en évidence peu explicite dans les rapports et plans d'action... Par ailleurs, le manque de spécificité des objectifs définis conforte encore le caractère approximatif de la réflexion sur les effets à produire.

Dans ce cadre, il est plus complexe de répondre adéquatement aux questions évaluatives de l'efficacité, de l'efficience, de la durabilité et de l'utilité ; en ce sens que celles-ci exigent une identification préalable des résultats. Les études de cas menées sur le terrain permettent néanmoins de rassembler des éléments intéressants. Ceci ne peut mener à une généralisation sur l'ensemble des programmes mais autorise des constats et analyses spécifiques.

L'élément temporel joue également un rôle important dans le processus de prise en compte des résultats et des impacts. Les programmes ont en effet connu des démarrages tardifs. Par ailleurs, le timing de la présente évaluation n'a pas permis d'intégrer les informations issues des rapports d'exécution 2005.

Une autre limite notable de la présente évaluation réside dans la collecte des données pertinentes. Dans le cadre qui nous concerne, ce processus a été entravé, à degré divers, par différents facteurs :

- la dilution de l'information dans nombre de rapports et plans annuels ;
- des visites de terrain effectuées dans un temps relativement limité ;
- l'absence de documents écrits traitant aspects déterminés tels l'historique de la coopération syndicale ;
- des entretiens qui ne permettent pas de combler les lacunes en termes d'écrits. Les divergences de vues, les partis pris et, parfois, le climat de tension entre les

- acteurs impliqués compliquent le travail de recoupe-
ment d'information ;
- la transmission parfois lente des documents deman-
dés.

3. Analyse contextuelle

Ce chapitre brosse une vue d'ensemble du contexte syndical international. Il n'entend pas reprendre de façon exhaustive les différents facteurs d'influence mais plutôt dessiner les contours d'une situation présente et les enjeux qui en découlent. Notre analyse se base tant sur la consultation de documents pertinents que sur les opinions diverses recueillies au cours des différents entretiens effectués¹.

3.1 Le paysage syndical international

Historiquement, la Confédération mondiale du travail (CMT) s'inscrit comme la plus ancienne des organisations internationales de travailleurs actuelles. Fondée en 1920, celle qui était encore la « Confédération internationale des syndicats chrétiens » défend la doctrine sociale de l'Église. La référence chrétienne se fait, au fil des ans, de moins en moins évidente pour les nouveaux adhérents. Après des années de débat interne, la Confédération décide de remplacer son inspiration exclusivement chrétienne par des valeurs spirituelles au sens large et prend finalement le nom de « CMT » en 1968.

Durant l'après-guerre, sous l'impulsion de syndicats socialistes, communistes et neutres, une seconde organisation syndicale internationale voit le jour: la Fédération syndicale mondiale (FSM). La guerre froide rendant impossible le maintien de ce syndicat unique, les syndicats non communistes créent en 1949 la Confédération internationale des syndicats libres (CISL).

La fin de la guerre froide et la chute du mur de Berlin bouleversent la « géopolitique syndicale ». L'équilibre qui prévalait se rompt : la FSM perd un poids considérable ; le processus de démocratisation des pays de l'Est entraîne la création de nouveaux syndicats gonflant, selon les cas, les rangs des autres organisations internationales.

Désormais, le paysage syndical international s'articule essentiellement autour de deux organisations internationales de travailleurs : la CISL (Confédération internationale des syndicats libres) et la CMT (Confédération mondiale des travailleurs). la CISL ; compte 151 millions d'adhérents au sein de 233 organisations affiliées dans 152 pays et régions. Quant à la CMT, elle compte 144 organisations de travailleurs autonomes et démocratiques dans 116 pays et 26 millions de membres. Ces deux organisations entretiennent des contacts réguliers avec les institutions internationales (OIT, UNESCO, NU, OCDE, FMI et Banque Mondiale, OMC,...)².

¹ Représentants de l'OIT, de la CMT, de la CES et de la CISL.

² Au niveau européen, il convient notamment de citer la Confédération Européenne des Syndicats (CES) qui, depuis 1973, s'est installée comme un acteur incontournable. Cette confédération rassemble des organisations affiliées tant à la CISL qu'à la CMT. Elle représente plus de 50 millions de travailleurs de 33 pays. 67 confédérations syndicales et 14 comités syndicaux font partie de la CES. En outre, six confédérations syndicales font partie de la CES en tant qu'observateur.

La CMT, très présente dans les pays du Sud, privilégie un syndicalisme de base dans les entreprises, les communautés locales, les mutuelles et le secteur informel. La CISL, de son côté, est davantage imprégnée par les organisations anglophones défendant un syndicalisme plus axé sur l'action professionnelle.

Quoi qu'il en soit, des thématiques communes font l'objet d'une attention accrue de part et d'autre; parmi lesquelles: le travail des enfants, l'économie informelle, l'égalité hommes-femmes, la prévention des conflits, ...

3.2 Un environnement en mutation

Si l'on peut à l'évidence démontrer que le processus de mondialisation engendre des bénéfices réels (en termes, par exemple, d'augmentation du revenu moyen mondial par habitant ...), il n'est cependant pas exempt de risques (liés notamment à la fluctuation des capitaux). En outre, les marchés sont loin de nécessairement garantir que cette efficacité accrue profite à tous. Si des avantages sont à noter, la répartition équilibrée des bienfaits est loin d'être de mise. Les pays à faible revenu par habitant n'ont pu s'intégrer à l'économie mondiale aussi rapidement que les autres. L'amélioration de la qualité de vie est loin d'être acquise en tous points du globe.

Ainsi le PNUD souligne, dans ses *Rapports sur le développement humain*, l'aggravation des inégalités sociales. En 1965, le revenu moyen par habitant dans les pays du G7 était 20 fois plus élevé que le revenu par habitant dans les pays les plus pauvres. Il était 39 fois plus élevé en 1995 et ces écarts ne cessent d'augmenter.

De plus, dans la plupart des pays les moins avancés (PMA), on assiste à des dégradations des conditions de vie et de travail, des lacunes importantes au niveau de la législation sociale ou encore des phénomènes de délocalisations, chômage et précarité. C'est dans cette perspective que les économistes parlent de « cercle vicieux de la pauvreté ». L'avancée des modes de production moderne a détruit les économies traditionnelles et affaiblit en parallèle leurs organisations sociales.

Conséquences indirectes de la mondialisation ou non, ces problématiques gangrènent nombre de pays. Le constat est particulièrement criant en Afrique où le revenu par habitant a diminué par rapport aux pays industrialisés. Dans cette perspective, il convient de mettre en place des politiques et stratégies spécifiques en vue de l'objectif de lutte contre les causes de la pauvreté et notamment en matière d'amélioration de la santé, de l'éducation et de la protection sociale renforcée, ce à quoi s'emploient notamment les Objectifs du Millénaire¹.

¹ Cf. annexe 2.

3.3 Vers une nouvelle organisation syndicale internationale

3.3.1 *Quel impact de la mondialisation sur les syndicats ?*

Les vingt dernières années ont vu une baisse considérable des effectifs syndicaux. Parmi les principales raisons expliquant ce déclin : des facteurs économiques (réduction d'emplois dans le secteur public, intensification de la concurrence et diminution de la part des emplois « manufacturiers » dans l'emploi total), des remaniements politiques et législatifs et, pour ce qui concerne l'Europe Centrale et Orientale, la chute du communisme et la fin du syndicalisme quasi obligatoire.

Pour Michel Hansenne, ancien directeur général du BIT, la chute des effectifs syndicaux globaux indique que « l'ouverture de l'économie suppose une adaptation au changement »¹. La mondialisation de l'économie a en effet contribué à modifier les différentes modalités des relations professionnelles « qui sont davantage conditionnées par la mobilité des capitaux, les nouveaux modes de production, de communication et les innovations en matière de valorisation des ressources humaines, que par les structures traditionnelles, plus figées, des rapports entre partenaires sociaux »².

Dans la même perspective, pour les auteurs du rapport annuel sur l'état des marchés mondiaux du travail³, on assiste à une autonomie croissante des entreprises, parallèle à une intervention moindre de la part des gouvernements nationaux dans la sphère économique et à une concurrence accrue sur les salaires et l'investissement. Ainsi, d'après eux, « la tâche des gouvernements, des employeurs et des travailleurs consistera principalement à pallier les retombées négatives de tous ces changements »⁴.

Toujours selon le même rapport, « En réduisant l'autonomie des politiques macroéconomiques nationales, la mondialisation a accentué la place de l'entreprise comme moteur de la croissance économique et de la création d'emplois. En même temps, les mêmes forces «érodent les marchés protégés dans lesquels les entreprises avaient l'habitude de fonctionner». Les entreprises ont réagi en transformant les modes d'organisation du travail et de la production, «d'où la nécessité d'une adaptation des structures des relations professionnelles». La tâche s'annonce donc difficile pour l'Organisation Mondiale du Travail (OIT), dont le but est de « promouvoir la justice sociale et notamment de faire respecter les droits de l'homme dans le monde du travail »⁵.

¹ Bureau International du Travail, « Les syndicats à l'épreuve de la mondialisation », communiqué de presse du 4/11/1997.

Accessible au : <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/1997/28.htm>

² *Op Cit.*

³ Le Travail dans le monde 1997-98. Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale. Bureau international du Travail, Genève, 1997.

⁴ Bureau International du Travail, *Op Cit.*

⁵ Site de l'OIT. Accessible au : <http://www.ilo.org/public/french/about/index.htm>

3.3.2 *A problèmes globaux, solutions globales*

Actuellement, les deux organisations syndicales internationales affichent une volonté commune de s'allier face aux défis posés par certains effets de la mondialisation.

Depuis la mi-2003, la CMT et la CISL ont entamé des discussions pour mettre en place un nouveau mouvement syndical mondial. L'aspiration à la constitution d'une seule organisation n'est pas neuve ; des tentatives de rapprochement avaient déjà été opérées précédemment mais la CISL n'envisageait alors qu'une « intégration » de la CMT, position inconcevable pour cette dernière. A présent, l'heure de l'unité semble belle et bien venue. Bien plus qu'une simple fusion, l'objectif est dorénavant de créer une nouvelle organisation syndicale mondiale incorporant la CISL et la CMT mais également ouverte à d'autres organisations syndicales nationales, démocratiques et indépendantes.

Durant son 26ième Congrès à Houffalize, ces 21 et 23 septembre 2005 ; la CMT s'est officiellement engagée sur la voie de la nouvelle organisation. Ceci s'est concrétisé par l'approbation de la résolution d'orientation (qui fixe la ligne directrice politique de l'organisation) à 85 % des voix.

De son côté, lors de son Congrès de Miyasaki au Japon en décembre 2004, la CISL a reconnu la CMT comme partenaire de plein droit dans la construction d'une organisation mondiale de travailleurs.

Dans le respect des valeurs des uns et des autres, un projet de statuts à soumettre aux instances respectives des deux organisations mondiales doit être rédigé dans les prochains mois. Parallèlement, des consultations seront organisées avec les organisations nationales démocratiques et indépendantes désireuses de se joindre à cette refonte du mouvement syndical international. Par ailleurs, les relations avec la Confédération internationale des syndicats arabes (CISA) seront poursuivies et intensifiées.

3.4 Enjeux et perspectives

L'organisation en une entité unique et pluraliste devrait accentuer le poids de celle-ci dans le concert mondial. La mise en commun des ressources tant humaines que matérielles s'inscrit comme un atout pour l'action à mener. Les protagonistes du rapprochement y voient l'avènement d'un « contre-pouvoir fort pour que soit mise en place une mondialisation sociale ». Dans le contexte actuel où l'« Etat Nation » est dépassé, la dispersion empêche d'émerger comme un acteur décisif dans une relation d'équilibre.

Plus concrètement, il est probable que le rapprochement des deux organisations permettra d'éviter une certaine concurrence dans le choix des partenaires et donc de rendre le travail de coopération plus aisé. De sources syndicales étrangères, il nous est parvenu que les

deux internationales espèrent également attirer de nouveaux syndicats dans la nouvelle organisation en profitant de l'effet d'aubaine créé par la dynamique en marche. Ceci permettrait aussi, si cela se réalise, d'étendre les possibilités de coopération internationale.

4. La pertinence des actions

4.1 Le concept de « pertinence »

De manière globale, le concept de pertinence renvoie à une question de base :

- Y a-t-il adéquation entre les objectifs de l'intervention et les besoins, problèmes et enjeux auxquels il faut répondre ?
- De manière plus spécifique, il est intéressant de se pencher sur d'autres interrogations telles que :
 - Les problèmes et les enjeux sont-ils définis ?
 - Y a-t-il eu des études préalables en vue de l'identification des besoins ?
 - Enfin, les objectifs définis sont-ils en adéquation avec les besoins identifiés?

4.2 Acceptation légale de la pertinence des actions

La loi du 25 mai 1999 établit un cadre pour évaluer la pertinence des actions relatives au besoin de développement. Elle définit d'ailleurs des critères précis en ce sens.

« En vue de contribuer à un développement humain durable, la coopération internationale belge prend en compte la pertinence du développement mesuré, à l'aide des critères fixés par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, qui permettent de vérifier si les actions tiennent compte d'une manière suffisante des principes de base suivants » :

- 1° renforcement des capacités institutionnelles et de gestion;**
- 2° impact économique et social;**
- 3° viabilité technique et financière,**
- 4° efficacité de la procédure d'exécution prévue;**
- 5° attention portée à l'égalité entre hommes et femmes;**
- 6° respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement.**

4.3 La pertinence des programmes de coopération syndicale 2003-2005

4.3.1 La définition des problèmes

- **IFSI**

Les documents analysés et les entretiens font apparaître que l'intervention, dans divers cas, fait suite à des demandes explicites des syndicats partenaires du Sud. Ces demandes sont formulées ini-

tialement de façon informelle lors de différents contacts pris avec leurs homologues du nord. Des besoins concrets sont exprimés et ensuite formalisés au travers d'échanges et de rencontres de suivi entre les partenaires du Nord et du Sud.

L'expérience de l'IFSI est affirmée en termes de coopération mais pas suffisamment démontrée : le programme met peu en évidence l'expertise engrangée et les enseignements qu'elle en tire pour mener les actions actuelles.

En termes d'identification des problèmes, le programme trisannuel de l'IFSI, met en avant trois dimensions :

- La menace sur l'existence même des syndicats
- Le syndicat : un maillon trop faible dans le processus de développement
- L'économie informelle : les sans-droits du marché du travail

L'identification des besoins se concentre donc en grande partie sur la dimension structurelle syndicale. Il n'est pas véritablement fait démonstration des problèmes particuliers encourus dans le Sud et pour lesquels le renforcement et l'action des syndicats partenaires se révélerait bénéfique et efficace. En d'autres termes, le programme aborde essentiellement la problématique sous l'angle des faiblesses syndicales sans clairement expliciter en quoi va spécifiquement résulter le renforcement des structures syndicales. Les plans d'action 2003 et 2004 comblent cependant en partie ces manquements en exposant, au sein des différents projets, une analyse plus fine, de la situation et des besoins spécifiques.

Si l'on se réfère à la loi de 1999, la correspondance entre les objectifs énoncés par celle-ci et les besoins décrits dans le programme n'est pas évidente : l'accent est davantage mis sur le moyen pour combattre la pauvreté (renforcement des organisations syndicales) que sur la problématique de lutte contre les causes de la pauvreté en tant que telle.

On retrouve ici un aspect qui sera abordé au niveau de l'analyse de la cohérence. En effet, cette façon d'aborder la problématique s'avère révélatrice de deux visions, qui sans être inconciliables, s'appuient sur deux logiques quelque peu différentes. La FGTB poursuit une logique syndicale qui privilégie avant tout le renforcement du contre-pouvoir. Elle entend, de la sorte, s'attaquer notamment aux causes de la pauvreté. D'un autre côté, le but ultime poursuivi par la Coopération belge s'entend en termes de développement humain ; c'est la lutte contre la pauvreté qui est mise au centre; le moyen est laissé à l'appréciation.

- **IEOI**

Le choix des actions à mener est le fruit d'une démarche structurée où des consultations formelles et approfondies sont menées tant au niveau des partenaires nationaux qu'au travers les structures régionales et sous-régionales.

Le programme trisannuel de l'IEOI met en avant les problèmes suivants :

- Des syndicats dans le Sud trop faibles
- Un développement économique non durable
- Une globalisation néolibérale

L'identification des besoins se concentre en grande partie sur la dimension structurelle syndicale comme pour l'IFSI. La philosophie du programme est que la promotion d'un développement durable se fera par un renforcement des organisations syndicales. Celles-ci pourront dès lors formuler des alternatives dans le but de réaliser un développement durable. Le programme se focalise sur le développement des capacités clés des syndicats. Il faut que les syndicats aient de l'influence sur la prise de décision dans le domaine socio-économique. Ceci se fera par le renforcement des capacités d'analyse socio-économique et des actions au niveau national, sous régional et international. Le but est de peser sur le dialogue social.

L'IEOI suit une logique syndicale qui privilégie le renforcement des contre-pouvoirs. Le raisonnement avancé dans le programme est notamment que la pauvreté est liée à une répartition injuste du pouvoir. Dans cette logique, la lutte contre la pauvreté se fait par le renforcement des capacités d'organisation et de revendication des personnes concernées. De la sorte l'IEOI a pour objectif de s'attaquer aux causes de la pauvreté.

Dans le cadre de la loi de 1999, l'identification des besoins dans le programme est trop partielle. Comme décrit ci-dessus, le renforcement des organisations syndicales est un des moyens pour combattre la pauvreté. Le constat de manquements en termes de structures syndicales devrait être inséré dans un cadre plus large d'identification des causes de pauvreté.

Les baselines¹ de juillet 2004 remédient en partie aux problèmes mentionnés ci-dessus. Les baselines contiennent une analyse contextuelle des régions ciblées. La situation économique, politique et sociale est clairement décrite. Le document analyse par la suite les ex-

¹ La DGCD a demandé en 2003 à l'IEOI de rédiger les Baselines. Celles-ci s'apparentent à la description de la situation de départ dans la sous-région.. Elles s'assimilent à des documents de référence en termes d'évaluation de l'évolution de la situation. Les baselines ont été élaborés par les partenaires de l'IEOI. Ils ont rédigés la description du contexte socio-économique; les politiques économiques menées dans la sous-région etc.

périences des différentes organisations. Les points suivants sont exposés : un état des lieux du dialogue social existant, le modèle d'organisation syndicale, la capacité d'analyse des organisations et l'action internationale. Les baselines de chaque région se concluent par une énumération de points forts et de points faibles. Des possibilités sont finalement constatées et des priorités définies. Ce document est important car permet une clarification des problèmes et des besoins des régions bénéficiant du programme.

- **MSI**

Le programme trisannuel de MSI met en avant la pauvreté comme problème principal. Les causes de la pauvreté selon le programme sont les suivantes :

- Inégalité en matière de contrôle, de pouvoir et de voix pour réclamer un droit à une meilleure vie
- Inégalité en matière d'accès aux financements, les moyens à la formation d'un capital humain et un capital socioculturel.

Le programme met l'accent sur le fait que les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent surpasser l'approche unidimensionnelle dans les secteurs et les projets. Pour le MSI, la lutte contre la pauvreté est également une question de répartition et de prise de pouvoir, en bref une question de droits.

De par cette définition des problèmes, le programme du MSI opte pour une approche plus ciblée que les programmes des organisations analysées ci-dessus. Le but est de poursuivre une liste d'objectifs spécifiques qui soutiennent le développement des syndicats. Selon le programme, les objectifs spécifiques sont déterminés sur base de leur contribution au renforcement des structures syndicales et ceci devra leur permettre de mieux réaliser leur rôle de représentant des employés et des chercheurs d'emplois.

Dans la perspective de la loi de 1999, l'analyse en termes d'identification des besoins apparaît, telle que détaillée dans le programme, plus spécifique et plus proche de l'objectif de la loi mentionnée ci-dessus.

Les actions dans les pays partenaires sont liées à une problématique spécifique. L'identification des problèmes dans un pays est basée dans le programme sur une analyse du pays en question. Cette analyse est primordiale pour la bonne définition du problème et des moyens à mettre en œuvre pour le résoudre. On remarque toutefois que le programme ne mentionne pas toujours la manière dont cette analyse a été réalisée.

4.3.2 *La pertinence à l'épreuve du terrain*

Si l'identification des besoins demeure souvent trop faible dans les programmes, les missions de terrain ont confirmé qu'une identification des besoins « informelle » existe dorénavant et déjà. Elle se fait généralement à travers un échange en profondeur avec le partenaire du sud. Au cours de cette interaction préalable, le partenaire du sud peut faire valoir ses attentes et ses priorités. Néanmoins, les besoins mentionnés semblent généralement plus correspondre aux besoins des partenaires syndicaux africains qu'aux besoins des bénéficiaires ultimes, à savoir les travailleurs et populations locales.

Cette remarque est à mettre en parallèle avec deux points :

- elle est particulièrement vraie pour les organisations syndicales d'Afrique Centrale où les besoins de renforcement des capacités sont beaucoup plus élevés qu'en Afrique du Sud. Dans ce dernier cas, les besoins des travailleurs sont mieux pris en compte ou, en tous cas, les travailleurs sont visés plus directement, puisque les besoins en interne sont moindres. Cependant, même en Afrique du Sud, une étude préalable des besoins fait généralement défaut.

- Cette remarque est à mettre en parallèle avec la divergence de visions observée entre la logique syndicale et la logique de l'administration belge. En effet, la définition des besoins telle qu'elle est faite dans les programmes, et donc sur le terrain, est tributaire de la focalisation des syndicats sur le renforcement structurel syndical. D'où une certaine distorsion entre la définition des besoins (pensée en termes de renforcement syndical) et l'objectif ultime (la lutte contre la pauvreté). Si le lien entre les deux objectifs n'est plus à démontrer, il convient toutefois de souligner le décalage que peut susciter cette double logique. Lorsque le renforcement syndical devient un but en soi, les besoins sont définis dans cette perspective de renforcement. Nous pouvons concevoir que cette étape s'avère un préalable indispensable à l'action. Néanmoins l'objectif ultime, la lutte contre la pauvreté, ne doit pas être perdu de vue.

Enfin, il ne semble pas que de vraies études, enquêtes ou analyses aient pu être conduites au préalable à l'élaboration des programmes, que ce soit dans le cas de l'Afrique du Sud ou dans celui de la RDC ou du Rwanda.

Si cet exercice de définition des besoins n'est pas fait de façon systématique et n'est pas suffisamment approfondi, des efforts plus ponctuels d'identification des besoins des populations locales et des travailleurs ont été observés sur le terrain. Ces exemples nous semblent significatifs dans le sens où ils témoignent de la capacité des syndicats à procéder à une identification des besoins de qualité et donc de la marge de progression des syndicats dans le futur.

A titre d'exemple, nous mentionnerons :

- Dans le cas de l’Afrique du Sud, MSI a choisi de se rapprocher de SATAWU après une analyse sectorielle. Etant donné la vulnérabilité des travailleurs du secteur des transports face au VIH/SIDA, il est clair que le choix de MSI quant à travailler avec SATAWU s’avère pertinent et répond effectivement à un besoin.
- Dans le cas du Rwanda, la CESTRAR a débuté une série d’enquêtes dans les trois provinces pilotes afin de recenser les entreprises et secteurs utilisateurs de main d’œuvre ainsi que les syndicats et les affiliés réels et potentiels. Même chose au niveau du projet de diplomatie préventive entre Gisenyi et Goma dans le cadre duquel une enquête socio économique a été menée dans les deux zones.
Ici, le véritable problème se pose moins en termes d’identification des besoins, qui est effective et relativement exhaustive, qu’en termes de lien entre ces enquêtes et l’action du syndicat. En effet, nous avons pu remarquer un certain manque de cohérence entre l’axe « définition des besoins » et les axes « activités » et « objectifs » du programme.

4.3.3 *Le caractère pertinent selon la loi de 1999*

Il s’agit ici d’une analyse formelle de la correspondance entre les critères énoncés par la loi et leur prise en compte dans les programmes. Des éléments de terrain sont néanmoins mis en évidence pour appuyer les constats documentaires. Pour l’IFSI, la base de l’analyse repose sur le plan d’action 2004 qui détaille, pour chaque projet, en quoi celui-ci vérifie les critères énoncés par la loi de 1999. Pour l’IEOI et MSI, la base de l’analyse repose sur le plan d’actions 2003, 2004 et 2005. Des tableaux de correspondance ont été réalisés ; ils se trouvent en annexe 4.

Renforcement des capacités institutionnelles et de gestion

A la lecture des programmes syndicaux, il apparaît que le « renforcement des capacités institutionnelles et de gestion » s’inscrit comme le critère qui, à priori, bénéficie d’une application des plus évidentes. Au cœur même de la stratégie des syndicats, il en devient même un but en soi : dans leur majorité, les actions tendent explicitement et directement au renforcement de structures syndicales. L’action observée sur le terrain confirme ce choix, notamment en ce qui concerne l’Afrique Centrale. Les organisations syndicales congolaises et rwandaises affichent en effet des besoins importants et spécifiques en matière de renforcement de leurs capacités institutionnelles et de gestion, ce à quoi les programmes de coopération essaient de répondre par le biais de formations des syndicalistes, d’un investissement en matériel (informatique, matériel de bureau, locaux...) ou encore par l’intermédiaire d’actions de décentralisation (cf. la CESTRAR au Rwanda).

En Afrique du Sud, où la structuration, l'organisation et l'implantation des organisations syndicales sont plus développées, les stratégies des syndicats et les objectifs de leur programme sont moins uniformes.

Ainsi, si la CSC et son partenaire CONSAWU orientent essentiellement leurs actions dans le sens d'un renforcement des structures de CONSAWU, MSI et la FGTB visent plus directement les travailleurs et l'amélioration de leurs conditions de vie. Dans ces deux derniers cas, le renforcement syndical en interne constitue une partie des objectifs du programme (contribuer à une meilleure gestion de l'action, nouveau matériel...), l'autre partie s'orientant plus spécifiquement vers les travailleurs. Les évaluateurs estiment qu'une action directe visant à l'amélioration des conditions de vie et de travail de la part des syndicats contribue également à leur renforcement dans le sens où leur action auprès des travailleurs leur permet d'être plus visibles, de faire la preuve de leur utilité et par conséquent, d'asseoir leur présence.

Impact économique et social

Pour la plupart des actions, l'impact économique et social est défini de manière très globale : la consolidation des syndicats induit un renforcement du dialogue social et une plus grande justice sociale partant du fait que leur action, comme organisations syndicales, est source de changement social vers plus de justice et de bien-être pour les groupes sociaux les plus pauvres.

A titre d'exemple nous mentionnons quelques actions :

- Développement du travail décent
- Le renforcement de l'assise du syndicat
- Amélioration du revenu
- Amélioration des conditions sociales

Il faut mentionner que pour IFSI certaines actions sont néanmoins plus ciblées dans le sens où leur objet vise très explicitement, au-delà du renforcement des structures syndicales, l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres. Ex. Afrique du Sud et HIV. Prévention du HIV de par la sensibilisation, l'information adaptée et la négociation de politiques VIH sur le lieu de travail.

Pour le programme du MSI les actions sont également ciblées autour de certains problèmes spécifiques. Ex. HIV en Afrique du Sud, inégalité hommes-femmes en Mauritanie, développement du syndicalisme en Afrique du Sud, etc...

Les missions de terrain ont par ailleurs montré les limites intrinsèques à l'évaluation de l'impact économique et social des actions entreprises par les organisations syndicales. En effet il reste difficile d'isoler l'impact des actions menées par les syndicats de l'impact exercé par d'autres initiatives, notamment en Afrique du Sud où une

multiplicité d'acteurs différents est engagée dans la lutte contre le SIDA.

Viabilité technique et financière

Afin de justifier de la viabilité technique et financière des projets, les programmes syndicaux mettent en évidence différents éléments. Un aperçu de ceux-ci est repris dans le tableau en annexe 4.

Efficacité de la procédure d'exécution prévue

Afin de justifier de l'efficacité de la procédure d'exécution prévue, les programmes syndicaux mettent en évidence différents éléments. Un aperçu de ceux-ci est repris dans le tableau en annexe 4.

Egalité hommes-femmes

La majorité des actions ne vise pas spécifiquement et directement un principe d'égalité des genres, ce que confirment les missions de terrain. Lorsque la question est prise en compte, c'est de manière transversale et intégrée à des programmes plus généraux (Cf. par exemple NASAWW en Afrique du Sud).

Les femmes ne constituent le public cible des programmes et des interventions, que dans une minorité de cas, parmi lesquels nous pouvons citer une action développée au Pérou, où la discrimination positive en faveur des femmes est appliquée dans le cadre d'une formation. Certains projets portent quant à eux une dimension féminine de par le thème qu'ils abordent (le VIH/SIDA touche plus de femmes). Le programme du MSI par contre mentionne spécifiquement le principe d'égalité des genres comme élément important. L'action du MSI en Mauritanie s'intitule : formation en développement personnel pour aider les femmes, déléguées syndicales à assumer pleinement des responsabilités syndicales.

Respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement

Ce critère se reflète peu au travers des actions menées. A défaut d'actions positives, il est néanmoins important de s'enquérir à priori de l'absence d'impacts négatifs.

4.4 Conclusions en matière de pertinence

L'étape préalable d'identification des problèmes, enjeux et des besoins apparaît comme imprécise au sein des organisations. Au niveau des programmes, les besoins mis en évidence sont essentiellement exprimés en termes de capacités syndicales à renforcer et non relativement à des réalités socio-économiques à améliorer. Si l'analyse et les observations de terrain démontrent d'évidentes faiblesses, il faut rappeler que les syndicats ont eu peu de temps pour préparer leur programme et qu'ils ne disposaient pas d'expérience préalable sur laquelle ils pouvaient s'appuyer pour concevoir celui-ci.

Les plans d'action mettent davantage en lumière des analyses socio-économiques relatives à une situation particulière (pays, région,...)¹. Celles-ci s'apparentent néanmoins le plus souvent à des descriptions de contexte qui mettent peu en évidence les priorités des besoins à couvrir. La méthode d'identification des besoins n'est d'ailleurs pas ou peu explicite, ni explicitée. Des arbres à problèmes ont été conçus pour MSI ; leur lecture reste néanmoins fort fastidieuse. Le document le plus abouti en matière d'analyse des besoins est celui relatif aux « baselines » (pour IEOI) de 2004 apportent une identification plus ciblée de l'expérience des organisation, des enjeux et besoins prioritaires. S'il comporte des éléments intéressants (comme, par exemple, l'état des lieux du dialogue social), celui-ci n'apparaît cependant pas comme suffisant pour étayer le choix spécifique des actions de l'ensemble du programme. En effet, les points listés sont peu détaillés et il n'est pas toujours possible d'identifier sur quels fondements se basent les priorités définies : le lien entre la description de la situation et les priorités n'est pas nécessairement apparent ni explicite. En outre, le caractère non intégré du document complique la compréhension et l'utilisation de celui-ci : un récapitulatif des actions et objectifs poursuivis aurait permis de mettre en évidence la logique sous-tendant les choix.

Vu le caractère partiel et peu explicite du processus d'identification des problèmes, il est malaisé de mettre en lien des priorités éventuellement relevées et les objectifs définis dans les programmes. Le caractère peu ciblé des objectifs ajoute à la complexité de l'exercice.

A la lecture des programmes syndicaux et à partir des observations faites lors des trois missions de terrain, il apparaît que les critères de pertinence énoncés par la loi de 1999 sont, à priori, globalement couverts dans les projets menés. Les critères de l'égalité des genres et de la protection de l'environnement sont plus transversaux. Il est normal que ceux-ci ne soient présents qu'à des degrés divers dans les actions.

5. Cohérence

La cohérence d'un programme peut s'analyser sous deux aspects.

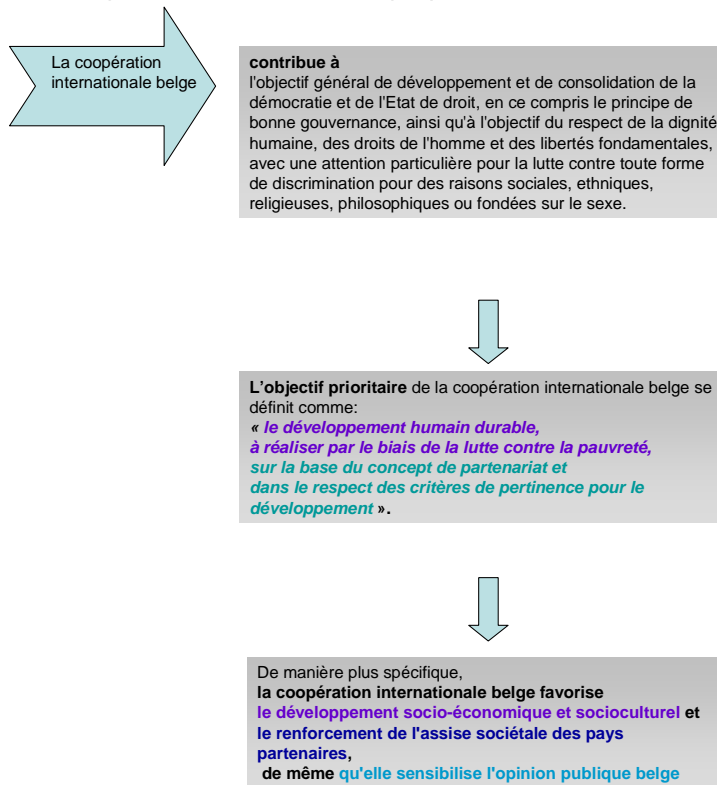
D'un point de vue **interne**, elle renvoie à la correspondance entre les différents objectifs d'une même intervention, d'un même programme.

La cohérence **externe** s'analyse, par contre, en termes de correspondance entre les objectifs d'une intervention et d'autres interventions publiques

5.1 La cohérence externe

5.1.1 Le contexte fédéral belge

La loi du 25 mai 1999 détermine le cadre dans lequel les actions de coopération doivent se déployer.



Les programmes de coopération syndicale en regard de la loi de 1999

Afin de vérifier la cohérence des programmes de coopération syndicale avec la loi de 1999, des tableaux croisés ont été établis (voir annexe 3). Ceux-ci permettent la comparaison des objectifs énoncés dans la législation avec les objectifs inscrits dans les différents programmes.

- Concernant l'IFSI, choix a été pris de présenter les objectifs du programme repris dans le plan d'action 2003 en raison d'un léger remaniement effectué¹.
- Concernant l'IEOI et le MSI, il a été choisi de présenter les objectifs tels que déclinés dans les programmes 2003-2005.
-
- De manière globale, ces tableaux démontrent une bonne correspondance entre les programmes et les objectifs de la coopération belge: les objectifs généraux des programmes s'inscrivent dans l'objectif prioritaire de la coopération belge.

Une lecture plus approfondie des programmes fait cependant apparaître que ceux-ci mettent essentiellement en évidence le moyen par lequel la pauvreté peut être combattue (le renforcement du contre-pouvoir syndical) et non le «but» des actions ; c'est-à-dire les améliorations socio-économiques et socioculturelles spécifiques qui en découlent. Cet aspect est sous-jacent mais il est trop peu mis en avant tant dans le texte du programme que dans la formulation des objectifs. Exp : Pour l'IFSI, les « choix stratégiques » auraient pu être formulés de la manière suivante : « les décisions politiques et socio-économiques au niveau national privé et public sont orientées plus efficacement par les syndicats partenaires en faveur du travail décent » au lieu de « les syndicats partenaires agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio-économiques au niveau national privé et public en faveur du travail décent ». A contrario, la correction réalisée par IFSI dans la déclinaison de son objectif spécifique est un bel exemple de prise en compte du « but » poursuivi. Du « renforcement du contre-pouvoir syndical » (programme 2003-2005), on passe à « la lutte contre la pauvreté par le biais du renforcement du contre-pouvoir syndical ».

Ceci peut passer pour un aspect purement formel et sémantique mais une formulation correcte des objectifs au niveau du programme permettra la construction d'indicateurs adaptés et assurera une cohérence externe et interne accrue.

Dans la lignée de la constatation précédente, il est à noter que le lien entre le renforcement des structures syndicales et la lutte contre la pauvreté est relativement peu mis en avant. Ce lien, même s'il s'avère fort indirect, peut manifestement être justifié. En effet, la logique qui sous-tend la vision syndicale repose sur le fait qu'un syndicat, renforcé et consolidé, peut, au travers du processus de dialo-

¹ L'objectif spécifique a été précisé

que social, assurer une meilleure défense des travailleurs. Il en résulte, dans la logique syndicale, une amélioration des conditions de travail et de vie, non seulement pour les affiliés mais également, dans un mouvement duplicateur, pour toute une frange de la population défavorisée. Le plan d'action 2004 de l'IEOI consacre cependant un chapitre à cette question. Il y est notamment stipulé que « si on peut renforcer et améliorer le dialogue social et le contenu du dialogue à tous les niveaux, on contribue directement à la lutte contre la pauvreté. C'est grâce à cette concertation où les employés font des propositions pour que leurs situations économiques et sociales s'améliorent que la pauvreté est en partie combattue ».

Même s'il assure la cohérence, le caractère indirect et surtout, peu spécifié du lien pose question dans un processus d'évaluation des résultats et impacts. Des efforts doivent donc être consentis, au niveau du programme, dans le sens d'une clarification/spécification du lien de causalité entre le renforcement du contre-pouvoir syndical et ses effets en termes de lutte contre la pauvreté.

De manière globale, on peut admettre que la cohérence externe avec la loi de 1999 est assurée si l'on part du principe que la mise en place et/ou le renforcement d'une organisation syndicale est un facteur concourant effectivement à l'objectif de lutte contre la pauvreté (et par là, au développement humain).

5.1.2 La cohérence externe avec l'arrêté royal du 23 décembre 2002

Le tableau ci-après rend compte de la conformité des programmes au prescrit de l'arrêté qui met en exécution la loi du 25 mai 1999.

Données à inclure dans le programme	IFSI	IEOI	MSI
La vision du développement et la stratégie générale de l'organisation	Oui, vision axée sur la nécessité du renforcement syndical comme moyen privilégié de lutte contre les causes de la pauvreté.	Oui, vision axée sur la nécessité du renforcement syndical comme moyen privilégié de lutte contre les causes de la pauvreté.	Oui Vision axée autour de «axes » -le renforcement des droits comme instrument de lutte contre la pauvreté -le développement participatif -la compatibilité avec les partenaires locaux relativement avec leurs besoins concrets
Les objectifs généraux et spécifiques du programme	Oui (voir cohérence)	Oui (voir cohérence)	Oui (voir cohérence)
La méthodologie nécessaire à la réalisation du programme, en ce compris la méthodologie de suivi et d'évaluation. On entend par méthodologie les méthodes de planification et de travail qui sont appliquées pour atteindre les objectifs.	Partiellement. Les aspects méthodologiques restent vagues et très généraux.	Partiellement. Les aspects méthodologiques restent vagues et très généraux.	Oui, les méthodologies de suivi et d'évaluation et autres sont décrites dans le programme. Les responsables de MSI recevront des formations de Project Cycle Management et de Goal Oriented Project Planning. Les responsables locaux bénéficieront des mêmes formations.
La description et la planification des activités prévues pour la durée du programme et des résultats poursuivis. Les activités pour lesquelles une contribution de la Coopération inter-	Très partiellement. Les activités sont présentées brièvement et de	Oui, les activités et les moyens pour les mettre en œuvre sont décrits.	Oui, les activités et les moyens pour les mettre en œuvre sont décrits.

nationale belge est prévue doivent être explicitement distinguées.	manière désarticulée dans le cadre logique ainsi que dans les choix stratégiques.		
Une description du partenariat dans les pays partenaires pour la mise en œuvre du programme.	Partiellement	Oui, le programme décrit quels sont les partenaires/points de coordinations.	Partiellement
Le plan financier reproduisant les recettes et les dépenses pour la durée du programme, en ce compris la demande de subside auprès de la Coopération internationale belge	Bilan (actif-passif/ recettes-dépenses) mais sans explications additionnelles.	Bilan mais explications assez brèves.	Bilan mais explications assez brèves.

5.1.3 *La cohérence externe avec la Convention du 10/09/2002 entre l'Etat belge et les Instituts de formation syndicaux (IFSI, IEOI et MSI)¹*

La Convention entre l'Etat belge et les Instituts de formation syndicaux détermine (voir article 2) le cadre dans lequel les actions de coopération doivent se déployer. Elle précise donc les objectifs, le contenu et les modalités administratives et financières de la coopération entre l'Etat belge et les instituts syndicaux.

