



Maintenant et demain
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons

Évaluation du Programme de financement du travail – volet Travail et commerce international et volet Santé et sécurité au travail

14 mars 2017



Programme de financement du travail : volet Travail et commerce international - Rapport provisoire

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne sur le site canada.ca/publiccentre-EDSC.

Ce document est aussi offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC ou DAISY) auprès du 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2017

Pour des renseignements sur les droits de reproduction :
droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca

PDF

N° de cat. : Em8-33/1-2017F-PDF
ISBN : 978-0-660- 09278-2

EDSC

N° de cat. : SP-1150-08-17F

Non classifié
RDVO

***Évaluation du Programme de financement du travail –
volet Travail et commerce international et
volet Santé et sécurité au travail***

Rapport provisoire

***Direction de l'évaluation
Direction générale des politiques stratégiques et de service
Emploi et Développement social Canada***

14 mars 2017

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	I
SOMMAIRE	1
1.0 INTRODUCTION	3
1.1 CONTEXTE DU PROGRAMME DE FINANCEMENT DU TRAVAIL.....	4
<i>VOLET TRAVAIL ET COMMERCE INTERNATIONAL</i>	4
<i>VOLET SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL</i>	5
2.0 CONSTATATIONS	7
2.1 VOLET TRAVAIL ET COMMERCE INTERNATIONAL.....	7
2.2 VOLET SANTÉ ET SÉCURITÉ AU TRAVAIL.....	13
ANNEXE 1 – LE MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME DE FINANCEMENT DU TRAVAIL	16
ANNEXE 2 – PROJETS DU VOLET TRAVAIL ET COMMERCE INTERNATIONAL	17
ANNEXE 3 – RENSEIGNEMENTS FINANCIERS SUR LE VOLET TRAVAIL ET COMMERCE INTERNATIONAL	19

SOMMAIRE

Ce rapport provisoire présente les résultats de l'évaluation de deux volets du Programme de financement du travail (PFT) : Travail et commerce international (TCI) et Santé et sécurité au travail – Subventions (SST-S). Les évaluations couvrent la période allant d'avril 2012 à mars 2016 et se concentrent sur la mesure dans laquelle les projets financés par les subventions du PFT correspondent aux besoins des intervenants, atteignent les extrants propres au projet et les résultats immédiats et contribuent aux résultats attendus du programme. Les résultats préliminaires d'un examen de documents relatifs au PFT et de dossiers de projets démontrent que les subventions produisent la majorité, voire la totalité, des extrants attendus et atteignent généralement leurs résultats immédiats. Les résultats finaux présentés pour les subventions de SST sont fondés sur un examen de documents et de dossiers et sur des entrevues auprès d'informateurs clés. Les projets de SST-S produisent également, de façon générale, leurs extrants et résultats immédiats attendus.

Le Programme de financement du travail doit contribuer à l'établissement de milieux de travail sécuritaires, équitables et productifs et à des relations de travail coopératives au Canada et à l'échelle internationale. Plus particulièrement, le volet Travail et commerce international doit aider le Canada à respecter ses engagements en vertu des accords de travail internationaux, en plus d'aider les pays partenaires du Canada à respecter les droits des travailleurs et les principes en la matière qui sont mondialement reconnus. Le volet Santé et sécurité au travail – Subventions doit contribuer à accroître les connaissances et la capacité à traiter les problèmes en matière de santé et sécurité au travail et à harmoniser les normes dans l'ensemble du Canada. La moyenne des subventions annuelles versées par le programme, de 2011-2012 à 2015-2016, était d'environ 1,25 million de dollars pour le volet TCI et de 64 250 \$ pour le volet SST-S.

Cette évaluation est réalisée conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui stipulent que cette dernière doit être terminée au plus tard en avril 2017. Les résultats additionnels concernant le rôle du volet Travail et commerce international dans le soutien des dispositions touchant la main-d'œuvre évoquées dans le cadre d'accords de libre-échange du Canada seront présentés dans une évaluation plus exhaustive des Affaires bilatérales et régionales du travail au printemps 2017.

Résultats préliminaires du volet Travail et commerce international

Dix-sept projets ont été financés entre avril 2012 et mars 2016. En matière de pertinence, les subventions cadrent habituellement de façon adéquate avec les priorités et les extrants attendus du programme et de l'ensemble du Ministère, ainsi qu'avec les normes, les

droits et les principes internationaux relatifs au travail. Les subventions continuent également de correspondre aux besoins des pays partenaires. Seize des dix-sept subventions ont financé des activités de renforcement des capacités afin d'aider les pays partenaires aux prises avec des problèmes précis liés à la main-d'œuvre, et elles cadraient toutes avec au moins un droit ou principe international relatif au travail. Le dix-septième projet a financé de la recherche sur les accords de travail internationaux, ce qui concorde avec les extraits prévus du volet.

En ce qui concerne le rendement, les onze projets terminés avant décembre 2016 ont atteint la majorité, voire la totalité, des résultats et des extraits attendus. À moyen et long terme, tous les projets terminés ont permis d'établir des conditions qui pourraient mener à des améliorations dans la situation des travailleurs des pays partenaires, mais, comme dans le cas de beaucoup de projets de développement, il est difficile d'attribuer des retombées importantes directement à de si petites subventions. La portée et les résultats attendus des projets peuvent parfois évoluer en raison d'un contexte changeant ou de difficultés à mobiliser des intervenants dans les pays partenaires. Le suivi des résultats attendus et atteints par projet représente un défi puisque le programme n'est pas doté d'une base de données qui rassemble de façon systématique les mises à jour et les résultats des projets au même endroit. La durabilité des résultats pose aussi un défi pour la plupart des projets de soutien technique. Or, pour six des onze projets terminés on a rapporté ou démontré de fortes probabilités de résultats durables, et on a rapporté que les cinq autres projets avaient produit au moins une composante du projet susceptible d'être durable.

Constatations relatives au volet Santé et sécurité au travail

Deux projets ont obtenu du financement par l'entremise de ce volet entre avril 2012 et mars 2016. Les données tirées des documents sur le programme et des entrevues avec des informateurs clés démontrent que les subventions ont produit ou produisent les résultats attendus. En date de l'exercice financier de 2014-2015, le premier projet avait permis d'acquérir et de mettre en commun des connaissances, ainsi que d'harmoniser les normes de santé et sécurité au travail en établissant douze normes au moyen d'un processus de développement auquel ont participé plusieurs intervenants, y compris les provinces et les territoires. Six de ces normes de travail ont également été publiées sur un site Web géré par le bénéficiaire. La publication des autres normes devrait se faire d'ici 2019. L'autre subvention était destinée à un projet de recherche qui a permis d'acquérir des connaissances sur les différents facteurs à prendre en considération afin d'augmenter la santé et la sécurité pour tous les nouveaux travailleurs, et en particulier pour les jeunes travailleurs. Cette recherche a été présentée à des représentants de groupes d'employés et d'employeurs régis par le gouvernement fédéral et œuvrant dans des secteurs à risque élevé (p. ex., transport, communications et expédition).

1.0 Introduction

En avril 2012, toutes les subventions et contributions du Programme du travail ont été intégrées dans un ensemble de modalités unique au sein d'un seul programme : le Programme de financement du travail (PFT). Le programme permet au gouvernement du Canada de respecter ses engagements et d'aborder les problèmes relatifs au travail au pays et ailleurs dans le monde dans un contexte de commerce et de mondialisation.¹ Ultiment, le programme doit contribuer à l'établissement de milieux de travail sécuritaires, équitables et productifs ainsi que de relations de travail marquées par la coopération au Canada et à l'échelle internationale (voir le modèle logique du PFT à l'annexe 1).

Le rapport présente les résultats de l'évaluation de deux volets de financement du programme : Travail et commerce international (TCI) et Santé et sécurité au travail – Subventions (SST-S). Le rapport vient répondre aux exigences en matière d'examen de la pertinence et du rendement du programme. Il porte plus particulièrement sur les dix-sept subventions du volet Travail et commerce international et les deux subventions du volet Santé et sécurité au travail versées depuis la création du PFT en avril 2012 jusqu'en mars 2016. Étant donné la faible valeur pécuniaire du programme², l'équipe responsable de l'évaluation s'est concentrée sur la pertinence des projets subventionnés par rapport aux priorités du programme, du Ministère et du gouvernement; sur la correspondance entre les projets, les résultats attendus des volets de financement et les responsabilités des programmes auxquels ils sont rattachés³; ainsi que sur la réalisation des extrants et des résultats propres aux projets. Les répercussions à moyen et à long terme du volet Travail et commerce international ont été évaluées dans la mesure du possible. Toutefois, les subventions étaient trop modestes pour déterminer avec certitude l'impact qu'elles ont eu sur la compétitivité du Canada à l'échelle internationale ou sur la situation des travailleurs des pays partenaires. Le rapport présente des résultats préliminaires fondés sur une étude de documents relatifs au programme ainsi que sur les dossiers des projets. Les résultats finaux feront partie de l'évaluation du programme Affaires bilatérales et régionales du travail qui sera terminée au printemps 2017.

¹ Pour de plus amples renseignements sur l'objectif du Programme, veuillez consulter les modalités les plus récentes du volet Travail et commerce international à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/services/financement/travail-commerce-international-avis.html>.

² Selon les chiffres fournis par la Direction générale du dirigeant principal des finances pour 2012-2013 jusqu'à 2015-2016, le total réel des dépenses liées aux subventions représentait en moyenne 1,25 million de dollars par exercice financier pour le volet TCI et 64 250 \$ par exercice financier pour le volet SST-S.

³ Le volet Travail et commerce international est rattaché à Affaires internationales et intergouvernementales du travail du Programme du travail et, principalement, à la division Affaires bilatérales et régionales du travail. Quelques subventions relèvent de la division Affaires multilatérales du travail. Quant au volet Santé et sécurité au travail – Subventions, il est rattaché au programme Santé et sécurité au travail.

Le volet Santé et sécurité au travail – Subventions, qui est un plus petit volet, a été évalué en fonction de la réalisation des activités des projets, des extraits et des résultats immédiats. Le rapport présente les résultats finaux provenant d'une étude de documents et de dossiers, ainsi que de diverses entrevues avec des informateurs clés.

1.1 Contexte du Programme de financement du travail

Le Programme de financement du travail (PFT) est un programme de subventions et de contributions créé afin de rassembler toutes les subventions et contributions du Programme du travail et de les gérer selon un seul ensemble de modalités. À l'origine, le programme comportait trois volets de financement : Partenariat syndical-patronal, Travail et commerce international (TCI) et Santé et sécurité au travail et Prévention des incendies⁴. Toutefois, le gouvernement a mis un terme au financement du volet Partenariat syndical-patronal et aux subventions pour la prévention des incendies peu après la création du PFT. En 2014-2015, le Programme d'équité en matière d'emploi a introduit le volet Possibilités en milieu de travail : Éliminer les obstacles à l'équité⁵. Le nouveau volet sera évalué avec le programme auquel il est rattaché, ce qui laisse deux volets à couvrir dans cette évaluation. Les résultats attendus varient d'un volet à l'autre, mais ils visent tous deux à contribuer à l'établissement de milieux de travail sécuritaires, équitables et productifs et de relations de travail fondées sur la coopération au Canada et à l'échelle internationale. L'annexe 1 présente le modèle logique du PFT.

Volet Travail et commerce international

Les subventions et contributions visant à soutenir les négociations et la mise en œuvre d'accords de travail relatifs au commerce constituaient, au départ, un volet du programme Travail et commerce international créé en 2004-2005. Au fur et à mesure que le Programme du travail a commencé à centraliser la gestion de toutes ses subventions et contributions, la portée du volet Travail et commerce international a été restreinte, et les subventions restantes ont été intégrées au Programme de financement du travail en tant que volet Travail et commerce international. De 2012-2013 à 2015-2016, le budget

⁴ Il existait deux subventions pour la prévention des incendies qui atteignaient un total annuel de 26 000 \$: Prévention des incendies du Canada (7 000 \$) et Organismes de sécurité-incendie (19 000 \$). Ces subventions ont été coupées en 2013-2014 lorsque la responsabilité de la prévention des incendies est passée à Sécurité publique Canada.