1) Quant aux **objectifs**, il est précisé dans la Convention que «**cette coopération a pour objectif le développement et le renforcement des structures syndicales dans les pays du sud** » par la mise en œuvre de diverses actions: l'appui institutionnel aux syndicats du sud, la formation des membres des syndicats du sud et de Belgique ainsi que la sensibilisation des travailleurs et de leurs organisations en Belgique aux actions de coopération des syndicats.

2) Pour bénéficier d'un subside, suite à la présentation de données relatives à chaque syndicat (article 3), ceux-ci devront, entre autres, présenter (voir article 4) un programme triennal global ainsi qu'un programme annuel. Ce dernier devra comporter les éléments repris dans le tableau du point 2.1.2 ci-dessus, faisant référence à l'arrêté royal du 23 décembre 2002.

3) En complément à cela, l'article 5 rappelle les conditions auxquelles doivent répondre les actions prévues dans les programmes pour être subsidiées, à savoir :

- 1- être fondées sur une relation de partenariat avec les syndicats du sud, lesquels seront les promoteurs de ces actions
- 2- avoir pour objectif général la consolidation de la société par le biais du renforcement des organisations partenaires ce qui devra permettre à celles-ci de participer à l'ensemble du processus démocratique dans le contexte d'une négociation collective libre et volontaire telle que définie dans les conventions de l'OIT²
- 3- répondre aux critères de pertinence, en vue de collaborer à un développement humain durable, énoncés dans l'article 4 de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération belge³

Suite à ce bref rappel de la Convention, nous remarquons que bien que celle-ci se base en partie sur la loi du 25 mai 1999, les notions centrales de celle-ci : « développement humain durable » et « lutte

¹ Cf. Annexe 6.

² Voir l'analyse de la cohérence des programmes syndicaux avec l'OIT, point 2.1.4 « La cohérence externe : l'OIT ».

³ Voir l'analyse de la pertinence des programmes avec les critères de pertinence de la loi de 99, point 3.2 « Acceptation légale de la pertinence des actions ».

contre la pauvreté » ne sont jamais mentionnées explicitement dans le document. Toute l'importance est donnée au développement et au renforcement des structures syndicales dans les pays du sud, le but final de ce renforcement étant peu précisé. Nous constatons, que les syndicats ont essentiellement mis en évidence les objectifs de la Convention, en reléguant au second plan les objectifs prioritaires de la coopération internationale belge, notamment lors de la construction de leurs cadres logiques (comme nous le verrons par ailleurs).

5.1.4 *Conclusions générales de la cohérence externe relative au contexte belge*

Si la loi de 1999 met en évidence la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif global de la coopération, les Conventions signées avec les instituts déterminent comme objectif principal le renforcement des capacités institutionnelles des syndicats. Ceci pose d'une certaine manière la reconnaissance de l'instrument utilisé dans la lutte contre la pauvreté. Il n'en reste pas moins que ces divergences d'objectifs confortent les divergences de vision entre la logique syndicale et la logique de l'administration belge. Cette dernière décode en effet la coopération à travers le prisme de la loi de 1999 qui fait de la lutte contre la pauvreté le but final et ultime. La logique syndicale met, elle, fortement l'accent sur le renforcement des syndicats. Les avis émis lors du séminaire du 4 mai sur les processus et les finalités de la coopération syndicale illustrent bien ceci. On remarque assez clairement le « focus » mis sur l'un ou l'autre type d'objectif selon que l'on soit une organisation syndicale ou que l'on appartienne à l'administration. Dans certains cas, les objectifs de lutte contre la pauvreté et de renforcement des structures syndicales sont mis sur le même pied.

A l'évidence, les deux logiques se rencontrent mais il reste cependant un aspect peu défini, ou en tous cas faiblement formulé, dans les programmes : il s'agit des résultats auxquels les actions vont aboutir, résultats notamment déclinés en termes d'améliorations socio-économiques potentielles. En définitive, l'objet final est de savoir si l'on fait du « renforcement pour le renforcement » ou si ce renforcement est effectué dans un but précis et défini (dans un domaine d'action précis ? à niveau d'intervention défini ?...).

5.1.5 La cohérence externe : l'OIT

5.1.5.1 Clarification du lien « lutte contre la pauvreté » - renforcement du contre-pouvoir syndical

Comme il a été mentionné dans le chapitre lié à la cohérence, le lien entre le renforcement des structures syndicales et la lutte contre la pauvreté est peu mis en avant dans les programmes syndicaux. Ce lien peut cependant être justifié. Plusieurs documents de l'OIT confirment le lien existant entre le renforcement des syndicats et la lutte contre la pauvreté. A titre d'exemple, nous mentionnons le préambule de la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Nous citons également un extrait de rapport de l'OIT dans lequel il est question du rôle des syndicats de travailleurs dans le processus de rédaction des DRSP. Des éléments relatifs à cette action des syndicats ont déjà été abordés dans l'analyse contextuelle (point 1.), seuls les éléments nouveaux par rapport à cette première partie sont repris ici.

Il est dit dans le préambule de la Déclaration [de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail] «que la croissance économique est essentielle mais n'est pas suffisante pour assurer l'équité, le progrès social et l'éradication de la pauvreté, et que cela confirme la nécessité pour l'OIT de promouvoir des politiques sociales solides, la justice et des institutions démocratiques». L'existence d'associations d'employeurs et de travailleurs libres et les processus de négociation collective et autres mécanismes de dialogue qu'elles mettent sur pied sont à la base d'un développement qui suit une voie démocratique.».

Le rapport global en vertu du suivi de la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail donne plus de détails sur le lien entre l'action syndicale et la lutte contre la pauvreté. « Amener employeurs et travailleurs à parler ensemble de réduction de la pauvreté favorise le dialogue social dans des pays où la communication et la coopération entre syndicats et employeurs ne sont pas toujours la règle. Les organisations de travailleurs et d'employeurs commencent à concevoir leur rôle dans une perspective plus large, parce que leur participation effective aux stratégies de réduction de la pauvreté suppose qu'elles défendent les intérêts de tous les travailleurs et employeurs et pas seulement ceux de leurs membres, et la formation dispensée aux travailleurs et aux employeurs améliore leur capacité de représenter les membres existants et d'en attirer d'autres. Dans certains cas, des changements importants ont été apportés aux stratégies de réduction de la pauvreté pour prendre en compte le point de vue des employeurs et des travailleurs ainsi que le programme de l'OIT relatif au travail décent ¹».

¹ S'organiser pour plus de justice sociale : Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Conférence Internationale du travail, 92^{ème} session, 2004.

Il est clair que pour l'OIT, il faut s'assurer que les employeurs comme les travailleurs ont davantage leur mot à dire dans les décisions qui les affectent. Ceci constitue un bon moyen d'établir les contre-pouvoirs nécessaires pour résister à la corruption et pour améliorer la transparence, le sens des responsabilités et la gestion des affaires publiques. Dans la nouvelle partie qui est train de s'engager en matière de développement et de la réduction de la pauvreté, des institutions bien établies comme les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, qui se trouvent naturellement au cœur de la société civile, réfléchissent sérieusement au rôle qu'elles peuvent jouer.

On peut conclure que l'OIT établit le lien entre la participation des organisations des travailleurs et la réduction de la pauvreté et du travail décent. Ce lien reste cependant indirect et pose question en termes de définition des résultats et des impacts des programmes syndicaux.

5.1.5.2 Le dialogue social

La thématique du « dialogue social » figure parmi les objectifs stratégiques phares de l'OIT. Il est à la fois **un moyen et une fin en soi** pour l'organisation¹.

Définition

L'OIT définit le dialogue social comme incluant tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun relatives à la politique économique et sociale. Le concept de dialogue social et sa définition varient néanmoins d'un pays ou d'une région à l'autre et continuent d'évoluer. En effet, il prend notamment en compte le contexte culturel, historique, économique et politique de chaque pays.

Ainsi le dialogue social se matérialise sous différentes formes : concertation tripartite ou bipartite, informelle ou institutionnalisée. Elle peut intervenir au niveau national, au niveau régional ou à celui des entreprises, ou encore être une concertation interprofessionnelle, sectorielle ou présenter toutes ces caractéristiques à la fois.

Conditions nécessaires au développement du dialogue social

De manière générale, l'émergence et le développement du dialogue social repose sur une série de variables, parmi lesquelles quatre conditions principales :

- Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent être fortes, indépendantes, organisées, disposer de capacités techniques et capables d'accéder aux informations pertinentes leur permettant de participer au dialogue social.

¹ Voir document de référence sur le dialogue social (BIT)

- L'ensemble des parties doit montrer une volonté politique affirmée d'engager le dialogue social.
- Le dialogue social ne peut se développer que dans un contexte où les droits fondamentaux, tels la liberté syndicale et la négociation collective, sont respectés.
- Enfin, il doit bénéficier d'un soutien institutionnel approprié.

Le dialogue social, un moyen et une fin en soi

Dans le cadre de l'OIT, le dialogue social est, nous l'avons dit, un moyen et une fin en soi. Il participe à l'achèvement de l'objectif général de l'OIT : favoriser les possibilités, pour les femmes et les hommes, d'obtenir un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'égalité, de sécurité et de dignité humaine.

L'objectif principal du dialogue social lui-même est quant à lui de promouvoir la recherche du consensus et la participation démocratique auprès des principaux intéressés dans le monde du travail. Un processus de dialogue efficace est vu comme susceptible de faciliter la résolution de questions économiques et sociales importantes, « d'encourager la bonne gestion des affaires publiques, favoriser la paix et la stabilité sociale et stimuler le progrès économique ».

Enfin, le dialogue social, intégré dans toutes les activités de l'OIT, est utilisé pour promouvoir les politiques de l'emploi, les politiques de la protection sociale, les droits fondamentaux au travail et les progrès dans le domaine des autres conditions d'emploi.

L'exemple concret de PRODIAF

Le programme BIT/PRODIAF vise à mettre en place et/ou renforcer le principe et les cadres juridiques et institutionnels de dialogue social dans 22 pays d'Afrique francophone.

Cette volonté de concertation accrue et d'implication croissante des partenaires sociaux s'inscrit dans un contexte particulier. En effet, la seconde vague de réformes structurelles, mise en place dans la plupart des pays en développement, en l'occurrence africains, demandait une approche nouvelle. Concrètement, l'objectif était d'éviter les aléas connus par la première vague d'ajustements structurels (auxquels les acteurs économiques et sociaux, tenus à l'écart du processus, s'étaient fortement opposés) et de faciliter ainsi leur mise en œuvre. Plus généralement, l'accent est mis sur le dialogue social dans **un but de consolidation du processus démocratique et du développement participatif**, objectif commun à PRODIAF et à son successeur, PRODIAF II.

Soumis à d'importantes contraintes, intrinsèques à son environnement (difficultés économiques et financières des pays cibles, instabilité des interlocuteurs, manque de moyens et de possibilités de formation, atomisation des organisations de travailleurs, etc.), PRODIAF se montre progressivement susceptible de participer à la consolida-

tion de la démocratie, au renforcement de l'Etat de droit et à la lutte contre la pauvreté sur le long terme¹.

Partenaire reconnu par d'autres institutions internationales, directement ou indirectement concernées par les problématiques relatives au dialogue social (Le Conseil Economique et Social Européen, la Conférence Internationale des Pays des Grands Lacs, les partenaires dans les pays et les structures du BIT...), PRODI AF s'investit dans une série d'activités. Parmi elles, l'appui à la négociation de pactes sociaux (préparation des réunions, programmation des activités), des formations et la publication de manuels de formation, la création de commissions nationales de dialogue social,... activités qui se tiennent à la fois au niveau national, régional et sous régional.

Si le programme s'étend nécessairement sur le long terme, le rapport d'activités 2005 de PRODI AF tire déjà une série d'enseignements, parmi lesquels :

- Les besoins de renforcement des capacités des partenaires restent très importants.
- La mise en œuvre du dialogue social est facilitée par l'élaboration de charte ou pacte social.
- Symbole de sa réussite, PRODI AF aurait la possibilité de collaborer plus étroitement avec les bailleurs de fonds intervenant dans le cadre de la coopération au développement. Il lui manque aujourd'hui encore les ressources (humaines et financières) pour s'investir dans ce nouveau type de projets.
- L'incidence de l'activité de PRODI AF sur les stratégies de développement (bonne gouvernance, lutte contre la pauvreté) devenant de plus en plus visible, il convient enfin de mettre en place une capitalisation systématique de son expérience.

Conclusions « dialogue social et actions de coopération belge »

Favoriser le dialogue social permet donc de faciliter la résolution de problématiques économiques et sociales. Dans ce processus, les partenaires sociaux et plus spécifiquement ici les organisations de travailleurs, sont un maillon incontournable et ont des positions à défendre. Encore faut-il qu'ils puissent opérer dans une relation équilibrée. Pour ce faire, ils doivent disposer de capacités suffisantes tant au niveau matériel qu'au niveau des savoir-faire. Il apparaît cependant que, dans les pays peu développés (en Afrique notamment ; voir rapport d'activités 2005 PRODI AF), ces capacités font bien souvent défaut. Le renforcement de celles-ci **dans une perspective du dialogue social** dénote donc, à priori, d'une véritable valeur ajoutée. Les résultats obtenus dans le cadre de PRODI AF tendent à confirmer ceci. Il va sans dire que plusieurs projets développés dans les programmes syndicaux vont dans ce sens, **en termes d'objectifs**. Comme nous le verrons dans le chapitre lié à la cohérence interne, le lien entre certaines actions et la perspective

¹ Cfr Rapport d'activités 2005 PRODI AF

d'amélioration du dialogue social s'avère quelques fois peu étayé, voir inexistant.

5.1.6 *La cohérence externe : complémentarité avec des actions de même nature*

5.1.6.1 *La Diplomatie préventive*

La Belgique mène une politique active en vue de promouvoir les droits de l'Homme, le renforcement et le rétablissement de l'Etat de droit, l'aide aux victimes des conflits et la mise en œuvre d'une politique de diplomatie préventive. La diplomatie préventive est un concept mis en avant depuis 1999 par les gouvernements belges. Une ligne budgétaire spécifique a été créée sous le titre « Prévention des conflits et promotion des droits humains ».

Cette allocation peut être affectée au financement d'interventions et d'initiatives qui soutiennent et renforcent les actions diplomatique entreprises par la Belgique dans les domaines prioritaires de la politique étrangère et qui s'inscrivent dans les domaines visés par l'allocation de base tel que décrite ci-dessus.

Il est tenu compte des critères suivants :

- Droits de l'homme
- Démocratisation
- Prévention des conflits et conciliation
- Promotion de la paix et réconciliation nationale
- Déminage et désarmement
- Démobilisation d'ex-militaires et réintégration de réfugiés.

Une partie de la ligne budgétaire, diplomatie préventive, a été attribuée aux syndicats. Les syndicats ont disposé jusqu'à présent d'un accès direct à cette ligne budgétaire¹.

Dans la limite des critères énoncés ci-avant, les projets des syndicats financés par la ligne budgétaire diplomatie préventive recouvrent des champs et objectifs divers. Parmi ceux-ci, certains révèlent des similitudes avec des projets menés dans le cadre des programmes de coopération syndicale. De par les objectifs poursuivis et la concordance de leur assise territoriale, certains projets « de diplomatie préventive » peuvent faire l'objet d'une analyse de cohérence : y a-t-il des objectifs/résultats contradictoires ? Sur quels aspects y a-t-il des complémentarités ? Comment sont-elles exploitées ?

A titre d'exemple, l'IFSI gère un projet d' « appui à une contribution syndicale à la reconstruction et à la consolidation de la paix dans la région des Grands Lacs africains (Phase 3) ». Ce projet a pour objec-

¹ Cf. Annexe 7 pour une vue détaillée des budgets alloués aux différents programmes de coopération.

tif d'appuyer l'intervention syndicale dans la reconstruction et la consolidation de la paix dans la région des Grands lacs africains en stimulant un dialogue entre les organisations des pays concernés et en les aidant à se faire entendre dans les réunions et instances internationales traitant de la question. A cette fin, le projet dans son ensemble vise à :

- Augmenter la prise de conscience au sein des syndicats
- Amener ses responsables syndicaux à élaborer des stratégies d'action concrètes
- Organiser et soutenir le dialogue intersyndical ainsi que l'accès des représentants syndicaux aux instances internationales concernées
- Appuyer les syndicats dans leurs efforts pour se reconnaître comme interlocuteurs et acteurs utiles par les gouvernements en matière de prévention, résolution de conflits et actions de consolidation de paix.

Le projet de l'ACV-CSC relatif au « développement du dialogue social et renforcement de l'infrastructure socio-économique » est un autre exemple pertinent.

La Confédération Syndicale du Congo (CSC) est le partenaire de l'ACV-CSC dans ce programme. Le but de celui-ci est de redynamiser et de renouveler l'action syndicale en RDC afin de contribuer, par la capacité de mobilisation, à la démocratisation et à la prévention de conflits, condition sine qua non pour le développement économique et social durable.

Focus sur le terrain

De manière générale, les programmes de coopération syndicale et les programmes de diplomatie préventive sont gérés par les mêmes personnes dans les syndicats africains.

Au Rwanda, les syndicalistes CESTRAR ont conscience de la distinction entre les deux lignes budgétaires. Les évaluateurs ont par ailleurs noté une vraie complémentarité entre le programme de coopération syndicale 2003-2005 et le programme de diplomatie préventive transfrontalier entre Gisenyi et Goma. En effet, les structures provinciales mises en place dans le cadre de la politique de décentralisation de la CESTRAR ont servi les activités du programme de diplomatie préventive. Les locaux et le matériel fourni à la province pilote de Gisenyi ont ainsi été d'un appui certain aux activités menées dans le cadre du projet de diplomatie préventive transfrontalier.

En RDC, la situation est sensiblement différente. L'aide fournie dans le cadre de la coopération belge est prise dans son ensemble, sans qu'il ne soit fait la distinction entre les différentes lignes budgétaires dont sont issus les fonds alloués.

5.1.6.2 Conclusions

On constate que la ligne budgétaire diplomatie préventive finance des projets/programmes très différents les uns des autres. Certaines complémentarités et synergies ont bien été constatées sur le terrain, notamment au Rwanda. Néanmoins, l'analyse de cohérence externe de tels programmes nécessiterait une évaluation en soi avec des moyens appropriés dédiés entièrement à cette question. Dans ce cadre, nous n'avons pu que rassembler des éléments épars.

5.1.7 La cohérence externe : concordance avec les actions de WSM

Ci-dessous suit une description de l'ONG WSM et de ses activités. Cette description est utile pour apprécier l'articulation des programmes de coopération syndicale avec les activités internationales propres aux trois organisations (IFSI, IEOI, MSI). On décrira également l'action de WSM au Congo et sa complémentarité avec l'action (faisant partie du programme coopération syndicale 2003-2005) d'IEOI au Congo.

5.1.7.1 Le rôle et les activités de WSM

WSM a vu le jour en 1971, comme ONG pour la coopération au développement du Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC et ACW) de Belgique, en vue de structurer et de développer la coopération entre les mouvements sociaux du Sud et les mouvements sociaux du Nord dont la CSC/ACV. WSM est en fait un service du MOC qui soutient la coopération du syndicat, de la mutualité, des organisations socio-culturelles et des organisations économiques avec leurs partenaires respectifs dans le Sud¹.

WSM soutient des mouvements sociaux dans le Sud qui ont une relation de coopération avec des mouvements sociaux dans le Nord et partageant une même vision, les mêmes objectifs et les mêmes valeurs. De plus, WSM a construit des partenariats Nord-Sud à travers des programmes à l'échelle nationale, régionale et internationale pour la structuration des mouvements sociaux, y compris des acteurs syndicaux :

- Basés sur le renforcement institutionnel (reconnaissance et légitimité),
- Organisationnel (structuration),
- Opérationnel (travail et services concrets aux membres et à la société).

La vision globale de WSM se greffe sur les valeurs de base et les options fondamentales du MOC-ACW : développement durable, partenariat, dialogue social, économie au service de l'homme et de la société, protection sociale, société juste et soucieuse du bien-être de

¹ Programme WSM 2003-2007 : Globalisation ? Mise en place d'un contre-pouvoir et d'un travail digne. p1.

ses membre. Ces dernières années, WSM a davantage focalisé son action sur la lutte contre l'injustice sociale et l'exclusion sociale¹.

Un programme quinquennal qui s'intitule «Globalisation? Mise en place d'un contre-pouvoir et d'un travail digne» a été adopté.

Ce programme quinquennal WSM 2003-2007 s'articule autour des thèmes principaux :

- Contexte de la globalisation : contrer les effets négatifs de la globalisation par la mondialisation des droits fondamentaux sociaux, économiques, culturels,...
- Création d'un contre-pouvoir social : créer une « base globale sociale » par l'organisation des travailleurs du secteur formel ou informel par les mouvements sociaux et autres acteurs au niveau local, national, régional, international.
- Promouvoir une action autour du thème du « travail digne » sur 4 aspects: création d'emplois, protection sociale, promotion du dialogue social et respect des normes du travail.

•

Le programme quinquennal 2003-2007, WSM organise une mise en œuvre de ces thèmes dans le cadre d'une coopération intégrée Nord-Sud en 4 volets d'activités complémentaires:

- appui aux partenaires dans le Sud
- actions d'éducation
- offre de services
- envoi de coopérant.

Depuis le début, il existe un dialogue continu entre la DGCD, WSM et l'IEOI sur la complémentarité des programmes respectifs. La DGCD a demandé de clarifier les différents programmes de l'IEOI et de WSM. A ce titre, un dialogue continu c'est organisé en 2004 :

- Processus entamé en septembre 2003 par une rencontre entre WSM et la DGCD
- Rencontre entre CSC, WSM et les différents services de la DGCD le 10.09.2004
- Rencontre entre les responsables WSM (MOC/ACW) avec Madame Van Dooren et M.Jalet le 10.01.2004
- Réunion du 29 mars 2004 entre responsables IEOI/CSC, WSM et le responsable D3
- Réunion du 23 juin 2004 entre responsables IEOI, CSC et les responsables D30, D31 et D33².

Ce dialogue s'est conclu avec la réunion du 24 janvier 2005 entre WSM, la CSC/IEOI, des responsables DGCD (D33, D31 et M. Jalet) a finalisé le processus entrepris en 2004:

- une note sur la complémentarité entre les programmes a été finalisée.

¹ Programme WSM 2003-2007 : Globalisation ? Mise en place d'un contre-pouvoir et d'un travail digne. p2.

² Programme WSM 2003-2007 : Globalisation ? Mise en place d'un contre-pouvoir et d'un travail digne. p6.

- une répartition des appuis aux mouvements syndicaux dans le « Sud » s'organise entre WSM et la CSC selon leur expertise et mission spécifique (ONG et acteur syndical).
- les actions dans le « Nord » : WSM se charge de l'ensemble des actions d'éducation au développement et la CSC organise des actions ciblées de communication.

La question de la complémentarité et de la cohérence des programmes est une question importante. Une gestion correcte des subsides de l'état Belge nécessite que les deux programmes soient cohérents et complémentaires, ceci dans le but d'éviter de potentiels double-emplois et/ou double financements. Pour éviter ces deux risques, une note sur la complémentarité entre les programmes a été finalisée. Nous donnons ci-dessous les grandes lignes de cette note¹.

- Le Programme CSC/IEOI assure le renforcement de l'action syndicale au niveau national, sous régional, régional et international et appuie :

- Le travail d'action syndicale et de dialogue social des organisations de travailleurs des secteurs formels et informels vis-à-vis des employeurs et gouvernements/institutions à caractère étatique.
- Le lobbying et action politique auprès des institutions à caractère économique et social au niveau sous-régional, régional et international (conformément au mandat de représentation des travailleurs reconnu aux syndicats comme partenaires sociaux)
- Le renforcement et le développement des structures syndicales politiques.
- L'organisation d'un programme de formation des dirigeants syndicaux, en matière d'action syndicale en lien direct avec les thèmes décrits au-dessus.
- Des moyens humains et matériels au niveau national, sous régional, régional et international pour la mise en œuvre des actions du programme.

- Dans le programme WSM, les interventions s'orientent vers l'organisation de mouvements sociaux au Sud, y compris des confédérations syndicales et de leurs composantes : fédérations, syndicats de base (entreprises et autres lieux de travail), les unions syndicales....

- le renforcement des capacités organisationnelles des mouvements sociaux et donc des partenaires syndicaux pour mettre en œuvre des actions concrètes
- le développement des services qui améliorent les conditions de vie des travailleurs et qui leur permettent d'être autonomes de manière durable
- l'action politique nationale par des campagnes et prise de positions par rapport à des situations spécifiques à un pays comme : les indices de pauvreté, la sécurité, l'accès au logement, au

¹ Programmes WSW et CSC/ACV avec la DGCD : spécificité et complémentarité.

transport, à la santé (médicaments, VIH/SIDA, taux de couverture sanitaire), à l'éducation, à la rémunération juste, la transparence, la libre expression.

- le travail en réseaux thématiques et collaboration avec d'autres acteurs et partenaires de la société civile (autres mouvements, ONG's, associations...) autour des thématiques d'intérêt commun telles que celles relevant des Droits Economiques et Sociaux (DESC).
- la mise en œuvre d'actions politiques Nord –Sud autour des problématiques communes aux partenaires (ex. campagnes vêtements propres, secteur informel,..).
- la mise en place de moyens humains et matériels pour la mise en œuvre des actions du programme au niveau national, régional et international.

Quelles sont les différences entre les deux programmes ? L'analyse des deux programmes démontre que leurs objectifs sont globalement les mêmes mais ils varient au niveau des groupes cibles visés, des moyens utilisés et des résultats obtenus. Au niveau géographique, les deux programmes agissent dans les mêmes pays à quelques exceptions près (ex. Salvador, Honduras, Panama). Cette divergence est due au fait que l'IEOI travaille par sous-régions géographiques et économiques (SADC, UEOMA, etc.). Une antenne est choisie par sous-région et les bénéficiaires sont toutes les organisations syndicales impliquées dans la sous-région. WSM travaille par confédérations régionales (ODSTA, BATU, etc.) et les bénéficiaires sont les organisations syndicales affiliées aux confédérations régionales choisies par le programme, ce qui ne correspond généralement pas aux régions géographiques et économiques.

Afin de pouvoir rendre compte de la complémentarité ou du double emploi des actions menées par les deux organisations, il a fallu comparer les plans d'actions annuels car les programmes trisannuels ne sont pas assez détaillés pour une telle analyse. Nous avons donc comparé le plan d'action 2005 de l'IEOI avec les données du plan intégré 2004-2006 de WSM.

Le tableau (voir annexe 5) présente les éléments principaux de la comparaison. La comparaison entre l'objectif de l'IEOI et les objectifs de WSM montre une très forte similarité entre les objectifs des deux organisations. Nous allons tenter de comparer les groupes cibles des deux programmes, les résultats attendus et les activités menées par l'IEOI et WSM pour les actions au Congo.

L'analyse des documents démontre que certains résultats se recoupent (voir tableau annexe-résultats 5, 7 et 8) et qu'une partie des actions vis-à-vis des travailleurs du secteur informel se superposent. WSM et IEIO agissent tous les deux au niveau des travailleurs de l'économie informelle mais WSM travaille au niveau régional. Ces activités peuvent être considérées comme complémentaires car agissant à deux niveaux différents mais il faut que les actions à ces deux niveaux soient coordonnées. Il faut assurer la complémentarité entre

les activités au niveau régional et national. On voit par exemple que WSM organise des formations au Congo et qu'en même temps l'IEOI organise des séminaires. Pour éviter ces chevauchements il est important de mettre tout en œuvre pour que les activités de formation se complètent et donc décrire de manière plus détaillée tout ce qui se rapporte aux activités de formation et de sensibilisation en relation avec les travailleurs du secteur informel. De plus, un autre problème surgit lorsqu'on se penche sur les activités de formation qui ne sont généralement pas suffisamment détaillées pour pouvoir juger de leur complémentarité. Nous recommandons donc de mieux définir les formations et leurs contenus. Ceci permettra de mieux évaluer l'apport de ces formations aux partenaires du sud.

L'analyse des deux programmes pose un autre problème : qui s'occupe du niveau local et national? WSM est sensé agir au niveau régional et IEOI au niveau sous-régional. Ces deux niveaux ne sont pas clairement définis, ce qui est susceptible de compromettre l'efficacité de l'action entreprise.

5.1.7.2 Action WSM et IEOI au Congo : vérifications de terrain

Les trois missions de terrain permettent d'apporter un éclairage supplémentaire à la question de la complémentarité entre les actions de WSM et de l'IEOI.

En Afrique du Sud, les gestionnaires quotidiens de CONSAWU ne font pas la distinction entre les aides d'origine syndicale directe (CSC) et celles qui proviennent des ONG apparentées (WSM). Ils ne mettent en évidence que l'aide syndicale belge prise globalement. D'autre part les objectifs et résultats de chacun sont assez vagues au niveau des plans d'action annuels.

Néanmoins lorsque l'on met en parallèle la répartition des activités telle qu'elle a été faite dans la note de complémentarité (que l'on retrouve dans les programmes WSM et CSC/ACV et rédigée en collaboration avec la DGCD), et les actions de terrain, il apparaît qu'une répartition des tâches a, dans le cas de CONSAWU, été effectuée.

Note de complémentarité	Observations de terrain	
	CSC	WSM
CSC		
<ul style="list-style-type: none"> Le travail d'action syndicale et de dialogue social des organisations de travailleurs des secteurs formels et informels vis-à-vis des employeurs et gouverne- 	- Financement de la procédure de reconnaissance auprès du NE-DLAC	La formation de membres des syndicats membres comme « paralogals » (capacité de défendre les membres de-

ments/institutions à caractère étatique.		vant les employeurs et dans les Bargaining Councils)
<ul style="list-style-type: none"> Le lobbying et action politique auprès des institutions à caractère économique et social au niveau sous-régional, régional et international (conformément au mandat de représentation des travailleurs reconnu aux syndicats comme partenaires sociaux) 	- Négociations avec les fédérations NACTU et FEDUSA	
<ul style="list-style-type: none"> Le renforcement et le développement des structures syndicales politiques 	- Documents éducatifs	
<ul style="list-style-type: none"> L'organisation d'un programme de formation des dirigeants syndicaux, en matière d'action syndicale 		
<ul style="list-style-type: none"> Des moyens humains et matériels au niveau national, sous régional, régional et international pour la mise en œuvre des actions du programme. 	- Financement du secrétariat	
	Inclassable : Publicité dans la presse et à la radio pour CONSAWU	
WSM		
<ul style="list-style-type: none"> Le renforcement des capacités organisationnelles des mouvements sociaux et donc des partenaires syndicaux pour mettre en œuvre des actions concrètes 		- Expert juridique
<ul style="list-style-type: none"> Le développement des services qui améliorent les conditions de vie des travailleurs et qui leur 		- Formations VIH-SIDA

permettent d'être autonomes de manière durable		
<ul style="list-style-type: none"> • <u>L'action politique nationale par des campagnes et prise de positions</u> par rapport à des situations spécifiques à un pays comme : les indices de pauvreté, la sécurité, l'accès au logement, au transport, à la santé (médicaments, VIH/SIDA, taux de couverture sanitaire), à l'éducation, à la rémunération juste, la transparence, la libre expression,.. 		
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Le travail en réseaux thématiques et collaboration avec d'autres acteurs</u> et partenaires de la société civile (autres mouvements, ONG's, associations...) autour des thématiques d'intérêt commun tels que celles relevant des Droits Economiques et Sociaux (DESC). 	<ul style="list-style-type: none"> - Les contacts avec d'autres organisations « like-minded » (Ex. les jeunes travailleurs chrétiens) - Des travaux de recherche avec les universités et des ONG spécialisées 	
<ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre <u>d'actions politiques Nord-Sud</u> autour des problématiques communes aux partenaires (ex. campagnes vêtements propres, secteur informel,..). 		
<ul style="list-style-type: none"> • La mise en place de <u>moyens humains et matériels</u> pour la mise en œuvre des actions du programme au niveau national, régional et international. 		- Bureaux provinciaux
		Inclassable : Activités décentralisées de l'ODSTA

Au vu de ce qui a été observé sur le terrain, il y a effectivement absence de doubles emplois et complémentarités dans la plupart des cas. Néanmoins, la répartition des tâches initiale n'a pas véritablement été respectée, chose que l'on doit vraisemblablement au fait que les interlocuteurs rencontrés par l'évaluateur ne font pas véritablement la différence entre les différentes sources de financement. L'aide de la coopération belge est prise dans son ensemble

Une clarification de la répartition des tâches semble donc nécessaire sur le terrain, répartition des tâches qui doit se faire selon une logique précise. Or il est nécessaire, dans un premier temps, de clarifier au préalable les objectifs de chacun pour garantir des logiques d'action cohérentes et complémentaires.

5.1.7.3 Conclusions

Il existe, depuis le début du programme trisannuel, un dialogue important sur la cohérence et la complémentarité du programme de WSM et de l'IEOI, chose qui apparaît nettement dans les PV's des comités de concertation¹

Au cours de la période 2003-2005, plusieurs notes ont directement porté sur la complémentarité et la cohérence de ces programmes. Néanmoins, il existe toujours, auprès de la DGCD, certaines inquiétudes relatives à la cohérence et la complémentarité des deux programmes. L'analyse de complémentarité ci-dessous démontre que les accords passés entre la DGCD et WSM/IEOI ont permis de progresser mais manquent encore d'opérationnalité, ce que l'on peut notamment rapporter au caractère récent des programmes de coopération syndicale. Sur le terrain, et donc dans des circonstances ponctuelles et non généralisables, certaines complémentarités et synergies ont pu être constatées. Ces questions de cohérence et de complémentarité demanderaient néanmoins à être abordées dans le cadre d'une évaluation portant spécifiquement sur ce thème.

5.1.8 *Cohérence externe : concordance avec FOS*

Ce paragraphe sera consacré au programme de FOS et sa complémentarité avec celui de l'IFSI. Nous analyserons également les actions des deux organisations au Pérou dans le cadre de leurs programmes respectifs.

¹ Des réunions de concertation, réunissant syndicats belges et D33, ont eu lieu tout au long de la mise en œuvre des programmes 2003-2005 de coopération syndicale.

5.1.8.1 Le rôle et l'activité de FOS

FOS a ses racines dans le mouvement socialiste flamand. La base de l'organisation est constituée du mouvement syndical (ABVV), des mutualités socialistes, du parti socialistes et des organisations culturelles, de jeunesse et des femmes. La solidarité internationale entre les faibles du point de vue économique dans les différents pays est un point de lutte important pour le mouvement socialiste¹.

FOS se situe au carrefour entre le mouvement socialistes et le mouvement Nord-Sud. FOS essaie de mettre les deux mouvements en contact et de cette façon réaliser sa mission. L'ONG veut réaliser sa mission dans trois secteurs : l'agriculture, le travail et la santé. FOS considère que le vrai défi est de stimuler le lien dans ces trois secteurs entre le Nord et le Sud en fonction de la solidarité et du renforcement d'un contre-pouvoir. Les missions de FOS sont :

FOS veut contribuer au Sud, au renforcement des organisations qui défendent les intérêts des couches les plus pauvres de la population, FOS travaille au Nord à la sensibilisation et au changement d'attitude de groupes par le biais de campagnes et d'activités éducatives, FOS essaie d'influencer la prise de décision en Belgique, FOS soutien des organisations partenaires au Sud, pour influencer la prise de décision, au Nord et au Sud FOS stimule la solidarité et le networking entre les gens.

Les trois secteurs mentionnés ci-dessus constituent le pivot du programme quinquennal de FOS. Ce programme s'intitule : « Travail, agriculture et santé : une lutte pour les droits au Nord et au Sud. FOS veut contribuer à « l'empowerment des groupes de gens marginalisés. Pour augmenter son impact, FOS sélectionne des groupes de gens, des secteurs et des activités bien ciblés. Le but est de travailler en coopération avec les partenaires au Nord et au Sud pour formuler des recommandations et une analyse global. Ceci se fait à plusieurs niveaux : local, national, régional et mondial. L'ABVV constitue un allié important pour FOS dans la mise en oeuvre d'un contre-pouvoir².

5.1.8.2 Action FOS et IFSI au Pérou : cohérence et complémentarité

Au Pérou, FOS et l'IFSI soutiennent le même partenaire : la Confederacion General de Trabajadores del Peru (CGTP). FOS est financé par la ligne budgétaire D3.1 et l'IFSI par la ligne budgétaire D3.3. Le projet d'IFSI se focalise sur les fédérations du sud du Pérou tandis que le projet de FOS se focalise sur les fédérations du nord-est.

L'objectif du projet de FOS est de renforcer le syndicat afin qu'il se structure plus avant et qu'il devienne plus démocratique et plus représentatif. L'objectif du projet de l'IFSI est d'améliorer les droits

¹ Programme 2003-2007 : Travail, agriculture et santé : une lutte pour les droits au Nord et au Sud, P.2

² Programme 2003-2007 : Travail, agriculture et santé : une lutte pour les droits au Nord et au Sud, P.9.

des travailleurs et d'augmenter la participation des syndicats à la démocratie.

Le sujet de la complémentarité des programmes est abordé par les programmes des deux organisations. Les programmes spécifient que plusieurs rencontres ont eu lieu entre les gestionnaires de FOS et de l'IFSI. Ceci dans le but d'assurer la complémentarité des deux programmes et d'éviter un double d'emploi des fonds¹. Lors d'ateliers de planification, les rôles et responsabilité de chacun (IFSI, FOS et le partenaire) devraient être précisés afin d'utiliser les expériences mutuelles et de définir les synergies sur le terrain.

A titre d'exemple, un exercice d'analyse de la complémentarité a été réalisé sur base des deux programmes des actions de FOS et de l'IFSI au Pérou. Cette analyse se base sur le programme trisannuel, plan d'action 2005 de l'IFSI et le plan quinquennal de FOS².

Le tableau (voir annexe 9) montre les résultats et les activités des deux organisations.

Leurs activités risquent de se superposer au niveau du renforcement des syndicats. L'objectif global de FOS rejoint l'objectif spécifique d'IFSI. Au niveau des résultats attendus, les éléments donnés par FOS sont en fait une description du terme général utilisé par IFSI : le travail syndical est renforcé.

Le tableau, en annexe 10, met en évidence les résultats et les activités des deux organisations au Pérou. Les risques de chevauchement et de double emploi se situent plus particulièrement au niveau du premier objectif spécifique de FOS (à savoir « la CGTP et les fédérations ont la capacité de défendre les droits et intérêts des travailleurs ») car IFSI n'agit pas au niveau des connaissances en matière internationale au Pérou (deuxième objectif).

Le premier résultat du deuxième objectif (CGTP et fédération négocient avec le gouvernement...) peut paraître similaire au premier résultat de l'IFSI mais le contenu de la formation est différent (formation sur le processus d'intégration internationale).

Les deux autres résultats attendus chez FOS relatifs au deuxième objectif ne se retrouvent pas chez IFSI. Le premier est que la CGTP et les fédérations soient informées des conséquences de l'intégration internationale du marché du travail et le deuxième que la CGTP et les fédérations donnent leurs opinions sur les processus d'intégration internationale du marché du travail et leurs conséquences dans les réseaux internationaux. Les activités qui y sont liées au premier résultat sont des conférences pour les dirigeants syndicaux et les décideurs politiques tandis que le second résultat devrait, lui, être

¹ Programme 2003-2007 : Travail, agriculture et santé : une lutte pour les droits au Nord et au Sud, P.429. Plan d'action IFSI 2003, p.27.

² Nous nous sommes basés sur le plan quinquennal parce que nous ne disposons pas d'autres documents de FOS.

l'effet d'une participation des dirigeants syndicaux aux réseaux et réunions internationaux.

Les actions de FOS, en ce qui concerne le deuxième objectif, sont donc plus dirigées vers la prise de conscience et la réaction par rapport à l'intégration internationale du marché du travail alors qu'IFSI s'attache à créer des compétences nécessaires au bon fonctionnement des fédérations. Le fait que le contenu des formations soit bien décrit permet de bien mettre en évidence la complémentarité des actions.

D'un autre côté, l'IFSI se concentre sur trois fédérations localisées dans le Sud alors que FOS travaille plus dans le Nord. De ce fait, il faut veiller à ce que les fédérations d'Ica, Arequipa et Cuzco soient également conscientisées sur les problématiques internationales.

Pour conclure, l'analyse documentaire et les entretiens ont démontré qu'il n'y avait pas eu de dialogue entre la DGCD et les organisations FOS/IFSI comparable à celui qu'il y a eu lieu entre l'administration et WSM/IEOI concernant la cohérence des projets. Nous supposons que ceci est dû à la différence de nature des liens existant entre les organisations partenaires. Nos entretiens ont en effet mis en lumière que les liens entre FOS/IFSI s'avèrent moins profonds que ceux qui lient WSM à l'IEOI. L'intensité des liens entre WSM et CSC est à priori une meilleure garantie de cohérence, de complémentarité et de transparence...

Sur place, lors des rencontres relatives aux programmes apparentés à la FGTB-ABVV, aucun interlocuteur d'Afrique du Sud n'a spécifiquement mentionné FOS.

5.2 La cohérence interne

La cohérence interne peut être analysée au travers de la méthodologie liée au cadre logique. Dans cette perspective :

- les objectifs spécifiques des projets doivent être en correspondance avec l'objectif global du programme ;
- les logiques d'intervention des projets doivent être conçues de façon adéquate.

5.2.1 La logique d'intervention des programmes

Un tableau récapitulatif des objectifs des programmes a été réalisé (voir annexe 10). Celui-ci sert de support à l'analyse ci-dessous.

IFSI

Evolution des objectifs (programme – plans d'actions)

Concernant l'IFSI, l'évolution principale apportée aux objectifs du programme concerne une précision au niveau de l'objectif global. De « développement et consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit par le biais du renforcement des syndicats partenaires » (programme 2003-2005), on passe à la « lutte contre les causes de la pauvreté par le renforcement de la justice sociale » (objectifs du programme énoncés dans le plan d'action 2003)¹. L'analyse effectuée dans ce chapitre prendra donc en compte cette adaptation.

Caractéristiques des objectifs et choix stratégiques définis dans les programmes

Les objectifs sont énoncés de manière très large. Si cela s'explique au niveau de l'objectif global (qui est une référence directe à la loi de 1999), il n'en reste pas moins que l'objectif spécifique s'avère fort général sur la situation à faire évoluer : les « conditions de vie et de travail dans le Sud sont améliorées par le renforcement du contre-pouvoir syndical»... Cette question renvoie, d'une certaine manière, à la question déjà évoquée précédemment du lien entre la lutte contre la pauvreté et le renforcement des capacités. Nous ne reviendrons pas ici sur la justification (avérée) de ce lien mais nous retiendrons néanmoins qu'une formulation plus claire et un ciblage plus précis de l'objectif spécifique seraient bénéfiques.

De manière globale, l'enchaînement des objectifs-choix stratégiques est satisfaisant. Un enchaînement apparaît néanmoins plus difficile à faire : en quoi la sensibilisation des travailleurs à l'action de la coopération syndicale internationale de la FGTB va-t-elle influencer l'amélioration des conditions de vie et de travail dans le Sud ? Ce lien mériterait d'être explicité plus avant afin de pouvoir être « validé ».

¹ Cette adaptation est notamment analysée au chapitre de « cohérence externe avec la loi de 1999 ».

La complémentarité des deux premiers choix stratégiques apparaît évidente. Le 4^{ème} choix stratégique ; à savoir : « les processus de participation et d'appropriation de la méthodologie d'intervention ont été renforcés et sont mieux maîtrisés tant entre le Nord et le Sud qu'au sein des actions individuelles » semble quelque peu en déphasage avec ces derniers. Il apparaît comme une priorité transversale à faire valoir tout au long du programme plutôt qu'un choix stratégique complémentaire aux autres.

La logique d'intervention (voir annexe 10) est relativement bonne mais elle manque de précision.

MSI

Evolution des objectifs (programme – plans d'actions)

Au niveau du programme, on ne relève aucune adaptation des objectifs sur la période étudiée.

Caractéristiques des objectifs et choix stratégiques définis dans les programmes

L'objectif global du programme fait écho à l'objectif global de la loi de 1999¹. Dans le cadre d'un programme particulier, cet objectif s'avère beaucoup trop général. En relation avec celui-ci, l'objectif spécifique fait valoir un degré plus précis de « focus ». Cependant, les remarques faites à « IFSI » restent de mise : un ciblage et une formulation plus précise sont à recommander.

Les choix stratégiques de MSI s'apparentent à un conglomérat de points d'attention divers plutôt qu'à des orientations bien déterminées. On y relève ainsi, indifféremment, des priorités transversales (égalité des chances) et, par exemple, les moyens pour atteindre les objectifs définis. Dans cette perspective, il n'est pas possible de véritablement reconstruire la logique d'intervention qui prévaut pour ce programme.

En définitive, l'objectif global et les choix stratégiques semblent avoir été choisis dans une optique de concordance « scolaire » avec la loi de 1999. Un travail sur les définitions et les relations de causalité entre les différents niveaux d'objectifs est à préconiser.

IEOI

Evolution des objectifs (programme – plans d'actions)

Au niveau du programme, on ne relève aucune adaptation des objectifs sur la période étudiée.

¹ Voir analyse de la cohérence interne

Caractéristiques des objectifs et choix stratégiques définis dans les programmes

Le premier objectif global, pour le programme de l'IEOI, révèle un degré de « ciblage » plus élevé que dans les deux autres programmes. Le niveau de « focus » renvoie à l'objectif spécifique de ces derniers. Les deux autres objectifs globaux « mettre en œuvre des programmes de formation internationale » et « Informer et sensibiliser la base au Nord » rentrent quant à eux dans une dimension plus opérationnelle, peu compatible avec un objectif général.

Les objectifs spécifiques sont multiples et font apparaître des dimensions diverses se situant à des niveaux différents. De la même manière, les choix stratégiques incluent diverses facettes qui ne concourent pas spécifiquement à la réalisation d'un objectif particulier mais qui couvrent, de manière plus transversale, à certains aspects de la programmation.

La confusion dans les niveaux d'objectifs mérite d'être éclaircie de même que l'enchaînement des relations entre ceux-ci. En effet, si l'on s'en tient au niveau d'objectifs définis, la logique d'intervention ne peut valablement être reconstruite.

Conclusions relatives à la logique d'intervention des programmes

De manière générale, deux aspects font, selon, le programme, plus ou moins défaut :

- le degré de « ciblage » des objectifs, surtout des objectifs spécifiques ;
- l'enchaînement logique des niveaux d'objectifs.

La généralité des objectifs énoncés tient d'une certaine manière à la généralité du cadre de la loi de 1999. Il n'empêche qu'un pilotage adéquat de programme exige un meilleur ciblage stratégique tant dans au niveau des objectifs spécifiques qu'au niveau des choix stratégiques. Dans le cas contraire, le champ trop large des résultats et impacts attendus ne permet pas de poser, à posteriori, de véritables jugements sur l'efficacité de la programmation : tout, ou presque, rentre dans l'espace prédéfini des résultats attendus. L'absence de quantification des objectifs ne fait qu'accentuer la problématique.

Les syndicats justifient la généralité des objectifs énoncés par le programme par le fait qu'ils doivent s'inscrire dans le cadre plus large de tous les objectifs auxquels ils souscrivent dans d'autres programmes (au niveau international notamment). Cette approche est cependant contestable : si l'on s'accorde, à un « niveau » plus élevé (international, par exemple) sur des objectifs généraux, il n'est pas incompatible de définir, au niveau de la coopération belge, des objectifs plus pointus découlant de ceux-ci, et donc en parfaite concordance. Par ailleurs, l'identification des bénéficiaires n'est pas toujours très explicite. Tel que cela transparait au travers de la formulation des objectifs et des orientations stratégiques, les bénéficiaires des

programmes s'apparentent aux organisations partenaires/syndicats locaux. Dans cette logique, la population défavorisée est considérée comme bénéficiaire indirecte des actions des syndicats en faveur de la lutte contre la pauvreté. Comme déjà souligné dans l'analyse de cohérence externe avec la loi de 1999, l'accent est peu porté sur l'aspect « résultats envers la population » ; on en viendrait à oublier que les effets des actions, doivent, in fine, bénéficier à la population en difficulté (travailleurs et autres).

5.2.2 *Correspondance entre les objectifs du programmes et les actions menées*

Les tableaux servant de support à l'analyse ci-dessous se trouvent en annexe 11.

IFSI

On constate une correspondance évidente mais incomplète entre choix stratégiques et les objectifs des actions. Plus précisément, si les objectifs de certains projets s'inscrivent dans les choix stratégiques faits par le syndicat, d'autres ne rentrent pas directement dans la logique prédéfinie des choix stratégiques. De manière générale, les actions qui ne rentrent pas en relation directe avec ces derniers sont en réalité les projets où des services sont offerts directement aux travailleurs ou à leur famille (Ex. Projets liés au SIDA en Thaïlande et en Afrique du Sud) : aucun « choix stratégique » ne laisse entrevoir cette possibilité.

MSI

La manière très large et assez vague dont ont été définis les choix stratégiques permet de rencontrer assez aisément les objectifs définis au niveau des projets. Une meilleure formulation et spécification des champs d'action serait cependant nécessaire afin de clarifier la ligne stratégique choisie. En outre, les actions de sensibilisation des travailleurs belges et de participation du syndicat à des forums internationaux, bien que définies, ne relèvent pas directement des choix stratégiques définis.

IEOI

Les objectifs des projets correspondent bien aux choix stratégiques définis par le syndicat.

Conclusions

Selon le programme analysé, l'imbrication entre les choix stratégiques et les actions est plus ou moins bien effectuée. De manière globale, IFSI et MSI présentent des actions sous la forme de « renforcement » de structures syndicales. Pour IEOI, les actions sont exprimées de manière beaucoup plus globale.

5.2.3 *Analyse des cadres logiques*

L'analyse des cadres logiques a rencontré certaines contraintes. Le programme 2003-2005 de l'IEOI ne contient pas de cadre logique. De ce fait nous avons décidé pour des raisons de cohérence, d'analyser les cadres logiques de projets. Nous en avons sélectionné trois à titre exemplatif : celui mené en Afrique du Sud pour l'IFSI, en Afrique Australe pour l'IEOI et au Congo pour le MSI. Le but est de souligner de façon globale les principales erreurs commises afin d'en tirer des enseignements pour l'élaboration de futurs cadres logiques.

Les entretiens menés avec les responsables syndicaux mettent en évidence que la méthode du cadre logique « souffre » d'acceptations multiples : les méthodologies utilisées par les consultants semblent différer sur certains aspects. De ce fait, il est utile que toutes les parties prenantes s'accordent, dès le début du processus de conception sur la terminologie et le contenu à introduire.

Nous vous proposons, en annexe 3, un modèle théorique simplifié à partir duquel nous procéderons, à titre exemplatif à l'analyse des trois cadres logiques de projets. Il est entendu qu'il s'agit ici d'une analyse formelle des cadres logiques. Il n'est pas ici question de confronter l'analyse de problèmes avec la définition des objectifs mais plutôt de s'interroger sur le caractère logique de la démarche adoptée par les syndicats au niveau de la conception du programme.

5.2.3.1 IFSI

Projet SACTWU 2004 / Afrique du Sud/cadre logique

Logique d'intervention

- Il n'y pas, à l'évidence, de lien direct entre l'objectif global et l'objectif spécifique. En quoi la création d'un système de santé va-t-elle faire en sorte que le syndicat agisse plus efficacement sur les décisions politiques et socio-économiques au niveau national ?
- Il y a une confusion nette entre les concepts de réalisation et de résultats. Les définitions se rapportent clairement à des produits concrets et non aux effets d'actions (ex. augmentation de capacité, mise à disposition de ressources, visites à domicile, ...).
- L'objectif spécifique est formulé comme une réalisation. Il devrait plutôt s'énoncer en des termes tels que « assurer une assistance

médicale et psychologique digne pour les affiliés affectés par le SIDA ».

- Les activités sont bien détaillées ; elles sont cependant déclinées en fonction des réalisations et non de résultats (voir seconde remarque).

Les indicateurs

- Les indicateurs correspondent bien aux objectifs définis en regard. Parallèlement à l'erreur commise dans la logique d'intervention, il s'agit exclusivement d'indicateurs de réalisations et non de résultats.

Les sources de vérification

- Celles-ci sont mentionnées et suffisamment étayées.

Les hypothèses

- Des hypothèses sont formulées mais pas toujours de manière adéquates. Certaines apparaissent moins pertinentes que d'autres.

Budget et moyens

- Le budget est spécifié en regard des activités mais aucune indication sur les moyens n'est mentionnée.

De façon globale, la principale faiblesse du présent cadre logique réside dans la formulation de la logique d'intervention du projet (distinction résultats-réalisations) ainsi que, dans le même esprit, dans la détermination d'indicateurs de résultats. Le cadre logique se distingue néanmoins par un caractère assez complet (hypothèses, sources de vérifications,...).

5.2.3.2 IEOI

Projet Afrique Australe SADC-2005¹ / cadre logique

La logique d'intervention

- L'objectif global est défini de manière très générale. Ceci n'est pas en soi problématique si ce n'est que le lien causal entre celui-ci et les résultats est très large. De manière idéale, il serait judicieux de déterminer un ou des objectifs intermédiaires qui spécifient la relation de cause à effet. Cependant, au vu de l'hétérogénéité des actions menées, il semble assez malaisé d'identifier des dénominateurs communs sous lesquels regrouper celles-ci. Ceci peut apparaître comme l'indice d'une grande dispersion des actions dans le cadre d'un seul et même projet ou tout au moins d'une stratégie très vaste (ex. l'amélioration du dialogue social comme dénominateur commun) dans laquelle on peut intégrer des actions d'ordre assez différent.
- Les résultats définis sont bel et bien des...résultats ; c'est-à-dire des effets directs des actions menées.
- Les activités sont bien circonscrites et détaillées.
- Le chronogramme d'activités inclus à la fin du cadre logique permet de constater l'état d'avancement des activités ce qui apporte plus de transparence au programme ce qui permet de contrôler et de réagir face à des possibles retard de calendrier.

Les indicateurs

- Aucun indicateur de réalisation n'est mentionné. Au vu des activités menées ; ceux-ci semblent assez évidents mais devraient apparaître comme tels dans le cadre.
- L'entière des indicateurs définis sont de « véritables » indicateurs de résultats dans le sens où ils désignent assez clairement des résultats définis. Ceux-ci ne vérifient cependant pas encore tous les critères SMART et devraient encore être affinés dans cette perspective.
- Les indicateurs apparaissent, pour la plupart, quantifiables mais ils ne sont pas toujours formulés sous cette forme (nombre de ...).

Les sources de vérification

- Les sources de vérification ne sont pas mentionnées dans le cadre logique.

¹ Nous nous sommes basés sur le plan d'action 2005 et non de 2004. Le plan d'action 2004 ne contient pas de cadre logique spécifiquement pour l'action en Afrique du Sud contrairement au plan d'action 2005.

Les hypothèses

- Aucune hypothèse n'est mentionnée.

Budget et moyens

- Le budget est spécifié en regard des activités. Des indications sont données sur les moyens (colonne « qui ? ») mais elles restent très imprécises (nombre de personnes ?)
- Le cadre logique analysé ci-dessus adopte une structure quelque peu différente du cadre logique « traditionnel ». Certains éléments sont manquants ; notamment les hypothèses et les sources de vérification. Ce cadre a néanmoins l'avantage de présenter des indicateurs de résultats ; ceux-ci sont certes à affiner mais le canevas est bon.

5.2.3.3 MSI

Projet Afrique du Sud-2004/ cadre logique

Logique d'intervention

Le projet de MSI en Afrique du Sud possède deux caractéristiques de base qui pourraient constituer des points forts par rapport aux projets d'autres syndicats qui restent eux, trop focalisés sur le renforcement syndical comme moyen de coopération avec le Sud. Ce projet traite d'une problématique circonscrite et d'intérêt national pour l'Afrique du Sud, le HIV, ainsi qu'il s'adresse à un public cible déterminé, les travailleurs de la SATAWU et leur entourage. Les impacts du projet devraient donc être davantage visibles et mesurables. Cependant, nous constatons qu'il existe de grandes lacunes quant à la construction de la logique d'intervention.

- Tout d'abord, l'objectif général se présente sous 4 points qui ne peuvent pas être considérés au même niveau. En effet, certains sont très généraux tel que « Improved social welfare » et d'autres plus spécifiques « Improved quality of life for SATAWU workers » ou « retention of human and intellectual capital within SATAWU » qui pourraient constituer plutôt des objectifs spécifiques. L'objectif général aurait pu être formulé de la manière suivante : « Social Welfare, productivity and economy are improved within transport enterprises affected by AIDS in South Africa ».
- L'objectif spécifique est lui aussi mal formulé car il reste trop vague : « better perspectives of AIDS affected transport workers ». Comment doit-on interpréter « meilleures perspectives » ? Il s'agit de meilleures perspectives professionnelles, de santé, économiques, d'intégration sociale, psychologiques, autres ? Comme nous l'avons dit précédemment, les deux derniers points de l'objectif général pourraient intégrer cet objectif spécifique de la manière suivante: « Human and

intellectual capital are preserved within SATAWU owing to an improved quality of life of AIDS affected transport workers ».

- Les résultats escomptés semblent a priori pertinents (bien qu'ils puissent être multiples). Dans un souci de logique nous commençons par l'activité 2, celle de regroupement et de diffusion de l'information sur le HIV, puis nous poursuivrons avec l'activité 3, pour avoir un impact le plus immédiat possible sur la maîtrise de l'expansion de la contagion et finalement nous terminerons par l'activité 1, dans laquelle on souhaite organiser une structure de conseil pour les travailleurs déjà infectés ainsi que leur famille.
- Les activités ne sont pas foncièrement incorrectes mais elles semblent ne pas être assez concluantes, fermes, énergiques et originelles pour atteindre l'objectif spécifique attendu. Nous mettons cela en évidence dans l'activité 2 où il nous apparaît que les efforts se dispersent dans des activités de recherche d'information et dans l'écriture de manuels qui existent très probablement déjà, alors que les actions devraient viser à rechercher des moyens plus adaptés et au efficace, pour faire parvenir une information adéquatement ciblée et synthétisée, au travailleur ainsi qu'à sa famille, C'est le cas également pour les activités 1 et 3 où le networking prend une place très importante (alors que le SATAWU constitue déjà un network et d'ailleurs, la réussite du projet devrait se baser sur l'hypothèse que le network fonctionne déjà sur des bonnes bases de coopération) au lieu de se centrer sur des activités plus pragmatiques et plus proches des travailleurs (chercher des partenariats avec des centres médicaux ou obtenir des traitements à bas prix par exemple).

Les indicateurs

La notion d'indicateurs ne semble pas avoir été suffisamment assimilée. Tout d'abord nous ne savons pas si les indicateurs se réfèrent aux résultats ou aux activités. Considérant que ces indicateurs permettent de mesurer les résultats, en quoi l'indicateur « the way of requesting counselling » (la manière de demander conseil) constituerait un indicateur pour mesurer le résultat 2 ? Quelle serait la source de vérification de cet indicateur ? Est-ce que « number of companies supportives » permet de vérifier que le conseil aux travailleurs infectés s'est accru ? Certains « indicateurs » constituent davantage des résultats attendus qu'une manière de les mesurer.

Les sources de vérification

Aucune source de vérification n'est proposée.

Les hypothèses

Les hypothèses formulées semblent pertinentes, bien que certaines le soient plus que d'autres. « Truckers are not yet tired of AIDS prevention programmes », « employers and workers are not yet apathic due to too much AIDS preaching » (des hypothèses redondantes), apparaissent comme essentielles pour le bon aboutissement du projet, le public cible ne doit pas être lassé par la saturation de l'information ou son saupoudrage.

Budget et moyens

Le budget est mentionné avec détails. Cependant, nous constatons que les données fournies font largement références aux dépenses allouées aux infrastructures et au personnel ainsi qu'en grande partie à la formation syndicale, laquelle n'est pas mentionnée dans le cadre logique (dans celui-ci, on parle de formations destinées aux conseillers sur le sujet du HIV mais on ne fait jamais mention de formation syndicale).

Comme mentionné au début de l'analyse du cadre logique, le projet présente des atouts qui pourraient avoir favorisés l'efficacité de l'intervention. Malgré cela, lorsque nous analysons davantage ce cadre logique, les faiblesses dans la construction de celui-ci ainsi que le manque d'adéquation entre les activités et le budget nous font réfléchir sur la pertinence de la démarche.

Conclusions

Les cadres logiques des actions révèlent des carences notables. On notera entre autres que :

- Les objectifs définis de manière trop large ne permettent pas un pilotage adéquat de l'action au travers de résultats ciblés. L'absence de quantification vient encore complexifier la tâche.
- La logique d'intervention connaît des ruptures en certains points.
- Les indicateurs de résultats sont quasi inexistant, ou très faiblement représentés (pas de valeur de référence, pas de valeur cible,...).
- L'absence d'hypothèses bien construites met en question la profondeur de la réflexion sur les facteurs de risques susceptibles d'influencer l'efficacité des actions.

5.2.4 Conclusions générales et recommandations sur la cohérence interne

Aucun programme ne démontre une cohérence interne satisfaisante assurant une parfaite concordance entre toutes les dimensions le composant. Pour chaque organisation, nous avons observé des ruptures au niveau des liens logique ci et là dans la chaîne « objectif global-objectif(s) spécifique(s)-choix stratégiques- objectifs des actions ». De manière plus approfondie, l'analyse des cadres logiques fait apparaître des carences notables tant en termes d'indicateurs que d'hypothèses de travail.

Dans cette perspective, un travail de fond est particulièrement préconisé sur :

- la construction des indicateurs ;
- la construction de la logique d'intervention et les liens entre les différents composants du programme (y compris les actions). La logique d'intervention doit s'appuyer sur des relations vérifiées de causes à effets. Pour ce faire, elle devrait être vérifiée au travers d'un schéma logique démontrant les liens entre les diverses composantes dans le cadre d'une stratégie cohérente et étayée. Pour les cadres logiques, il est souhaitable que les parties prenantes se mettent d'accord sur un modèle de canevas à utiliser (ex. annexe 3).

Objectifs	Réalisations et effets effectivement observés	Indicateurs	Quantification éventuelle
Objectifs globaux	Impacts	Indicateurs d'impact	Atteindre X
Objectifs spécifiques	Résultats	Indicateurs de résultats	Atteindre X
Objectifs opérationnels	Réalisations	Indicateurs de réalisation	Atteindre X

- De façon plus particulière, diverses recommandations peuvent être portées relativement aux objectifs et à leur déclinaison logique.
 - L'objectif communément repris dans les trois programmes, sous une forme plus ou moins semblable, stipulant que les « conditions de vie et de travail dans le Sud sont améliorées par le renforcement du contre-pouvoir syndical » pourrait être institué comme objectif général de tout programme de coopération syndicale. Il inclut la spécificité des syndicats tout en incorporant une dimension de coopération au développement.
 - Les objectifs spécifiques doivent être plus ciblés et limités à 1 ou 2 (max.) grandes orientations. Dans cette même perspective, les choix stratégiques doivent également être retravaillés en conséquence.

6. Efficacité

Par définition, l'efficacité répond à l'interrogation suivante :

Dans quelle mesure les résultats ont-ils permis d'atteindre les objectifs fixés ?

6.1 Les constats généraux

6.1.1 *La question de l'efficacité*

Dans le cadre des programmes de coopération syndicale analysés, il est relativement complexe, voir impossible de répondre à cette question évaluative, et ce en raison de multiples facteurs :

- Les objectifs sont définis de manière très large et ne sont, pour l'essentiel, pas quantifiés au départ de l'action ;
- Une réelle confusion existe entre les concepts de « réalisations » et de « résultats » : les résultats définis sont souvent, en réalité, des réalisations ;
- Corollairement à la remarque précédente, les indicateurs définis sont principalement des indicateurs de réalisation et non de résultats ; ce qui ne permet pas une évaluation adaptée de l'efficacité des actions menées ;
- Les indicateurs définis sont souvent non chiffrés et non chiffrables en tant que tels. Des améliorations ont été notées dans les définitions de ceux-ci mais des adaptations sont encore à effectuer.

Eu égard à ces éléments, la mise en perspective des résultats avec les objectifs fixés est donc difficilement réalisable à partir des plans et programmes syndicaux.

Au niveau de l'impact, il est difficile d'isoler l'action des syndicats de l'impact d'autres initiatives menées dans des domaines similaires, nous avons déjà mentionné ce point dans la partie précédente.

De plus, le temps relativement court des missions de terrain ainsi que le caractère récent des programmes ne nous permettent pas d'évaluer l'impact à moyen et long terme des programmes de coopération syndicale.

6.1.2 *Evaluation des réalisations et résultats sur base documentaire*

Il faut garder à l'esprit que les programmes ont réellement débuté fin 2003-2004. L'année 2003 est, pour l'essentiel, restée une année de préparation. A l'heure actuelle, en termes d'analyse sur base documentaire, seuls les rapports annuels 2004 sont susceptibles de présenter les premiers résultats. La perception des premiers effets est dès lors possible mais de façon limitée.

Les rapports 2004 narrent les avancées essentiellement en termes de réalisations : formations données, publications diffusées,... L'aspect « résultat » est nettement moins souligné. Quasi aucun indicateur ne reflète cette dimension et ce, même lorsque des indicateurs de résultats avaient préalablement été définis dans le cadre logique (ex. IEOI). En définitive, le compte-rendu des effets des actions (résultats et impacts) n'est fait que de manière fragmentée et non systématique. Ceux-ci peuvent être repérés, de manière très limitée, au travers de certaines descriptions des activités et des progrès réalisés.

6.1.3 *Evaluation des réalisations et résultats sur base des missions de terrain*

L'analyse qui suit et les conclusions qui en découlent en matière de résultats et d'efficacité se basent sur trois missions de terrain. Si les conclusions ci-dessous ne prétendent pas à l'exhaustivité et sont à envisager en relation avec leur environnement spécifique, il sera néanmoins possible de généraliser certaines d'entre elles. En effet certains des problèmes rencontrés lors des missions de terrain sont symptomatiques d'une faiblesse des indicateurs en général et d'une orientation résultats encore trop peu affirmée.

- Quels résultats visibles ont été constatés sur le terrain?

L'évaluation des résultats obtenus s'avère relativement difficile. L'absence d'indicateurs à ce niveau demeure en effet problématique et ne permet pas d'appréhender concrètement ces résultats.

De plus, il est clair que l'objet de l'évaluation porte, en lui même, des limites à la quantification des résultats et impacts obtenus.

Une partie importante des programmes est consacrée à des formations. Or s'il est aisé de comptabiliser les activités et de fixer des indicateurs de réalisation, il est beaucoup plus difficile d'évaluer concrètement les résultats obtenus ou de les quantifier.

Certains exemples montrent néanmoins qu'il n'est pas impossible d'évaluer en partie les résultats obtenus grâce aux formations.

Les « questionnaires », rédigés par l'évaluateur lors de sa mission en Afrique du Sud, auxquels ont répondu certains groupes de travailleurs¹ sont une des possibilités grâce auxquelles il est possible d'évaluer ce qu'ont retenu les travailleurs des formations reçues en matière de prévention du VIH/SIDA.

L'objectif n'est pas de « contrôler » les bénéficiaires des formations mais plutôt de voir si les formations sont adaptées à la demande et si elles produisent un effet en termes de prise de conscience et d'information des travailleurs.

¹ Trois groupes de travailleurs bénéficiant de formations de NUM Construction et deux groupes bénéficiant de formations de SATAWU/NASAWW.

Etant donné l'orientation différente donnée aux programmes Afrique Centrale et Afrique du Sud, les résultats obtenus dans les deux zones demandent à être différenciés.

Les résultats obtenus en Afrique Centrale sont à analyser en termes de renforcement syndical. Ils touchent rarement les travailleurs et les autres bénéficiaires potentiels de manière directe, mais ont contribué à un renforcement, plus ou moins abouti, des capacités des organisations syndicales, et à leur reconnaissance progressive de la part des autorités.

De plus, au Rwanda, le programme de décentralisation affiche un certain succès. La décentralisation est effective dans les trois provinces pilotes où l'on constate une hausse des effectifs syndiqués et du taux de recouvrement des cotisations. Ce rapprochement avec la base est, de plus, vu de manière positive par les évaluateurs. Nous ne reviendrons pas ici sur les limites et difficultés rencontrées, présentées plus en détail dans le rapport de mission Rwanda.

En Afrique du Sud, les résultats sont mitigés selon le syndicat observé. Dans ce cas, les programmes touchent les travailleurs de manière plus directe. Les interviews de travailleurs syndiqués à NUM montrent par exemple que les différents groupes interrogés ont acquis des connaissances importantes en matière de VIH/SIDA et en matière syndicale.

L'évaluation des résultats est plus difficile dans le cas de NASAWW, SACTWU ou d'UNISATU, les indicateurs de résultats socio économiques demeurent à ce stade insuffisants pour évaluer les résultats obtenus.

Enfin, les efforts de CONSAWU demandent à être poursuivis, l'analyse en terme de résultats effectifs et concrets, restant plutôt mitigée, tant au niveau des travailleurs qu'à celui des délégués syndicaux.

- Une stratégie de renforcement des capacités des organisations syndicales a t'elle été mise en œuvre dans le sud ?

Nous avons commencé par évoquer le thème du renforcement des capacités des syndicats dans le sud dans la partie introductive et pertinence. Il est clair que les besoins en la matière diffèrent sensiblement d'une zone à l'autre. Les syndicats sud africains ont des besoins bien inférieurs de renforcement des capacités en interne (capacités structurelles aussi bien qu'opérationnelles) par rapport aux syndicats d'Afrique Centrale. Seul un syndicat sud africain, CONSAWU, dispose d'un programme dont l'essence même est le renforcement des capacités de l'organisation. Dans tous les autres cas, c'est plutôt par le biais de leurs activités que les syndicats sud africains se renforcent, notamment en termes de visibilité vis à vis de l'extérieur.

La stratégie adoptée par les organisations congolaises et rwandaises vise quant à elle clairement le renforcement des capacités syndicales (institutionnelles, structurelles, de gestion...). Parfois, cet objectif tend même à devenir un but en soi.

Les résultats en la matière sont mitigés. Les actions menées vont effectivement dans le sens d'un renforcement des capacités syndicales, néanmoins le contexte dans lequel les organisations syndicales agissent ne facilite pas l'autonomisation progressive des structures syndicales. Dans la plupart des cas, la dépendance à l'aide extérieure reste forte et les besoins en termes de renforcement des capacités syndicales toujours nombreux.

- Les méthodes de travail, outils et matériel étaient ils adéquats pour atteindre les objectifs poursuivis ?

Là aussi, la situation des syndicats sud africains se distingue nettement de celle des syndicats d'Afrique Centrale.

Les ressources dont disposent les organisations sud africaines (méthodes de travail, outils et matériel) sont nettement plus fournies que dans le cas de l'Afrique Centrale.

Les outils, le matériel et les méthodes employées par les organisations sud africaines sont solides et supportent généralement bien la stratégie et les objectifs des organisations. Une limite a néanmoins été observée. Elle est relative au caractère parfois trop peu participatif du processus de mise en œuvre, en interne (UNISATU et dans une moindre mesure SACTWU et CONSAWU, organisations marquées par la présence d'un leader fort.

Il est clair que dans le cas des organisations syndicales congolaises et rwandaises, les ressources matérielles et les méthodes de travail demandent encore à être développées. C'est d'ailleurs ce à quoi travaillent les programmes de coopération qui forment les cadres syndicaux et les syndicalistes aux techniques de gestion financière et administrative ainsi qu'à la gestion de projet ou aux procédures d'enquêtes.

Nous avons également pu observer l'investissement des syndicats belges en matière d'acquisition de matériel informatique à destination de leurs partenaires africains.

Les ressources matérielles à la disposition des organisations rwandaises et congolaises sont insuffisantes au vu des objectifs extrêmement ambitieux établis dans la plupart des programmes. Les ressources dont disposent actuellement les syndicats constituent par contre une base susceptible d'appuyer l'action présente et des objectifs plus réalistes. Un investissement supplémentaire en la matière semble néanmoins indispensable.

- Une orientation résultats encore trop faible

L'« orientation - résultats » n'imprègne pas véritablement le processus de la programmation ni les actions concrètes entreprises sur le terrain. Or il reste indispensable de s'interroger sur le type de résultats que va engendrer une action spécifique. On rejoint ici la question de savoir si les organisations partenaires font clairement le lien entre leurs actions menées et les résultats attendus. Autrement

dit, ont-elles mis en évidence les différents types de résultats auxquelles vont mener les actions entreprises ?

Au niveau des gestionnaires de programme rencontrés en Afrique du Sud, il n'y a pas à proprement parler de management stratégique et tactique qui voudrait que l'on mette formellement les actions en perspective des résultats souhaités. La volonté existe dans certains cas (NASAWW, CONSAWU ou NUM) mais les acteurs ont des difficultés à agir conformément aux objectifs de départ.

Dans le cas de l'Afrique Centrale, le bilan est également mitigé. Les actions entreprises sont loin d'être systématiquement pensées en relation avec les résultats attendus. On soulignera à nouveau le décalage existant entre les résultats (liés au renforcement syndical) et les objectifs (la lutte contre la pauvreté). Si les syndicalistes ont conscience de l'objectif à atteindre : amélioration des conditions de vie des travailleurs/lutte contre la pauvreté, l'action menée sur le terrain semble détachée de cet objectif. C'est d'ailleurs ce que révèle l'analyse des résultats, insuffisamment exprimée en améliorations socio-économiques ou, tout au moins, en effets d'actions de syndicats en faveur d'améliorations socio-économiques.

Dans le cas du projet de diplomatie préventive transfrontalier Gisenyi-Goma, des enquêtes socio économiques ont été réalisées de part et d'autre de la frontière. Cependant la perspective dans laquelle s'inscrivent ces enquêtes reste relativement obscure. Quel objectif sous-tend cette initiative syndicale ? Dans quelle stratégie entrent ces activités ? Quel est concrètement l'impact économique et social des recommandations issues de ces enquêtes ?

De plus, les carences constatées sur le caractère approximatif de la réflexion sur les effets à produire sont accentuées par le manque de spécificité des objectifs définis.

6.2 Vers une approche orientée « résultats »

Dans le cadre d'une approche orientée « résultats », il est nécessaire d'établir des objectifs globaux et spécifiques qui traduisent les effets à atteindre en termes de « résultats ». Si l'on s'attend à ce que l'on fasse du renforcement dans une perspective définie de coopération au développement (et non faire du « renforcement pour du renforcement ») ; il est nécessaire d'instituer des objectifs qui reflètent cette préoccupation.

Tel que démontré précédemment dans les analyses effectuées, la logique poursuivie par les programmes et plans d'actions syndicaux met essentiellement l'accent sur le renforcement des capacités. La signature d'une Convention qui institue, comme objectif global, le « renforcement des capacités syndicales » vient encore renforcer ce raisonnement.

En définitive, la définition des résultats dépend de la définition des objectifs; il convient donc de s'entendre de manière non ambiguë à ce sujet.

Si l'objectif final de la coopération syndicale s'entend sur un renforcement des structures syndicales, les résultats peuvent s'apparenter à des effets sur la structure même: augmentation du nombre d'affiliés, démocratisation des processus, ... Partant de ce point de vue, on peut considérer, de manière implicite, qu'un syndicat mieux organisé influe de manière positive sur l'environnement sociopolitique et économique. De là, on peut imaginer que des impacts diffus soient mesurés auprès de la population. De façon plus spécifique, l'impact pourrait également être appréhendé en termes d'amélioration du dialogue social (au niveau notamment des institutions nationales, régionale ou encore au sein des entreprises ; selon l'objectif du projet mené).

Par contre, si l'on s'attend à ce que ce renforcement de structures produise lui-même des effets sur la société en termes d'amélioration socio-économique, l'objectif ultime n'est plus ici le renforcement, mais plutôt ces effets eux-mêmes (en termes de lutte contre la pauvreté). Dans ce cas, les résultats sont plutôt relatifs à des signes d'amélioration sur des aspects économiques, politiques ou sociaux (amélioration du climat social dans une entreprise, amélioration du dialogue social à tous les niveaux,...).

Le séminaire sur les processus et les finalités de la coopération syndicale qui s'est tenu le 4 mai a permis d'éclairer quelque peu l'« approche résultats » vue par les syndicats. De manière globale, ceux-ci circonscrivent bien les thèmes généraux des résultats possibles (ex. existence de pratiques de concertation sociale, améliorations du respect des droits des travailleurs, ...). De manière plus particulière, l'exercice de cadrage du résultat en fonction d'une activité est plus complexe. En d'autres termes, l'attribution d'un résultat spécifique à une action particulière s'avère moins bien maîtrisé. Cette même difficulté s'illustre au niveau des indicateurs. Les indicateurs de résultats doivent s'appliquer à l'activité concernée et pouvoir réagir en conséquence de l'action menée. Des indicateurs trop généraux ne permettent pas de saisir l'information voulue; de l'adéquation de l'indicateur viendront les données pertinentes.

6.3 Pistes et réflexion sur les indicateurs de résultats

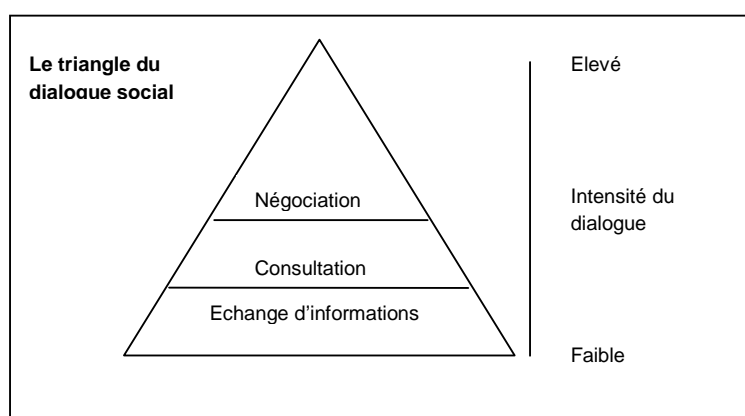
Dans le domaine qui nous concerne, la détermination d'indicateurs de résultats n'est pas chose aisée. Les résultats peuvent se faire sentir de façon très tardive ou encore être sujets à une multitude de facteurs extérieurs. Cependant, ceci n'empêche nullement de définir dès à présent certains indicateurs, signes des effets potentiels des actions. Ceux-ci ne donneront à l'évidence pas une image de la réalité dans sa totalité. Quoi qu'il en soit, ces « parcelles » de réalité donneront des indications précieuses et permettront de « piloter » le projet. Il ne s'agit pas ici de sanctionner si l'objectif spécifique n'est

pas complètement atteint mais d'assurer le suivi des effets des actions afin d'avoir une meilleure vue de ce à quoi on aboutit.

Des indicateurs de résultats sont effectivement déjà définis dans certains projets (Ex : nombre de propositions émises ; nombre d'articles dans la presse, ...).

Un effort particulier doit cependant être fourni afin que tout projet soit « accompagné » de tels indicateurs. Une fois déterminés, il conviendra encore de les nourrir. Dans cette perspective, le système de suivi mis en place a toute son importance.

Partant du schéma ci-dessous¹ et dans le cadre du dialogue social, domaine à valeur ajoutée pour les actions des organisations de travailleurs, des pistes peuvent être suivies.



Si l'on veut mesurer la plus grande intensité du dialogue social, le fait de passer d'un stade à l'autre (de monter dans la pyramide) s'apparente à un bon résultat. Des indicateurs peuvent assez aisément être définis par « couches » (nombre de comités de consultation, de propositions émises et transmises, de propositions adoptées,...). En outre, ceux-ci peuvent être affinés en fonction du niveau d'intervention où l'on se trouve : national, sectoriel ou entreprise.

Les programmes mettent en évidence, pour l'essentiel, des actions de formation et de sensibilisation. La « mesure » des savoir-faire acquis est également un aspect à prendre en compte.

6.4 Conclusions

Dans le cadre des programmes analysés, il est difficile de répondre à la question évaluative de l'efficacité en raison de divers facteurs relevés par l'analyse. L'absence d'indicateurs adéquats et correctement définis (avec une valeur de référence et un objectif à atteindre) empêche toute appréhension correcte de cette dimension.

¹ Voir document de référence sur le dialogue social (BIT)

L'« orientation-résultats » n'imprègne pas véritablement le processus de la programmation. Dans ce type d'approche, il est indispensable d'entamer une réflexion profonde de causalité sur la relation actions-résultats. En d'autres mots, il faut s'interroger sur le type de résultats que va engendrer une action spécifique. Les cadres logiques analysés laissent peu apparaître cette préoccupation (absence de définition des résultats). Le manque de spécificité des objectifs définis conforte encore le caractère approximatif de la réflexion sur les effets à produire.

L'orientation « résultats » n'est pas synonyme d'« obligation » de résultats. Il est entendu que de nombreux facteurs exogènes viennent influencer les effets attendus. L'approche en termes de résultats reflète plutôt une nécessité en matière de pilotage de l'action : si l'action ne produit pas les effets escomptés, il conviendra de l'adapter en conséquence afin, in fine, d'atteindre les résultats escomptés. Une action n'a en effet de sens que si elle produit des effets qui sont utiles à la résolution de problèmes identifiés. En quelque sorte, on parlera plutôt d'obligation de vouloir « tendre » vers des résultats.