⁵ Il s'agit d'un programme de subventions et de contributions allant jusqu'à 500 000 \$ destiné à aider les employeurs soumis à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* dans leurs efforts pour améliorer la représentation des groupes désignés.

annuel moyen pour le volet était de 1 253 291 \$⁶.

Affaires bilatérales et régionales du travail est responsable de la négociation et de la surveillance des dispositions touchant le sujet de la main-d'œuvre stipulées dans les accords de libre-échange. Les subventions versées dans le cadre de ce programme servent à faciliter les négociations ou à aider les partenaires du Canada à respecter les engagements pris en vertu des Accords de coopération dans le domaine du travail (ACT) ou des Chapitres sur le travail des accords de libre-échange (CTALE). Ces accords comprennent une section qui précise les modes et zones de coopération technique entre les parties. Ces sections régissent le type de projets pouvant être soutenus et, par conséquent, déterminent le type de soutien technique financé par les subventions. Affaires bilatérales et régionales du travail était responsable de quatorze subventions en date de mars 2016. Les trois autres subventions relevaient d'Affaires multilatérales du travail, qui a utilisé les subventions pour financer des activités de coopération avec la Chine en matière de travail en vertu de deux protocoles d'entente liés aux travailleurs.

Volet Santé et sécurité au travail

Le volet Santé et sécurité au travail vise à contribuer aux objectifs en matière de prévention en santé et sécurité dans les milieux de travail de compétence fédérale, lesquels sont liés à l'objectif du *Code canadien du travail* (Partie II). À l'origine, deux subventions annuelles ont été approuvées en 1959 et modifiées en 1986 : la subvention Santé et sécurité au travail (15 000 \$) et la subvention Organisme rédacteur de normes (12 000 \$). Ces subventions n'ont pas été rajustées en fonction de l'inflation. En avril 2012, à la création du Programme de financement du travail, les modalités pour les subventions relatives à la santé et à la sécurité au travail ont été remplacées par les nouvelles modalités du PFT et les deux subventions ont cessé d'exister sous leur nom précédent. L'Association canadienne de normalisation a signé un accord avec Emploi et Développement social Canada (EDSC) afin de recevoir des subventions pour une période de cinq ans (135 000 \$ au total), à compter de 2013-2014. Les subventions visaient à soutenir les projets en cours de l'organisme afin de diffuser les connaissances et d'harmoniser les systèmes de santé et sécurité au travail dans l'ensemble des administrations canadiennes. Toutefois, il est important de noter que les contributions d'Emploi et Développement social Canada aux projets ne représentent qu'une petite partie du financement total (environ 8,6 % de mars 2013 à mars 2018). Les résultats finaux de l'accord quinquennal ne sont pas encore disponibles, puisque le projet est toujours en cours.

⁶ Les renseignements financiers pour 2016-2017 ne sont pas encore disponibles puisque les subventions pour un exercice financier donné sont habituellement versées au cours du dernier trimestre.

En plus de ces subventions pluriannuelles, le budget de 2015-2016 du volet comprenait une subvention unique d'un montant de 174 102 \$ visant à soutenir un projet de collaboration entrepris par les dirigeants de Parachute, un organisme qui travaille à la prévention des blessures. L'objectif de ce projet était de cerner et de corriger les problèmes de santé et sécurité au travail spécifiques aux jeunes travailleurs. L'accord unique avec les dirigeants de Parachute a permis d'effectuer de la recherche sur les facteurs pouvant mener à des accidents et des maladies. La présente évaluation a examiné les extraits de ce projet.

2.0 Constatations

Les constatations sont divisées en deux parties (une pour chaque volet) et présentées en fonction des questions d'évaluation approuvées par le comité d'évaluation ministériel (désormais le Comité de mesure du rendement et d'évaluation) en décembre 2015.

2.1 Volet Travail et commerce international

Les projets du volet Travail et commerce international (TCI) sont-ils conformes aux priorités du gouvernement en matière de maintien des droits et des principes internationaux en matière de travail?

Les approbations de chaque projet et les documents de planification pour tous les projets montrent une conformité entre les résultats attendus du projet, les réalisations attendues et le mandat d'EDSC. Le volet TCI appuie la priorité du Programme du travail consistant à offrir une assistance technique aux pays avec lesquels le Canada a négocié, ou négocie, une entente sur les normes du travail. Il soutient également les priorités plus génériques du gouvernement en matière de commerce et de relations internationales, dont le programme commercial progressiste.

Par ordre de priorité, les projets sont financés d'abord dans les pays partenaires, ensuite dans les pays où des négociations sont en cours ou ont été conclues, et enfin dans les pays d'importance ou d'intérêt national. Seize projets ont aidé le Canada à respecter ses engagements en vertu des ententes qu'il a signées avec les pays partenaires, comme le montre l'annexe 2. Huit projets ont soutenu des projets d'assistance technique dans des pays avec lesquels le Canada a déjà conclu une entente; quatre projets ont été entrepris dans des pays avec lesquels des négociations étaient en cours ou avaient été conclues⁷; et un projet visait à réaliser des activités dans deux pays, dont l'un avait déjà signé une entente avec le Canada (l'autre avait récemment conclu des négociations). Les trois autres projets soutenaient des activités de coopération avec la Chine. Le seul projet qui ne respectait pas un engagement précis envers un pays partenaire était un projet de recherche sur l'efficacité des ententes sur le travail, menée par l'Organisation internationale du Travail (OIT).

⁷ Dans un cas où une entente conclue risquait de ne pas être ratifiée, les Affaires bilatérales et régionales du travail ont conçu un cadre de coopération en matière de travail avec l'un des pays partenaires participant aux négociations. Ce cadre décrivait les problèmes liés au travail qui pouvaient être traités par l'entremise d'activités de coopération, y compris des projets d'assistance technique liés au travail. Ce cadre a été signé le même mois qu'un projet a été approuvé avec le pays partenaire.