7. La sensibilisation des adhérents

Dans les programmes de coopération syndicale, il en est d'un type plus particulier dont nous n'avons pas fait mention spécifique jusqu'à présent. Il est en effet prévu une action de sensibilisation envers les membres des organisations syndicales, et ce afin de les sensibiliser à la réalité syndicale des pays partenaires ainsi qu'aux actions menées par leur organisation dans le cadre de la coopération syndicale.

Les activités de communication sur le programme de coopération syndicale sont véritablement importantes en terme de transparence. D'une part, elles permettent aux affiliés de savoir que le gouvernement investit dans des programmes de coopération et assiste donc leurs syndicats dans leur tâche de coopération. Elle permet, d'autre part, d'informer les affiliés de l'investissement de leur syndicat dans les pays en développement. Ceci offre une transparence au niveau de l'utilisation des fonds publics et/ou des cotisations.

Cette communication est aussi pertinente dans la mesure où elle sensibilise les adhérents aux conditions de vie et de travail des partenaires dans les pays en développement. Dès lors, cela peut pousser les adhérents de notre pays à avoir un comportement plus responsable vis-à-vis des pays en voie de développement, voir même de s'engager dans des formes de coopération à leur niveau. Néanmoins, le lien entre cette sensibilisation et un comportement plus responsable des adhérents belges est difficile à établir.

Les réalisations sont bien développées dans les rapports d'activités 2004. Celles-ci semblent n'avoir débuté qu'en 2004. En matière de résultats, la FGTB a effectué une évaluation systématique de la perception des membres par rapport à cette communication. Cette mesure de la qualité perçue semble bien adaptée à une problématique où la mesure des résultats tangibles est difficile à faire. C'est une tendance actuelle de mesurer la qualité perçue dans des matières très qualitatives où les indicateurs de résultats sont difficiles à établir¹. Les résultats de cette enquête semblent positifs même si la relation Nord/sud semble avoir été moins bien abordée. Ceci a finalement mené à la création d'un argumentaire planifié en 2005 : « les renforcer, c'est nous renforcer ». On peut toutefois se demander si ce slogan ne montre pas la difficulté existante quant à sensibiliser les adhérents sur des questions qui ne les touchent pas directement. La FGTB présente un budget de sensibilisation équilibré et aucun écart budgétaire ne dépassant les 15%. La majorité des dépenses concerne les investissements, ce qui constitue un élément

¹ Voir par exemple, l'étude sur l'impact perçu de l'utilisation de l'informatique dans l'enseignement, commandée à Ramboll Management par les ministères de l'enseignement danois, norvégien, suédois et finlandais.

<http://www.ramboll-management.com/eng/sites/pubarr/evaluationresearch/elearningnordic2006.htm>

intéressant en terme de durabilité de la communication. Les courants habituels de communication ont été utilisés, réduisant ainsi les dépenses « one shot », ce qui est positif en termes d'efficacité. Ceci semble vrai aussi pour la CSC qui utilise majoritairement des médias existants, internet, intranet, la presse, etc...

Pour ce qui concerne la CSC, celle-ci insiste surtout sur les réalisations, ces dernières semblent fort pertinentes par rapport aux objectifs poursuivis. Nous manquons par contre d'informations pour les libéraux.

En conclusion, par rapport au budget de la coopération syndicale, qui est tout de même assez limité, la part du budget octroyée à la communication semble varier de manière assez importante d'une institution à l'autre. Par exemple, elle serait d'environ 56.000 € à la CSC contre environ 225.000 € pour la FGTB (le tout pour l'année 2004). On peut toutefois se demander si un tel budget pour la FGTB n'est pas excessif, puisqu'il couvre environ un sixième du budget, ce qui semble beaucoup pour une activité n'ayant que peu d'impact sur l'objectif initial de la coopération. Encore faudrait-il vérifier que cela couvre bien le même type d'activités, ce qui est difficile dans le cadre de cette mission.

L'approche de la FGTB reste néanmoins particulièrement intéressante. Il nous semble que les autres organisations pourraient s'en inspirer. De manière plus générale, une enquête de qualité perçue semble une approche pertinente dans ce domaine comme dans d'autres domaines, très qualitatifs. Cette approche mériterait probablement d'être approfondie dans des programmes de ce type, même s'il faut en admettre toutes les limites.

8. D'autres questions évaluatives

Globalement il est difficile de répondre aux questions évaluatives relatives à l'efficacité, à la durabilité et à l'utilité, à partir d'une analyse sur base purement documentaire. Pour ces questions évaluatives, on renvoie au chapitre précédent. En effet, nous ne disposons pas de suffisamment de données sur les résultats des programmes. Dans cette perspective, des indicateurs de résultats ou, tout au moins, des indications plus ou moins précises sur les effets obtenus sont nécessaires afin d'évaluer dans quelle mesure les trois dimensions précédemment citées sont prises en compte.

Les missions de terrain permettent néanmoins d'apporter un éclairage spécifique et ponctuel sur base de ces différents critères.

8.1 Evaluation de la durabilité

Les missions de terrain permettent d'apporter un éclairage sur la question de la durabilité. Deux niveaux différents ont été évalués :

- le degré de durabilité des projets¹ et des résultats obtenus
- le degré de durabilité des organisations syndicales en tant que telles

8.1.1 Durabilité des structures syndicales

Il est délicat de procéder à un degré trop important de généralisation en matière de durabilité.

Nous l'avons dit, les trois zones observées affichent une situation économique et politique fortement différente les unes des autres. Or les organisations syndicales restent fortement tributaires des contextes dans lesquelles elles agissent.

De plus, nous avons déjà évoqué le manque de communication important entre les différents donateurs, d'où un certain flou autour de la contribution effective de chacun des donateurs et de la répartition des tâches.

Ainsi, la situation de la RDC tend à fragiliser les organisations syndicales et leurs actions. A mesure que le climat politique, économique et social se dégrade, la part des adhérents cotisant se réduit. Ce phénomène tend à ébranler les bases déjà fragiles des organisations syndicales congolaises et par conséquent, à renforcer leur dépendance à l'aide extérieure.

¹ Le concept de « durabilité du projet » s'apparente au concept de viabilité financière et technique utilisé notamment par la DGCD.

Les organisations syndicales rwandaises tendent à se heurter à un problème similaire. En effet, si le contexte rwandais est moins soumis aux tensions que la RDC l'est actuellement, les politiques de privatisations et la réforme de la fonction publique consécutive vont à l'encontre de la politique d'autofinancement amorcée par la CESTRAR.

Si le problème est relativement moins important en Afrique du Sud, il convient de ne pas négliger les perspectives à moyen terme et long terme. En effet, la propagation du VIH/SIDA touche essentiellement la partie active de la population. On a également mentionné un taux de chômage qui atteint 40% de la population active. La conjugaison de ces deux phénomènes est susceptible de saper les bases du tissu économique et indirectement, des organisations syndicales. La durabilité des organisations syndicales et des résultats obtenus dépendra de la gestion qui est faite, à long terme, de ces deux principaux problèmes par les différents acteurs sud africains.

Concernant la mise en place de « stratégies de sortie », les évaluateurs n'ont pas pu observer une telle logique, sur le terrain. La dépendance aux financements extérieurs, et notamment belges, est généralement élevée :

- Au Rwanda, plus de 80% des financements de la CESTRAR proviennent de la FGTB.
- En RDC, la CDT dépend en grande partie des programmes de coopération belges. Comme la CDT, la COSSEP ne peut compter sur l'apport en cotisations qui reste fortement insuffisant pour permettre d'assurer une certaine autonomie à l'organisation. La CSC - Congo se heurte au même problème (défaut de cotisations à relier au contexte congolais) et n'est pas aujourd'hui en mesure de monter un projet sans concours extérieur. L'UNTC a su diversifier ses sources de financement. Elle reste néanmoins fortement tributaire de l'aide extérieure.
- En Afrique du Sud, NUM fait figure de modèle et semble avoir les moyens d'assurer les projets en cours sur fonds propres. Dans les autres cas, les garanties sont moindres, les organisations syndicales restant généralement tributaires des financements extérieurs (NA-SAWW dépendant fortement de la contribution belge et CONSAWU de ses partenaires, certes plus diversifiés) et doivent entreprendre une diversification de leurs ressources (SACTWU, UNISATU).

8.1.2 Durabilité des résultats

Il convient de souligner la difficulté intrinsèque à cet exercice. L'absence de dispositifs pour mesurer l'impact des programmes ainsi que le manque d'indicateurs chiffrables des résultats obtenus rendent l'évaluation de la *durabilité* des résultats relativement compliquée.

Pour ce qui concerne la durabilité des résultats au Rwanda, la décentralisation est effective dans les trois provinces pilotes mais la durabilité de ces bureaux provinciaux et surtout des bureaux nouvellement créés reste sujette à caution, la CESTRAR demeurant fortement tributaire de l'aide extérieure pour continuer dans ce sens.

En RDC, la durabilité des réalisations et résultats est relative. Elle est surtout tributaire des personnes, du matériel, de la logistique et des conditions de leur entretien. Le lien par rapport aux formes de coopération dont les organisations ont bénéficié est très significatif et presque personne n'a sérieusement envisagé une stratégie de sortie

Concernant la durabilité des résultats obtenus en Afrique du Sud, la question reste sujette à caution, excepté dans le cas de NUM dont le projet est solide et tend vers une pérennisation. Grâce à celui-ci les travailleurs ont acquis un degré de connaissance important en matière syndicale et de prévention VIH/SIDA.

Enfin, il convient de noter que la durabilité des résultats et des structures dépend fortement des personnes en place, de manière générale et surtout des personnes formées, de leur motivation et de leur fidélité. Cette dernière étant mise en péril lorsque les postes syndicaux sont peu ou pas rémunérés.

8.2 Evaluation de l'efficacité des programmes de coopération syndicale

En d'autres termes, les résultats et les impacts ont-ils été obtenus à un coût raisonnable ?

Les missions de terrain ne permettent pas de se prononcer de manière définitive sur le caractère efficace ou non des programmes de coopération mis en place entre 2003 et 2005.

Nous pouvons néanmoins avancer qu'une « orientation résultat » plus prononcée contribuerait vraisemblablement à l'amélioration de l'efficacité.

8.3 Evaluation de l'utilité des programmes de coopération syndicale :

8.3.1 Afrique du Sud

Les programmes de coopération syndicale sud africains témoignent de leur utilité à deux niveaux :

Au niveau des syndicats sud africains mêmes, les programmes de coopération ont permis d'améliorer le recrutement et parallèlement, une hausse des adhésions. On note également une amélioration de l'image des organisations syndicales et un gain en termes de

reconnaissance vis-à-vis des travailleurs, des organisations publiques et des entreprises privées.

Enfin, de manière directe ou indirecte, les programmes ont contribué au renforcement des organisations syndicales ainsi qu'à la constitution de réseaux.

Au niveau des travailleurs, les programmes de coopération ont participé à la lutte contre le VIH/SIDA via des projets et formations visant à l'amélioration des connaissances des travailleurs en matière de SIDA. Des projets d'alphabétisation (NUM) et la mise en place de formations relatives aux droits des travailleurs ont également contribué à l'amélioration générale des connaissances des travailleurs. Ces derniers ont par ailleurs pu bénéficier d'un accès amélioré aux soins et services de santé. Enfin, les organisations syndicales sud africaines ont, dans une certaine mesure, contribué à l'amélioration de l'environnement de travail via leurs actions auprès des employeurs privés et institutions publiques.

8.3.2 *République Démocratique du Congo*

Les programmes de coopération syndicale congolais ont essentiellement servi les organisations syndicales (confédérations, fédérations et syndicats) et leurs acteurs centraux, parfois collatéraux. Ils ont contribué à installer les organisations dans le paysage social formel et auprès des autorités concernées comme, au moins dans certains cas, le patronat. Par contre, les travailleurs et d'autres bénéficiaires sont très rarement touchés et continuent à évoluer dans ce qui ressemble fortement à une absence de connaissance et de cultures syndicales. Paradoxalement, peut-être le secteur informel est-il aujourd'hui plus en liaison avec la dimension syndicale, enjeux vitaux obligent.

8.3.3 *Rwanda*

L'action menée par IFSI/CESTRAR apparaît « utile » dans le sens où elle constitue un premier pas en direction de la base et de son renforcement.

Le programme et ses résultats (développement d'un syndicalisme de base) sont également utiles à la CESTRAR, car susceptibles de faire connaître l'organisation syndicale et son potentiel d'action. Ainsi la CESTRAR est susceptible d'en ressortir renforcée tant au niveau du nombre d'adhérents qu'au niveau de leur potentiel d'action ou de leur compréhension des attentes de la base.

Il en va de même pour les autres stakeholders : sachant que les syndicats jouent le rôle d'« advisors » et de « catalyseurs » pour le gouvernement et notamment pour MIFOTRA, il est important que la CESTRAR soit au plus près de la base. La CESTRAR sera ainsi plus à même de faire état des attentes et problèmes rencontrés par les travailleurs et donc d'assurer une information de meilleure qualité aux pouvoirs publics. Ce rapprochement avec la base constitue de

plus une opportunité nouvelle d'organiser les travailleurs de manière plus efficace.

Enfin le programme est également susceptible de représenter un intérêt pour les travailleurs, puisqu'ils aspirent à un rapprochement avec la base, à une meilleure compréhension de leurs attentes ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie plus en phase avec la réalité du terrain. Il ne nous est néanmoins pas possible de juger de l'efficacité et de l'utilité réelles du programme, les rencontres avec la base n'ayant pas été suffisamment fréquentes et le temps accordé à la mission insuffisant, pour nous permettre un plus grand nombre de rencontres directes avec les travailleurs et autres bénéficiaires.

Ainsi, si l'on peut parler d'utilité du programme en matière de renforcement syndical, il est difficile de parler d'utilité en termes socio économiques.

9. Partenariats et synergies

9.1 Analyse des partenariats

La problématique des partenariats constitue un aspect fondamental de la coopération. Il est d'ailleurs fait mention du « développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement ».

Chaque organisation met en avant des critères de sélection des partenaires.

9.1.1 *Partenariat IFSI*

Les principaux critères de sélection des partenaires de l'IFSI sont les suivants :

- disposer de ressources humaines minimales pour s'impliquer dans l'action
- disposer d'une infrastructure minimale à mettre à disposition
- disposer de la connaissance de base permettant de s'impliquer dans l'action
- motivation maximale pour réaliser cette action

Dans le choix des partenaires, le critère déterminant est l'affiliation à la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL) qui détermine certains critères précis. Les candidats à l'affiliation doivent être des organisations libres, démocratiques, indépendantes et représentatives. La priorité est accordée aux partenaires qui appartiennent aux Pays les moins avancés (PMA).

En ce qui concerne le choix des partenaires pour le plan triennal, la FGTB fédérale entretient deux types de coopération : l'une directe avec un syndicat partenaire affilié à la CISL, l'autre indirecte par les organisations régionales de la CISL.

Le rôle de l'IFSI consiste en l'accompagnement des partenaires. La responsabilité première des actions, à commencer par leurs définitions (objectif, résultat) et jusqu'à l'exécution des activités, appartient aux partenaires Sud. L'IFSI prête son concours pour les personnes ressources et pour les questions de fond (vu l'expérience du syndicalisme belge). La responsabilisation des partenaires est un élément clé de la viabilité des actions.

On notera que le programme est détaillé dans les critères de sélection des partenaires cependant il l'est moins sur la manière dont les partenariats vont être mis en œuvre.

9.1.2 Partenariat IEOI

Les partenaires de l'IEOI ne sont pas des ONG mais des organisations syndicales. Le programme trisannuel décrit ces organisations comme ayant un profil clair avec un caractère représentatif. Par ailleurs, le programme trisannuel spécifie que les organisations syndicales ont été conçues par les gens du pays même, qui ont pour mission de défendre les intérêts des travailleurs de leur pays. Les partenaires appartiennent au mouvement des travailleurs et ont des liens avec le mouvement syndical international affilié à la CMT.

Les partenaires directs du programme de l'IEOI se situent au niveau sous régional. C'est à ce niveau que les points de coordination vont mettre en œuvre les actions des programmes et qui constituent un relais avec les organisations nationales. Le but consiste à ce que ces points de coordination sous régionaux du programme de IEOI forment des partenaires incontournables par la mise en œuvre de la politique économique de leurs sous régions.

Les critères d'identification des points de coordination sont:

- Les points de coordination se situent dans les pays qui sont considérés importants du point de vue économique, géopolitique et stratégique dans la sous région.
- Le pays où se trouve le point de coordination doit avoir un mouvement syndical qui dispose de suffisamment d'expérience et de capacité pour aider à la dynamique du programme dans une première phase.
- Ce mouvement syndical doit disposer des infrastructures nécessaires pour la mise en œuvre du programme.

On notera que le chapitre consacré aux partenaires du programme IEOI est détaillé. L'IEOI se focalise sur les points de coordination sous régionaux. Le programme trisannuel argumente le choix de sous régions. Les arguments mentionnés sont les suivants :

- Dans la globalisation actuelle, le développement économique est de plus en plus déterminé au niveau sous régional.
- Dans les différentes sous régions des continents, se constituent des organisations et des institutions fortes.
- Elles ont une influence déterminante sur le développement économique des sous régions.
- Elles déterminent de plus en plus la politique économique des pouvoirs publics nationaux.

Le programme mentionne à titre d'exemple Mercosur, ConoSud, Asean, Saarc, Cadac, UMAO et autres organisations ayant les caractéristiques mentionnées ci-dessus.

On peut cependant formuler une critique quant au choix du niveau sous régional. Le programme trisannuel de l'IEOI s'intitule « le renforcement du syndicalisme de base ». Ceci semble contradictoire avec leur objectif d'agir au niveau sous régional et international.

Le renforcement du syndicalisme de base sous-entend un renforcement des syndicats au niveau national et local. Avant de pouvoir jouer un rôle au niveau international, l'existence d'un syndicat national et local est une condition nécessaire.

9.1.3 *Partenariats MSI*

Le programme trisannuel consacre un chapitre au choix géographique des projets du MSI et un au choix du partenaire. Le programme trisannuel opte pour des pays qui :

- Appartiennent à la liste des pays prioritaires pour la coopération internationale ;
- Peuvent contribuer à un soutien sous régional renforcé ;
- Sont par définition importants pour les thèmes trans-sectoriels prioritaires.

Par ailleurs la demande explicite d'un ou de plusieurs syndicats des pays concernés a également été prise en compte. Le programme met en avant l'importance d'une coopération basée sur des besoins concrètement formulés par les partenaires locaux. Les demandes des partenaires locaux sont mentionnées en annexe du programme trisannuel.

Le programme énumère les critères qui déterminent le choix du partenaire local. Les critères sont les suivants :

- une représentativité suffisante : Le programme spécifie que MSI collabore avec l'organisation syndicale la plus représentative.
- Membre d'une organisation syndicale internationale.
- MSI choisi, en fonction des objectifs et de la problématique, une organisation interprofessionnelle ou sectorielle.
- Une structure de membre multi-ethnique
- Une indépendance suffisante envers l'état
- Egalité hommes-femmes
- L'organisation syndicale doit avoir suffisamment de capacité et d'expérience pour pouvoir agir comme partenaire.

Le programme trisannuel donne une description de chaque partenaire choisi. Ceci apporte de la transparence et des données importantes quant au partenaire local. Par contre on constate que le programme ne décrit pas comment le partenariat fonctionne en pratique.

Les missions de terrain et rapports de mission ont apporté de nouveaux éléments de réflexion en matière de partenariat, notamment pour ce qui concerne l'évaluation de la pertinence du choix du partenaire.

9.1.4 *Evaluation de la pertinence du choix du partenaire*

Nous avons mentionné, dans le rapport de mission Rwanda, le problème que peut poser l'obligation d'être adhérent à une des deux organisations internationales pour les syndicats du sud. Ce partenariat « imposé » ne permet pas aux syndicats belges d'identifier d'autres partenaires potentiellement plus efficaces et motivés.

Nous sommes également amenés à nous poser une seconde question, relative à la nécessité, pour l'organisation partenaire du sud, de disposer de « capacités suffisantes » (ressources humaines, expérience, infrastructures...).

Le problème se pose plus spécifiquement pour les deux pays d'Afrique Centrale : tous deux ont connu une période de monopartisme associé au mono syndicalisme. Avec l'avènement du pluralisme politique et syndical, les deux anciens syndicats uniques ont continué à bénéficier de leur « héritage » de la période précédente (patrimoine immobilier, ressources matérielles et humaines, visibilité et adhérents...), s'imposant par conséquent comme les partenaires syndicaux dominants dans leur pays respectif.

Il sont dès lors les partenaires les plus à même de répondre au critère « disposer de capacités suffisantes » et de bénéficier du soutien de la coopération belge. Si ce critère se justifie a priori (un partenariat n'est pas envisageable avec une organisation syndicale au point mort), il conviendrait d'une part de définir plus précisément ce que l'on entend par « capacités suffisantes ».

D'autre part, la logique qui consiste à soutenir les organisations les plus structurées est susceptible d'entretenir une situation quasi monopolistique dominée par les anciens syndicats uniques. Or si la CESTRAR et l'UNTC sont effectivement deux acteurs incontournables des scènes syndicales rwandaises et congolaises, ils peuvent être tentés de « profiter » de cette situation. Leur résonance auprès des pouvoirs publics, leur nombre d'adhérents et les ressources dont ils disposent sont certes restreintes mais restent bien supérieures à ceux des autres syndicats. Ainsi si les syndicats belges veulent maximiser leur action, il est généralement plus efficace de passer par le syndicat le plus influent.

Néanmoins en entretenant cette situation de quasi monopole, les syndicats belges donnent aux syndicats les plus forts un atout supplémentaire. Non soumis à la concurrence et conscients de leur caractère incontournable, les acteurs syndicaux peuvent être tentés

de ne pas respecter certains critères de « qualité » ou de ne pas se plier aux règles de suivi lors de la mise en œuvre du programme¹.

Le fait que les élections sociales en RDC aient vu la victoire de la CSC face à l'UNTC semble traduire le désir des travailleurs de voir la scène syndicale se renouveler, avec l'introduction de nouveaux acteurs, plus investis par rapport aux enjeux du terrain et aux problèmes rencontrés par les travailleurs.

Par conséquent, si le critère « disposer de capacités suffisantes » n'est pas mauvais en soit, il convient de le mettre en parallèle avec la motivation que montre le partenaire du sud, la qualité effective du travail réalisé dans le cadre des programmes de coopération et instaurer un dispositif de suivi efficace, nous y reviendrons dans la partie consacrée à ce thème précis.

Si les anciens syndicats uniques restent incontournables, des partenariats supplémentaires avec des syndicats d'une importance moindre peuvent également s'avérer prometteurs, comme le montre l'exemple de la COSSEP en RDC, partenaire d'IFSI/FGTB depuis quelques temps.

9.2 Les interactions entre organisations syndicales

Les missions de terrain permettent de compléter cette analyse par l'étude des relations entretenues par les différents partenaires dans les trois pays visités.

9.2.1 Les partenariats Nord-Sud

Si, dans la majorité des cas, les partenariats nord-sud semblent plutôt harmonieux, ils enregistrent pour la plupart des faiblesses assez similaires. Dans une minorité de cas, de véritables difficultés se sont posées menaçant la poursuite même du partenariat (UNTC/MSI-FGTB/CESTRAR).

De l'avis des évaluateurs, les problèmes connus au niveau des partenariats relèvent de plusieurs facteurs :

1. L'analyse des partenariats a montré certaines limites intrinsèques aux critères de choix développés par les syndicats belges :

L'obligation d'affiliation à une confédération internationale ainsi que la nécessité, pour l'organisation du sud, de disposer de capacités

¹ A ce titre, nous pouvons mentionner les problèmes rencontrés entre IFSI et la CESTRAR ainsi que ceux rencontrés par MSI et l'UNTC en 2004.

« suffisantes »¹ sont deux critères qui peuvent s'avérer problématique, à court terme comme à long terme. Ce point a été abordé antérieurement, dans la section relative à la pertinence du choix du partenaire.

2. Les limites d'une définition trop imprécise des objectifs et indicateurs

Les problèmes de cohérence interne précédemment observés ont des répercussions concrètes sur les partenariats. En effet, un partenariat a besoin de s'asseoir sur des bases solides. Or lorsque ça n'est pas le cas, les probabilités de voir se multiplier les incompréhensions entre partenaires augmentent. Le caractère toujours très flou des objectifs à atteindre mais aussi leur caractère relativement ambitieux ne permettent pas forcément aux deux partenaires le développement d'une logique uniforme et partagée. Cela ne permet pas non plus la mise en place de dispositifs de suivi adéquats et suffisants, en termes qualitatifs et quantitatifs.

3. Un manque sensible de méthodes de suivi et d'évaluation

Le manque d'outils de suivi et d'évaluation est susceptible de porter atteinte à la qualité du partenariat. Ce point sera abordé plus en détails dans le point 7) « Méthodologie de suivi et d'évaluation ».

4. Surmonter les difficultés intrinsèques aux partenariats nord-Sud

Les partenariats nord sud reposent sur un déséquilibre entre des « partenaires » qui ne sont pas à égalité. Les incompréhensions potentielles (suspicion de néocolonialisme d'une part, manque de confiance et craintes de malversations potentielles d'autre part) peuvent néanmoins être évitées. Comme il a été mentionné dans le point 3. il nous semble indispensable qu'un système de suivi plus important et systématique soit mis en place et co-approuvé avant la mise en oeuvre du programme, ceci pour asseoir le partenariat sur des bases solides, acceptées par tous dès le départ.

La démarche participative est déjà fortement répandue, ce que les évaluateurs jugent positif car susceptible d'assurer un partage des connaissances entre partenaires et utile à la définition des besoins.

9.3 Au-delà des partenariats Nord-Sud

9.3.1 Les relations entre organisations syndicales belges

Le manque de communication entre organisations du nord s'avère fortement problématique. En effet, il est regrettable que les syndicats belges n'entretiennent pas, entre eux, plus de contacts,

¹ Cf. Rapport Rwanda

notamment lorsqu'ils travaillent avec la même organisation syndicale au sud.

Aucun véritable processus de capitalisation des expériences n'a vu le jour jusqu'à présent. Or il pourrait être opportun de développer la communication à ce niveau. De plus, nous l'avons vu, les centrales syndicales représentatives et puissantes sont, en Afrique Centrale, peu nombreuses. La probabilité de coopérer avec le même partenaire étant par conséquent relativement forte, il conviendrait d'établir des interactions plus systématiques entre organisations syndicales belges. Nous avons par ailleurs été informés d'une série de problèmes entre MSI et l'UNTC ou encore entre la CESTRAR et IFSI. Sachant que l'UNTC coopère à la fois avec IFSI et MSI, ou encore que MSI a travaillé jusqu'en 2003 avec la CESTRAR, il nous paraît important qu'une « coopération » plus étroite voit le jour entre organisations belges.

Enfin, une meilleure communication entre organisations belges serait susceptible d'éviter les doubles emplois¹.

9.3.2 *Améliorer la communication interne au niveau des syndicats du sud*

La gestion de processus demande enfin à être mieux assurée à l'intérieur même des syndicats du sud, c'est à dire en interne.

9.4 Synergies

- La loi de 1999 détermine que "la coopération fédérale favorise la synergie avec les coopérations communales, provinciales, régionales, communautaires et européennes, afin d'en obtenir des effets amplificateurs favorables à terme aux populations bénéficiaires de l'assistance ».

Les documents analysés ne permettent actuellement pas de vérifier la complémentarité avec les actions menées précédemment, les éventuelles synergies, et la capitalisation des expériences vécues.

¹ Cf. le programme annuel 2004 de MSI, version longue, pp 8-15

10. La qualité des processus

Les débuts de la coopération syndicale belge

Depuis les années 1990, la politique belge de coopération au développement, et surtout les programmes des ONG, se sont développés à un rythme poussé. L'administration et les ONG ont entamé ensemble un processus d'apprentissage mutuel, remplaçant la politique des projets par une logique de programmes.

Arrivés bien plus tard dans le processus, les syndicats, par contre, n'ont pas bénéficié de cette période d'enrichissements partagés. A l'époque, si la DGCD pouvait se targuer de son expertise en coopération au développement, elle n'avait qu'une connaissance limitée du monde syndical et de ses spécificités en matière de coopération. De leur côté, deux syndicats¹ disposaient d'une expérience préalable en matière de coopération (la CSC jouissant de l'expérience la plus affirmée). Ceux-ci n'étaient cependant pas rodés aux techniques et critères utilisés tels qu'utilisés par l'administration. La logique syndicale se heurtait à la logique de la coopération belge fondée sur des programmes (des ensembles intégrés) et non plus sur des projets comme jusqu'au milieu des années 1990.

Les informations recueillies² ont démontré que la concertation entre la DGCD et les syndicats n'a pas toujours été facile. Du côté syndical, on souligne l'hostilité de départ de l'administration à toute subsidiarisation de l'action syndicale en coopération pour le motif que les syndicats ne font pas du développement mais de la politique. Cette hostilité, déclarée, s'est, selon ceux-ci, initialement traduite par des comportements peu coopératifs de la part de l'administration et notamment par le refus systématique de donner des instructions claires et des documents de référence comme en disposaient par exemple les ONG (Arrêtés Royaux et mémos).³

Le dialogue développé au travers des Comités de concertation

Le démarrage des programmes de coopération syndicale 2003-2005 s'est révélé quelque peu difficile. Les Comités de concertation ont néanmoins permis d'instaurer, au fil du temps, un dialogue globalement constructif. Ces comités de concertation sont des tables rondes permettant la confrontation des opinions des différents participants et la prise en compte des remarques de chacun. Ils ont pour rôle de déterminer qui fait quoi et d'assurer la coordination entre les syndicats. Ces comités sont présidés par les syndicats et ils y possèdent un droit de convocation.

¹ L'asbl MIS (CGSLB) faisait quant à elle ses premiers pas sur le terrain de la coopération.

² Entretiens ou commentaires lors de Comités de suivi

³ Cette critique ne concerne pas le personnel actuel de la DGCD au contact avec les syndicats.

Selon la Convention entre l'Etat belge et les organisations syndicales, ceux-ci ont pour fonction:

- d'assurer la cohérence entre les différentes actions du programme trisannuel.
- d'établir un règlement d'ordre intérieur.
- de se charger de l'analyse, de la coordination générale, du suivi, de l'appréciation des éventuelles adaptations du programme trisannuel et du programme annuel, en ce compris les critères et les modalités de sélection des stagiaires pour les formations.

Les comités de concertation permettent un suivi et un rapport sur l'état d'avancement du programme. L'analyse des PV's réalisés à l'issue de ceux-ci démontre différentes carences:

- Pas de vision sur la coopération syndicale
- Une formulation vague et peu opérationnelle
- Pas de stratégie claire pour la période des 3 ans
- Pas ou très peu de résultats quantifiés
- Pas ou très peu d'explications sur le choix des partenaires
- Quantification des indicateurs de base et description de l'évaluation de l'impact.

La discussion qui s'opère permet cependant d'optimiser les programmes à différents points de vue : augmentation de la complémentarité avec des programmes similaires, meilleur ciblage des pays et groupes cibles, définition des acteurs et des lieux d'action (critères de sélection des pays, groupe cible), méthode d'évaluation, caractère réaliste des objectifs, etc.

La DGCD a reconnu les efforts des trois organismes afin de satisfaire aux remarques qui leur étaient formulées. Même s'il subsiste des faiblesses importantes (utilisation des outils de suivi et d'évaluation, maîtrise de l'outil méthodologique et la formulation d'indicateurs), une amélioration notable de la qualité des documents a été réalisée.

De par ses commentaires lors des Comités de concertation, l'administration affiche une réelle volonté de garantir de la qualité des programmes. Dans cette perspective, la DGCD a également élaboré des documents de référence pour les syndicats. Ces documents devraient permettre aux syndicats de :

- rédiger des programmes pluriannuels
- rédiger des plans d'action annuels
- rédiger un plan d'opérationnel (logique d'intervention).

De plus, les documents contiennent des explications sur les concepts (pertinence, résultats,...), les indicateurs objectivement vérifiables et les partenariats.

Les procédures

La multiplicité des canaux de financement

L'analyse de la cohérence externe a permis de mettre en évidence des situations où différentes organisations partenaires bénéficient de subsides via plusieurs canaux pour mettre en œuvre des programmes similaires¹. Ceci nous mène à nous poser certaines questions en termes de complémentarité et de coordination. Les entretiens menés ont en effet démontré que les gestionnaires des différents Services du SPF-AE ne sont pas toujours informés des subventions données par les autres Services. Il a également été constaté qu'il existe d'importantes différences dans les procédures suivant les lignes budgétaires. A titre d'exemple, nous mentionnons les différences entre la ligne budgétaire D3.3 (coopération syndicale) et la ligne budgétaire MO.4 (Diplomatie préventive). Pour cette dernière, il n'y a pas de convention spécifique entre le Ministre et les organisations bénéficiaires. Les projets sont exécutables sur l'année budgétaire concernée et sur l'année suivante.

Les procédures financières

Les entretiens réalisés avec les syndicats démontrent que certaines procédures financières et administratives sont sujettes à critique. Il en va ainsi de la logique d'annualité des budgets². En outre, l'obtention des paiements souffre de retards parfois conséquents pour les organisations concernées.

La définition des rôles et la répartition des tâches

Le séminaire organisé le 4 mai a permis de mettre à jour les divergences de vue quant au cadre de référence à prendre en compte en termes de coopération syndicale. En filagramme s'est alors posée la question de la définition des rôles et responsabilités respectifs de la DGCD et des syndicats dans la définition et la réalisation des programmes.

Les entretiens menés ont mis en avant que, du côté syndical, une évolution nette a été ressentie : d'une approche contractuelle et souple, on est passé à une approche plus stricte et orientée vers les résultats. Les syndicats y ont perçu une restriction de leur autonomie. Ceci explique en partie les incompréhensions et les débuts difficiles dans la relation entre les syndicats et la DGCD. Du point de vue de la FGTB, il y a un manque de cohérence entre la logique « programme » dont se réclame la DGCD et son intervention

¹ Ex. La Confédération syndicale du Congo est financée par le Service D3.3 de la DGCD, par D3.1 pour le programme de WSM et par le Service MO.4 (Diplomatie préventive) du SPF Affaires étrangères.

² La FGTB mentionne que les budgets alloués pour 2005 ont été réduits brusquement de 16,5%.

« intrusive » dans les détails des actions (projets) sensés composer ce Programme.

Par ailleurs, sur le terrain, les partenaires du Sud jouissent de grandes marges de manœuvre (choix des objectifs, ...). L'implication concrète des syndicats du Nord demeure donc relativement faible au niveau du terrain. Un accompagnement plus poussé pourrait être imaginé en termes de suivi et d'aide à la gestion des actions. Ceci est d'ailleurs appuyé par différents syndicats du Sud en termes notamment de méthodologies de suivi et d'évaluation.

10.1 Conclusions

Le dialogue constructif qui s'est instauré lors des Comités de concertation a permis de faire évoluer positivement la dynamique de la coopération syndicale belge. Nos entretiens confirment que la plupart des syndicats se rendent compte du défi que représente un programme de coopération. La DGCD semble de son côté mieux comprendre le potentiel de l'action syndicale dans la lutte contre la pauvreté. Des efforts sont encore à fournir mais l'évolution est perceptible. Dans la dynamique en marche, la DGCD montre une réelle volonté d'amélioration de la méthodologie utilisée¹ et s'attelle à un véritable travail de coaching envers les syndicats. Lors des entretiens, certains syndicats apparaissent cependant demandeurs d'un feedback plus appuyé quant aux rapports de suivi fournis.

Les différences dans les procédures et le manque de coordination au sein de l'administration engendrent un manque de transparence et amènent une certaine confusion susceptible de mettre à mal la complémentarité des actions. Les procédures financières créent, quant à elles, des difficultés dans la gestion des organisations.

La question des tâches et de la responsabilité de chacun mérite d'être évoquée. La clarification de ces dimensions par l'autorité compétente en la matière doit être encouragée. Nous estimons pour notre part que l'administration doit prendre les mesures de méthodologie adaptées à une mise en œuvre optimale du programme. En ce sens, il convient de veiller à la bonne dynamique de la « logique » et des éléments qui la composent. Quand les programmes auront répondu à toutes les exigences requises, une approche plus souple et flexible pourra être promue.

Du côté des partenaires du Sud, l'autonomie ne doit pas s'apparenter à de l'absence de contrôle. Les zones de flou ne favorisent pas les initiatives et même, peuvent parfois laisser libre champ à des actions n'étant pas en phase avec la philosophie de la coopération syndicale belge. Les partenaires du sud, tout comme ceux du nord, sont liés au

¹ La DGCD considère que ce premier programme sert à la mise en place de tous les outils. La méthodologie doit être orientée objectifs-résultats (cfr PV Comité de concertation DGCD-IEOI mars 2004)

cadre belge en la matière. Il est important de les conscientiser à cette réalité.

11. Méthodologie de suivi et d'évaluation

11.1 Les rapports de suivi

Les rapports financiers et les rapports d'activités constituent les principaux instruments de suivi des syndicats. Ceux-ci sont structurés de manière propre à chaque organisation.

De manière globale, de 2003 à 2004, le degré de détails des informations fournies s'est considérablement accru. Ceci s'explique tout d'abord par le fait que 2003 est l'année initiale du programme. Le démarrage tardif des activités a limité le reporting en termes de réalisation d'activités, et bien entendu, dans la foulée en termes de résultats. L'accroissement des données communiquées fait également suite aux discussions tenues avec la DGCD lors des réunions de concertation. Dans un souci d'amélioration de la qualité des rapports, celle-ci a précisé certains éléments demandant un approfondissement. Si la pertinence des données fournies a pu s'améliorer par ce biais, il n'en reste pas moins que l'information contenue dans les rapports est généralement très dense. Cette remarque a, par ailleurs, été formulée par la DGCD qui suggère de s'en tenir à « l'essentiel de l'essentiel »¹.

Les rapports de suivi sont, en effet, essentiellement basés sur des descriptions qualitatives en termes de progrès réalisés, d'obstacles rencontrés,... Si ces éléments peuvent être utiles à une bonne mise en perspective de l'action, il n'est pas aisé d'obtenir une vue synthétique de l'état d'avancement global tant de l'action que du programme. Ceci s'applique aux réalisations et, d'avantage encore, aux résultats présumés. L'absence d'indicateurs adéquats conforte inmanquablement cette situation.

Sur le terrain, l'absence ou le refus de suivi par le partenaire du sud a parfois débouché sur d'importantes dissensions entre partenaires. . Dans certains cas, les abus constatés (par MSI vis-à-vis de l'UNTC², et par IFSI vis-à-vis de la CESTRAR) ont demandé une mise au point avec les partenaires du sud, pendant ou après le programme 2003-2005, ainsi que la mise en place de nouvelles bases de travail, moins « flexibles » que ce qui avait été le cas au début du programme.

11.2 La méthodologie utilisée

Les documents analysés démontrent que les syndicats utilisent également le PCM et les cadres logiques comme outils de suivi. S'agissant du PCM, les PV's des comités de concertation démontrent que les règles du PCM n'ont pas toujours été suivies. On a également

¹ PV's réunion de concertation

constaté que l'utilisation du cadre logique, comme outil méthodologique, a posé beaucoup de problèmes au début des programmes. On remarque depuis une certaine amélioration même si plusieurs problèmes subsistent (cf. cohérence interne).

11.3 Les processus d'évaluation

Les programmes de coopération syndicale n'exposent aucune stratégie claire en matière d'évaluation. Ces préoccupations ont néanmoins fait l'objet de différentes discussions lors des Comités de concertation.

Les rapports et comptes-rendus d'évaluation examinés sont peu précis sur les résultats atteints. Un rapport soulève par ailleurs les manquements du programme en termes d'approche « résultats » (manque d'indicateurs,..)¹. A ce stade, il est cependant prématuré de tirer des conclusions dans ce domaine : les syndicats nous ont confirmé que plusieurs évaluations internes sont en effet encore en cours ou n'ont tout simplement pas encore démarré.

Quoi qu'il en soit, les lacunes repérées au niveau de la conception du programme viennent/viendront grever les processus d'évaluation. Le manque de précision des objectifs et l'absence d'indicateurs adaptés (approche SMART) constituent un réel problème. Une évaluation doit vérifier si les objectifs prévus dans le programme/plan d'action ont véritablement été atteints tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Les activités et les résultats prévus sont comparés avec ceux qui ont été réalisés. Cet exercice est, à ce stade, difficilement réalisable.

L'évaluation demande donc que l'on ait correctement identifié le résultat auquel peut mener une activité et que l'on ait mis en place un système de suivi adéquat pour le saisir. Tel qu'observé sur le terrain, il n'est pas évident que cette logique soit systématiquement mise en œuvre. Les partenaires du Sud sont par ailleurs demandeurs d'apports d'expertise et d'outillage en termes de suivi et d'évaluation (cf. Rapport Afrique du Sud).

Au vu de l'ensemble des programmes évalués lors des trois missions de terrain, il est inexistant qu'une méthode de consolidation, d'évaluation et de contrôle globaux ait vu le jour. Tout au plus existe-t-il des initiatives, parfois avancées (NASAWW, NUM, UNISATU en Afrique du Sud, la CESTRAR au Rwanda, et dans une moindre mesure la CDT en RDC), d'évaluation de certaines actions ponctuelles (généralement en matière de formation, jamais pour ce qui concerne les campagnes de sensibilisation et la mesure d'impact).

¹ FGTB

11.4 Conclusions

Denses en information, les rapports de suivi n'assurent cependant pas la mise en évidence des éléments saillants en termes de réalisations et résultats. L'absence d'indicateurs reste un obstacle important. En outre, même si elles restent trop nombreuses, la pertinence des données incluses s'améliore sur les conseils prodigués par la DGCD lors des Comités de concertation.

Par ailleurs, même si il est trop tôt pour tirer des conclusions sur les évaluations internes, il apparaît que le processus évaluatif se voit (ou se verra) immanquablement entravé par les faiblesses de conception des programmes et le manque de préparation en termes de suivi.

12. Conclusions

L'évaluation des programmes de coopération syndicale a combiné l'approche documentaire et l'approche terrain. Il ressort de l'analyse effectuée que le degré de maturité de ces programmes est encore très faible : si l'on peut relever différentes forces et aspects positifs, de nets efforts doivent encore être fournis tant en termes méthodologiques, stratégiques, qu'opérationnels.

Afin de synthétiser les enseignements tirés, les principaux points d'analyse sont repris dans le schéma SWOT ci-après. Celui-ci affiche les forces, les faiblesses, les opportunités et menaces liées à ces programmes. S'en suivront des considérations plus spécifiques mettant en lumière des aspects primordiaux de l'évaluation.

Analyse SWOT

Forces

- Opinion partagée sur le fait que le renforcement des structures syndicales œuvre à la lutte contre la pauvreté
- Amélioration notable de la qualité des documents soumis (plans d'actions et autres processus) au cours de la période
- Appui méthodologique en faveur des syndicats
- Mise en évidence des réalisations dans les rapports d'activités du programme
- Processus parfois difficile mais effectif de concertation entre les syndicats et l'administration
- Dynamique de travail entre les partenaires du Nord et les partenaires du Sud

Faiblesses

- Double perspective de la logique de la coopération syndicale
- Divergences de vue quant aux cadres de référence à prendre en compte
- Processus d'identification des besoins insuffisamment étayé
- « Départ » tardif du programme
- Cadre méthodologique défaillant (cohérence interne, indicateurs,...)
- Approche « résultats » insuffisamment mise en évidence
- Faiblesse des indicateurs
- Suivi difficile des actions sur le terrain
- Retards de paiement
- Complémentarité et synergies difficiles à démontrer avec les autres programmes FOS et WSM

Opportunités

- Création d'une nouvelle organisation syndicale internationale dans une volonté d'unir, dans le pluralisme, les ressources pour une meilleure efficacité des actions
- Volonté des parties d'aboutir à une solution partagée

menaces

- Exacerbation de dissensions entre les syndicats et l'administration pouvant entraver, voir annihiler le processus de concertation engendré entre ces derniers

Un problème de fond : une double logique ou plutôt deux perspectives d'une même logique

L'analyse de la cohérence externe avec le cadre belge a permis de mettre plus spécifiquement à jour l'existence d'une double logique se profilant derrière les programmes de coopération syndicale. Il ressort clairement une divergence de vision entre la logique syndicale et la logique de l'administration belge. Cette dernière décode la coopération à travers le prisme de la loi de 1999 qui fait de la lutte contre la pauvreté le but final et ultime. La logique syndicale met, elle, fortement l'accent sur le renforcement des syndicats. En d'autres mots, pour les syndicats, la lutte contre la pauvreté passe par l'appui et le renforcement des syndicats du Sud. Les bénéficiaires finaux, implicitement, sont les populations qui bénéficieront de l'influence positive des syndicats en termes d'améliorations économiques et sociales.

Ces logiques ne s'excluent pas mais mettent l'accent sur des éléments différents; leur objectif « principal » diffère mais les liens de causes-à-effets sont partagés par toutes les parties. L'administration reconnaît le renforcement des structures comme un objectif plausible dans la marche vers la lutte contre la pauvreté, tandis que les syndicats admettent que leurs actions en termes de renforcement génèrent des effets plus ou moins visibles et mesurables de type socio-économiques. De manière générale, on peut donc parler d'une même logique mais vue sous un angle différent.

Ces divergences de perspectives ont notamment pu être observées lors de l'atelier du 4 mai. On remarque assez clairement le « focus » mis sur l'un ou l'autre type d'objectif selon que l'on soit une organisation syndicale ou que l'on appartienne à l'administration. Dans certains cas, les objectifs de lutte contre la pauvreté et de renforcement des structures syndicales sont mis sur le même pied. D'un point de vue stratégique, ceci est peu compatible mais symptomatique d'une situation où l'on doit composer avec des visions qui ne se superposent pas parfaitement.

Lors du séminaire du 4 mai, il a clairement été mis en évidence que les divergences de vue existaient également quant au cadre de référence à adopter. Ainsi, la loi de 1999 et la « convention » sont notamment citées. Les objectifs intrinsèques à ces différents documents diffèrent sensiblement et confortent tantôt la perspective de l'un, tantôt la perspective de l'autre.

Cette différence de focus sur l'objectif « principal » pourrait paraître sémantique mais cette confrontation explique en grande partie les difficultés éprouvées au niveau méthodologique, notamment de la conception du cadre logique et de la recherche des indicateurs adéquats. La problématique liée aux résultats, en est en partie une manifestation.

L'orientation « résultats »

Les faiblesses méthodologiques des programmes (confusion réalisations/résultats, absence de cibles pour les indicateurs,...) empêchent de répondre, de façon réaliste, à la question de l'efficacité. Si les rapports d'activités relatent les réalisations effectuées, peu d'informations sont disponibles sur les effets. La faiblesse des cadres logiques ne permet, par ailleurs, pas de lier un résultat spécifique avec une activité prévue.

Nous estimons que la problématique des résultats découle en partie de la double perception de la logique de la coopération syndicale. En effet, la définition des résultats dépend de la définition des objectifs; il convient donc de s'entendre de manière non ambiguë sur ce sujet.

Si l'objectif final de la coopération syndicale s'entend comme un renforcement des structures syndicales, les résultats peuvent s'apparenter à des effets sur la structure même: augmentation du nombre d'affiliés, démocratisation des processus, ...¹ Partant de ce point de vue, on peut accepter, de manière implicite, qu'un syndicat mieux organisé influe de manière positive sur l'environnement socio-politique et économique. De là, on peut imaginer que des impacts diffus soient mesurés auprès de la population. Ceux-ci restent très difficiles à appréhender vu l'importance des facteurs exogènes qui influent également sur la situation. De façon plus « micro », l'impact pourrait également être appréhendé en termes d'amélioration du dialogue social.

Par contre, si l'on s'attend à ce que ce renforcement de structures produise lui-même des effets sur la société en termes d'amélioration socio-économique, l'objectif ultime n'est plus ici le renforcement mais plutôt ces effets eux-mêmes (en termes de lutte contre la pauvreté). Dans ce cas, les résultats sont plutôt relatifs à des signes d'amélioration sur des aspects économiques, politiques ou sociaux (amélioration du climat social dans une entreprise, amélioration du dialogue social à tous les niveaux,...). La problématique des impacts reste entière : comment isoler les effets du programme des autres influences. L'impact pourrait dans ce cas s'entendre comme le maintien (ou non) à long terme des résultats identifiés.

La difficulté dans ces raisonnements est qu'ils ne s'excluent pas l'un l'autre. En outre, des perspectives « intermédiaires » peuvent également être déclinées... (par exemple: la mesure de l'impact du premier scénario peut se faire de manière « macro » ou se centrer sur un but mieux défini). Tout dépend de la perspective dans laquelle on se place....

Quoi qu'il en soit, il conviendra à l'avenir de mieux définir l'option choisie pour la coopération syndicale afin d'asseoir les programmes sur des bases solides. Ce n'est qu'une fois ces objectifs et résultats

¹ Les critères développés par la CSC trouvent ici une acceptation possible en termes d'indicateurs de résultats

clairement définis que des indicateurs pourront être posés. L'enjeu est évidemment de taille pour le bon déroulement de la coopération syndicale.

Si l'« orientation-résultats » n'imprègne pas véritablement le processus de la programmation, ceci se ressent également sur le terrain où la confusion réalisations-résultats est généralement de mise. Les actions entreprises sont, par ailleurs, loin d'être systématiquement pensées en relation avec les résultats attendus. Il est vrai cependant que la nature même des actions ne facilite pas leur appréhension sous forme de résultats.

Sur le terrain, de manière globale, les résultats évoqués le sont plutôt sous l'angle exclusif du renforcement des syndicats et non en termes d'effets de celui-ci. Ce phénomène est grandement lié aux différences de développement des structures syndicales dans les endroits visités. Les besoins en la matière diffèrent en effet sensiblement d'une zone à l'autre. En Afrique Centrale, les structures sont peu organisées : les résultats touchent rarement les travailleurs et les autres bénéficiaires potentiels de manière directe, mais ont contribué à un renforcement, plus ou moins abouti, des capacités des organisations syndicales et à leur reconnaissance de la part des autorités. Ceci constitue une étape préalable à la défense des droits et des conditions de vie des travailleurs dans la perspective d'un objectif plus large de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, le contexte dans lequel les organisations syndicales agissent ne facilite pas l'autonomisation progressive des structures syndicales. Dans la plupart des cas, la dépendance à l'aide extérieure reste forte et les besoins en termes de renforcement des capacités syndicales toujours nombreux.

Dans le cas des syndicats sud africains, les besoins de renforcement des capacités en interne sont bien inférieurs et l'on peut s'attendre à ce que les actions des programmes touchent les travailleurs de manière plus directe. L'analyse en terme de résultats effectifs et concrets reste plutôt mitigée, tant au niveau des travailleurs qu'à celui des délégués syndicaux.

Ces études de cas dessinent deux situations aux contours plus ou moins bien définis :

- pour l'une, le contexte est tel qu'il exige une structuration et un renforcement préalable des partenaires syndicaux avant d'être à même de peser réellement sur des améliorations socio-économiques. L'objectif principal s'énonce ici tout d'abord, en termes de renforcement des structures.
- Pour l'autre, le degré d'organisation des structures permet de mener, dès le début, des actions plus spécifiques.

Cette dichotomie renvoie en quelque sorte à l'éclairage à porter en termes d'objectif principal à poursuivre: doit-on privilégier le renforcement comme but principal ou la lutte contre la pauvreté... ? La question n'est cependant pas si simple et linéaire. En effet, selon

les cas, renforcement et lutte contre la pauvreté peuvent s'apprécier de façon concomitante...

Une durabilité tributaire du contexte

Si, d'un point de vue documentaire, les données disponibles n'ont pas permis le traitement de la question de la durabilité, celle-ci a cependant fait l'objet d'investigations lors des missions de terrain. Des éclairages ont été recherchés à deux niveaux: d'une part le degré de durabilité des projets et des résultats obtenus et d'autre part, le degré de durabilité des organisations partenaires, à savoir les syndicats.

Du côté de la durabilité des structures syndicales, il ressort nettement que celles-ci restent fortement tributaires des contextes politiques et économiques dans lesquelles elles interagissent. Quoique sensiblement différentes, les difficultés liées à la situation en RDC et au Rwanda tendent à fragiliser les organisations syndicales et leurs actions. Si le problème est relativement moins important en Afrique du Sud, il convient cependant de ne pas négliger les potentielles évolutions à moyen et long terme.

Les études de terrain n'ont pas révélé de mise en œuvre de véritables « stratégies de sortie ». La dépendance aux financements extérieurs et notamment belges, est généralement élevée. La problématique de la diversification des ressources et de l'autonomie de financement à terme reste entière.

En termes de durabilité des résultats, l'exercice se révèle plus périlleux du fait de l'absence de visibilité de ceux-ci. La faiblesse du dispositif de suivi ainsi que le manque d'indicateurs chiffrables relatifs aux résultats obtenus rendent l'appréciation relativement compliquée.

Une ossature méthodologique fragile

La généralité des objectifs dénote d'un ciblage stratégique peu précis. En conséquence, le champ trop large des résultats et impacts attendus ne permet pas de poser, à posteriori de véritables jugements sur l'efficacité de la programmation : tout, ou presque, rentre dans l'espace prédéfini des résultats attendus. L'absence de quantification des objectifs ne fait qu'accentuer la problématique. La cohérence interne des programmes révèle un caractère insuffisant et des faiblesses spécifiques selon le programme. Tant au niveau de la logique d'intervention des programmes que dans la correspondance entre les actions avec les objectifs du programme, on décèle des ruptures de liens logiques. Pour chaque organisation, on repère de telles « cassures » ci et là dans la chaîne « objectif global-objectif(s) spécifique(s)-choix stratégiques- objectifs des actions ». De manière plus approfondie, l'analyse des cadres logiques fait transparaître des

carences notables tant en termes d'indicateurs que d'hypothèses de travail.

Sur le terrain, si les acteurs des organisations syndicales pensent bien en termes de défense de droit des travailleurs, le lien entre les activités inscrites dans le cadre logique et l'objectif global de l'action ne semble cependant pas être fait de manière systématique. En outre, les programmes et les objectifs apparaissent comme trop flous pour pouvoir garantir une appréhension identique de la logique à adopter par l'ensemble des acteurs.

Une pertinence des actions à démontrer davantage

Au vu de l'état d'avancement du programme, la question de la pertinence est quelque peu « dépassée ». A ce stade, la question de l'« utilité » s'avère plus pertinente. Néanmoins, l'appréciation de la qualité des programmes mériterait que l'on se penche sur le sujet. De manière générale, l'identification des besoins s'est révélée très floue et imprécise; les méthodes d'identification utilisées ne sont d'ailleurs pas ou peu explicites, ni explicitées. Au niveau des programmes, les besoins mis en évidence sont essentiellement exprimés en termes de capacités syndicales à renforcer et non relativement à des réalités socio-économiques à améliorer. Les plans d'action mettent davantage en lumière des analyses socio-économiques relatives à une situation particulière (pays, région,...) mais celles-ci s'apparentent néanmoins le plus souvent à des descriptions de contextes qui mettent peu en évidence les priorités dans les problèmes et les besoins à couvrir¹.

Sur le terrain, l'identification première d'une problématique relève souvent d'un contact informel avec un partenaire connu. Ceci s'est vérifié lors de nos missions de terrain. S'il apparaît que les besoins ont bel et bien été définis en collaboration avec les partenaires du Sud, il ne semble pas que de vraies études, enquêtes ou analyses aient pu être conduites en préalable à l'élaboration des programmes, que ce soit dans le cas de l'Afrique du Sud ou dans celui de la RDC ou du Rwanda.

Par ailleurs, lors des missions de terrain, les besoins sont généralement mentionnés en termes de renforcement de la structure syndicale sans qu'il y ait de référence explicite aux besoins des bénéficiaires ultimes, à savoir les travailleurs et populations locales. Ceci est d'autant plus présent dans les pays d'Afrique Centrale où les syndicats sont encore faiblement structurés.

L'objectif de renforcement des structures syndicales pose la question de la pertinence du choix du partenaire. Dans cette perspective, on

¹ Le document le plus abouti en matière d'analyse des besoins est celui relatif aux « baselines » (pour IEOI) de 2004 qui apportent une identification plus claire des problèmes, enjeux et besoins.

ne peut faire l'épargne d'une analyse au cas par cas. Les critères de sélection ont montré, par ailleurs, certaines limites intrinsèques. On peut néanmoins présumer que la création d'une nouvelle organisation syndicale internationale viendra élargir, à terme, le champ des possibilités pour chaque organisation qui pourra dès lors identifier les partenaires potentiellement les plus efficaces et motivés.

Un potentiel de complémentarités encore difficilement vérifiable

En termes de cohérence avec les programmes tel que WSM ou FOS, le bilan n'est pas aisé à brosser clairement. Si l'analyse documentaire identifiait des complémentarités, elle soulignait également des confusions dans les objectifs et le risque de chevauchement dans les actions tels que déclinées dans les programmes.

Sur le terrain, aucun cas de double emploi n'a été observé. Les observations effectuées lors des missions de terrain ne suffisent cependant pas à évacuer cette possibilité : une analyse plus poussée sur ce point devrait faire l'objet d'une mission spécifique.

On peut néanmoins relever que, dans certains cas, les gestionnaires quotidiens des actions ne font pas la distinction entre les aides d'origine syndicale directe et celles qui proviennent des ONG apparentées. Ils ne mettent en évidence que l'aide syndicale belge prise globalement. La confusion entre l'origine des fonds est telle qu'il en devient difficile d'identifier les éventuels doubles emplois. Une analyse de type comptable en deviendrait même nécessaire. Dans d'autres cas, il s'avère que la répartition initiale des actions entre types de programmes n'a pas été respectée ; ce qui complexifie bien évidemment l'analyse.

Quoi qu'il en soit, des complémentarités ont pu être relevées çà et là. Cependant, se pose encore la question de la coordination à laquelle peu d'éléments peuvent être apportés. En effet, afin d'exploiter le potentiel que ces complémentarités recouvrent, des efforts de coordination doivent être consentis. Au vu des problèmes locaux en termes de communication, il est difficile d'imaginer que ceci s'opère efficacement sur place. Les partenaires du Nord ont indéniablement un rôle à jouer.

Des processus de concertation à maintenir

A l'inverse du cheminement opéré avec les ONG, syndicats et administration doivent encore approfondir leur processus d'« apprentissage mutuel ». Les comités de concertation ont notamment été le lieu d'échanges entre ces différents acteurs : ceux-ci ont permis à chacun d'exprimer leurs ressentis et points de vue. Les discussions n'ont pas toujours été aisées ; mésententes ont parfois émaillé le processus, mais il semble que chacun montre dorénavant d'une meilleure compréhension de l'autre. En outre,

même si des faiblesses persistent, on peut constater les améliorations en termes de rédaction des plans d'action et dans l'utilisation des méthodologiques. Le maintien d'un dialogue constructif entre la DGCD et les syndicats s'avère donc essentiel à la bonne marche des prochaines actions de coopération syndicale. Par ailleurs, une clarification des tâches et responsabilités de chacun par l'autorité compétente faciliteraient encore davantage les relations.

Un travail partenarial dynamique perfectible sous différents aspects

Les partenaires rencontrés lors des missions de terrain ont pour la plupart fait preuve de dynamisme et de volonté d'aboutir. L'analyse des partenariats a cependant montré certaines limites intrinsèques quant au choix des critères de sélection développés par les syndicats belges. Ceux-ci ne semblent pas assurer de manière suffisante la pertinence du choix. Par ailleurs, dans une démarche globale de self-building, les partenaires du Nord laissent de grandes marges de manœuvre à leurs partenaires du Sud. Ce processus est appréciable mais l'autonomie ne veut pas dire absence de contrôle. Les zones de flou ne favorisent pas les initiatives et même, peuvent parfois laisser libre champ à des actions n'étant pas en phase avec la philosophie de la coopération syndicale belge. Les partenaires du sud, tout comme ceux du nord, sont liés au cadre belge en la matière. Au nord comme au sud, les arguments de « souveraineté » du syndicat partenaire ne peuvent être un prétexte pour y déroger.

L'implication concrète des syndicats du Nord demeure donc relativement faible au niveau du terrain. Un accompagnement plus poussé pourrait être imaginé en termes de suivi et d'aide à la gestion des actions. Ceci est d'ailleurs appuyé par différents syndicats du Sud en termes notamment de méthodologies de suivi et d'évaluation.

La communication interne aux partenaires du sud est un thème récurrent dans les problèmes évoqués sur le terrain. Ces difficultés dans les échanges engendrent nombre de complications relativement à la mise en place des actions.

Par ailleurs, on peut regretter que les syndicats belges n'entretiennent pas entre eux, plus de contacts, notamment lorsqu'ils travaillent avec la même organisation syndicale au sud. Aucun véritable processus de capitalisation des expériences n'a vu le jour jusqu'à présent.

Des méthodologies de suivi et d'évaluation à affiner

De profondes lacunes ont été constatées en matière de suivi et d'évaluation systématique des activités.

La problématique du suivi nécessite que l'on dispose d'un système de suivi générant des données fiables et qui se rapportent aux réalisations et aux résultats que l'on souhaite mesurer. Si en termes de réalisations, les rapports laissent transparaître que l'on dispose des informations requises, la situation est tout autre du point de vue des résultats ; ceci d'autant plus que la définition de ceux-ci reste floue pour beaucoup d'acteurs de terrain. Par ailleurs, la nature même des résultats (et des impacts) complique fortement le processus: comment évaluer les effets de formations ou les effets de négociations avec les autorités ou les entreprises. La réflexion doit encore être approfondie dans ce sens. In fine, les spécificités du contexte au Sud, où la communication est un point fragile, complexifiant encore la problématique du suivi. A l'heure actuelle, il nous paraît évident que les dispositifs mis en place dans le Sud restent insuffisants.

Les faiblesses en termes de système de suivi se répercutent bien entendu sur l'évaluation; sensée reposer sur une récolte de données fiables et pertinentes. Les carences méthodologiques des programmes compliquent encore le processus : comment mener à bien une évaluation lorsque, notamment, les objectifs sont vagues, non quantifiés et que la construction des indicateurs laisse à désirer.

Au cours des trois missions de terrain, aucune véritable méthode systématique et structurée d'évaluation n'a été observée. Cependant, il existe parfois des initiatives ponctuelles d'appréciation, parfois avancées à l'égard de certaines actions. La demande d'accompagnement et d'outils appropriés est présente sur le terrain. Il est là un rôle que les partenaires du Nord devraient, en partie, endosser.

Les pays visités

L'échantillon des pays visités et observés, au nombre de trois (Afrique du Sud, RDC, Rwanda) correspondant à deux régions (Afrique du Sud en sa partie syndicale principale et Afrique centrale) ne permet pas de tirer de généraliser à outrance. Nous souhaiterions néanmoins soulever la question de la pertinence globale d'une coopération au développement syndical dans des réalités aussi différentes.

L'Afrique du Sud est en vitesse de croisière syndicale, avec des structures souvent bien rodées et des ressources bien formées y compris à la gestion, quand d'autres pays en sont à émerger dans leur essence sur fond de manque généralisé. Le premier, pour reprendre l'expression même de l'un de nos diplomates, est fortement « arrosé » (voir courtisé, pour toutes sortes de raisons) quand les autres ont faim de tout.

En d'autres termes, où et à quel niveau faut-il s'inscrire sur l'échelle de la souffrance sociale et des carences structurelles en la matière ? Faut-il encore investir ailleurs que là où tout est à faire ? Ou, à contrario, faut-il s'assurer d'un degré suffisant de structuration du monde syndical pour que la coopération de ce type ait une réelle valeur ajoutée ?

Dans le même ordre d'idées et quoique nous ne minimisons pas la redoutable pandémie sidaïque, pas plus que nous n'ignorons les « bonnes » raisons d'Etat qui mettent en Afrique du sud cette problématique de santé au niveau des organisations de travailleurs et d'employeurs, faut-il vraiment que les syndicats belges poursuivent leurs efforts même méritoires dans cette voie ?
Où sont les vraies priorités dans une vision à long terme ? Est-ce bien du rôle et de la responsabilité syndicale que de s'inscrire à ce niveau collatéral bien que vital des préoccupations humaines ?

L'autre question de ce débat à facettes multiples, est précisément dans la définition du périmètre d'intervention d'une organisation syndicale dans un pays quel qu'il soit qui multiplie les défaillances institutionnelles, sociales, sanitaires, économiques et de gestion.
La tentation est forte de se substituer à l'autorité publique pour apporter aux classes laborieuses et assimilées le minimum vital.
Le syndicat devient ou tend à devenir mutuelle, caisse sociale, pharmacie, resto du cœur, producteur de poisson salé, pourvoyeur d'alphabétisation, défenseur des droits de l'homme, protecteur de la veuve et de l'orphelin et bien d'autres choses encore.

Que et qui souhaite t'on accompagner, au nom de quoi ?

13. Benchmarking

13.1 Introduction

Les syndicats des pays Nordiques et les Pays Bas se sont engagés dans des programmes de coopération syndicale en matière de solidarité internationale depuis plusieurs années. La majeure partie de ces programmes concerne le renforcement syndical en Afrique, Asie Pacifique, Amérique Latine et Europe Centrale et Orientale.

La coopération est à la fois organisée aux niveaux multilatéral et bilatéral :

- Les projets multilatéraux sont coordonnés par la CISL (Confédération internationale des syndicats libres), les Fédération syndicales internationales (eng. Global Union Fédération - GUF) (anciennement appelées secrétariat professionnel international, SPI) et dans une certaine mesure l'Organisation Internationale du Travail.
- La coopération bilatérale se passe directement entre les organisations syndicales des pays nordiques/pays Bas et les organisations dans les pays en développement.

Dans tous les pays nordiques et aux Pays Bas, ce type de projet de coopération est financé sur fonds propres par le mouvement syndical ainsi que par des fonds publics. Une partie importante de ces fonds publics provient de l'impôt sur les revenus. Des fonds de l'Union Européenne sont également accessibles dans certains cas.

Au Danemark, LO (Confédération syndicale danoise) et FTF (Confédération danoise des employés et des agents publics) ont mis en place le Conseil Danois des syndicats pour la coopération internationale et le développement (le Conseil LO/FTF ici).

Aux Pays Bas, le FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) dispose d'un département de coopération internationale au sein de sa confédération (le FNV Mondiaal plus communément appelé FNV). Dans le cadre de ses responsabilités internationales, la CNV dirige un Service spécial - CNV Internationaal – qui encourage la solidarité internationale.

En Finlande, le SAK et ses membres ont créé le Centre de solidarité syndicale, désigné désormais par son abréviation SASK.

En Norvège, les activités de coopération se situent dans le cadre du Département international du LO, désigné désormais LO-N.

En Suède, le LO et le TCO ont créé le Secrétariat pour la coopération au développement syndical international, désigné désormais par l'abréviation LO-TCO.

Tous les centres nationaux impliqués dans ces programmes sont affiliés à la CISL et, au niveau européen, à la Confédération Européenne des Syndicats - CES (eng. ETUC)

13.2 Présentation des programmes et des acteurs

13.2.1 Pays-Bas

Le programme de coopération syndicale du Ministère de la Coopération hollandais s'appelle vakbondsmedefinanciering program (VMP). Ce programme est exécuté par les branches internationales de deux syndicats : le FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) et le CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond).

Le FNV regroupe 14 syndicats et plus d'1,2 millions d'adhérents.

Depuis de nombreuses années, la FNV entretient des contacts avec les syndicats et organisations homologues dans les pays en voie de développement par l'intermédiaire de FNV Mondiaal. Chaque année, FNV Mondiaal finance entre 150 et 200 projets. De plus, la FNV prend part aux travaux de la CISL et de la CES.

Les dotations financière proviennent en majorité du ministère de la coopération des Pays-Bas. FNV Mondiaal reçoit de surcroît des sommes de donateurs et de la FNV. Cette aide peut parfois être apportée dans le cadre d'autres programmes, par exemple ceux de l'Union européenne.

La FNV se concentre sur 5 grandes lignes, qui sont :

- la promotion des droits syndicaux;
- l'entreprenariat responsable;
- la lutte contre le travail des enfants;
- l'amélioration de la position des femmes;
- l'organisation des travailleurs dans l'économie informelle.

Le soutien de la FNV est destiné à la population active organisée dans les pays en développement et dans les pays en transition. Il s'agit notamment de membres, de cadres et de dirigeants syndicaux. Les groupes cibles spécifiques souvent sous-représentés dans le mouvement syndical sont:

- les femmes;
- les enfants/les adolescents qui travaillent;
- les travailleurs agricoles et les petits exploitants agricoles;
- les travailleurs du secteur informel.

En principe, les organisations prises en compte pour recevoir un soutien de la FNV doivent agir à partir d'une perspective syndicale. Le FNV Mondiaal a également établis une priorisation de ses partenaires qu'il soutient.

Dans ce domaine, la FNV applique les critères de sélection suivants :

1. les demandes de projets émanant de syndicats ou de fédérations syndicales ont la préférence ;
2. les demandes de projet provenant d'instances qui sont liées au mouvement syndical, d'organisations qui coopèrent étroitement avec le mouvement syndical et qui défendent les droits des travailleurs, peuvent également être honorées ;
3. les organisations de femmes qui œuvrent à améliorer les conditions de vie et de travail des femmes, qui opèrent dans des professions ou dans des secteurs dans lesquels aucun syndicat n'intervient ou dans lesquels les syndicats existants ne se raccordent pas aux besoins, aux intérêts et aux priorités des femmes;
4. les organisations souhaitant être considérées pour un soutien doivent avoir une personnalité juridique.

Le CNV, est la fédération nationale des syndicats chrétiens hollandais à laquelle 11 syndicats sont affiliés, avec au total environ 360 000 membres. Le CNV fait partie de la CES et de la CMT, ou il participe activement dans plusieurs activités de coopération internationale.

CNV a un thème central : éducation et développement organisationnel qui représente 95% des projets et du financement.

Les deux organisations soutiennent les syndicats dans les pays en développement via les canaux mondial, régional et bilatéral (donc 6 canaux en tout). Le Ministère soutient uniquement le canal bilatéral car les organisations régionales et internationales ont leur propre gestion.

13.2.2 Danemark

Contexte Syndical Général

Au Danemark, le taux de syndicalisation est très élevé. Environ 82% des travailleurs sont affiliés à une centrale syndicale.

Le paysage syndical est assez simplement organisé autour de confédérations centrales patronales et syndicales.

Concernant les confédérations des travailleurs, LO est aujourd'hui considérée comme la principale organisation syndicale.

> *Landsorganisationen i Danmark* (LO) a été créée le 3 janvier 1898. Elle est la confédération interprofessionnelle danoise des syndicats pour les travailleurs non qualifiés et semi qualifiés, ou cols bleus. En décembre 2003, LO comptait 20 organisations membres, soit environ 1.386.000 travailleurs.

Si LO est aujourd'hui reconnue comme l'organisation la plus représentative à la fois dans le secteur public et le secteur privé, le paysage danois est également marqué par deux autres organisations représentatives :

> *Funktionaerenes og Tjenestemaendenes Fællesråd* (FTF) est une confédération syndicale nationale danoise pour les employés et agents publics qui ont un niveau d'enseignement intermédiaire et un niveau de salaire moyen. La FTF compte 350.000 membres.

> *Akademikernes Centralorganisastion* (AC) est une organisation syndicale regroupant les salariés aux salaires et niveaux de qualification élevés. AC est une organisation de « cols blancs » à un niveau exécutif ; elle n'a pas de tendances idéologiques marquées et n'est affiliée à aucun parti politique. AC compte environ 220.000 membres

Actuellement un syndicat chrétien se présente comme solution alternative aux trois grands syndicats actuels : Den Kristelige Fagforening (DKF).

Les syndicats danois et la coopération internationale

> *Présentation du Conseil LO/FTF¹*

En 1987, les deux plus grandes confédérations danoises, LO et FTF, créent le « Conseil LO/FTF », conseil danois des syndicats pour la coopération et le développement au niveau international.

Ses objectifs principaux sont:

- « soutenir le développement démocratique des mouvements syndicaux en Afrique, Asie et Amérique Latine.
- Contribuer au développement démocratique des sociétés dans lesquelles les syndicats sont actifs ».

L'action internationale du mouvement syndical danois repose sur l'idée qu'un mouvement syndical démocratique contribue au développement démocratique des sociétés en influençant les décisions politiques, sociales et économiques affectant la société, par l'intermédiaire de négociations et d'un dialogue continu.

> *Domaines d'activités :*

Afin de favoriser le développement des syndicats, le conseil LO/FTF fournit un soutien économique et technique dans les pays en développement. Dans la perspective de créer un marché du travail « durable », le Conseil LO/FTF centre en particulier ses initiatives sur les domaines suivants :

- Les droits de l'homme et droits des syndicats
- La collaboration tripartite
- La santé et la sécurité au travail

> *Partenaires et réseaux :*

- Une partie importante du travail du Conseil LO/FTF est fondée sur la structure internationale du mouvement syndical ainsi que sur la mise en oeuvre de projets multilatéraux. Généralement ces projets sont à l'initiative partagée d'un syndicat danois (affiliés à LO ou FTF) et l'organisation partenaire issue d'un pays en développement. Les deux syndicats sont en principe membres de la même Fédération syndicale internationale, un secrétariat professionnel international qui s'avère communément une partie tierce dans un projet donné et soutenu par le Conseil LO/FTF.
- Le conseil LO/FTF mène également des projets de développement en collaboration avec la CISL.
- Le conseil LO/FTF a des relations de travail privilégiées avec certaines organisations centrales dans plusieurs pays en développement où elle mène des projets bilatéraux. Dans ce cas, LO et FTF entrent en collaboration directe avec les organisations concernées par l'intermédiaire du Conseil LO/FTF.
- Enfin, le mouvement syndical danois est représenté à travers le Conseil LO/FTF dans certains comités politiques et consultatifs, qui influencent la politique internationale danoise sur les questions relatives au développement et au marché du travail.
Le Conseil LO/FTF travaille également en tant que conseiller auprès de l'agence danoise gouvernementale pour l'aide au développement international (DANIDA) dans le cadre du partenariat danois signé avec l'Organisation Internationale du Travail (OIT)².

LO et FTF contribuent à hauteur de 3.2 millions couronnes danoises au budget du Conseil LO/FTF.

13.2.3 *Les programmes multilatéraux*

La coopération syndicale n'est pas uniquement organisée au niveau bilatéral mais également au niveau multilatéral. Les projets multilatéraux sont organisés par la CISL, les Fédérations syndicales internationales et dans une certaine mesure par l'Organisation Internationale du travail.

¹ Une représentation graphique de la structure organisationnelle du Conseil LO/FTF est disponible en annexe 14.

² En effet, le Bureau des Activités pour les Travailleurs (ACTRAV) est chargée de faire le lien entre le BIT et les organisations syndicales. Dans cette perspective il mène plusieurs programmes « d'éducation des travailleurs » sur des thèmes tels que la réduction de la pauvreté, le VIH/SIDA, le travail des enfants et les questions relatives au genre. C'est dans ce cadre que le Danemark finance un projet interrégional d'éducation des travailleurs.

Aux Pays-Bas, le FNV Mondiaal est affilié à la CISL et participe à la coopération multilatérale.

Au Danemark, c'est le Conseil LO/FTF, affilié à la CISL, qui est chargé du développement et de la coopération internationale au niveau multilatérale.

Les propositions de programmes multilatéraux sont généralement envoyées à l'organisation coopérante¹ via la CISL ou ses organisations régionales, ou encore par l'intermédiaire des Fédérations Syndicales Internationales à laquelle l'organisation appartient. Ces organisations étudient les propositions et décident, sur la base des critères figurant dans les directives actuellement en vigueur, de les recommander ou non aux organisations coopérantes.

Les projets multilatéraux de coopération syndicale sont soumis aux mêmes critères d'élaboration que les programmes danois menés dans le cadre bilatéral. Ceux-ci ont notamment fait l'objet d'une systématisation interne avec la mise en place de *Lignes Directrices sur la coopération internationale pour le développement des syndicats* et le *Manuel pour la planification participative et stratégique de projets*, partagés par les syndicats nordiques et hollandais et ce afin d'harmoniser, en interne, l'action de coopération syndicale.

13.2.3.1 Les exigences définies en interne par les *Lignes Directrices sur la coopération internationale pour le développement de syndicats*

Les exigences auxquelles doivent l'élaboration des programmes bilatéraux est la même que l'exigence imposée en matière de projet multilatéral.

Néanmoins, pour ce qui concerne les projets proposés au financement bilatéral, ils sont pris en compte directement par l'organisation requérante² et l'organisation coopérante.

Exigences quant à la rédaction des programmes

¹ **Organisation coopérante** : dans les pays nordiques et aux Pays-Bas, il peut s'agir de LO/FTF, SASK, FNV, LO-N ou LO-TCO. Ces organisations sont responsables vis-à-vis des fédérations, des syndicats et du gouvernement dans leur pays respectif.

² **Organisation requérante** : l'organisation responsable de la mise en oeuvre et de l'administration du projet.

Dans le cadre d'un projet bilatéral, l'organisation requérante peut être une organisation syndicale nordique/néerlandaise. Il se peut également que l'organisation sur le terrain (l'organisation avec laquelle le projet est réalisé dans un pays en développement ou dans un pays en transition) soit aussi l'organisation requérante.

Pour un projet multilatéral, l'organisation internationale est l'organisation requérante.

Des lignes directrices ont été mises en places par les organisations syndicales des pays nordiques et FNV (Pays-Bas) afin de faciliter la coopération internationale et la communication entre partenaires.

En dehors de ce rôle dans l'établissement du dialogue entre partenaires, ces lignes directrices permettent d'harmoniser les conditions et les critères de sélection des projets. Elles doivent donc servir de modèle pour la création de partenariats, l'amélioration et la consolidation de la coopération et la simplification des tâches administratives à tous les niveaux.

On soulignera que ces lignes directrices existent en anglais, en espagnol, en français, en russe et dans les langues nordiques et ce afin de favoriser l'accès à l'information dans les pays du sud et du nord

Exigences rencontrées dans ces lignes directrices :

- La coopération vise, en premier lieu, les organisations syndicales. Là où de telles organisations n'existent pas, la coopération sur des projets doit faire partie d'un processus ayant pour but de promouvoir la création de syndicats dans une perspective de démocratie et d'indépendance. Un appui peut également être donné aux organisations liées aux syndicats.
- Tous les projets doivent être élaborés de manière participative, en coopération avec l'organisation sur le terrain. Ils doivent, de plus, refléter les intérêts et les besoins de ses membres, tout en étant conformes à ses traditions, à ses structures et à la situation dans laquelle elle se trouve. Des détails sont donnés à propos de la planification participative dans le *Manuel pour la planification participative et stratégique de projet*.
- La conception d'un projet doit contribuer directement ou indirectement au développement et au renforcement d'un mouvement syndical indépendant, représentatif, autonome et démocratique.
- Tous les programmes doivent contenir des éléments relatifs aux droits des travailleurs. En particulier, il est essentiel de faire comprendre le contenu et la signification des conventions centrales de l'OIT telles que prévues dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence internationale du travail en juin 1998, et son suivi. Les partenaires doivent être encouragés à utiliser ces conventions dans les pays qui les ont ratifiées et favoriser leur signature et ratification dans ceux qui ne les ont pas ratifiées.
- La question de l'égalité des sexes est une priorité absolue et doit s'appliquer à toutes les activités.
- La formation syndicale des représentants élus et des membres est un élément central de la stratégie des organisations coopérantes en vue de la coopération avec les

syndicats dans les pays en développement. Cette formation doit promouvoir le recrutement et l'organisation de nouveaux membres, le renforcement de l'organisation et la prise de conscience du rôle que revêt le mouvement syndical dans la société.

- Les projets qui concernent des domaines tels que le secteur informel, le racisme, la jeunesse, l'environnement de travail, les clauses sociales et le travail des enfants peuvent recevoir un appui. Dans des cas particuliers, des projets ayant une orientation humanitaire ou qui donnent une assistance juridique et assurent un rôle de conseil peuvent être lancés.
- Les projets couvrant une ou plusieurs régions peuvent recevoir un soutien, de même que les projets visant à créer des réseaux entre pays et régions.
- L'intérêt commun à toutes les parties est de veiller à ce que la coopération débouche sur le renforcement de l'organisation sur le terrain et évite le risque d'une dépendance économique de façon à ce que sur la durée, les activités puissent se poursuivre sans appui extérieur. Il faut donc que la portée de projets soit autant que possible proportionnelle aux ressources humaines et à la situation financière caractéristiques de l'organisation sur le terrain. Le projet doit être orienté vers l'aide à l'organisation sur le terrain, qui doit devenir autonome lorsque le soutien externe prend fin. La contribution de l'organisation sur le terrain doit être acquise d'emblée, dès le lancement du projet.