Chacun des seize projets propres à un pays visait des résultats conformes aux normes internationales du travail de l'OIT et à l'Agenda pour le travail décent. Parmi eux, quatorze projets comptaient des résultats conformes à la *Déclaration de l'Organisation sur les principes et droits fondamentaux au travail* de 1998, tandis que trois faisaient aussi partie du programme *Better Work* de l'OIT. Ces éléments indiquent que les projets sont généralement conformes aux priorités du gouvernement en matière de maintien des droits et des principes internationaux en matière de travail reconnus à l'échelle internationale.

Les projets financés par l'entremise du volet TCI ont-ils atteint les résultats attendus?

Des 17 projets, six ont progressé vers l'atteinte de tous les résultats. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017* d'EDSC, on considère qu'un projet du volet TCI a été mis en œuvre avec succès si 85 % des objectifs du projet ont été pleinement ou partiellement atteints. Les onze projets achevés en décembre 2016 ont atteint des résultats partiels ou complets et, dans l'ensemble, ils répondaient à cette définition du succès. De plus, quatre des six projets en cours avaient déjà atteint le rendement ou les résultats escomptés ou avaient mis en œuvre des activités ou encore étaient sur le point de le faire. D'après les rapports portant sur les deux autres projets, ceux-ci ont subi des retards. Selon les rapports rédigés par des organismes de mise en œuvre, les plus grandes difficultés dans la mise en œuvre d'un projet, telles que le fait de ne pas compléter des activités ou de ne pas atteindre les extrants, les résultats ou les objectifs, résultent souvent d'un manque de mobilisation des intervenants clés ou d'un contexte politique changeant.

Dans quelle mesure le volet TCI a-t-il soutenu les partenaires du Canada pour régler les problèmes liés au travail?

En général, les projets appuient des activités qui contribueront à régler des problèmes liés au travail ou à apporter des améliorations aux lois et politiques du travail, de façon à ce que les partenaires puissent tenir leurs engagements en vertu des ententes qu'ils ont conclues avec le Canada⁸. De manière générale, ces projets répondent aux besoins en matière de travail des pays partenaires. Les conditions de travail et les besoins en matière d'assistance technique des pays partenaires sont toujours énoncés dans les documents d'approbation des projets et les dispositions en matière de financement; ils sont fondés sur des travaux de recherche, des discussions et, dans la mesure du possible, des réunions avec les pays partenaires. D'ailleurs, le processus consistant à évaluer les besoins des

⁸ Il convient de noter que dix projets ont également intégré un dialogue social tripartite comme activité ou extrant du projet, répondant ainsi à une constatation tirée d'une évaluation antérieure du Programme du travail et du commerce international.

partenaires n'est pas toujours présenté clairement dans les dossiers des projets. En 2015, Affaires bilatérales et régionales du travail a lancé un projet pilote auprès de cinq pays partenaires pour produire des rapports de conformité. Ces rapports de conformité soulignent les domaines liés au travail qui ont besoin d'une assistance technique dans les pays partenaires, et peuvent être utilisés comme évaluations formelles des besoins en matière d'assistance technique par l'entremise du Programme de financement du travail.

Des consultations et des échanges directs entre le Canada et ses pays partenaires ont été documentés pour dix projets sur dix-sept. Certains dossiers de programmes et de projets font aussi référence à des échanges plus informels à propos des besoins d'assistance technique pendant des réunions bilatérales, des missions dans des pays partenaires et des réunions de tribunes multilatérales sur le travail, telles que l'OIT⁹.

Les documents d'approbation font quelquefois état de liens avec d'anciens projets et décrivent la mesure dans laquelle le nouveau projet est conforme à l'assistance technique relative au travail achevée ou en cours et en tire parti. Parfois, le degré de coordination entre les donateurs est présenté dans les dossiers de projets; parfois, il est inhérent à la conception des projets (p. ex. projets financés par de larges cadres d'assistance technique, tels que le programme Better Work Vietnam). Néanmoins, ce type de coordination n'est pas documenté clairement pour chaque projet. La coordination avec d'autres donateurs a augmenté ces dernières années. À cet effet, il y a eu notamment des visites dans des pays donateurs partenaires aux fins de coordination ou encore des réunions avec les représentants d'autres pays donateurs pendant des missions dans les pays bénéficiaires. Les organismes de mise en œuvre des projets entreprennent eux aussi une partie du travail de coordination entre les pays bénéficiaires et les donateurs et entre les divers donateurs.

À l'exception d'un projet de recherche, tous les projets ont été conçus pour appuyer une certaine forme de renforcement des capacités dans les pays partenaires. On y trouvait donc des activités telles que la formation des inspecteurs, l'échange de connaissances et l'élaboration d'outils d'inspection. Les activités varient en fonction des groupes d'intervenants visés (c.-à-d. employeurs, employés et fonctionnaires du gouvernement) et des normes de travail précises à gérer (santé et sécurité au travail, travail des enfants, protection des travailleurs migrants, etc.). Les rapports d'étape et les rapports finaux des onze projets achevés en décembre 2016 indiquent que dix projets ont bien avancé dans les activités et extrants de renforcement des capacités. L'autre projet, qui couvrait deux pays, a permis de réaliser des activités de renforcement des capacités dans un pays

⁹ L'OIT mène également ses consultations et ses échanges pour mettre en œuvre des projets d'assistance technique. Voir <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang--fr/index.htm>.

bénéficiaire, mais a connu moins de réussite dans le second pays. La plupart des activités ont été entreprises dans ce dernier, mais une évolution des priorités politiques a nui à la mise en œuvre totale de toutes les activités.

Outre le renforcement des capacités, des activités visant à aider les pays partenaires à maintenir ou à améliorer leurs lois et politiques du travail faisaient également partie de quatre des onze projets achevés. Trois de ces projets ont contribué à l'avancement de changements dans les lois et les politiques. Le quatrième projet répondait à une demande précise d'un pays partenaire. Cependant, vu le manque de soutien politique et bureaucratique du pays partenaire pendant la mise en œuvre du projet, aucun changement n'a pu être apporté aux lois ou aux politiques.