Contenu d'une demande de projet

Les organisations coopérantes élaborent un formulaire de demande commun, qui peut être obtenu sur simple demande¹. La structure de ce formulaire est étroitement liée à celle du *Manuel sur la planification participative et stratégique de projets*, ainsi qu'aux procédures administratives propres à chaque organisation coopérante d'un projet déterminé.

L'objectif, en demandant à ce que les projets soient présentés selon ces directives, est de simplifier les communications entre les partenaires et faciliter l'administration du projet.

Dépenses à inclure dans un budget

Seules les dépenses qui se rapportent au projet peuvent être prises en compte par le budget relatif à ce projet. Il doit y avoir un lien manifeste entre les rubriques du budget et les activités énumérées dans la planification du projet. Les organisations coopérantes financent avant tout des activités, tandis que l'infrastructure

¹ Cf. annexe 15 pour une présentation du formulaire type de candidature

matérielle et les charges fixes en rapport avec le fonctionnement des organisations partenaires sont financées par le partenaire. Seules les dépenses administratives résultant directement de la mise en œuvre du projet peuvent être incluses dans le budget.

En principe, le budget doit comprendre les fonds attribués au projet par l'organisation sur le terrain, les revenus provenant d'autres sources et le financement demandé auprès de l'organisation coopérante.

Si un projet bénéficie de revenus provenant d'autres sources que l'organisation coopérante auquel la demande est présentée, il doit en être fait état dans le budget global.

Le projet de budget correspondant au projet doit être proportionnel à la situation financière et aux ressources de l'organisation sur le terrain concernée. Celle-ci doit rendre compte de ses recettes et de ses dépenses. Lorsqu'un projet couvre plus d'un pays ou lorsque des dépenses consenties par une organisation internationale au profit de l'organisation sur le terrain sont incluses dans la demande, les dépenses globales doivent être exprimées dans la devise utilisée par l'organisation internationale.

Toute modification fondamentale des activités relatives au projet et, par conséquent, toute modification du budget doit être approuvée au préalable par l'organisation coopérante et par l'organisation requérante.

Introduction des demandes : Les demandes doivent être adressées à chaque organisation coopérante avant les dates suivantes:

- LO/FTF 1er mars ;
- SASK 1er août ;
- FNV pas de date fixe ;
- LO-N 1er août ;
- LO-TCO 1er août ;

Une première indication quant à l'approbation est donnée dans un délai de trois mois.

Contrôle, appréciation et évaluation

Le contrôle des projets suppose des appréciations régulières ainsi que le suivi des résultats atteints. Les personnes qui font partie des groupes cibles doivent être associées à l'analyse des résultats, pour que leurs besoins soient dûment pris en compte. Les appréciations internes peuvent être complétées par des évaluations externes.

L'évaluation est menée en principe lorsque le projet est achevé.

Des évaluations externes doivent en principe être menées par des experts indépendants qui ont l'expérience professionnelle pertinente et sensibilisés aux questions du genre. Dans la plupart des cas, une

équipe sera nommée par l'organisation coopérante ainsi que par l'organisation requérante. Dans tous les cas, il y aura lieu de rédiger un mandat qui constitue la base de l'évaluation. Ce mandat doit spécifier en tout cas les buts et les objectifs de l'évaluation, la méthodologie suivie, la composition de l'équipe, un calendrier et un budget. Il peut être rédigé conjointement par les partenaires de la coopération ou par l'un d'entre eux seulement, en consultation avec l'autre.

13.2.3.2 Exigences relatives aux rapports

Types de rapports demandés

Tous les rapports liés à un projet doivent être structurés conformément aux plans et aux budgets approuvés. Un formulaire de rapport est disponible sur demande.

Les types de rapports suivants sont demandés par les organisations coopérantes:

1. Rapport d'activité: c'est un bref résumé des activités et des dépenses en relation avec le budget approuvé et indication des fonds qui seront nécessaires pour financer le projet au cours des mois suivants.

2. Rapport annuel: rapport complet sur les activités et la situation financière.

Le rapport financier doit comprendre un relevé des recettes et des dépenses, ainsi qu'un état des dettes actives et passives. Si le coût du projet est couvert partiellement par l'organisation sur le terrain (ou par toute autre organisation extérieure), il doit en être fait état sans ambiguïté. Tous les rapports financiers annuels doivent être examinés par des experts-comptables conformément aux accords auxquels ont souscrit les partenaires de la coopération. Les coûts engendrés par la vérification des comptes doivent être inclus dans le budget. Les rapports doivent faire référence aux mesures et aux indicateurs exposés dans le projet correspondant à l'année considérée. Ils doivent être aussi concrets que possible pour démontrer si des progrès ont bien été accomplis par rapport aux objectifs énoncés dans le projet.

3. Rapport final : ce rapport doit être soumis lorsque le projet est achevé. Il comportera les points suivants :

- Référence au document énonçant le projet;
- Indication de la mesure dans laquelle les objectifs ont été réalisés et les groupes cibles ont été atteints;
- Indication des incidences positives ou imprévues et des résultats;
- Comparaison entre la réalisation effective d'une part, le plan de travail et le calendrier de l'autre;
- analyse des difficultés rencontrées et des progrès réalisés dans l'exercice des activités;

- Description de l'incidence du projet sur les groupes cibles, avec une référence particulière aux femmes et aux hommes;
- Description des expériences faites par les organisations participantes;
- Enseignements tirés ; par exemple, préciser si le même objectif aurait pu être atteint par d'autres voies, peut-être meilleures;
- Difficultés restant à résoudre, et description des modalités selon lesquelles la poursuite du processus est escomptée;
- Description de la manière dont les résultats de l'évaluation seront utilisés à l'avenir pour les activités et les projets.

En outre, et comme précisé dans le contrat, le rapport final comprendra un volet financier couvrant l'ensemble de la période au cours de laquelle le projet a été réalisé, c'est-à-dire les recettes et les dépenses. Le rapport financier sera vérifié par un expert-comptable, si cela est prévu dans le contrat.

Un bilan doit être présenté à la fin de chaque exercice financier. Pour les projets en cours, les soldes seront déduits des montants à verser pour le nouvel exercice budgétaire. Pour les projets achevés, les fonds restant sont reversés à l'organisation coopérante.

13.3 Les thèmes étudiés

13.3.1 Le dialogue syndicat-administration

13.3.1.1 Pays Bas

Les procédures pour les subventions VMP sont demandées directement à la centrale (mais il existe des subventions déléguées aux ambassades).

Les syndicats reçoivent la subvention pour une durée maximale de 4 ans.

Les dossiers sont à entrer pour une date bien déterminée (1^{er} juin 2004).

Il est bien précisé ce que le dossier doit contenir : plan d'entreprise, budget et plan de liquidité.

Cette demande sera étudiée quant à l'étendue dans laquelle elle contribue aux objectifs de ce cadre d'action et aux critères énoncés dans le VMP.

L'avancement dans le plan d'action est suivi grâce aux plans et rapports annuels.

Il y a des réunions au minimum 2 fois par an entre les syndicats et l'administration et une réunion une fois par an entre les syndicats et

le ministre en charge du développement international en ce qui concerne les affaires politiques.

Le contrôle est effectué par une liste de critères à accomplir pour recevoir les subsides.

Les organisations sont responsables de mettre en place un système adéquat de suivi et évaluation et pour le développement d'un système de qualité en dialogue avec le ministre et les autres parties prenantes.

Le VMP inclut une description de ce que ce système de qualité doit inclure.

Points forts :

1. Les syndicats ont été impliqués dans la rédaction du cadre stratégique 2005-2008. L'administration a ainsi pu bénéficier de l'expérience acquise par les syndicats au cours des périodes précédentes.
2. Comme décrit ci-dessus, un certain nombre de réunions sont organisées.
3. Les syndicats ont mis en place des outils pour améliorer la planification, le suivi et l'évaluation des projets : séminaires, formations. En effet, le CNV et le FNV avaient déjà mis la plus haute priorité sur la planification, le suivi et l'évaluation au cours de la période 2001-2004. Ils ont réalisé que ce n'était pas facile et que la première chose à faire est de se concentrer sur le planning car un bon suivi et une bonne évaluation ne peuvent se faire sans une bonne planification.

CNV a débuté avec une initiative pilote dans 6 syndicats et 33 organisations sectorielles dans 6 pays. Ils ont organisés des séminaires en 2002 et 2003.

FNV travaille avec les organisations sœurs nordiques pour renforcer la planification, le suivi et l'évaluation (lignes directrices, manuels). Les lignes directrices donnent les bases pour le partenariat dans lesquelles chacun adhère. FNV demande aux organisations partenaires d'établir un cadre logique comme expliqué dans le manuel pour la formulation de leurs projets. Il y a également des tables rondes au niveau régional (au niveau multilatéral).

13.3.1.2 Danemark

Le Conseil LO/FTF était, depuis 1993, l'une des cinq organisations¹ de la société civile bénéficiant de contrats cadres passés directement avec Danida, dans le cadre de la politique de coopération mise en place par le gouvernement danois. .

Ainsi, jusqu'en 2003, les activités relatives aux différents projets de coopération syndicale et le travail d'information étaient en grande partie financés sur fonds publics. En 2003, Danida a, par l'intermédiaire de ce contrat cadre, contribué à hauteur de 47 millions Dkr au budget du Conseil LO/FTF.

Toujours en 2003, le Conseil LO/FTF a également travaillé sur quatre projets financés par le Fonds pour l'Environnement, la Paix et la Stabilité de Danida. Le budget alloué pour la période 2001-2005 s'élevait à 45 millions Dkr. Enfin, le Conseil a participé à un projet financé dans le cadre du programme de Danida « childrens' Christmas calendar », le budget s'élevant à 6.1 millions Dkr sur la période 2001-2004.

La fin du contrat cadre liant le Conseil LO/FTF et Danida

En novembre 2003, le Conseil LO/FT se voit signifier la non poursuite du contrat cadre passé avec Danida. Cette décision fait suite à l'opposition des parlementaires issus du Parti du Peuple Danois (Dansk Folkeparti) au renouvellement du contrat cadre et à l'allocation des 44 millions Dkr prévus pour 2004. La mesure a pris effet le 1^{er} avril 2004.

Le Ministère des Affaires Etrangères accordera néanmoins au Conseil LO/FTF une période plus longue (1^{er} septembre 2004) pour mettre fin de manière progressive aux contrats existants, liant le Conseil LO/FTF à ses partenaires du sud.

Dans ce contexte, le Conseil a défini un certain nombre de programmes régionaux et thématiques afin de gérer au mieux les conséquences du non renouvellement du contrat cadre et réorganiser en parallèle le Conseil, qui fonctionnera dorénavant sur la base de propositions de projets individuels. Il est aujourd'hui toujours possible, pour le Conseil LO/FTF, de prétendre à des financements publics ponctuels. Ainsi, si la fin du contrat cadre liant le Conseil LO/FTF et Danida constitue un bouleversement important en termes de financement, les critères auxquels sont désormais soumis les projets individuels du Conseil LO/FTF présentés à Danida sont restés les mêmes. En effet, les projets de développement individuels présentés à Danida sont soumis aux mêmes critères de sélection que les programmes obéissant aux règles des contrats cadre.

Prenant appui sur cette réorganisation préalable pour ensuite revoir sa stratégie, ses capacités et son organisation de manière plus

¹ Les quatre autres organisations bénéficiant de contrats cadres étaient : DanChurchAid, Ibis, la Croix Rouge danoise, et Care Danmark.

précise, le Conseil a, depuis février 2004, fait acte de candidature pour huit programmes thématiques.

Les stratégies relatives à ces programmes ont été présentées lors d'une réunion extraordinaire du Board en février 2004. Ces huit candidatures ont été étudiées lors de la réunion du comité de direction de Danida. Le Comité financier a recommandé l'approbation des huit projets présentés.

En mai 2004, le Conseil décide par ailleurs de présenter un nouveau plan organisationnel ainsi qu'une nouvelle définition de sa vision générale, de sa stratégie et de son plan organisationnel pour la période 2004-2007.

Ainsi, il est intéressant de noter que les programmes du Conseil LO/FTF obéissent à une double « logique ». Ils doivent d'une part respecter les critères de sélection et d'élaboration de l'administration lorsque présentés à Danida, tout en devant respecter les règles adoptées en interne par le Conseil LO/FTF et partagées par les organisations syndicales nordiques et hollandaises. Celles-ci ont été présentées dans la partie décrivant les programmes multilatéraux.

13.3.2 *Les cadres stratégiques*

13.3.2.1 Pays Bas

Liste des thèmes abordés dans le cadre stratégique :

1. Objectif du programme de subvention (VMP)

Objectif global : Contribution au renforcement des organisations syndicales dans les pays en développement et la promotion des droits du travail dans le monde

Résultats attendus :

L'amélioration de la capacité organisationnelle des organisations partenaires. Cela inclut la création de nouveaux syndicats, le renforcement de syndicats existants, l'élargissement des compétences des dirigeants syndicaux et une meilleure pratique de la planification, suivi et évaluation.

2. Le lien entre l'action des syndicats et la lutte contre la pauvreté (MDG's).

Développement du rôle de la « société civile » (empowerment). Le texte précise ce qui est entendu par renforcement de la société civile et justifie le rôle des syndicats dans ce travail :

- Le développement de la société civile est un processus endogène et autonome

- Les organisations de la société civile du Nord sont bien équipées pour soutenir les organisations de la société civile du Sud en matière de « capacity building » ou en ce qui concerne le renforcement de leurs capacités.
- Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la promotion de la cohérence politique

3. Le lien entre les MDG's et le respect des droits des travailleurs : les syndicats sont les représentants des travailleurs, importance dans les pays du sud où le travail à temps partiel et le travail dans le domaine informel sont très répandus, les minorités ethniques ne sont pas suffisamment représentés dans les syndicats, il est important d'avoir une harmonie entre le niveau national et international pour apporter une plus-value aux travailleurs du sud, les négociations sur les conditions de travail dans le Nord sont utiles aux collègues du Sud travaillant dans les mêmes secteurs.

4. Justification du rôle des syndicats hollandais :

- Légitimité des syndicats du Nord par rapport à d'autres acteurs (ONG).
- Formation de réseaux au niveau national, régional et international
- Lien entre développement des capacités des syndicats dans le sud et lobby (en Hollande et au niveau international)
- Grand nombre de membres et donc possibilités d'information et expertise des syndicats du Nord

Points forts :

1. Un cadre unique pour la coopération syndicale

La politique néerlandaise en matière de coopération syndicale n'a pas d'autre cadre stratégique que le cadre VMP. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autres activités soutenues en lien avec le VMP. Le cadre stratégique 2000-2004 se limitait à la description de l'objectif global alors que le programme 2005-2008 est largement plus vaste : il explique entre autre la politique du VMP et donne des détails sur la mise en œuvre du programme. CNV International et FNV Mondiaal ont contribué de manière substantielle à la réalisation du cadre stratégique 2005-2008. Il n'est donc pas étonnant que les objectifs et que la stratégie d'exécution aient été faits tels que qu'ils l'avaient développé en 2001-2004.

2. Rédaction conjointe avec les syndicats impliqués.

3. Description du lien entre action syndicale et réduction de la pauvreté et entre la lutte contre la pauvreté et le respect des droits des travailleurs et donc justification du rôle des syndicats.
4. Beaucoup de précisions concernant la gestion de la qualité

13.3.2.2 Danemark

Si le Conseil LO/FTF ne bénéficie plus d'un afflux financier régulier de la part de l'administration danoise, il peut toujours prétendre à des financements publics via la ligne budgétaire « ONG développement ». Celle-ci repose sur des critères de sélection identiques aux critères auxquels doivent répondre les organisations bénéficiant d'un contrat cadre.

Les programmes syndicaux financés via la ligne budgétaire « ONG développement » s'inscrivent dans les objectifs globaux de la coopération danoise, eux-mêmes décrits dans trois documents principaux :

- The Strategy for Danish support to Civil Society in Developing Countries
- Denmark's Development Policy – Partnership 2000
- Security, Growth – Development. Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2005-2009

Les objectifs de la politique d'assistance et de développement danoise tels qu'ils sont formulés dans le document « partenariat 2000 » incluent la réduction de la pauvreté, l'incorporation des thématiques transversales ainsi qu'une série de principes visant à renforcer la société civile.

Néanmoins, afin d'exploiter au mieux les avantages comparatifs des ONG¹ en matière de développement, les demandes de financements faites auprès du Ministère doivent répondre aux objectifs et orientations suivants :

- Renforcer la société civile dans les pays en développement, et ce dans la perspective de contribuer à la réduction de la pauvreté.
- Chaque activité doit s'ancrer dans la réalité du terrain
- L'assistance fournie doit produire un impact qui s'inscrit dans le long terme
- Prendre en compte des thèmes transversaux (genre, environnement et démocratie)
- Supporter le « capacity building » du partenaire du sud et lui donner l'opportunité de s'autonomiser, et ce via

¹ Le terme d'« ONG » est à prendre au sens large. Il englobe l'ensemble des organisations « société civile » dont les syndicats.

- une approche plus flexible et plus orientée sur le processus.
- Les organisations danoises doivent s'inscrire dans un processus de spécialisation (par thèmes et par secteurs) et de concentration de l'aide apportée.
 - Les organisations de développement danoises doivent améliorer leur coordination ainsi que la communication entre elles.
 - Contribuer à la création de réseaux internationaux.

Nous insisterons ici sur le premier objectif développé par la coopération danoise, à savoir le renforcement de la société civile, opéré dans une perspective de réduction de la pauvreté.

Il est clairement spécifié que l'objectif de renforcement de la société civile des pays en développement s'inscrit dans un objectif plus général de réduction de la pauvreté, avec un accent particulier mis sur la participation de la population locale au processus de développement¹. Ainsi, les activités visant à donner les moyens à la société civile de s'engager plus activement dans le dialogue social avec les autorités sont particulièrement encouragées.

Sachant que la lutte constitue la pierre angulaire de la politique de coopération danoise, il est demandé aux organisations prétendant à un financement public de contribuer activement et concrètement à cet objectif ainsi qu'à l'amélioration des droits et de l'accès aux ressources sociales, économiques et politiques des plus pauvres, via leurs actions en faveur du renforcement de la société civile.

Il convient de souligner la marge de manœuvre importante est laissée aux organisations, et donc au Conseil LO/FTF, dans ce cadre global. Le Ministère des Affaires Etrangères met en effet l'accent sur l'autonomie des organisations en matière d'indentification, de planning, d'initiative, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de leurs activités².

Une redéfinition du cadre stratégique en interne

Au niveau interne, on notera également certains réajustements ont été effectués par le Conseil LO/FTF pour faire face à la fin du contrat cadre le liant à Danida.

La stratégie post 2003 du Conseil LO/FTF a, pour point de départ, la décision du Board prise en février. Celle-ci maintient le Conseil dans sa position d'organisation syndicale de développement et de coopération internationale.

Parallèlement, le Conseil entend poursuivre ses efforts pour rétablir le contrat cadre qui le liait à Danida, tout en élaborant une stratégie

¹ Cf. "Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries".

² Cf. les « Administrative Guidelines for Danish Framework organizations operating under framework agreements with the Ministry of Foreign Affairs ».

« durable », c'est-à-dire non tributaire des changements susceptibles de se produire au niveau gouvernemental et/ou politique.

- Objectifs et développement des compétences

Le travail du Conseil LO/FTF, sur la période 2004-2007, se base sur quatre principaux thèmes qui diffèrent peu des thèmes abordés avant la fin du contrat cadre :

- La démocratie et le dialogue social
- Les droits des employés
- La réduction de la pauvreté
- La santé et la sécurité sur le lieu de travail

Dorénavant, tous les programmes et activités doivent entrer dans le cadre des quatre thématiques définies et contribuer au « capacity building » des organisations syndicales afin que ces dernières soient capables de participer à l'amélioration des conditions des travailleurs.

De plus, il est jugé indispensable que les actions entreprises contribuent à la création de réseaux et d'alliances avec le réseau syndical international, et ce par différents moyens : éducation, développements organisationnels, communication/information et création de réseaux.

13.3.3 Niveaux d'exigence quant à l'élaboration des programmes

13.3.3.1 Pays Bas

Les objectifs sont précis et donc les critères et conditions le sont aussi. L'aide est concentrée sur plusieurs grandes lignes et sur quelques groupes cibles. Les organisations partenaires sont ainsi priorisées et l'action globalement plus ciblée.

- Nature et méthode de travail du VMP

Pour recevoir une subvention, les syndicats hollandais doivent contribuer au développement des syndicats dans les pays du Sud et dans les pays les plus pauvres d'Europe du sud-est.

Ils doivent le faire suivant une ou plusieurs des stratégies suivantes :

- 2) Lutte contre la pauvreté directement
- 3) Lobby et
- 4) Construction sociale

Ces stratégies sont mises en œuvre via :

- 1) Soutien direct aux syndicats dans les pays en développement (technique et financier)

- 2) Concertation tripartite avec les gouvernements nationaux et les institutions internationales
- 3) Travail en partenariat avec d'autres acteurs sur le terrain

Les résultats visés par VPM sont fortement liés l'un à l'autre et il faut que les différentes stratégies d'intervention soient coordonnées entre elles et réparties de manière raisonnable dans le temps.

Le VMP donne une description des groupes à cibler : travailleurs avec priorités pour les groupes qui ont une position désavantageuse sur le marché du travail. Les problèmes spécifiques des femmes, des jeunes, des enfants et des travailleurs du secteur informel sont abordés dans les questions prioritaires du lobby des syndicats et éventuellement dans les programmes spécifiques des projets.

Le VMP contient toute une liste de critères concernant l'acceptation des programmes des syndicats.

Il est également intéressant de noter que FNV vise à faire appliquer les *Directives sur la coopération internationale pour le développement de syndicats* et le *Manuel pour la planification participative et stratégique de projets* à chaque partenaire de projet, même en ce qui concerne la coopération bilatérale. Ces lignes directrices sont développées de manière plus détaillée dans la partie suivante de l'analyse, relative au Danemark qui les met d'ores et déjà en œuvre.

13.3.3.2 Danemark

Lorsque les organisations de développement en général, le Conseil LO/FTF en particulier, aspirent à un financement public, leurs projets doivent obéir à une série de critères spécifiques.

Ainsi, leurs activités doivent en priorité se focaliser sur :

- Le renforcement des capacités et structures de la société civile des pays en développement
- Des activités menées dans le cadre du projet présenté doivent se concentrer sur des services spécifiques et ciblés (dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'agriculture...).
- Des activités internationales de lobbying et d'advocacy.

De manière générale, ces trois priorités doivent se compléter et montrer une certaine synergie.

Ces trois priorités sont abordées de manière plus détaillée dans la « Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries ».

13.3.4 Niveaux d'exigence quant aux rapports à fournir

13.3.4.1 Pays Bas

L'état d'avancement est évalué sur base des plans annuels et des rapports annuels. Les exigences des rapports se rapprochent des exigences détaillées dans les lignes directrices développées pour la coopération multilatérale.

13.3.4.2 Danemark

L'administration danoise a défini un ensemble de règles précises auxquelles doivent obéir les rapports lorsqu'un financement public est demandé.

Pour ce qui concerne les propositions de projets, elles être un produit réalisé conjointement par l'organisation du nord et son partenaire du sud.

Elles doivent, de plus, revêtir la forme suivante :

- Résumé
- Introduction
- Partie A : contexte national et analyse des problèmes
- Partie B : Description du projet
 - Objectifs et indicateurs
 - Groupes ciblés : hommes et femmes
 - Stratégie
 - Résultats attendus
 - Activités
 - Réalisations
 - Hypothèses, menaces et pré conditions
- Partie C : Organisation et gestion du projet
 - Organisation
 - Gestion et coordination
 - Suivi, évaluation et reporting
 - Budget et financements
 - Gestion financière et reporting
- Annexes : Diagramme organisationnel de l'organisation du projet
 - Accords de coopération avec l'organisation partenaire
 - Mise en œuvre du projet
 - Budget détaillé
 - Descriptions des missions du personnel chargé de la gestion du projet

Pour ce qui concerne les rapports finaux, couvrant une période de quatre ans, l'administration demande également aux organisations de respecter une structure et un contenu particuliers :

- A. Le plan doit être introduit par une section « stratégique/organisationnelle », sur 20 pages maximum.

Celle-ci doit comprendre :

- Un résumé
- Un aperçu des années écoulées (ie depuis le dernier reporting), des développements concrets relatifs aux objectifs à atteindre
- Un compte rendu de la mise en œuvre des projets
- Une partie consacrée aux développements organisationnels
- Un suivi et des recommandations
- Une liste des résultats

B. Etat des lieux des activités de développement, des progrès réalisés et des perspectives futures

- Un résumé de 20 lignes qui doit faire état de la conformité du déroulement des activités avec la plan initial
- Une brève description de la stratégie par pays
- Un état des lieux des progrès réalisés
- Un aperçu synthétique des conditions et risques pour atteindre les objectifs fixés
- Un compte rendu des activités réalisées par rapport aux activités prévues
- Résumé des conclusions du suivi et des évaluations menées pendant la mise en œuvre du projet
- Un compte rendu des activités prévues

On notera également des règles précises en matière d'audit et de gestion financière. Celles-ci sont détaillées dans les "Administrative Guidelines for Danish Framework Organisations operating under Framework Agreements with the Ministry of Foreign Affairs".

¹ Disponible au : <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/7DE5F09C-8E6E-4D6A-A3A2-EBA4A1998D19/0/Admguidelinesfordanishframeworkorganisationsrev070705.doc>

Conclusions du Benchmarking

Nous noterons, pour conclure, une série de points communs entre programmes de coopération syndicaux danois et hollandais :

1. Les deux expériences décrites dans ce Benchmarking sont le fruit d'une longue expérience, contrairement aux programmes de coopération syndicale belges qui restent relativement récents.
2. Les deux administrations, danoise et hollandaise, donnent aux partenaires syndicaux, du nord mais aussi du sud, une possibilité d'expression importante dans le cadre d'un processus de coopération consultatif développé, notamment pour ce qui concerne les Pays Bas. Dans les deux cas, les syndicats ont une forte marge de manœuvre dans la définition de leurs programmes, voir totale lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre concrète du programme.
3. Le Danemark, et dans une moindre mesure les Pays Bas, ont tous deux intégré, à des degrés divers, les « *Lignes Directrices* ». Celles-ci permettent de compléter et surtout d'ancrer les programmes dans la réalité syndicale, qui ne constitue pas une activité de développement « classique ».
4. Dans les deux cas, le lien entre lutte contre la pauvreté et renforcement de la société civile est établi. Il demande néanmoins à être démontré concrètement par les organisations syndicales, lors de l'élaboration des programmes ainsi qu'après leur mise en œuvre.

Concernant les Pays Bas, qui mène ce type de coopération depuis 1975, des enseignements peuvent être tirés à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, le fait que la coopération syndicale soit organisée sous un cadre unique, rédigé conjointement avec les syndicats représente un point fort à plusieurs niveaux.

- Cela facilite l'élaboration des programmes syndicaux car les objectifs sont clairement définis dans un document unique.
- Les objectifs sont issus d'un véritable dialogue entre les syndicats l'administration et correspondent donc à leur volonté d'action,
- Il y a une véritable appropriation du programme par les acteurs.

L'objectif global de coopération syndicale est de contribuer au renforcement des organisations syndicales dans les pays en développement et la promotion des droits du travail dans le monde. Les liens entre ce type d'action et la lutte contre la pauvreté ainsi que la légitimité d'action des syndicats sont explicités dans la première partie du programme mais la lutte contre la pauvreté n'est pas considérée comme un objectif. Par contre, le renforcement du

réseau et l'harmonisation des projets du Sud concernant le lobby représentent les étapes suivantes pour lutter contre la pauvreté. L'évaluation du programme mentionne cependant que le fait de renforcer les syndicats et les droits des syndicats amène une réduction de la pauvreté reste peu explicité dans les cadres 2001-2004 et 2005-2008. Il semblerait que cette question de lien entre le renforcement des syndicats et la lutte contre la pauvreté soit un problème général en matière de coopération syndicale et qu'une réflexion doit être entamée à ce sujet.

Les syndicats ont mis en place des outils pour améliorer la planification, le suivi et l'évaluation des projets : séminaires, formations. Il serait utile de partager ce genre d'expérience car il est important d'optimiser la planification, le suivi et l'évaluation pour assurer la durabilité des actions.

Finalement, pour la première fois dans le cadre 2005-2008, les visions et considérations sur lesquelles se fonde VMP ainsi que les résultats attendus sont décrits. La nature et la méthode du VMP sont également précisées. Ceci représente également un point fort en matière de dialogue entre l'administration et les syndicats et de coordination des actions.

Concernant le Danemark et les modalités propres aux programmes de coopération syndicale, nous retiendrons plusieurs éléments.

Les difficultés enregistrées entre le Conseil LO/FTF et Danida ont certes déstabilisé le Conseil mais ne remettent pas en question l'engagement de celui-ci au niveau international. Si le Conseil LO/FTF n'a vraisemblablement pas pensé à une stratégie alternative avant le retrait du contrat cadre qui le liait à Danida, il est finalement parvenu à poursuivre ses activités en matière de coopération syndicale, et ce malgré le retrait de l'aide publique qui lui a été accordée de manière régulière jusqu'en 2003. Il est clair que l'élaboration d'une nouvelle stratégie, grâce à laquelle le Conseil serait moins tributaire des évolutions connues sur le plan gouvernemental et politique est indispensable, ce à quoi devraient également réfléchir l'ensemble des structures syndicales en charge de programmes de coopération et bénéficiant de fonds publics.

Aujourd'hui, le Conseil LO/FTF peut toujours compter sur des financements publics pour certains de ses projets. Ceux-ci sont alors soumis aux critères de sélection de l'administration, évoqués tout au long du benchmarking. Dès lors, les projets doivent à la fois s'inscrire dans la logique de l'administration et, parallèlement, dans les lignes directrices réalisées en interne par les syndicats nordiques et hollandais.

Celles ci montrent une vraie complémentarité avec les critères de l'administration danoise et apportent, en plus, une « coloration » syndicale aux projets mis en œuvre, permettant par là de prendre mieux en considération les particularités de l'action de coopération syndicale.

La mise en place de *lignes directrices* claires par les syndicats eux-mêmes et sur lesquelles ils peuvent baser leurs programmes et activités est vue de manière positive par les évaluateurs. En effet, ces lignes directrices dessinent avec précision le cadre dans lequel les programmes doivent s'inscrire, les objectifs auxquels ils doivent répondre et les groupes à viser en priorité.

De plus, les *lignes directrices* utilisées par les pays nordiques et les Pays Bas favorisent, de manière plus ou moins explicite, une certaine transparence tout au long du programme. A titre d'exemple, il est demandé à ce qu'il soit fait état, dans le budget global, de l'ensemble des sources de financement. Ainsi, dans le cas où un projet bénéficie de revenus provenant d'autres sources que celles fournies par l'organisation coopérante auquel la demande est présentée, l'origine de ces autres revenus doit être mentionnée. Il pourrait en être fait de même dans le cas des programmes de coopération syndicale belges.

Enfin, la limite principale des programmes de coopération danois semble se situer au niveau des indicateurs, sujet rarement abordé de manière concrète dans les lignes directrices ou manuels proposés. Engager une réflexion globale à ce sujet semble véritablement nécessaire pour la plupart des programmes de coopération syndicale.

14. Recommandations

1. La priorité : s'entendre sur une vision commune des objectifs à atteindre ainsi que sur la nature du cadre de référence à prendre en considération

Les problèmes liés aux perceptions différentes des objectifs (« double logique ») ont des répercussions sur l'ensemble de la programmation (orientation « résultats », indicateurs,...). Il nous semble dès lors nécessaire et primordial que les différents acteurs s'entendent rapidement sur la logique à privilégier; sur le « chaînage » des objectifs et leur niveau (global, spécifique ou opérationnel). Corollairement, il convient d'établir sans ambiguïté quel est le cadre de référence à respecter.

Dans cette perspective, l'exemple hollandais ou danois est à prendre en considération.

Aux Pays-Bas, la coopération syndicale est organisée sous un cadre unique, rédigé conjointement avec les syndicats. Ceci représente un point fort à plusieurs niveaux.

- Cela facilite l'élaboration des programmes syndicaux car les objectifs sont clairement définis dans un document unique,
- Les objectifs sont issus d'un véritable dialogue entre les syndicats l'administration et correspondent donc à leur volonté d'action,
- Il y a une véritable appropriation du programme par les acteurs.

Plus concrètement, l'objectif global de coopération syndicale est ici de contribuer au renforcement des organisations syndicales dans les pays en développement et la promotion des droits du travail dans le monde. Les liens entre ce type d'action et la lutte contre la pauvreté ainsi que la légitimité d'action des syndicats sont explicités dans la première partie du programme mais la lutte contre la pauvreté n'est pas considérée comme un objectif. L'évaluation du programme mentionne cependant que le fait de renforcer les syndicats et les droits des syndicats entraîne une réduction de la pauvreté, reste peu explicité dans les cadres 2001-2004 et 2005-2008.

Au Danemark, des lignes directrices dessinent avec précision le cadre dans lequel les programmes doivent s'inscrire, les objectifs auxquels ils doivent répondre et les groupes à viser en priorité.

Dans le cas belge, on pourrait imaginer un programme « chapeau » qui établirait les grandes lignes directrices dans lesquelles les programmes de chaque organisation doivent s'inscrire. Celui-ci devrait présenter une vision et des objectifs sur lesquels l'administration et les syndicats se sont mis d'accord au préalable.

2. L'analyse de contexte : un nécessaire préalable

Si l'on prend appui sur la loi de 1999, l'identification des besoins apparaît, telle que détaillée dans les programmes, comme partielle: les constats de manquements en termes de structures syndicales peuvent être faits mais ils devraient être insérés dans un cadre plus large d'identification des causes de pauvreté. En d'autres termes, le lien entre le renforcement syndical et la lutte contre les causes de la pauvreté doit être clarifié et démontré pour chaque action menée.

Une analyse de contexte est une étape préalable indispensable à toute conception de programme. De la finesse et de la profondeur de celle-ci dépendra la pertinence plus ou moins avérée des actions menées. Afin d'élaborer au mieux cet examen de la situation, il conviendrait, pour les Instituts syndicaux de formation, d'effectuer systématiquement pour chaque programme et projet :

- Une analyse SWOT du contexte socio-économique de l'espace où l'action est censée se tenir ;
- Une analyse SWOT axée sur le(s) partenaire(s) local(aux) avec qui l'action est menée ;
- Une identification des besoins prioritaires au travers de la construction d'un arbre à problèmes ;
- Une déclinaison d'objectifs directement mis en correspondance avec les problèmes identifiés.

Enfin, on soulignera l'importance que revêt la prise en compte des partenaires du sud et des populations locales au cours de ce processus. Si les organisations syndicales partenaires sont effectivement consultées dans la majorité des cas, la méthode selon laquelle se fait la consultation demande à être plus systématique. Elle devrait par ailleurs déboucher sur une véritable analyse de contexte dans laquelle les besoins sont clairement identifiés et ce grâce à la contribution effective du partenaire local.

3. Une meilleure structuration méthodologique

Diverses recommandations peuvent relativement être apportées aux objectifs et à leur déclinaison logique et ce tant au niveau des programmes que des projets qui les composent.

Dans cette perspective, un travail de fond est particulièrement préconisé aux Instituts syndicaux de formation sur:

- la construction de la logique d'intervention et les liens entre les différents composants du programme (y compris les actions/projets). La logique d'intervention doit s'appuyer sur des relations vérifiées de causes à effets. Pour ce faire, elle devrait être vérifiée au travers d'un schéma logique

démontrant les liens entre les diverses composantes dans le cadre d'une stratégie cohérente et étayée. Pour les cadres logiques, il est souhaitable que les parties prenantes se mettent d'accord sur un modèle de canevas à utiliser (ex. annexe 3).

Objectifs	Réalisations et effets effectivement observés	Indicateurs	Quantification éventuelle
Objectifs globaux	Impacts	Indicateurs d'impact	Atteindre X
Objectifs spécifiques	Résultats	Indicateurs de résultats	Atteindre X
Objectifs opérationnels	Réalisations	Indicateurs de réalisation	Atteindre X

- la construction des indicateurs.
 - o Ceux-ci doivent s'aligner sur les « niveaux d'effets » auxquels ils sont sensés se rapporter (réalisations, résultats, impacts) et respecter les critères SMART. Il convient cependant de garder un caractère réaliste dans les exigences. Par exemple, l'effort de suivi de ces indicateurs doit mobiliser les énergies de manière « acceptable » en fonction du contexte plus ou moins difficile du pays où ils sont mesurés.
 - o Aux indicateurs quantifiés peuvent s'adjoindre des aspects plus qualitatifs qui viendront appuyer ou tempérer ceux-ci (description de contexte,...). Il faut, en outre, garder à l'esprit qu'un indicateur quantifié peut se rapporter à des éléments qualitatifs (ex. résultats d'enquête de satisfaction,...).
 - o Il est important que les indicateurs soient bels et biens liés au programme en tant que tel. Des indicateurs de contexte sont utiles pour se rendre compte de l'évolution d'une situation mais ne disent rien sur les effets du programme lui-même.
 - o In fine, des indicateurs stratégiques du programme pourraient être établis. Ceux-ci proviendraient de manière idéale de l'agrégation d'indicateurs définis au niveau des actions et donneraient une vue synthétique du programme et de ses effets.

4. S'engager vers une orientation résultats

L'« orientation-résultats » n'imprègne pas véritablement le processus de la programmation. En ce sens, il est indispensable pour les Instituts syndicaux de formation d'entamer une réflexion profonde de causalité sur la relation actions-résultats. En d'autres mots, il faut s'interroger sur le type de résultats que va engendrer une action spécifique.

Concrètement, on peut assimiler l'augmentation de conventions collectives signées à un résultat, celui ayant pu être atteint via des activités ou réalisations spécifiques telles la formation de cadres syndicaux.

L'orientation « résultats » n'est pas synonyme d'« obligation » de résultats. Il est entendu que de nombreux facteurs exogènes viennent influencer les effets attendus. L'approche en termes de résultats reflète plutôt une nécessité en matière de pilotage de l'action: si l'action ne produit pas les effets escomptés, il conviendra de l'adapter en conséquence afin, d'atteindre les résultats escomptés. Une action n'a en effet de sens que si elle produit des effets qui sont utiles à la résolution de problèmes identifiés. En quelque sorte, on parlera plutôt d'obligation de vouloir « tendre » vers des résultats.

D'un point de vue conceptuel, pour plus de clarté, il serait nécessaire de:

- insuffler l'orientation « résultats » au travers de la logique d'intervention en soulignant plus fortement l'aspect « résultats » ;
- mettre en évidence de manière globale les réalisations et résultats au travers d'un tableau synthétique tant au niveau de l'action qu'au niveau plus global du programme (dans les rapports annuels notamment) ;
- travailler la notion d'indicateur de résultat et rendre compte de ces indicateurs de résultats de manière systématique afin de pouvoir en relever, tout au moins, l'évolution ;

5. Optimiser le processus de concertation ainsi que les procédures de suivi et d'évaluation

Un processus d'apprentissage commun par le biais du dialogue devrait être renforcé de la même manière que la coopération entre la DGCD et les ONG s'est formée dans le passé. En ce sens, le dialogue dans les comités de concertation doit être renforcé. Ceux-ci devraient s'inscrire comme des lieux d'apprentissage mutuel. Par ailleurs, la question des tâches et responsabilités de chacun dans la conception et mise en œuvre des programmes mérite d'être clarifiée par l'autorité compétente ; ceci n'en faciliterait que davantage les relations.

En termes de méthodologies de suivi et d'évaluation, des améliorations doivent être apportées. Celles-ci ne peuvent effectivement et réalistement être apportées que suite à la définition claire et non ambiguë des résultats à atteindre.

L'accent doit plus particulièrement être porté sur :

- la mise en place d'un système de suivi cohérent et adapté. Sa formalisation dès le début du programme et sa systématisation contribueraient à la qualité des évaluations réalisées à la fin des programmes.
- la réflexion sur les processus et méthodes d'évaluation possibles. Celle-ci doit être intégrée dès le début de la programmation.
- une plus grande implication des partenaires du Nord en termes d'apport de méthodologie de suivi et d'évaluation (ex. formations dans l'outillage de suivi,...).

6. Optimiser les procédures au sein de l'administration

Pour garantir une meilleure complémentarité de tous les programmes financés, il serait souhaitable d'assurer une meilleure coordination des différents Services du SPF-AE (Diplomatie préventive, DGCD) qui financent les activités de mêmes acteurs. Par ailleurs, il serait également utile de se pencher sur la simplification et l'optimisation des systèmes et des procédures de financement actuels.