Des prolongations de délais ont été accordées à huit des dix-sept projets à compter de janvier 2017. Ces prolongations ont aidé les projets à terminer leurs activités prévues (ou à en ajouter), lorsqu'il y avait des retards dans l'obtention d'approbations, que les intervenants nationaux n'étaient pas impliqués (en raison, par exemple, d'une évolution du contexte politique) ou que les activités se sont révélées plus difficiles à effectuer que prévu. Même si des documents et des dossiers laissent entendre que les projets achevés ont eu un effet positif sur des problèmes précis liés au travail dans les pays partenaires, la durabilité des résultats des projets n'est pas toujours claire. La mesurabilité des répercussions à long terme et la durabilité des résultats sont des sujets courants dans les projets de financement du développement et d'assistance technique, et ce, pour plusieurs raisons, dont l'évolution des situations politiques et des priorités ministérielles. Les documents d'approbation de dix projets évoquaient explicitement la durabilité potentielle des activités et résultats des projets. Il n'existe aucune preuve de collecte de données pour mesurer les effets à moyen et à long terme des projets, si ce n'est que le rapport d'étape final fourni par l'organisme de mise en œuvre, qui est généralement présenté six mois après le projet.

Aux fins d'évaluation, la durabilité du projet a été prise en compte d'après l'avancée du projet et les rapports finaux. Ainsi, pour six des onze projets achevés en décembre 2016, on a exprimé une forte probabilité de durabilité pour la plupart des éléments du projet. Pour les cinq autres, on a signalé des conditions définies de durabilité dans au moins un élément, mais on a remarqué des domaines de préoccupation possibles à propos de la durabilité des autres aspects du projet.

Dans quelle mesure le volet TCI a-t-il permis au Canada de remplir ses obligations en vertu des ententes internationales sur le travail?

Le volet TCI a permis au Canada de respecter ses engagements envers les pays partenaires en finançant des projets d'assistance technique dans huit pays depuis avril 2012. Les projets sont un moyen pour le Canada de soutenir la mission et les objectifs des

organisations internationales, et les subventions ont permis de financer certains projets, mis en œuvre par l'OIT. Néanmoins, aucun des projets ne soutient directement les opérations d'ordre général des tribunes ou organisations internationales liées au travail.

Y a-t-il des moyens plus efficaces d'obtenir les résultats attendus?

Il s'agit d'un volet de relativement petite envergure, comparativement à d'autres programmes d'assistance technique liés au travail (p. ex. le fonds d'assistance technique du département du Travail des États-Unis ou encore le Programme international pour l'administration de la main-d'œuvre professionnelle, une initiative temporaire financée conjointement par Affaires mondiales Canada et le Programme du travail). Moins d'un équivalent de temps plein (ETP) du Programme du travail est utilisé chaque année pour les projets. Les dépenses de programme directes sont faibles, comparativement aux montants des subventions versées (veuillez consulter l'annexe 3 pour obtenir de l'information financière). Le montant maximal de subvention a été utilisé chaque année dans le cadre de ce volet depuis ses débuts. Pour garantir l'efficacité et une utilisation responsable des fonds, les organismes de mise en œuvre sélectionnés pour fournir les projets doivent respecter certains critères en matière d'expertise liée au travail, de gestion des finances, d'établissement de rapports sur les résultats et de présence sur le terrain. Les fonds inutilisés à l'issue de la mise en œuvre d'un projet par l'OIT peuvent être conservés par l'organisme de mise en œuvre, qui s'en servira pour des projets futurs financés par le Canada, avec l'accord de ce dernier. Sur les douze projets mis en œuvre par l'OIT, deux ont été partiellement financés par des fonds inutilisés au titre de subventions antérieures.

Les leçons apprises des projets terminés sont soulignées ponctuellement dans les notes d'information et dans les rapports de clôture des projets. La plupart des rapports d'étape et des rapports finaux contiennent des leçons apprises pour les mêmes projets et les projets futurs. Les responsables de programme du volet TCI ont adopté une pratique exemplaire : ils sollicitent des projets plutôt que de publier régulièrement des appels de propositions afin de garantir que les projets sont conformes aux objectifs. Une subvention a été accordée à la division de la recherche de l'OIT pour un projet d'enquête sur la conception, la mise en œuvre et les retombées des ententes internationales sur le travail en général. Ce projet a contribué à améliorer la compréhension internationale des ententes sur le travail et de l'assistance technique, et a donné lieu à de nombreux articles et conférences, ainsi qu'à un rapport de recherche final.

En ce qui concerne la surveillance du programme et la mesure du rendement pour améliorer l'efficacité, des données utiles sont disponibles dans les rapports des projets, les rapports des visites sur les sites et les rapports de mission, ainsi que les mises à jour informelles sur la conformité du projet avec les résultats attendus du volet TCI et les réalisations des projets. Les extraits et résultats des projets ne correspondent pas toujours

entre différents rapports, car les projets évoluent au fil du temps. Puisqu'il n'existe pas de base de données formelle sur le rendement, cela entrave la capacité à extraire, à organiser et à mesurer les données tirées des rapports des projets en s'appuyant sur le cadre de mesure du rendement du volet TCI. Cela nuit également à la production de rapports sur les résultats obtenus par le programme. Selon les données financières du programme, un faible niveau de ressources (moins d'un ETP) est nécessaire à l'administration du programme.

Néanmoins, les responsables surveillent régulièrement l'avancement des projets au moyen de mécanismes formels ou informels. Des preuves de surveillance formelle ou informelle par des représentants du programme étaient disponibles pour tous les projets. Ces activités de surveillance ont permis au programme de fournir une orientation et, au besoin, d'apporter des corrections pendant toute la durée de vie des projets. Pour certains projets, cela a permis à l'organisme de mise en œuvre de se concentrer sur l'atteinte de quelques résultats clés attendus, ou de se tourner vers d'autres résultats qui correspondent tout de même à la portée et aux objectifs du projet.

En ce qui concerne la surveillance formelle, selon les dispositions de financement, l'organisme de mise en œuvre du projet doit présenter des plans de mesure du rendement et de mise en œuvre peu de temps après le début du projet, suivis par des rapports d'étape périodiques à des dates ou intervalles précis, ainsi que des rapports finaux dans les six mois suivant l'achèvement du projet. Pour seize projets, tous les rapports d'étape attendus ont été fournis. Le projet restant n'a pas encore soumis ses rapports d'étape formels attendus. Cependant, des notes d'information ont été présentées, accompagnées de points brefs sur les retards. Les rapports finaux qui devaient être rédigés par les organismes de mise en œuvre à l'achèvement des projets sont disponibles pour tous les projets finalisés au plus tard en mars 2016. En ce qui concerne la surveillance plus informelle, le programme recueille des renseignements par l'entremise de mises à jour par courriel et par téléphone, ainsi que par des visites occasionnelles sur place, lorsque des représentants du programme participent à des missions dans des pays partenaires.

À l'automne 2016, des représentants du programme ont commencé à préparer des analyses des rapports d'étape des projets envoyés par les organismes de mise en œuvre. Ces analyses sont plus conformes aux rapports de projets que les modèles normalisés de surveillance des subventions et contributions. Elles résument les rapports des projets d'un point de vue critique et les comparent aux indicateurs de rendement des projets et aux résultats attendus. Elles permettent de plus à l'analyste de réfléchir à des questions de suivi et à d'autres enjeux à surveiller.

Conclusion

Ce rapport présente les constatations initiales concernant la pertinence et le rendement du

volet Travail et commerce international, basées sur un examen des documents relatifs au programme et des dossiers des projets. Des constatations supplémentaires tirées d'entrevues avec des informateurs clés seront intégrées au rapport définitif, afin de les présenter avec les constatations de l'évaluation d'Affaires bilatérales et régionales du travail. Le volet continue de cadrer avec les priorités gouvernementales et ministérielles et contribue à la mise en œuvre des ententes internationales sur le travail qu'a conclues le Canada. Les projets répondent à des besoins manifestes des pays partenaires et ont généralement des répercussions positives sur les problèmes de travail liés au commerce qu'ils ont pour but de régler. Tous les projets contribuent aux résultats attendus du volet, et tous les projets achevés ont atteint des résultats partiels à complets par rapport à des activités, des extraits et des résultats liés aux projets. Cependant, le volet n'est associé à aucune base de données sur le rendement des projets. La mesure des répercussions à long terme et de la durabilité des résultats des projets est un défi auquel tous les programmes de développement et d'assistance technique sont confrontés, y compris celui-ci. En l'absence de données sur le rendement à long terme des projets, une base de données qui effectue le suivi des résultats attendus et atteints de chaque projet pourrait être utile pour donner une vue d'ensemble des contributions du volet au fil du temps et des progrès réalisés pour l'ensemble des projets de chaque pays.

2.2 Volet Santé et sécurité au travail

Les projets financés au moyen des subventions de Santé et sécurité au travail ont-ils produit les résultats attendus?

Même si l'entente de financement avec l'Association canadienne de normalisation se poursuit jusqu'en mars 2018, l'examen des documents et les entrevues suggèrent que les projets sont en voie de réaliser les activités et de produire les résultats à court terme attendus. Conformément à son entente de financement, l'Association canadienne de normalisation a mis en place et tenu à jour des normes de Santé et sécurité au travail couvrant des sujets comme l'ergonomie, les systèmes de gestion, les plateformes de travail élévatoires de même que les casques protecteurs et les chaussures de protection. De plus, l'Association canadienne de normalisation a appuyé l'accessibilité des normes à l'aide du site Web *View Access*, qui permet aux utilisateurs de consulter en ligne les normes de santé et sécurité au travail de l'Association canadienne de normalisation, et ce, sans frais.

En date du 20 février 2015, dix des douze projets sur les normes de travail indiqués dans le plan de travail de 2012-2014 avaient été complétés et étaient accessibles au public. Cinq des projets terminés ont été publiés sur le site Web *View Access*, et les autres normes de travail devaient être publiées à l'été 2016. De plus, des seize projets sur les

normes du travail indiqués dans le plan de travail de 2014-2016, deux ont été terminés et un a été publié. On s'attend à ce que les autres projets soient publiés d'ici 2019.

Le but du projet « Young Workers' Injury Prevention Interventions in Canada » (interventions en matière de prévention des blessures chez les jeunes travailleurs au Canada) était de mettre en place des paramètres appropriés pour l'évaluation des initiatives de prévention des blessures chez les jeunes, et de présenter une stratégie fondée sur des faits pour tirer parti de ces paramètres aux fins d'utilisation optimale et d'efficacité. Le projet a produit une analyse des facteurs pouvant avoir une incidence sur les blessures chez les jeunes dans le lieu de travail (p. ex. environnement, formation et expérience), une analyse du contexte des stratégies de prévention des blessures chez les jeunes, et un examen de la documentation des paramètres pouvant être utilisés pour mesurer les stratégies de prévention des blessures chez les jeunes.

Le volet des subventions de Santé et sécurité au travail a-t-il contribué au renforcement et à la mise en commun des connaissances concernant les dispositions relatives aux accidents et aux blessures des employés?

Le programme a contribué au renforcement et à la mise en commun de connaissances concernant les dispositions relatives aux accidents et aux blessures des employés à l'aide du processus d'élaboration des normes de l'Association canadienne de normalisation. Selon les informateurs clés, le processus permet aux travailleurs professionnels de différents milieux de faire partie d'un comité consultatif et de participer au processus de publication de normes. Une période d'examen ouverte au public avant la publication permet aux intervenants de fournir des commentaires au fur et à mesure que les normes sont élaborées. Le financement a aussi été utilisé pour appuyer le projet de site Web *View Access*, qui permet aux utilisateurs, comme les travailleurs et les employeurs, de consulter en ligne les normes de santé et sécurité au travail sans frais. Un forum public appelé *Community* existe également; il s'agit d'une plateforme de discussion sur les normes, dont une section porte sur la santé et la sécurité au travail.