On peut avancer certaines pistes dans ces domaines :

- Harmoniser les réglementations/procédures pour des programmes avec des buts similaires ;
- Optimiser les échanges d'informations entre les différents Services du SPF-AE. Il s'agit notamment de développer les complémentarités et d'encourager les synergies entre les programmes.

15. Liste des abréviations

AGR	Activités Génératrices de Revenus
ASC Umurimo	Association des syndicats chrétiens Umurimo
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque Mondiale
CDT	Confédération Démocratique du Travail
CES	Confédération Européenne des Syndicats
CESTRAR dais	Centrale des Syndicats des Travailleurs Rwan- dais
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGSLB	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique
CGSP	Centrale Générale des Services Publics
CGTP	Confederacion General de Trabajadores del Peru
CISL	Confédération International des Syndicats Libres
CMT	Confédération mondiale du Travail
CNT	Conseil National du Travail
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Com- merce et le Développement
CONSAWU	Confederation of South African Workers' Unions
COPEMECO ses du Congo	Confédération des Petites et Moyennes Entrepri- ses du Congo
COSILY libres du Rwanda	Conseil national des organisations syndicales libres du Rwanda
COSSEP	Conseil des Syndicats des Services Publics
COTRAF	Congrès du travail et de la Fraternité au Rwanda
COTRAF	Congrès du travail et de la Fraternité au Rwanda
CPGEL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs

CRISAT cats et	Confédération Rwandaise Indépendante de Syndi-
CSC Congo	Confédération Syndicale du Congo
CSC	Confédération des Syndicats Chrétiens
CTB	Coopération Technique Belge
CTP	Conscience des Travailleurs et Paysans du Congo
DGCD	Direction Générale Coopération et Développement
DSRP vreté	Documents de stratégie pour la réduction de la pau-
FGTB	Fédération Générale des Travailleurs de Belgique
FMI	Fonds Monétaire International
FO	Force Ouvrière
FOS	Fonds de Coopération au Développement – Solidari- té Socialiste
FPR	Front Patriotique Rwandais
ICEM	Internationale Chimie Mines Energie
IEOI	Institut d'Education Ouvrière Internationale
IFSI	Institut de Formation Syndical International
ITEF	Internationale des Transports Ferroviaires
MNRD veloppement	Mouvement Révolutionnaire Nationale pour le déve-
MOC	Mouvement Ouvrier Chrétien
MOCC	Mouvement Ouvrier Chrétien Congolais
MSI	Mouvement pour la Solidarité internationale
NAPTOSA South Africa	National Professional Teachers' Organization of
NASAWW	National South African Workers Welfare
NU	Nations Unies
NUM	National Union of Mine Workers

OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODSTA	Organisation Démocratique Syndicale des Travailleurs Africains
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORAF	Organisation Régionale Africaine
OTUC	Orientation des Travailleurs Unis du Congo
PRODIAF	Programme régional de promotion du dialogue social en Afrique francophone
SACTWU	Southern African Clothing and Textile Workers Union
SATAWU	South African Transport and Allied Workers Union
STRIGECOMI	Syndicat des Travailleurs des Industries, des Garages, des Mines et Imprimerie privées
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
UNISATU	
UNTC	Union Nationale des Travailleurs Congolais)
UNTZA	Union Nationale des travailleurs du Zaïre
UP	Union Provinciale
WSM	Wereld Solidariteit/Solidarité Mondiale

16. Annexes

Annexe 1 : Liste de contacts

Drion Cécile	FGTB Dept. Internationale
Gruselin Paul	FGTB Coord. Dept. Internationale
Dereymaeker Jan	ACV-CSC IIAV-IEOI
Van de Voorde Joris	ACV-CSC IIAV-IEOI
Stijn Sintubin	ACV-CSC coord. IIAV-IEOI
Haaze Jelmen	ACLVB-CGSLB / BIS-MSI
van Damme François	SPF Emploi, Affaires internationales
Michot Thibaut	Cellule stratégique coopération au développement (Cab. De Decker) (Précédemment Secrétaire régional FGFB)
Jean-Louis de Gerlache	Cellule stratégique coopération au développement (Cab. De Decker)
Jalet Philippe	DGCD, Directeur D3
Henri Ponjaert	Précédent directeur D3
d'Adesky Edgard	DGCD, D3.3, Coopération syndicale
Verstraete Arnaud	DGCD, D3.3, Coopération syndicale
Jonckheere Benoît	DGCD, D3.3
Michèle Deworme	DGCD, D3.1. Gestionnaire WSM
Luc Verbeeck	DGCD, D3.1. Gestionnaire FOS
Tom Roose	DGM, M0.4. Diplomatie préventive
Sonja Keppens	DGCD, D4.3 Gestionnaire OIT
Andre Kiekens	WSM Vzw Fonds voor Wereldsolidariteit / asbl Fonds de Solidarité Mondiale
van Aaperen Faustina	CMT Directrice Fondation Solidarité Internationale
Gérard Fonteneau	Retraité de la Confédération européenne des syndicats
Gabrielle Clotuche	Confédération européenne des syndicats, Relations extérieures ACP
Johanna Walgrave	OIT Genève Département du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail

Claude Akpokavie

ACTRAV-IAO Genève (vroeger verantwoorde-
lijke vorming op het IIAV – daarna hoofd stu-
diedienst WVA)

Benchmarking

Piet de Lang

Ministère des Affaires Etrangères Hollandais –
Service Evaluation

Antoon Bockland

Programmaleider CNV Internationaal

Søren Kargaard

Secrétaire international - Funktionærernes
og tjenestemaendenes Faellesrad – FTF

Christian Bason

Consultant - Ramboll Management Danmark

Ole Krarup

Consultant - Ramboll Management Danmark

Anders Stig Møller

Secrétaire Général du Conseil LO/FTF

Annexe 2 : Les objectifs du Millénaire

Réunis en septembre 2000 à l'occasion du Sommet du Millénaire, les dirigeants politiques du monde entier décident de fixer ensemble les « objectifs du Millénaire pour le développement », objectifs mesurables et assortis de délais. De manière générale, ceux-ci visent à lutter contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination à l'égard des femmes. Placés au centre du programme d'action mondial, la Déclaration du Millénaire et les objectifs qui en découlent prévoient également une série d'engagements, notamment dans le domaine des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la démocratie.

L'approche adoptée se veut donc globale et multisectorielle, à la fois soutenue par les pays industrialisés et entretenue puis poursuivie par les pays en développement.

Les huit objectifs du millénaire, précisés en 18 buts et 48 indicateurs doivent être réalisés d'ici 2015. Ils comprennent :

1. Réduire l'extrême pauvreté et de la faim
2. Garantir à tous une éducation primaire
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire la mortalité infantile
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies
7. Assurer la durabilité des ressources environnementales
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

On dénote une correspondance directe avec les objectifs de projets relatifs aux trois organisations. Il en va ainsi essentiellement pour les objectifs 3 et 6 à savoir l'égalité des genres et la lutte contre le sida.

Annexe 3: L'approche du "cadre logique"

- Facilite la formulation et la conception de programmes/projets cohérents.
- Fonctionne exactement comme un guide lors de la mise en œuvre du projet/programme.
- Pose les "fondations" pour le suivi et l'évaluation du projet.

	Logique d'intervention	Indicateurs objectifs vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses
Objectifs globaux		Quels sont les indicateurs clés directement liés aux objectifs	Quelles sources d'information renseignent sur les indicateurs ?	
Objectifs spécifiques	Quels objectifs spécifiques l'action doit elle atteindre afin de contribuer aux objectifs généraux ?	Quels indicateurs montrent clairement que l'action mise en place a permis d'atteindre l'objectif visé ?	Quelles sont les sources d'information existantes ou pouvant être collectées ? Quelle est la méthode requise pour accéder à cette information ?	Aucune hypothèse n'est spécifiée
Résultats	Les résultats correspondent à ce qu'il convient de réaliser pour atteindre les objectifs spécifiques. Quels sont les résultats attendus ? (Enumérer ces résultats)	Quels indicateurs permettent de mesurer si l'action mise en place a effectivement permis d'atteindre les résultats attendus et dans quelle mesure elle l'a fait ? (indicateurs de réalisation et de résultat)	Quelles sources d'information renseignent sur les indicateurs ?	Aucune hypothèse n'est spécifiée

Activités	Quelles activités clés doivent être mises en place ? Dans quel ordre (séquence) doivent-elles l'être réalisées afin de produire les résultats attendus ? (regrouper les activités selon leur résultat)	Moyens Quels sont les moyens nécessaires à la mise en œuvre des activités ? (ex. Personnel, équipement, formation, études, fournitures...)	A partir de quelles sources d'information peut-on établir les progrès réalisés par l'action mise en place ? Coûts Quels sont les coûts de l'action ? Comment sont-ils classés?	Pré-conditions Aucune pré-condition n'est spécifiée
------------------	--	--	---	---

1. LES LOGIQUES VERTICALE ET HORIZONTALE:

> La logique verticale:

- Identifie ce à quoi le projet est dévolu.
- Clarifie les relations causales.
- Spécifie les hypothèses et les risques principaux qui ne sont pas maîtrisables par le manager.

> La logique horizontale:

- Elle est liée à la mesure des effets et des ressources utilisées par le projet, mesure qui s'effectue grâce à la spécification d'indicateurs clés.
- Elle est également liée aux sources à partir desquelles on définit les indicateurs

2. PREMIERE COLONNE: L'INTERVENTION LOGIQUE

> Objectifs généraux:

- Pour quelles raisons peut on dire que le programme/projet est important pour la société, important dans le sens où il apporte des bénéfices de plus long terme aux bénéficiaires finaux et bénéficie plus généralement aux autres groupes aussi.
- L'objectif spécifique est ce pourquoi on fait l'intervention, l'état modifié d'une situation après l'intervention. Il sera souhaitable que cet objectif soit exprimé en termes mesurables. En général, on essaye de choisir un seul objectif spécifique pour une intervention.

- Les objectifs généraux ne seront pas atteints grâce à ce seul projet

> But du projet:

- Atteindre des objectifs spécifiques.
- Répondre à un problème central.
- Doit produire des bénéfices "soutenables" pour le groupe cible.

> Résultats:

- Ce sont les "produits" des actions entreprises.
- La combinaison des résultats aboutit au but assigné au projet.

> Activités:

- Ce sont les actions qui doivent être prises pour produire les résultats

3. DEUXIEME COLONNE: LES INDICATEURS OBJECTIVEMENT VERIFIABLES

> Les Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV) correspondent à la description opérationnelle des:

- Objectifs généraux
- But du projet
- Des résultats

> Les moyens:

- Les entrées matérielles et non matérielles
- Estimation approximative des ressources nécessaires
- Placés dans la rangée du bas de la seconde colonne. Pas d'indicateurs pour les activités dans la matrice du cadre logique.

4. LES INDICATEURS DE REALISATION VS LES INDICATEURS DE RESULTATS

> Les indicateurs de "réalisation":

- Ils décrivent de manière chiffrée les activités concrètes proposées (infrastructures, formations, conseils...).
- Ex: distance d'une route, dimensions d'un parc industriel, nombres d'écoles...).

> Les indicateurs de "résultats" - Les accomplissements immédiats

- Ils décrivent les effets directs de ce qui a été réalisé par les participants (formations, conseils...) ou les utilisateurs (infrastructure)
Ex: nombre de diplômés, emplois, satisfaction...

> Les indicateurs de "résultats" - Les accomplissements obtenus sur le long terme ou les "impacts" obtenus

- Ils décrivent dans quelle mesure le programme, la priorité ou encore la mesure ont contribué à l'objectif général.
Ex: nombre d'emplois nets créés.
- Les accomplissements obtenus à plus long terme, c'est à dire l'impact du programme, sont souvent placés en dessous du but assigné au projet dans le cadre logique, comme les indicateurs.

5. TROISIEME COLONNE: LES SOURCES DE VERIFICATION / D'INFORMATION

- Elle indique où et sous quelle forme peuvent être trouvées les informations relatives à l'accomplissement des objectifs généraux, au but du projet et aux résultats obtenus.
Ex: les rapports, internes et externes, concernant les progrès réalisés ; les rapports d'évaluation ; les rapports de fin d'activité.
- **Les coûts** et les sources de financement sont placés dans la rangée du bas du cadre logique.

6. QUATRIEME COLONNE: LES HYPOTHESES

- Y a t-il des facteurs externes qui ne sont pas influencés par le projet mais qui sont susceptibles d'affecter sa mise en oeuvre et sa pérennité? Lesquels?
- Noter les facteurs externes qui ne sont pas maîtrisables par le directeur de projet ou l'organisation.
- Il est nécessaire d'estimer la probabilité que les conditions externes qui concourent à la réussite ou non, du projet soient remplies. De plus, il convient d'établir ce que signifie ce résultat.
- Certains facteurs externes ont un impact significatif sur le succès (ou non) du projet, d'autre une importance plus marginale
- **Les pré-conditions** doivent être remplies avant que le projet ne débute.

Pour plus de détails sur la question du cadre logique, nous vous renvoyons aux sites Internet suivants :

Commission Européenne, Manuel Gestion du cycle du projet, Mars 2004

Disponible au :

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/qsm/documents/pcm_manual_2004_en.pdf

Cercle de Coopération des Organisations Non Gouvernementales de Développement de Luxembourg association sans but lucratif. Bureau d'Assistance Technique (BAT), Gestion du cycle de projet et le cadre logique. Document 1 : Guide introductif. Manuel préparé pour le Ministère des Affaires Etrangères du Grand-Duché de Luxembourg - Direction de la Coopération au Développement, par South Research ASBL

Disponible au :

http://www.cercle.lu/IMG/doc/manuel_11.doc

Annexe 4 : Le caractère pertinent selon la loi de 1999

- Renforcement des capacités institutionnelles et de gestion

IFSI	IEOI	MSI
<p>Consolidation des structures syndicales : formations, renforcement de la base, mise en réseau, équipement, développement de matériel, ...</p> <p>Accent sur le « capacity building » et la responsabilisation des partenaires dans la gestion des projets</p>	<p>Rendre les réseaux et points de coordination sous régionaux opérationnels et consolider par la suite leurs fonctionnements</p> <p>Formation des cadres syndicaux : renforcement de la base et responsabilisation des partenaires dans la gestion des projets</p>	<p>Consolidation des structures syndicales : formations, renforcement de la base, mise en réseau, équipement, développement de matériel, ...</p>

- Impact économique et social

IFSI	IEOI	MSI
<p>Démonstration globale de l'influence des syndicats sur le développement humain au travers du travail décent</p> <p>Action de sensibilisation</p>	<p>Renforcement des organisations syndicales pour contribuer au développement humain au travers de leurs participations au dialogue social et de leurs propositions socio économiques</p>	<p>La création de liens de coopération avec des structures syndicales dans les pays en voie de développement pour renforcer les structures syndicales existantes et augmenter leur potentiel d'action.</p>

- Viabilité technique et financière

IFSI	IEOI	MSI
Mise en évidence de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Acquisition de moyens matériels ; soutien technique ▪ investissement dans les ressources humaines (personnel qualifié, formations, ...) ▪ Expérience acquise ▪ Coopération avec ONG, institutions spécialisées, ... ▪ Génération de nouvelles ressources par l'élargissement de la base ▪ ... 	Mise en évidence de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnel qualifié, formations ▪ Expérience acquise ▪ Coopération avec les autres mouvements syndicaux ▪ Moyens matériels ▪ Investissement dans l'infrastructure ▪ Coopération avec experts ▪ Bonne connaissance de personnes impliquées dans les actions 	Mise en évidence de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investissement dans les ressources humaines (personnel qualifié, formations) ▪ Coopération avec expert local ▪ Soutien technique ▪ Activité promotionnelle

- Efficacité de la procédure d'exécution prévue

IFSI	IEOI	MSI
Mise en évidence de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Expérience administrative ▪ Moyens de communication et systèmes d'information adaptés ▪ Moyens matériels et humains ▪ Relations avec institutions et experts ▪ Qualifications des membres volontaires 	Mise en évidence : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Moyens matériels et humains ▪ Moyens de communication et systèmes d'information adaptés ▪ Mise en réseau d'informations 	Mise en évidence <ul style="list-style-type: none"> ▪ soutien d'experts ▪ Plusieurs formations ▪ Moyens matériels et humain

- Egalité hommes-femmes

IFSI	IEOI	MSI

<p>Problématique non spécifiquement ciblée par la majorité des actions mais aspects pris en compte dans les projets en termes de :</p> <ul style="list-style-type: none"> -encouragement à participer aux formations -importance de la représentativité des femmes - mise en avant de la dimension genre dans des les programmes de formation, enquêtes et études. <p>Néanmoins :</p> <p>Action ciblée menée au Bénin dont l'objectif général est de « contribuer à la réduction de la violence faite aux femmes, à la disparition du lévirat, à la suppression de la répudiation des femmes émancipées, à l'accès de la femme à l'héritage et à la réduction du harcèlement des travailleuses dans l'économie informelle ».</p> <p>Le partenaire dans le cadre de cette action est le CONAFETRA, comité de femmes travailleuses de la CSA-Bénin. Cet organe regroupe la composante féminine de la CSA-Bénin et est décentralisé au niveau de tous les départements et dans certains services à forte concentration de femmes.</p>	<p>Cette problématique n'est pas spécifiquement prise en compte dans le programme.</p> <p>Par contre il y a des aspects d'égalité hommes-femmes dans la mise en œuvre des activités. Plusieurs organisations ont impliqué des femmes au niveau national ou dans les points de coordination régionale.</p> <p>Le sujet de l'égalité hommes-femmes a spécifiquement été traité pendant les formations :</p> <p>La séance de formation sur l'économie informelle a mis en avant l'importance des femmes dans ces secteurs et les formes d'organisations spécifiques qu'il faudrait développer pour elles.</p> <p>Les études et les formations ont également souligné la situation difficile des femmes face à la pauvreté. L'impact de la pauvreté est souvent plus dur pour les femmes.</p>	<p>Focus appuyé sur le facteur « genre » tant dans le programme que dans les plans d'action (répartition équilibrée des hommes et des femmes dans la mise en œuvre des projets)</p> <p>Action en Mauritanie afin de renforcer la position des femmes dans les organisations syndicales représentatives</p>
---	---	--

- Respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement

IFSI	IEOI	MSI

Pas d'action ayant une implication directe dans ce cadre	Pas d'action ayant une implication directe dans ce cadre	Pas d'action ayant une implication directe dans ce cadre
<p>Préoccupation relevée dans certains projets quant à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, en particulier non renouvelables ou encore quant à l'impact des actions en termes d'amélioration des normes de santé et de sécurité</p> <p>Préoccupation quant au thème de formation</p> <p>Activité d'un sous-projet (recyclage d'ordinateurs)</p>		

Annexe 5: Tableaux de correspondance avec la loi de 1999

- **IFSI**

<p>Objectif prioritaire de la coopération belge</p> <p>Le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement</p>	<p>Objectif général (plan d'action 2003)</p> <p>Lutte contre les causes de la pauvreté par le renforcement de la justice sociale « ... Les acteurs de changement s'adressent à des organisations internationales qui permettent de faire contrepoids face à l'injustice globalisée. Ces organisations sont porteuses de revendications essentiellement basées sur la Charte des droits de l'Homme et des règles de l'OIT sur les droits du travail permettant de renforcer la justice sociale. La FGTB s'inscrit dans cette démarche, avec l'aide de la CILS et de l'OIT, elle participe à cette lutte contre la pauvreté »¹.</p>
	<p>Objectif spécifique (plan d'action 2003)</p> <p>Les conditions de vie et de travail dans le Sud sont améliorées par le renforcement du contre-pouvoir syndical</p> <p>« ... Grâce à leur légitimité en tant que représentant des travailleurs, ils peuvent prendre des initiatives permettant de défendre le statut de ceux qu'ils représentent et d'ainsi améliorer à long terme leurs conditions de travail et de vie ». « De par son action de coopération, la FGTB, syndicat du Nord, va tenter de contribuer au renforcement de ses syndicats partenaires du sud afin qu'ils puissent agir efficacement à l'amélioration des conditions de vie et de travail des hommes et des femmes dans leurs pays respectifs »².</p>

¹ p. 7 Plan d'action 2003

² p. 7 et 8 Plan d'action 2003

<p>La coopération internationale belge favorise :</p> <p>le développement socio-économique et socioculturel</p> <p>le renforcement de l'assise sociale des pays partenaires,</p> <p>de même qu'elle sensibilise l'opinion publique belge</p>	<p>Choix stratégiques (plan d'action 2003)</p> <p>Les syndicats partenaires agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio-économiques au niveau national privé et public en faveur du travail décent</p> <p>Les syndicats partenaires et la FGTB agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio-économiques au niveau international en faveur d'un travail décent.</p> <p>Les travailleurs sont sensibilisés à l'action de la coopération syndicale internationale de la FGTB.</p> <p>Les processus de participation et d'appropriation de la méthodologie d'intervention ont été renforcés et sont mieux maîtrisés tant entre le Nord et le Sud qu'au sein des actions individuelles.</p>
--	---

• **Programme IEOI (CSC)**

<p>Objectif prioritaire de la coopération belge</p> <p>Le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement</p>	<p>Objectif général (programme 2003-2005)</p> <p>Renforcer la capacité des syndicats en matière de formulation et de défense des alternatives pour la politique socio-économique des entreprises, secteurs et instances gouvernementales au niveau national et sous régional.</p> <p>Mettre en œuvre des programmes de formation. Internationale.</p> <p>Informer et sensibiliser la base au Nord.</p>
	<p>Objectif spécifique (programme 2003-2005)</p> <p>Renforcer les syndicats nationaux Les mouvements syndicaux doivent être renforcés au niveau organisationnel et au niveau du contenu. Ceci leurs permettront de défendre les intérêts des travailleurs à tous les niveaux.</p> <p>Développement économique humain Les organisations devront contribuer à la formulation de modèles économiques alternatifs.</p> <p>Dialogue social Une plus grande intégration des syndicats dans les structures du dialogue social.</p>

	<p>Développement régional Le programme doit contribuer à une amélioration qualitative du développement en sa totalité.</p> <p>Stimuler la bonne gouvernance au niveau régional et mondial. Lancer des initiatives a différents niveaux. A titre d'exemple : la formation de responsables syndicaux dans un cadre internationale et la rédaction d'études spécifiques.</p>
<p>La coopération internationale belge favorise : le développement socio-économique et socioculturel le renforcement de l'assise sociale des pays partenaires, de même qu'elle sensibilise l'opinion publique belge</p>	<p>Choix stratégiques (programme 2003-2005)</p> <p>Fournir une aide structurelle aux partenaires pour qu'ils puissent développer une capacité d'action et d'analyse pour formuler des alternatives concrètes et constituer un contre-pouvoir.</p> <p>Permettre aux organisations nationales de participer et de peser durant le dialogue social et autres situations de négociation.</p> <p>Mettre les résultats à disposition des formateurs pour organiser des séminaires pour débattre de ces résultats.</p> <p>Les résultats doivent faciliter la concertation internationale et le développement de stratégies pour les mouvements syndicaux internationaux.</p>

• **Programme MSI**

<p>Objectif prioritaire de la coopération belge</p> <p>Le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement</p>	<p>Objectif général (plan d'action 2003)</p> <p>Le développement humain durable Les initiatives vis-à-vis du soutien aux organisations syndicales locales sont orientées vers l'amélioration de leur indépendance et de leur autonomie et donc de la durabilité.</p>
	<p>Objectif spécifique</p> <p>L'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs par le renforcement institutionnel des syndicats locaux.</p> <p>« Seule une démocratie sociale bien</p>

	<p>développée peut aboutir à une réelle participation de toutes les couches de la société au processus de développement et de décision des pays en question. Le renforcement des structures syndicales locales est dépendant de la situation concrète dans laquelle les organisations se trouvent et des besoins des membres.</p> <p>La mise en œuvre d'une stratégie de développement syndicale doit tenir compte des diverses formes de services collectifs et individuels qui sont ressentis comme essentiels et prioritaires sur place »¹.</p>
<p>La coopération internationale belge favorise :</p> <p>Le développement socio-économique et socioculturel le renforcement de l'assise sociétale des pays partenaires, de même qu'elle sensibilise l'opinion publique belge</p>	<p>Choix stratégiques</p> <p>Le programme attache une grande importance à l'élément égalité homme femmes et à l'élément ethnique. Le programme se focalise sur les responsables syndicaux qui sont actifs sur le terrain. Ceci doit faciliter la transition vers le groupe cible indirecte (les employés et les chercheurs d'emplois). Les moyens pour atteindre les objectifs sont les suivants : le renforcement des capacités, l'information et la formation.</p>

¹ p6 plan d'action 2003.

Annexe 6 : La Convention du 10/09/2002 entre l'Etat belge et les organisations syndicales

Convention entre l'Etat belge et les organisations syndicales (représentées par leurs asbl IIAV/IFS/BIS)

Entre

L'Etat belge représenté par le Ministre de la Coopération au Développement, Monsieur A. De DECKER,
rue des petits carmes 15 à 1000 Bruxelles, d'une part,

Et l'IIAV/IFS/MSI, asbl, représenté par

Vu la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale de la Belgique,
Vu l'AR du 23 décembre 2002 portant exécution de l'article 11 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale de la Belgique
Vu le point 12 de l'Accord interprofessionnel 2000-2001 intitulé « Coopération internationale et développement durable¹

Affirmant leur attachement

- Aux valeurs de démocratie et de Droits humains tels que reconnus dans la Déclaration des Droits de l'Homme et les Pactes des Nations-Unies sur les Droits économiques, sociaux et culturels,
- Aux objectifs de développement du Millénaire,
- Aux principes adoptés au Sommet Mondial de Copenhague en mars 1995 sur le Développement social,
- A la Constitution, à la Déclaration de Philadelphie, à la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux du travail, aux Objectifs, Conventions et Recommandations de l'Organisation Internationale du Travail

Considérant qu'un développement social durable impliquant la prévention et la lutte contre la pauvreté exige qu'une place centrale soit réservée à la politique sociale dans le développement économique, politique, culturel et écologique.

Considérant que pour arriver à un développement social fondé sur la dignité humaine, le respect des droits, l'égalité, la paix, la démocratie, la solidarité et la coopération il faut promouvoir en priorité le progrès social et la justice sociale en améliorant l'existence des populations laborieuses.

Considérant qu'à cet égard, les quatre éléments de base de l'agenda "travail décent" de l'OIT sont d'application :

- une politique du marché du travail axé sur le travail productif comme politique de base visant à prévenir la pauvreté;

¹ Point 12 de l'AIP 2000-2001 : *Coopération internationale et développement durable*

Les partenaires sociaux sollicitent un soutien concret de la part du gouvernement dans leurs initiatives pour instaurer un climat propice au développement économique et social à travers des actions de coopération internationale visant à promouvoir et à faire appliquer les droits fondamentaux de l'homme au travail tels que définis dans les conventions de l'OIT. De par leur nature, leur vécu, leur expérience et leur expertise, les partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels sont les mieux à même pour répondre pleinement à cet objectif en développant une coopération spécialisée avec leurs homologues d'autres pays du monde. Ils encouragent les secteurs à examiner des possibilités pour développer des initiatives à cet égard.

A ce titre ils demandent un accès particulier garanti et durable, distinct de celui accordé aux ONG, aux lignes de crédit et subsides publics afin de faciliter et soutenir la coopération entre eux et leurs homologues de pays d'Europe de l'Est et du tiers-monde (liste CAD de l'OCDE). Ils souhaitent donc que des fonds publics soient prévus à cette fin."

- le respect des droits de fondamentales, des droits politiques mais aussi des droits sociaux et culturels, plus particulièrement le respect et la promotion des normes de travail internationales de l'OIT;
- outre la sécurité militaire et alimentaire et la gouvernance démocratique, une sécurité sociale qui offre une protection effective contre la pauvreté et qui redistribue les plus-values produites au lieu de la pauvreté;
- un dialogue social authentique entre les syndicats et le patronat comme outil de prévention et de règlement des différends dans le respect des personnes et des intérêts des parties.

Considérant que le renforcement des syndicats et de leur action est un élément clé de la construction et du développement de sociétés démocratiques générant un progrès social au profit de toute la population, ce qui, vu l'état des inégalités, implique un effort particulier centré sur les couches démunies et exclues de la population.

Considérant que la pauvreté ne tient pas simplement à l'insuffisance du revenu ou du développement humain mais aussi au fait d'être vulnérable, sans possibilité d'expression, sans pouvoir et sans représentation et que la pauvreté et la vulnérabilité sont le produit d'une inégalité dans la distribution des richesses et du pouvoir et du non-respect des droits sociaux, économiques et culturels.

Considérant que l'existence et l'action de syndicats indépendants, porteurs légitimes des aspirations de leurs membres et acteurs compétents d'un changement social générateur de paix, de pain et de liberté, est un facteur clé de l'évolution de chaque pays vers une société plus humaine et donne aux défavorisés les moyens de revendiquer pour leurs droits et leurs intérêts

Considérant que les programmes syndicaux de coopération visent à contribuer à la réalisation d'une démocratie sociale et économique réelle basée sur des organisations représentatives des travailleurs constitués démocratiquement et en toute autonomie.

Considérant qu'il s'agit là d'une contribution et d'une condition essentielle à un développement social durable, tant au Sud qu'au Nord.

Considérant que les efforts visant à renforcer le mouvement syndical au niveau national et international contribuent au développement d'un contre-pouvoir mondial capable d'influencer les institutions transnationales et multilatérales responsables de la conduite d'une politique de développement globale.

Convaincus que la politique du développement doit s'appuyer sur la participation de tous les secteurs de la société et mettre en œuvre une solidarité basée sur des partenariats Nord-Sud visant à faire entendre la voix des sans voix dans les décisions qui les concernent.

Sont convenus des dispositions suivantes pour la subsidiarité et la mise en œuvre de programmes pluriannuels de coopération syndicale.

I Définitions

- 1) Le "ministre" : le membre du gouvernement qui a la coopération internationale belge dans ses attributions
- 2) "IIAV/IFS/MSI" : les associations sans but lucratif qui organisent, exécutent et coordonnent les activités syndicales en coordination avec les organisations syndicales et ce aussi bien en Belgique que dans les pays partenaires selon leurs statuts publiés au Moniteur belge.
- 3) "L'administration" : la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) du SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.
- 4) "Pays partenaire" : pays figurant sur la liste des pays en voie de développement établie par le Comité Aide au développement de l'OCDE à l'exception des pays de l'Europe de l'Est. La notion de pays doit s'entendre au sens large : il peut s'agir d'un pays (Etat), d'une partie limitée de ce pays

(Province, Région, Commune,...), d'un ensemble de pays regroupés au sein d'une région ou sous-région (approche régionale ou sous-régionale).

- 5) "Partenariat" : mode de participation actif et participatif entre d'une part, IIAV/IFSI/MSI et la DGCD et d'autre part entre IIAV/IFSI/MSI et des organisations syndicales ou à vocation syndicale d'un pays partenaire autour d'un programme commun planifié devant atteindre des résultats en termes de développement et de responsabilisation de structures syndicales

Le partenariat se situe à deux niveaux complémentaires auxquels correspondent à des rôles et à des responsabilités spécifiques pour les acteurs.

La répartition des tâches et des responsabilités se déduit de l'approche Programme conçue comme la poursuite d'un objectif fixé de commun accord par la DGCD et les instituts (premier axe de partenariat²) inscrit dans un programme pluriannuel à réaliser grâce à des actions décentralisées définies et menées en commun par les instituts et leurs partenaires (deuxième axe de partenariat).

Il appartient à la DGCD de contrôler l'interaction entre la politique de développement de l'Etat belge et les objectifs de la coopération syndicale internationale et la bonne gestion matérielle et immatérielle des fonds. La DGCD vérifie que les résultats prévus au niveau du Programme sont réalisés ou en voie de réalisation à travers les actions proposées..

Par contre, le choix du lieu d'intervention et des partenaires ainsi que la définition et la gestion internes des actions qui conduisent à la réalisation des résultats du programme sont de la compétence des Instituts. Ceux-ci font approuver par la DGCD les critères régissant ces choix et démontrent que ces critères sont effectivement appliqués.

Le Partenariat entre les syndicats du Nord et du Sud :

- o concerne les relations de l'organisation syndicale individuelle avec ses partenaires dans les pays du Sud ou via les réseaux dont ils font partie sur une base équivalente. Cette relation se concrétise le plus souvent au sein des organisations internationales, régionales, sectorielles et interprofessionnelles autonomes, les décisions statutaires et institutionnelles démocratiques constituant un élément important de la relation de partenariat.
- o relève de l'autonomie des syndicats de définir de commun accord avec leurs partenaires des objectifs et des plans d'action, dans le cadre ou non des structures syndicales internationales précitées.

II. Objet :

La présente convention est l'expression d'un engagement mutuel par lequel les syndicats et l'Etat belge s'engagent à réaliser un certain nombre d'objectifs communs dans le domaine du développement social durable au profit de partenaires syndicaux du Sud.

D'une part la présente convention s'inscrit dans la politique de la coopération au développement belge et d'autre part, elle est complémentaire à la politique étrangère multilatérale actuelle de l'Etat belge dans le domaine du développement social (prévention sociale de conflits, OIT, interactions avec les NU, OMC, FMI-BM, PDNU, etc.).

III. Objectifs :

La présente convention précise les objectifs et le contenu ainsi que les modalités administratives et financières des actions de coopération syndicale dans le cadre de la coopération de la Belgique au développement.

Les objectifs et actions possibles dans le cadre de cette coopération sont :

² Partenariat entre la DGCD et les asbl IIAV/IFSI/MSI. En ce qui concerne la coopération fondamentale, il est fait appel - en fonction des thèmes et de commun accord - à l'expertise du SPF ETCS ou de toute autre expertise gouvernementale ou intergouvernementale (OIT) pertinente.

- Le renforcement institutionnel, structurel et fonctionnel, du mouvement syndical des pays partenaires tant au niveau national que régional et international, sectoriel et interprofessionnel,
- Renforcement du dialogue social et des autres infrastructures sociales (sécurité sociale, formes de dialogue social, ...).
- Renforcement de la démocratie sociale et économique par la reconnaissance et la participation des intermédiaires sociaux.
- Réalisation d'un développement économique et social plus durable par un commerce international plus équitable, le développement régional, la gouvernance démocratique internationale et la régulation sociale.
- Promotion des principes de l'OIT et application des conventions internationales du travail.

Par

- Un soutien aux initiatives de création et de développement d'organisations syndicales ainsi que d'un cadre favorable à leur existence et à leur action
- Un soutien aux initiatives de formation syndicale dans le cadre de plans d'action nationaux.
- Un soutien à l'action des instances et des secrétariats syndicaux en matière d'organisation, de fonctionnement et d'action.
- Un soutien aux initiatives syndicales pour la défense et la promotion des droits syndicaux ainsi qu'en matière économique et sociale
- Un soutien à la formation internationale des cadres syndicaux dans tous les domaines
- Un renforcement de l'action multilatérale du mouvement syndical (régional, subrégional, international, sectoriel et interprofessionnel) à travers des missions d'étude et de recherche, des publications, des réseaux, des supports humains et des représentations
- L'échange d'expériences acquises par des missions d'étude, des échanges de responsables, de missions d'observation, de séminaires, colloques et stages aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral, tant dans le Nord que dans le Sud
- Des actions d'assistance technique fournie par des experts du Nord en fonction de la réalisation des objectifs et actions programmés
- Des actions de sensibilisation et de mobilisation visant à informer et conscientiser en premier lieu la base du mouvement syndical belge et là où c'est possible et souhaitable l'opinion publique plus large sur les objectifs, les résultats et les implications de ce programme pour le modèle de développement en Belgique et en Europe.

IV Conditions

Préalablement à l'introduction d'une demande de subsides, la DGCD doit disposer des informations suivantes de la part des asbl IIAV/IFS/MSI :

- Le nom du responsable de la mise en œuvre des actions relatives à la coopération au développement
- Un rapport financier du dernier exercice
- Un rapport d'activité reprenant les activités réalisées dans le domaine de la coopération au développement

V. Méthode

Le programme pluriannuel qui lie les parties pour toute sa durée, définit les objectifs globaux et spécifiques. Il comprend également un budget indicatif qui constitue un engagement de base pour les deux parties et ce pour la durée totale du programme. Celui-ci comprend une note stratégique situant le programme dans la vision et la stratégie globale de la coopération au développement de

l'organisation syndicale concernée et précisant les critères régissant le choix et le contenu des relations entre partenaires.

Chaque plan d'action annuel fera mention des activités programmées destinées à réaliser les objectifs repris dans le programme au cours de l'exercice budgétaire en question et compte tenu des moyens approuvés.

Le plan d'action mentionnera également la complémentarité éventuelle avec d'autres initiatives subventionnées par les pouvoirs publics belges organisées par les mêmes partenaires.

La responsabilité financière incombe à l'asbl concernée et non à ses partenaires.

Eligibilité des actions

Pour être subsidiées, les actions de coopération syndicale au développement devront répondre aux critères suivants :

1. Viser à renforcer le mouvement syndical en soutenant la création et/ou le développement d'organisations indépendantes, libres et démocratiques en vue d'assurer la promotion et la défense des droits et des intérêts de populations laborieuses frappées par la pauvreté et de faire progresser la justice sociale comme composante de la démocratisation de la société.
2. Etre fondées sur une relation de partenariat avec les organisations du Sud visant à une appropriation de l'action par celles-ci en vue d'un développement autocentré.
3. Prendre en compte les critères de pertinence fixés par la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale de la Belgique :
 - renforcement des capacités institutionnelles et de gestion
 - impact social et économique
 - viabilité technique et financière
 - efficacité de la procédure de mise en oeuvre prévue
 - attention pour l'égalité H/F
 - respect de la protection ou de la sauvegarde de l'environnement..

VI. Concertation et procédures de mise en oeuvre

Un comité de concertation, composé paritairement de représentants du ministre et de l'asbl concernée met en oeuvre le partenariat entre les pouvoirs publics belges et les asbl concernées pour l'application de la présente convention.

Il est un lieu de dialogue et de résolution constructive des problèmes pouvant survenir dans l'interprétation des textes, la mise en oeuvre et le contenu des procédures et toute question pouvant avoir un impact sur la qualité du partenariat.

En particulier, il veille à la préparation, la réalisation, le suivi et l'évaluation des objectifs globaux et spécifiques ainsi que des plans d'action.

A ce titre, il est chargé de l'analyse, de la coordination générale, du suivi et de l'évaluation d'adaptations éventuelles du programme pluriannuel approuvé et des plans d'action annuels.

Il peut formuler des avis de sa propre initiative ou à la demande du Ministre.

Le CdC se réunit au moins deux fois par an. Le Ministre ou l'asbl concernée peuvent demander des réunions supplémentaires. Le CdC peut instituer un Comité Technique de Suivi (CTS) pour la gestion courante.

En matière d'avis et d'expertise, le comité de concertation peut faire appel à des représentants d'autres ministères et/ou institutions utiles.

Le comité de concertation élabore un règlement d'ordre intérieur.

La présidence et le secrétariat sont assurés par les asbl IIAV/IFSI/MSI. Les deux parties seront informées au plus tard un mois après la signature de la présente convention de la composition du comité de concertation.

Les modalités financières et administratives de la mise en œuvre du Programme et des actions sont définies dans un document ad hoc établi par la DGCD en accord avec les asbl.

VII.Échéances

Le Programme pluriannuel sera soumis à l'approbation du Ministre au plus tard le 30 juin de l'année précédente l'année de réalisation du premier plan annuel. Une décision sera prise pour le 31 octobre de l'année précédente l'année de réalisation du premier plan annuel.

Le plan d'action annuel sera introduit au plus tard pour le 15 octobre de l'année précédente l'année de réalisation du plan annuel.

Dès la publication de la loi budgétaire concernant la Coopération internationale, un arrêté royal sera élaboré réglant l'octroi du subside annuel. Une fois cet arrêté royal signé, l'asbl sera officiellement informée.

VIII Modalités du subside

Le Programme pluriannuel contient un budget pluriannuel de référence auxquelles les parties souscrivent en toute bonne foi et loyauté.

Cependant, vu la réglementation en vigueur, le montant du subside est fixé annuellement pour chaque plan d'action annuel.

Il peut être revu par le ministre en fonction des moyens budgétaires disponibles. Cette révision est imputée sur les soldes de l'année en cours (et ne donnera pas lieu au non-paiement de la première tranche).

Le financement du programme par la DGCD est fixé à 85% du budget approuvé, 15% étant à charge des asbl IIAV/IFS/MSI.