Le projet des jeunes travailleurs avait pour but de réaliser une recherche sur les facteurs qui pourraient entraîner des accidents et des maladies, et il a permis de constater que ces mêmes facteurs pouvaient contribuer à la sécurité, à la protection et au bien-être sur le lieu de travail. On a constaté que cette recherche s'appliquait aussi aux nouveaux immigrants au Canada et à tous les nouveaux travailleurs. Il a été mentionné dans les entrevues avec les informateurs clés que le projet de prévention chez les jeunes travailleurs avait été présenté à des membres d'un comité consultatif de Santé et sécurité au travail composé de représentants de groupes d'employés et d'employeurs régis par le gouvernement fédéral et œuvrant dans des secteurs à haut risque (p. ex. transport, communications et expédition). Il a aussi été demandé à ce comité de communiquer cette

information à grande échelle à ses groupes pour que ceux-ci puissent joindre le plus d'employés et d'employeurs possible.

Dans quelle mesure le volet des subventions de Santé et sécurité au travail a-t-il contribué à l'harmonisation des normes de santé et de sécurité au travail à l'échelle des provinces et des territoires du Canada?

Le projet de l'Association canadienne de normalisation a contribué à l'harmonisation des normes de santé et de sécurité au travail à l'échelle des provinces et des territoires du Canada grâce au travail d'un comité composé de membres d'organismes de réglementation et de gouvernements nationaux, provinciaux et territoriaux, ainsi que de groupes de différents secteurs chargés de créer et de réviser des normes du travail. La structure et la gouvernance du comité visent l'harmonisation des normes et la garantie que celles-ci soient utiles et applicables pour les autorités en matière de santé et de sécurité au travail, et ce, à l'échelle du pays.

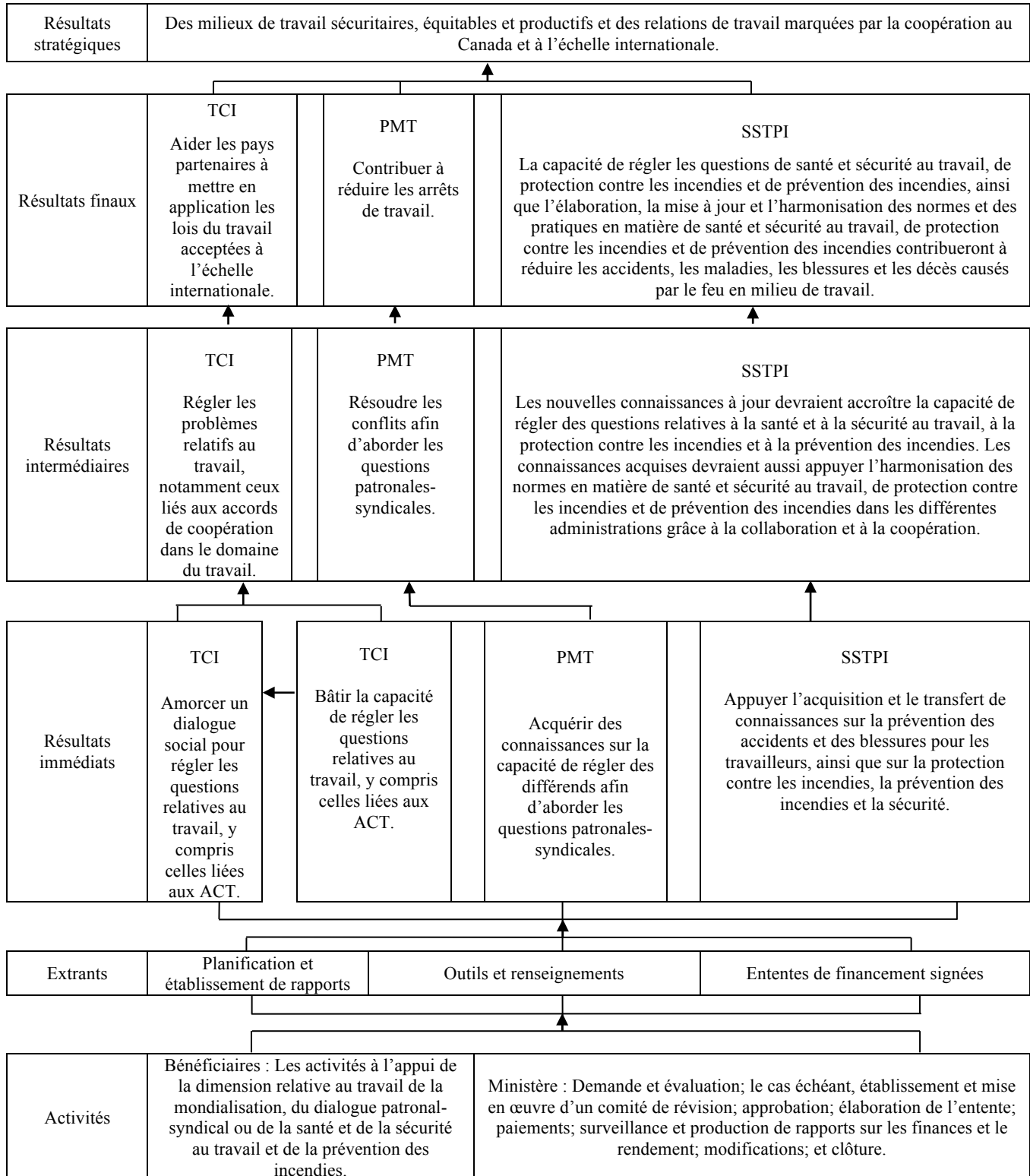
Conclusion

Même si l'évaluation n'a pas permis d'évaluer les répercussions à moyen et à long terme des projets, les données recueillies à partir des documents relatifs au programme ainsi que des entrevues avec les informateurs clés démontrent que les subventions ont permis d'atteindre, ou d'être en voie d'atteindre, les résultats attendus.