Ce cofinancement de 15% provient de ressources propres, de dons privés ou de subsides attribués par d'autres pouvoirs publics. Il est entendu que les ressources numéraires nécessaires ne peuvent provenir d'un pays en voie de développement reconnu par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Répartition du budget global

Lors de l'établissement des actions et des crédits on veillera à ce que 60% au moins du budget net annuel (= brut – frais d'administration et d'évaluation) aillent à des actions profitant aux partenaires du Sud.

Les crédits prévus pour l'évaluation peuvent varier de 2 à 5% du budget total du programme quinquennal.

Les frais d'administration s'élèvent à 10% maximum des budgets prévus pour le programme étant entendu que 100 % des frais d'administration seront acquis aux asbl sur base d'une réalisation budgétaire de 75% du plan d'action approuvé.

Paiements

Le versement des moyens propres sur le compte spécifique du programme des asbl IIAV/IFS/MSI se fera préalablement à l'intervention de la DGCD.

Le paiement de la 1^{re} tranche (60% (ou 7/12) du budget annuel du programme approuvé) sera effectué le 31 janvier de l'année du plan d'action. Le paiement de la deuxième tranche sera effectué avant le 1^{er} octobre de l'année en cours.

Le traitement des éventuels remboursements sur base des rapports financiers et descriptifs se fera au moyen d'un "droit constaté".

IX. Rapports et évaluation

Des *documents de référence* seront établis par la DGCD en accord avec les asbl concernées en vue de la gestion concrète de la présente convention, compte tenu de la spécificité des programmes couverts par elle.

Rapports

Un rapport intégré sera transmis annuellement à la DGCD; il comprendra les éléments suivants :

- Le rapport final de l'an n-1, descriptif et financier
- Un rapport intermédiaire de l'an n
- Le projet de plan d'action pour l'an n+1

Le rapport intégré sera transmis pour le 15/10 de l'an n.

Contrôle financier

La responsabilité financière de la gestion du programme incombe aux instituts/asbl syndicaux concernés qui sont tenus de réunir à cet effet les factures et pièces justificatives nécessaires. C'est pourquoi le contrôle de ces pièces aura lieu au siège de l'asbl concernée. A la clôture d'un tel contrôle, toutes les parties signeront un procès-verbal.

Evaluation

Pour la durée du programme il est prévu une évaluation intermédiaire (après la 3^e année) et un rapport final/évaluation (à l'issue de la dernière année du programme).

Annexe 7 : Ordres de grandeur

IEOI	PROGRAMME	ACTIEPLAN- NEN 2003- 2005	ACTIEPLAN 2003	ACTIEPLAN 2004	ACTIEPLAN 2005	UITGAVEN 2003-2004	UITGAVEN 2003	UITGAVEN 2004
	TOTAAL 2003- 2005	TOTAAL 2003- 2005						
I. Capaciteitopbouw in nationale vakbe- wegingen in het Zuiden	2 915 500,00 €	2 966 347,73 €	972 500,00 €	1 093 408,00 €	900 439,73 €	2 023 369,57 €	986 705,52 €	1 036 664,05 €
A. Zuidprogramma met lokale partners	2 265 000,00 €	2 150 614,20 €	705 000,00 €	741 408,00 €	704 206,20 €	1 376 199,78 €	693 155,61 €	683 044,17 €
Latijns Amerika	790 000,00 €	621 000,00 €	240 000,00 €	222 000,00 €	159 000,00 €	460 462,54 €	238 462,54 €	222 000,00 €
Mercosur								
CTCS	340 000,00 €	176 750,00 €	59 250,00 €	74 000,00 €	43 500,00 €	150 592,53 €	80 185,03 €	70 407,50 €
Centraal Amerika CCT	150 000,00 €	143 833,33 €	57 250,00 €	51 000,00 €	35 583,33 €	95 683,55 €	47 430,30 €	48 253,25 €
Andes CSTA	150 000,00 €	157 583,33 €	81 250,00 €	47 000,00 €	29 333,33 €	117 503,17 €	71 209,06 €	46 294,11 €
Caraïben CTC	150 000,00 €	126 166,67 €	42 250,00 €	50 000,00 €	33 916,67 €	88 511,13 €	39 638,15 €	48 872,98 €
CLAT coördinatie		16 666,67 €			16 666,67 €	8 172,16 €	0,00 €	8 172,16 €
Afrika	1 035 000,00 €	1 127 056,30 €	345 000,00 €	365 208,00 €	416 848,30 €	663 318,87 €	337 530,31 €	325 788,56 €
Zuidelijk Afrika SADC	150 000,00 €	366 006,82 €	130 000,61 €	133 000,00 €	103 006,21 €	227 974,71 €	122 035,89 €	105 938,82 €
West Afrika CEDEAO	390 000,00 €	142 040,69 €	49 998,90 €	50 035,00 €	42 006,79 €	105 202,12 €	59 104,62 €	46 097,50 €
Grote Meren CEPGL	261 450,00 €	364 447,53 €	87 151,48 €	84 087,00 €	193 209,05 €	183 042,62 €	98 376,38 €	84 666,24 €
Centraal Afrika CEMAC	113 550,00 €	119 234,27 €	39 496,00 €	43 086,00 €	36 652,27 €	80 524,32 €	37 438,32 €	43 086 €
Noord Afrika UMA	120 000,00 €	135 326,99 €	38 353,01 €	55 000,00 €	41 973,98 €	66 575,10 €	20 575,10 €	46 000 €
Azië	440 000,00 €	402 557,90 €	120 000,00 €	154 200,00 €	128 357,90 €	252 418,37 €	117 162,76 €	135 255,61 €
SAARC (Pak)	195 000,00 €	200 810,49 €	60 000,00 €	77 100,00 €	63 710,49 €	127 128,17 €	59 220,34 €	67 907,83 €
ASEAN (Mal.)	195 000,00 €	201 747,41 €	60 000,00 €	77 100,00 €	64 647,41 €	125 290,20 €	57 942,42 €	67 347,78 €

Nieuwe Sub Regio	50 000,00 €							
B. Internationale co-ordinatie en samenwerking	650 500,00 €	815 733,53 €	267 500,00 €	352 000,00 €	196 233,53 €	647 169,79 €	293 549,91 €	353 619,88 €
II. Internationale Vorming	1 479 684,00 €	1 031 156,51 €	394 016,24 €	388 080,00 €	249 060,27 €	691 664,69 €	348 355,82 €	343 308,87 €
In België	946 997,76 €		321 011,60 €	167 800,00 €				
Gedelocaliseerd	532 686,24 €		73 004,64 €	220 280,00 €				
III. Informatie en sensibilisering	195 000,00 €	161 970,56 €	60 000,00 €	76 970,56 €	25 000,00 €	118 673,39 €	62 559,58 €	56 113,81 €
Evaluatiekosten	183 731,08 €	108 342,38 €	32420,82	35 421,56 €	40 500,00 €	40 200,96 €	27 171,35 €	13 029,61 €
Administratiekosten	540 021,65 €	474 211,91 €	162 104,12 €	177 107,79 €	135 000,00 €	325 502,81 €	162 104,12 €	163 398,69 €
TOTAAL	5 313 936,73 €	4 742 029,09 €	1 621 041,18 €	1 770 987,91 €	1 350 000,00 €	3 199 411,42 €	1 586 896,39 €	1 612 515,03 €

IFSI	ACTIEPLAN 2003-2005	ACTIEPLAN 2003	ACTIEPLAN 2004	ACTIEPLAN 2005	UITGAVEN 2003-2004	UITGAVEN 2003	UITGAVEN 2004
	TOTAAL 2003- 2005						
1. Actions au Nord	798 261 €	253 455 €	314 273 €	230 533 €	496 708,60 €	165 306,18 €	331 402,42 €
1.1 Methodologie PCM	170 900 €	100 000 €	53 500 €	17 400 €	68 182,50 €	25 023,51 €	43 158,99 €
1.2 Sensibilisation en Belgique	524 588 €	153 455 €	205 000 €	166 133 €	365 570,54 €	140 282,67 €	225 287,87 €
1.3 Présence	102 773 €		55 773 €	47 000 €	62 955,56 €		62 955,56 €
2. Actions au Sud							
Afrique	2 118 783 €	742 359 €	782 822 €	593 602 €	1 145 157,07 €	613 357,39 €	531 799,68 €
2.1 Bénin	304 571 €	96 935 €	110 091 €	97 545 €	140 818,99 €	93 765,09 €	47 053,90 €
2.2 Malawi	189 588 €	64 668 €	64 700 €	60 220 €	122 269,46 €	60 611,51 €	61 657,95 €
2.3 Rwanda	241 002 €	82 994 €	91 432 €	66 576 €	113 517,65 €	74 595,11 €	38 922,54 €
2.4a Afrique du Sud (construc- tion)	269 561 €	78 000 €	104 110 €	87 451 €	168 592,21 €	84 073,86 €	84 518,35 €
2.5b Afrique du Sud (services)	241 245 €	104 795 €	78 000 €	58 450 €	181 510,65 €	103 913,87 €	77 596,78 €
2.5c Afrique du Sud (textile)	107 465 €	38 000 €	37 865 €	31 600 €	78 811,12 €	37 689,89 €	41 121,23 €
3.1 NEPAD	765 351 €	276 967 €	296 624 €	191 760 €	339 636,99 €	158 708,06 €	180 928,93 €
Amérique Latine	779 755 €	306 890 €	210 000 €	262 865 €	546 645,69 €	324 864,70 €	221 780,99 €

2.5 Colombie	362 000 €	129 000 €	127 000 €	106 000 €	249 095,70 €	121 060,28 €	128 035,42 €
2.6 Cuba	281 755 €	136 390 €	31 500 €	113 865 €	203 290,61 €	163 350,89 €	39 939,72 €
2.7 Pérou	136 000 €	41 500 €	51 500 €	43 000 €	94 259,38 €	40 453,53 €	53 805,85 €
Asie	447 782 €	120 950 €	225 832 €	101 000 €	159 069,07 €	95 693,79 €	63 375,28 €
2.8 Inde	342 892 €	120 950 €	120 942 €	101 000 €	159 069,07 €	95 693,79 €	63 375,28 €
2.9 Thaïlande	104 890 €		104 890 €				
Evaluation	94 195 €	32 356 €	34 839 €	27 000 €	7 809,37 €		7 809,37 €
Administration	470 975 €	161 779 €	174 196 €	135 000 €	261 709,98 €	133 246,90 €	128 463,08 €
TOTAAL	4 709 751 €	1 617 789 €	1 741 962 €	1 350 000 €	2 617 099,78 €	1 332 468,96 €	1 284 630,82 €

MSI	PRO-GRAMME	ACTIE-PLANNEN 2003-2005	ACTIEPLAN 2003	ACTIEPLAN 2004	ACTIEPLAN 2005	UITGAVEN 2003-2004	UITGAVEN 2003	UITGAVEN 2004
	TOTAAL 2003-2005	TOTAAL 2003-2005						
1. Institutionele steun	433 000 €	1 194 212 €	221 598 €	523 833 €	448 781 €	690 355,31 €	214 275,09 €	476 080,22 €
1.1 Zuid-Afrika (NA-SAWW)	298 000 €	594 587 €	69 866 €	295 881 €	228 840 €	296 268,38 €	62 839,20 €	233 429,18 €
1.2 Mauritanië (CGTM)	51 000 €	220 636 €	41 786 €	91 100 €	87 750 €	147 811,09 €	40 781,98 €	107 029,11 €
1.3 RDC (UNTC)	38 500 €	120 319 €	33 938 €	44 524 €	41 857 €	88 712,35 €	32 686,81 €	56 025,54 €
1.4 Congo-Brazzaville (COSYLAC)	24 500 €	113 210 €	32 468 €	68 295 €	12 447 €	82 473,91 €	32 894,13 €	49 579,78 €
1.5 Burundi (COSYBU)	21 000 €	145 460 €	43 540 €	24 033 €	77 887 €	75 089,58 €	45 072,97 €	30 016,61 €
2. Vorming Lokaal	742 000 €							
3. Vorming België	220 000 €	212 504 €	133 136 €	76 102 €	3 266 €	161 039,84 €	152 140,24 €	8 899,60 €
4. Sensibilisering	130 205 €	186 699 €	78 503 €	60 503 €	47 693 €	87 114,14 €	75 891,80 €	11 222,34 €
internationale fora		13 800 €		13 800 €		27 409,30 €		27 409,30 €
Evaluatie	70 905 €	45 771 €	8 665 €	19 874 €	17 232 €			
Administratie	173 648 €	167 011 €	43 324 €	66 246 €	57 441 €			
TOTAAL	1 769 758 €	1 819 997 €	485 226 €	760 358 €	574 413 €	965 918,59 €	442 307,13 €	523 611,46 €

Preventieve Diplomatie

Organisatie	Landen	CM 22/03/01	CM 07/06/02	CM 29/11/02	CM 14/03/03	CM 20/07/04
1. ABVV						
	Centraal Afrika					
	DRC - capacity building			173 480 €	37 000 €	
	DRC sectoriële en regionale ontwikkeling				110 000 €	
	DRC openbare diensten				199 000 €	
	Grote Meren				186 787 €	85 854 €
	Rwanda				37 000 €	
	Gisenyi-Goma					75 255 €
	Totaal			173 480 €	569 787 €	161 109 €
	Andere landen					
	Balkan	123 946,76 €				
	Conferentie Nairobi			199 000,00 €		
	Zuid-Oost Europa				64 000 €	55 500 €
	Bosnië en Kosovo				25 000 €	
	Albanië				25 000 €	
	Marokko				12 000 €	
	Panama					100 000 €
	Totaal	123 946,76 €		199 000,00 €	126 000 €	155 500 €
	Totaal	123 946,76 €		372 480,00 €	695 787 €	316 609 €
2. ACLVB						

	Centraal Afrika		134 900 €			
	Grote Meren				110 650 €	
	Andere landen					
	Zuid-Afrika	116 237,27 €	87 500,00 €			
	Kazakstan en Oezbekistan				15 000 €	
	Kaukasus				35 000 €	
	Russische Federatie				15 000 €	
	Macedonië				30 000 €	
	Turkije				30 000 €	
	Midden-Oosten		110 700 €		261 350 €	
	Histadrut Israël					266 955 €
	Totaal	116 237,27 €	198 200,00 €		386 350 €	266 955 €
	Totaal	116 237,27 €	333 100,00 €		497 000 €	266 955 €
3. ACV						
	Centraal Afrika					
	DRC			365 650 €	399 675 €	
	Andere landen					
	Balkan				73 900 €	
	Litouwen en Wit-Rusland				31 400 €	
	Marokko				72 600 €	
	Ivoorkust				22 100 €	
	Diamantsector Sierra Leone					20 000 €
	Sociale dialoog Servië-Montenegro					46 000 €

	Totaal			365 650 €	200 000 €	66 000 €
	Totaal			365 650 €	599 675 €	66 000 €
	Totaal Centraal Afrika	0	134 900 €	539 130 €	1 080 112 €	161 109 €
	Algemeen Totaal	240 184,03 €	333 100,00 €	738 130,00 €	1 792 462 €	649 564 €

Annexe 8 : La complémentarité WSM/IEOI

	IEOI – CEPGL ¹	WSM – ODSTA et CSC Congo
Objectif	Renforcer les capacités de ses cadres syndicaux	Renforcer et consolider les organisations nationales pour la promotion d'un travail
• Objectif	<ul style="list-style-type: none"> Pour qu'ils puissent analyser les différents accords et politiques de développement, formuler des alternatives, suivre leur application et créer des mécanismes et réseaux nécessaires pour participer dans les différents forums aux niveaux nationaux et sous régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer le rôle politique de l'ODSTA et des organisations nationales. Renforcer la capacité opérationnelle et d'intervention de l'ODSTA
• Objectif	Intégration des travailleurs de l'économie informelle dans les politiques économiques et sociales en RDC	
• Objectif		Mettre en place un service de formation national au service des militants et travailleurs dans différents secteurs d'intervention syndicaux
• Groupe cible	syndicats et ensemble des travailleurs affiliés à ces syndicats et la société civile de manière indirecte	<p>ODSTA : syndicats et ensemble des travailleurs affiliés à ces syndicats et la société civile de manière indirecte</p> <p>CSC Congo : les travailleurs du secteur public et privé et de économie informelle</p> <ul style="list-style-type: none">
• Résultat 1	<ul style="list-style-type: none"> Différents projets alternatifs au développement socio-économique dans la sous région seront mis sur pied. Ils seront 	

¹ Pour la RDC (CSC)

	entrepris par les cadres formés	
• Activités	<ul style="list-style-type: none"> • Séminaires nationaux sur l'Accord de Cotonou • Atelier sous-régional pour élaborer un programme de formation • Elaboration des projets socio-économiques et présentation aux gouvernements nationaux et à l'UE 	•
• Résultat 2	<ul style="list-style-type: none"> • Des contacts et un lobby seront existants vis-à-vis des instances gouvernementales et internationales concernant la nécessité d'associer les acteurs non étatiques à l'implémentation et le déroulement de l'Accord de Cotonou 	•
• Activités	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration et présentation de solutions alternatives • Visites du Coordinateur auprès des gouvernements nationaux et la délégation de l'Union européenne de la sous Région • Participation aux forums et rencontres organisées par les gouvernements nationaux et l'Union Européenne • Utilisation du support médiatique pour les campagnes de sensibilisation • 	•
• Résultat 3	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la conscience et connaissance chez les travailleurs et les fonctionnaires et gouvernements concernant les effets pervers des 	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du système d'information et de communication des normes et des conventions internationales sur le travail
• Activités	Campagnes d'interpellation	• Création de services

	du Gouvernement Campagne de sensibilisation et de dénonciation des effets pervers des privatisations auprès de la presse Lobby auprès des missions diplomatiques	internes de documentation, • Production et diffusion de bulletins d'information, de documents d'information • Formations • Mise en place de cellules d'assistance juridiques pour les membres des syndicats
• Résultat 4	Les travailleurs, à travers les représentants syndicaux, seront présents et participeront activement aux différents forums et réunions techniques des instances socio-économiques des pays et de la sous région	
• Activités	Recherche/analyse des différents niveaux de décision et d'adoption de programmes de développement Désignation Désignation de représentants et participation aux forums et réunions techniques	
• Résultat 5	Le travail et la capacité des organisations syndicales dans la sous région seront renforcés avec des experts socio-économiques	Renforcement du rôle, de la représentativité, de la représentation et de la capacité d'interpellation de l'ODSTA et des organisations nationales, auprès des instances nationales, régionales et internationales.
• Activités	Identification et formation des experts de l'organisation nationale	Participation permanente de l'ODSTA, comme organisation régionale et de certaines organisations nationales, à des réunions de préparation ou de prise de décisions sur des politiques économiques et/ou sociales au niveau régional et international.

• Résultat 6	Existence d'une banque de données sur la situation de l'emploi et de la pauvreté au sein des pays des grands lacs	
• Activités	Enquêtes Élaboration des états de lieux sur l'emploi et la pauvreté Rencontre d'experts en vue de produire des rapports sous régionaux	
• Résultat 7	Des animateurs et délégués venant de l'économie informelle sont formés pour mieux organiser et agir dans l'économie informelle avec les travailleurs de ce secteur	Syndicalisation et organisation des travailleurs du secteur informel au niveau régional
• Activités	Séminaires de formation	Mobilisation et structuration des syndicats des travailleurs dans le secteur informel. Au Congo : Trois journées de sensibilisation et de renforcement des capacités d'action dans le secteur informel.
• Résultat 8	Une grande partie des travailleurs de l'économie informelle seront sensibilisés par rapport à leurs droits et ils seront représentés vis-à-vis des instances politiques par la CSC Congo.	Syndicalisation et organisation des travailleurs du secteur informel au niveau régional
• Activités	Campagne de sensibilisation Organisation des travailleurs de l'économie informelle	Mobilisation et structuration des syndicats des travailleurs dans le secteur informel. Au Congo : Trois journées de sensibilisation et de renforcement des capacités d'action dans le secteur informel.

Annexe 9: La complémentarité IFSI/FOS

	IFSI (programme triennal)	FOS (programme quinquennal)
Objectif global	Développement et consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit par le biais du renforcement des syndicats partenaires	Un contre pouvoir qui permet aux couches les plus pauvres de la société d'obtenir leurs droits socio-économiques et politiques
Objectif spécifique	Amélioration des conditions de travail dans le sud par le renforcement du contre-pouvoir syndical	Soutien au renforcement des organisations qui font valoir les droits des plus pauvres
Résultat 1	Le travail syndical est renforcé	Les partenaires peuvent mettre à l'ordre du jour des thèmes importants à négocier afin d'obtenir des droites socio-économiques Les partenaires ont réussi à négocier dans l'intérêt dans leur public cible. Les aspects administratif et organisationnels ont été améliorés. Ils sont en mesure de faire des propositions bien développées Ils peuvent élaborer des cadres juridiques professionnels
Activités	Décentralisation Création d'un syndicat	
Résultat 2	Les syndicats ont mené une action participative dans leur pays	Les partenaires peuvent mobiliser leurs adhérents
Activités		
Résultat 3	Les syndicats ont plus activement participé dans les structures internationales	
Activités		
Résultat 4	Les syndicats sont actifs dans leur pays dans la lutte contre le SIDA	

Activités		
Résultat 5	Les travailleurs au sein de la FGTB sont plus conscients des l'importance et ont acquis une meilleure connaissance des actions menées en matière de solidarité internationale	
Activités		

Annexe 10: La complémentarité IFSI/FOS

	IFSI (plan d'action 2005)	FOS(programme quinquennal)
Résultat 1	Les fédérations d'Ica, Arequipa et Cuzco ont amélioré leur capacité de formulation et de défense des propositions régionales	
Activités	3 formations (techniques d'analyse, processus de décentralisation, formulation de propositions de défense des droits du travail, stratégie visant à faire figurer les points à l'agenda public) 1 conférence	Formation sur le marché du travail national et sur la démocratie Conférences organisées CGTP dans lesquelles les dirigeants syndicaux et les décideurs politiques sont informés sur les stratégies en matière de marché de l'emploi et démocraties
Résultat 2	Les fédérations d'Ica, Arequipa et Cuzco ont amélioré leurs systèmes de planification, de suivi et d'évaluation	
Activités	Atelier d'évaluation Suivi par le coordinateur national	
Résultat 3	A la fin de l'action, des mécanismes de communication entre la CGT et les bases syndicales ont été établis	
Activités	Rédaction et distribution du 4 ^{ème} bulletin d'information syndicale	
Résultat 4	La fédération d'Arequipa a mis sur pied des plans de diversification et d'accroissement des revenus	
Activités	Formation d'une commission de travail pour la réalisation d'un inventaire des sources possibles et	

	sélection des participants Atelier « Production de stratégie » Assemblée pour présenter la stratégie	
--	--	--

Annexe 11: Logique d'intervention des programmes

IFSI	IEOI	MIS
Objectif général (plan d'action 2003)	Objectif général (programme 2003-2005)	Objectif général (plan d'action 2003)
Lutte contre les causes de la pauvreté par le renforcement de la justice sociale	<p>Renforcer la capacité des syndicats en matière de formulation et de défense des alternatives pour la politique socio-économique des entreprises, secteurs et instances gouvernementales au niveau national et sous régional.</p> <p>Mettre en œuvre des programmes de formation. Internationale.</p> <p>Informé et sensibiliser la base au Nord</p>	<p>Le développement humain durable</p> <p>Les initiatives vis-à-vis du soutien aux organisations syndicales locales sont orientées vers l'amélioration de leur indépendance et de leur autonomie et donc de la durabilité.</p>
Objectifs spécifiques (plan d'action 2003)	Objectifs spécifiques (programme 2003-2005)	Objectifs spécifiques
Les conditions de vie et de travail dans le Sud sont améliorées par le renforcement du contre-pouvoir syndical	<p>Renforcer les syndicats nationaux</p> <p>Les mouvements syndicaux doivent être renforcés au niveau organisationnel et au niveau du contenu. Ceci leurs permettront de défendre les intérêts des travailleurs à tous les niveaux.</p> <p>Développement économique humain</p> <p>Les organisations devront contribuer à la formulation de modèles économiques alternatifs.</p>	L'amélioration des conditions de vie et de travail des travailleurs par le renforcement institutionnel des syndicats locaux.

	<p>Dialogue social Une plus grande intégration des syndicats dans les structures du dialogue social.</p> <p>Développement régional Le programme doit contribuer à une amélioration qualitative du développement en sa totalité.</p> <p>Stimuler la bonne gouvernance au niveau régional et mondial. Lancer des initiatives à différents niveaux. A titre d'exemple : la formation de responsables syndicaux dans un cadre internationale et la rédaction d'études spécifiques.</p>	
<p>Choix stratégiques (plan d'action 2003)</p>	<p>Choix stratégiques (programme 2003-2005)</p>	<p>Choix stratégiques</p>
<p>Les syndicats partenaires agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio-économiques au niveau national privé et public en faveur du travail décent</p> <p>Les syndicats partenaires et la FGTB agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio-économiques au niveau international en faveur d'un travail décent.</p> <p>Les travailleurs sont sensibilisés à l'action de la coopération syndicale internationale de la FGTB.</p> <p>Les processus de</p>	<p>Fournir une aide structurelle aux partenaires pour qu'ils puissent développer une capacité d'action et d'analyse pour formuler des alternatives concrètes et constituer un contre-pouvoir.</p> <p>Permettre aux organisations nationales de participer et de peser durant le dialogue social et autres situations de négociation.</p> <p>Mettre les résultats à disposition des formateurs pour organiser des séminaires pour débattre de ces résultats.</p> <p>Les résultats doivent</p>	<p>Le programme attache une grande importance à l'élément égalité homme femmes et à l'élément ethnique. Le programme se focalise sur les responsables syndicaux qui sont actifs sur le terrain. Ceci doit faciliter la transition vers le groupe cible indirecte (les employés et les chercheurs d'emplois). Les moyens pour atteindre les objectifs sont les suivants : le renforcement des capacités, l'information et la formation.</p>

participation et d'appropriation de la méthodologie d'intervention ont été renforcés et sont mieux maîtrisés tant entre le Nord et le Sud qu'au sein des actions individuelles.

faciliter la concertation internationale et le développement de stratégies pour les mouvements syndicaux internationaux.

Annexe 12 : Lien entre choix stratégiques et actions

- **IFSI**

- **MSI**

Choix stratégiques	Projets mis en place et objectifs attendus
<p>Choix n°1 : Les syndicats partenaires agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio économiques au niveau national privé et public en faveur du travail décent.</p>	<p>INDE / ITPF Un ITPF efficient, dynamique et durable devient la voix des professionnels TIC et défend leurs intérêts.</p> <p>COLOMBIE / FENSUAGRO/USO Les droits humains et syndicaux, ainsi que la démocratie sociale, sont mieux traités dans les organes de concertation nationaux par rapport aux problèmes économiques.</p> <p>RWANDA Renforcement du syndicalisme de base dans les provinces</p> <p>RWANDA Renforcement des capacités des cadres syndicaux régionaux</p> <p>CUBA Amélioration du niveau de préparation des travailleurs-syndicalistes en termes d'administration et de gestion d'entreprises</p>
<p>Choix n°2 : Les syndicats partenaires et la FGTB agissent plus efficacement sur les décisions politiques et socio économiques au niveau international en faveur du travail décent.</p>	<p>ACTION REGIONALE EN AFRIQUE Accroître l'influence de l'ORAF/CISL et de ses affiliés dans neuf pays africains vis-à-vis du NEPAD5 et des CSLP6. > Les syndicats ont participé et ont influencé la formulation des décisions socio économiques, notamment celles du NEPAD et des CSLP à travers un dialogue social renforcé.</p>
<p>Choix n°3 : Les travailleurs sont sensibilisés à l'action de la coopération syndicale internationale de la FGTB.</p>	<p>SENSIBILISATION EN BELGIQUE Le niveau d'information, de sensibilisation et de mobilisation du public cible (militants, représentants, public...) est amélioré.</p>
<p>Choix n°4 : Les processus de participation et d'appropriation de la méthodologie d'intervention ont été renforcés et sont mieux maîtrisés tant entre le Nord et le Sud qu'au sein des actions individuelles.</p>	<p>BENIN L'effectif des « travailleuses dans l'économie informelle » a augmenté dans les syndicats affiliés à la CSA – Bénin.</p> <p>APPUI A DES ACTIONS DE PLAIDOYER DANS DES REUNIONS INTERNATIONALES EN SOUTIEN AUX SYNDICATS DU SUD Le plaidoyer de la FGTB dans ces réunions a renforcé les syndicats du sud et leur cause pour construire une mondialisation centrée sur l'être humain, qui respecte la dignité de tous et leur accorde une valeur égale.</p>

Choix stratégiques	Objectifs spécifiques des programmes mis en œuvre
<p>« Le programme attache une grande importance à l'élément égalité hommes/femmes et à l'élément ethnique. Le programme se focalise sur les responsables syndicaux qui sont actifs sur le terrain. Ceci doit faciliter la transition vers le groupe cible indirecte (employés et chercheurs d'emplois). Les moyens pour atteindre les objectifs sont les suivants : le renforcement des capacités, l'information et la formation ».</p>	<p>AFRIQUE DU SUD Renforcer les structures de SATAWU afin de minimiser l'impact du VIH/SIDA dans le secteur des services (notamment petits commerces)</p> <p>RDC Renforcement de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'UNTC (Union nationale des travailleurs du Congo)</p> <p>CONGO BRAZZA Renforcement institutionnel de la COSYLAC (Confédération des Syndicats autonomes du Congo) par le recrutement et la formation de syndicalistes de terrain</p> <p>BURUNDI Renforcement des capacités des délégués syndicaux de terrain de la COSYBU (Confédération syndicale du Burundi) par la sensibilisation à la problématique du SIDA en milieu professionnel.</p>

• **IEOI**

Choix stratégiques définis par le syndicat	Objectifs des projets menés en Afrique Australe (SADC), en Afrique de l'Ouest (CE-DEAO), Afrique centrale (CE-MAC), Afrique du Nord (UMA), Asie du Sud (SAARC) et Asie du Sud Est (ASEAN) (à vérifier)	Objectifs des projets menés en Afrique région des Grands Lacs (CEPGL)	Objectifs des projets menés dans le MERCOSUR (CTCS), Amérique Centrale (CCT) Région Andine (CSTA), Caraïbes (CTC)
Choix n°1 : Fournir une aide structurelle aux partenaires pour	Augmenter la capacité des syndicats pour développer des	Renforcer les capacités des cadres syndicaux pour	Promouvoir et renforcer la participation des organisations

<p>qu'ils puissent développer une capacité d'action et d'analyse pour formuler des alternatives concrètes et constituer un contre pouvoir.</p> <p>Choix n°2 : Permettre aux organisations nationales de participer et de peser durant le dialogue social et autres situations de négociation.</p>	<p>alternatives concernant le développement humain durable et la bonne gouvernance.</p> <p>Renforcer leur présence et participation dans les différents lieux de dialogue concernant ces politiques et les programmes au niveau national et sous régional.</p>	<p>qu'ils puissent analyser les différents accords et politiques de développement, formuler des alternatives, suivre leur application et créer les mécanismes et réseaux nécessaires pour participer dans les différents forums aux niveaux nationaux et sous régionaux (accords de Cotonou, Accord de partenariat économique, négociations de l'OMC, et les programmes des institutions de</p>	<p>syndicales dans le processus d'intégration économique et sociale dans la sous région.</p>
--	--	---	--

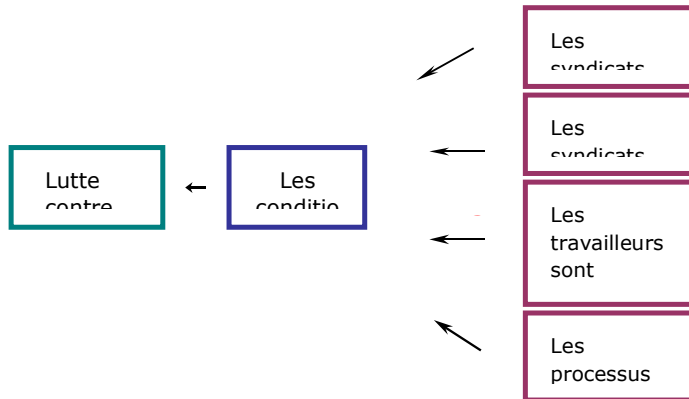
Annexe 13 : La cohérence interne : schémas synthétiques

IFSI

Objectif global

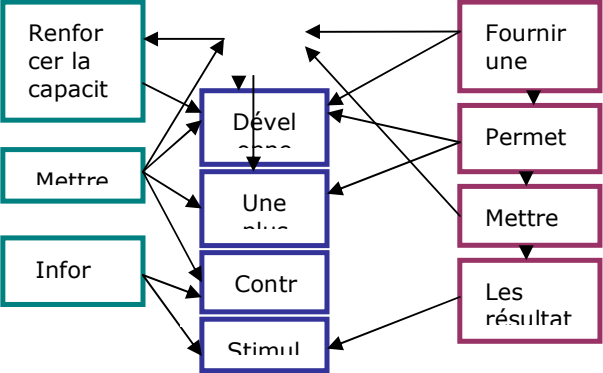
Objectif spécifique

Choix stratégiques



IEOI

Objectifs globaux



Objectifs spécifiques

Renforcer les syndicats nationaux au niveau organisationnel et du contenu.

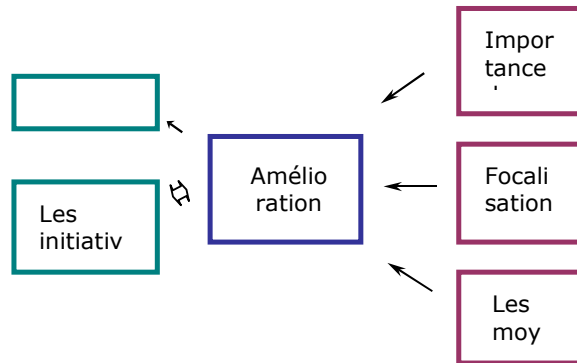
Choix stratégiques

MSI

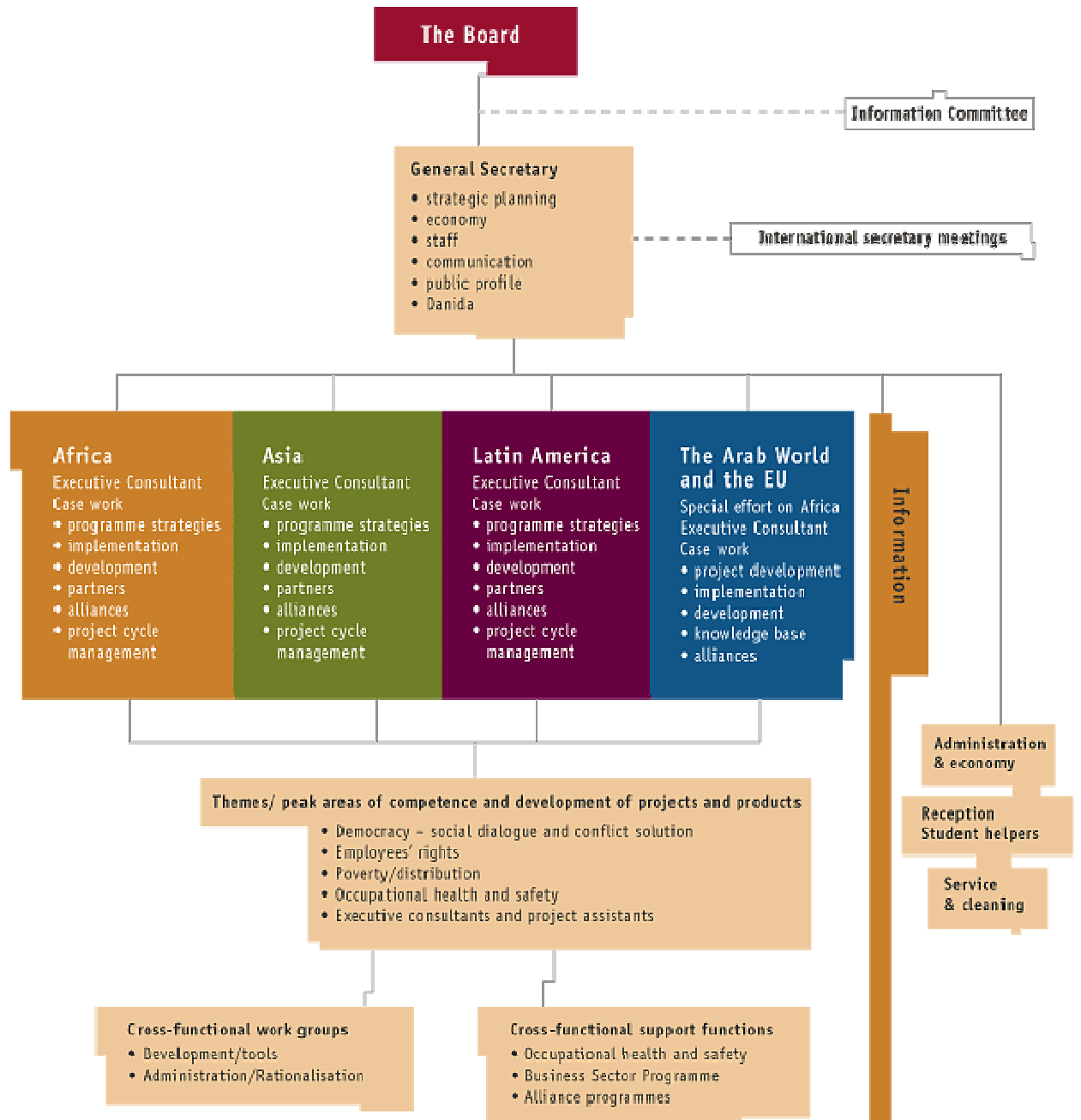
Objectifs
globaux

Objectif
spécifique

Choix
stratégiques



Annexe 14 : Schéma organisationnel du Conseil LO/FTF



Annexe 15 : Formulaire type de demande de candidature mis en place dans le cadre des Lignes Directrices adoptées par les syndicats nordiques et hollandais

APPLICATION FORM SASK

APPLICATION FORM

Country/project name:

Project No. (if any):

Implementing organisation:

Approving (National Req. Org.):

Project period (years):

Application period:

1. Application; Executive summary
2. Application; General information
3. Application; Statistics
4. Application; Project Proposal¹
 - 4.A Project Identification
 - 4.B Strategy for Project Intervention
 - 4.C Budget and Institutional Framework (preconditions)
 - 4.D Input, Work plan and Timetable (implementation planning)
 - 4.E Reporting, Monitoring and Evaluation (guidelines)

ANNEX: Project Planning Matrix

¹ The numbers in this section of the Application Form refer to the corresponding planning elements in the Handbook of Participatory Project Planning part 2. If other planning methods have been used to compile the information asked for in the Application form, then this should be indicated in the application.

2. GENERAL INFORMATION (CONTINUATION)

INTERNATIONAL ORGANISATION – REGIONAL LEVEL

Name:
Address:
Postal address:
Tel no:
Fax no:
E-mail:
Contact person 1
Contact person 2
Website:
Name of Bank:
Address of Bank:
Account no:

FIELD ORGANISATION – FOR EACH PARTICIPATING ORG

Name:
Address:
Postal address:
Tel no:
Fax no:
E-mail:
Contact person 1:
Contact person 2:
Website:
Name of Bank:
Address of Bank:
Account no:

3. STATISTICS

FIELD ORGANISATION

Membership in field organisation

Potential:

Actual membership:

Thereof women:

Baseline information on membership:

Gender Distribution in decision-making Structure (Female percentage)

Federative level:

Union level:

Branch level:

Subscriptions and other Sources of income

Federative Level Union Level Branch Level

Monthly member dues:

Sum of Monthly income from dues:

Other regular income:

Please note that statistics like the above are required for all participating field organisations.

4. PROJECT PROPOSAL (CONTINUATION)
4 C INSTITUTIONAL FRAMEWORK
REF. HANDBOOK § 5.1 (END)

Institutional Framework

- ▶ *Include the summary derived from analysing the institutional framework* (14)

4. PROJECT PROPOSAL (CONTINUATION)
4 D. INPUT, BUDGET, WORK PLAN AND TIMETABLE
REF. HANDBOOK § 5.2

Inputs: Overview

(15)

Detailed level budget

- ▶ Complete the format with information derived from costs analysis (16)

Budget summary

- ▶ Complete the format with information derived from the detailed level budget (16)

Work plan and timetable

- ▶ *Include the work plan and timetable of the activities* (17)

4. PROJECT PROPOSAL (CONTINUATION)

4 E. MONITORING AND EVALUATION
ref. Handbook § 5.3

Monitoring

- ▶ *Include summary on organisation of monitoring activities (including reporting)* **(18)**

Evaluation

- ▶ *Include summary on organisation of evaluation activities* **(19)**