À la fin de l'exercice financier 2014-2015, le projet de l'Association canadienne de normalisation avait contribué à rassembler et à mettre en commun des connaissances, ainsi qu'à harmoniser les normes de santé et sécurité au travail en établissant douze normes au moyen d'un processus de préparation auquel participent plusieurs intervenants, y compris les provinces et les territoires. Six de ces normes de travail ont été publiées sur le site Web *View Access* de l'Association. Il est prévu que les dernières normes du travail soient publiées d'ici 2019.

La subvention destinée à la recherche sur les jeunes travailleurs a permis de renforcer les connaissances au sujet de différents facteurs à prendre en considération pour améliorer la santé et la sécurité des jeunes travailleurs, ainsi que celles de tous les nouveaux travailleurs. Cette information a été communiquée aux représentants de groupes d'employés et d'employeurs régis par le gouvernement et œuvrant dans des secteurs à risque élevé (p. ex., transport, communications et expédition).

Annexe 1 – Le modèle logique du Programme de financement du travail



Annexe 2 – Projets du volet Travail et commerce international

Titre du projet	Pays partenaire	Organisme de mise en œuvre	Date de début	Date de fin	Programme	Montant du financement	Mécanisme
Séminaire mixte entre le Canada et la Chine sur la résolution des conflits de travail	Chine	Université de Montréal	Mars 2013	Déc. 2013	Affaires multilatérales du travail	116 984 \$	Protocoles d'entente
Santé et sécurité au travail et dialogue social dans le secteur minier	Colombie	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Déc. 2015	Affaires bilatérales et régionales du travail	300 000 \$	Mise en œuvre de l'entente
Augmentation de la conformité aux normes du travail internationales dans le secteur du tourisme	République dominicaine	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Mars 2015	Affaires bilatérales et régionales du travail	200 000 \$	Négociation de l'entente
Amélioration de la protection des droits des travailleurs	Jordanie	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Sept. 2014	Affaires bilatérales et régionales du travail	180 000 \$	Mise en œuvre de l'entente
Évaluation des dispositions existantes sur le travail dans les accords commerciaux et d'investissement	S. O.	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Déc. 2016	Affaires bilatérales et régionales du travail	498 248 \$	Recherche
Santé et sécurité au travail dans le secteur de l'exportation agricole non traditionnelle	Pérou	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Mars 2015	Affaires bilatérales et régionales du travail	300 000 \$	Mise en œuvre de l'entente
Renforcement des capacités des constituants tripartites de gérer les problèmes liés au travail	Vietnam	Organisation internationale du Travail	Mars 2013	Jun 2015	Affaires bilatérales et régionales du travail	300 000 \$	Cadre de coopération
Séminaire mixte entre le Canada et la Chine sur la négociation collective et la résolution des conflits de travail	Chine	Université de Montréal	Mars 2014	Janv. 2015	Affaires multilatérales du travail	100 000 \$	Protocoles d'entente

Titre du projet	Pays partenaire	Organisme de mise en œuvre	Date de début	Date de fin	Programme	Montant du financement	Mécanisme
DIALOGANDO II - Renforcement de la capacité de conformité aux lois sur le travail	Honduras/ Panama	FUNPADEM	Mars 2014	Août 2016	Affaires bilatérales et régionales du travail	700 000 \$	Négociation et mise en œuvre de l'entente
Promotion des principes et des droits fondamentaux liés au travail	Jordanie	Organisation internationale du Travail	Mars 2014	Mai 2016	Affaires bilatérales et régionales du travail	315 000 \$	Mise en œuvre de l'entente
Projet de renforcement des capacités en matière de médiation et d'arbitrage au travail	Chine	Université de Montréal	Mars 2015	Juil. 2017	Affaires multilatérales du travail	600 180 \$	Protocoles d'entente
Stratégie nationale pour la prévention et l'élimination des pires formes de travail des enfants	Colombie	Organisation internationale du Travail	Mars 2015	Juin 2017	Affaires bilatérales et régionales du travail	318 395 \$	Mise en œuvre de l'entente
Système intégré visant l'identification et le registre du travail des enfants au Pérou	Pérou	Organisation internationale du Travail	Mars 2015	Déc. 2017	Affaires bilatérales et régionales du travail	338 556 \$	Mise en œuvre de l'entente
Promotion de l'égalité des droits et lutte contre le travail des enfants dans le secteur des vêtements et des chaussures	Vietnam	Organisation internationale du Travail	Mars 2015	Juin 2016	Affaires bilatérales et régionales du travail	46 000 \$	Cadre de coopération
Renforcement de la conformité et de l'inspection concernant la santé et la sécurité au travail	Honduras	FUNPADEM	Mars 2016	Juin 2017	Affaires bilatérales et régionales du travail	200 000 \$	Mise en œuvre de l'entente
Promotion des normes internationales et de la conformité du travail de base dans le secteur des vêtements	Vietnam	Organisation internationale du Travail	Mars 2016	Oct. 2017	Affaires bilatérales et régionales du travail	250 898 \$	Cadre de coopération
Projet pilote pour l'élimination du travail des enfants parmi les réfugiés et les communautés d'accueil	Jordanie	Organisation internationale du Travail	Sept. 2016	Déc. 2017	Affaires bilatérales et régionales du travail	251 000 \$	Mise en œuvre de l'entente

Annexe 3 – Renseignements financiers sur le volet Travail et commerce international

Détails	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	Moyenne par exercice	Total
Subventions (prévues)	1 900 000 \$	1 150 000 \$	1 000 000 \$	1 000 000 \$	1 262 500 \$	5 050 000 \$
Subventions (réelles)	1 895 232 \$	1 114 981,91 \$	1 002 951 \$	1 000 000 \$	1 253 291,23 \$	5 013 164,91 \$
Dépenses de programmes directes	65 515,52 \$	50 810,69 \$	65 339,25 \$	22 835,11 \$	51 125,14 \$	204 500,57 \$
Fonctionnement et entretien	0,00 \$	0,00 \$	154 149,93 \$	203 173,47 \$	89 330,85 \$	357 323,40 \$
Équivalents temps plein	0,71	0,54	0,68	0,24	0,54	S.O.