
Réponse du Directeur général

329e session du Conseil d'administration

23 mars 2017

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'administration,

Avant de vous présenter ma réponse à la discussion sur mes Propositions de programme et de budget, qui a eu lieu la semaine dernière, je tiens à vous remercier toutes et tous de vos contributions.

A bien des égards, ce débat s'est distingué par un niveau élevé d'entente et de convergence de vues – je serais même tenté de dire un niveau sans précédent. Et c'est pourquoi, en un certain sens, il m'a été plus facile de préparer cette réponse. Mais d'importantes préoccupations et questions ont aussi été formulées, et il convient donc que j'en prenne acte et y réponde.

Je tiens tout d'abord à dire quelques mots au sujet des domaines qui, me semble-t-il, font l'objet d'un accord au sein du Conseil d'administration, accord que j'attribue à deux facteurs: premièrement, les consultations tripartites que nous avons menées de manière fructueuse, en particulier depuis le débat préliminaire qui a eu lieu à la session du Conseil d'administration de novembre dernier et, deuxièmement, l'orientation stratégique que nous avons donnée tous ensemble à l'Organisation – il y a déjà bien longtemps – et à laquelle nous sommes donc généralement attachés.

En conséquence, un consensus s'est dégagé la semaine dernière sur les points suivants:

- le choix des dix résultats stratégiques proposés;
- les trois résultats facilitateurs proposés;
- les quatre éléments transversaux déterminants pour l'élaboration des politiques, dont le nouvel élément relatif à la transition juste vers la durabilité environnementale.

De plus – et c'est là un résultat qui mérite d'être souligné –, il y a eu accord complet sur le montant proposé du budget, dans la poursuite d'une trajectoire budgétaire impliquant une croissance réelle nulle, que l'OIT s'attache à suivre depuis de nombreuses années et qui donne lieu à une réduction notable du montant nominal en dollars constants.

Cela signifie que nous ne sommes pas aujourd'hui dans l'obligation de rechercher les domaines dans lesquels opérer des coupes ou réaliser des économies. De plus, tous les groupes se sont fermement prononcés en faveur de deux autres éléments clés des propositions, à savoir:

- le redéploiement important de ressources jusque-là dévolues aux fonctions administratives vers des activités de première ligne, permettant ainsi au Bureau d'offrir de meilleures prestations aux mandants tripartites avec le même niveau de ressources;
- la mise en concordance explicite du programme, comme en témoigne le cadre de résultats, avec le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Pris dans leur ensemble, tous ces éléments constituent une assise très solide pour les Propositions de programme et de budget dont est saisi le Conseil d'administration.

Certaines critiques ont cependant été exprimées, et je commencerai par répondre aux plus radicales d'entre elles.

Il a été dit que les propositions manquaient d'ambition, compte tenu en particulier des difficultés majeures auxquelles est confronté le monde du travail, difficultés sur lesquelles j'ai moi-même appelé l'attention quand j'ai évoqué cette question devant le Conseil d'administration lundi dernier.

Je tiens à dire clairement que – dans les limites des ressources que, me semble-t-il, nous avons approuvées – il incombe sans nul doute à l’OIT de concevoir et d’exécuter un programme qui soit le plus ambitieux possible. Et c’est tout l’objet de mes propositions.

Le programme que vous avez devant vous permettrait à l’OIT non seulement d’en faire plus, mais aussi de centrer ses activités sur les domaines d’action prioritaires dont nous sommes convenus autour du monde du travail; de concrétiser les engagements pris en faveur du travail décent dans le programme de développement approuvé à l’échelle mondiale; d’engager une réflexion sur les questions nouvelles propres à notre époque – changement climatique, mobilité des personnes, chaînes d’approvisionnement mondiales; de renouveler et de renforcer sa fonction normative; de mettre à niveau ses capacités dans les domaines de l’appui technique et des connaissances; de mieux collaborer avec les entreprises – c’est-à-dire de faire progresser chacune des six composantes de la «Vision 2021» de l’OIT, exposée dans le plan stratégique que nous avons adopté en novembre dernier.

Ce qui précède ne fait pas clairement ressortir un manque d’ambition. Je ne peux cependant ignorer que, de l’avis de certains, les propositions ne sont pas suffisantes pour préparer l’OIT à la célébration de son centenaire en 2019, deuxième année de la période biennale couverte par les propositions de programme. Pourtant, ces trois dernières années, nous avons déjà élaboré ensemble l’initiative sur l’avenir du travail et les six autres initiatives du centenaire qui sont au cœur de nos activités en lien avec cette célébration. Ce sont là des initiatives ambitieuses. Il n’y a pas lieu de les réexaminer, mais nous avons formulé des propositions qui en faciliteront la mise en œuvre, notamment par l’orientation du programme de recherche à l’appui de l’initiative sur le monde du travail.

Dans la partie introductive de mes propositions, j’ai abordé les défis qui mettent aujourd’hui à l’épreuve le tripartisme et le dialogue social, mais il m’a été objecté que les propositions de programme n’apportaient pas de réponse à la hauteur de ces défis. Sur ce point, je voudrais vous renvoyer non seulement à l’élément transversal déterminant relatif au dialogue social, mais aussi aux efforts que nous avons faits – qui répondaient expressément à des questions soulevées en novembre dernier lors de la discussion sur l’aperçu préliminaire – pour renforcer les composantes relatives au tripartisme, au dialogue et aux relations du travail dans tous les résultats stratégiques, efforts qui ont été salués la semaine dernière. Permettez-moi d’ajouter incidemment que, lorsque l’on parle d’ambition et de tripartisme, ce sont vous les mandants tripartites qui, par vos intentions et vos actes, jouez un rôle décisif, encore plus décisif que l’appui apporté par l’Organisation.

Encore un dernier commentaire au sujet de l’ambition: je voudrais simplement rappeler, sinon répéter, ce que j’ai dit concernant l’équilibre entre continuité et innovation que reflètent mes propositions. Persévérer en vue d’atteindre des objectifs importants mais difficiles à réaliser est à mon avis une ambition louable.

J’en viens à présent à la question de la précision et de la cohérence des propositions de programme. Il a été dit que la façon dont les propositions étaient structurées trahissait un manque de précision ou de cohérence. Cette objection n’est pas nouvelle, et je crains que ma réponse pour l’essentiel ne le soit pas non plus.

Souvenez-vous que les composantes des propositions ont toutes reçu l’approbation du Conseil d’administration. Qui plus est, alors que le Directeur général avait proposé un nombre plus restreint de résultats stratégiques, le Conseil d’administration, et c’est sa prérogative, avait décidé d’en ajouter d’autres.

Mais, surtout, je considère qu’on aurait tort de croire que ces différentes composantes peuvent mathématiquement s’additionner les unes aux autres. C’est loin d’être le cas. Par exemple, les résultats facilitateurs ont un objectif complètement différent de celui des résultats stratégiques. Et, quant aux initiatives du centenaire – exception faite dans une large mesure de l’initiative sur l’avenir du travail –, elles coïncident partiellement ou entièrement avec les résultats stratégiques et les éléments transversaux déterminants. Ce degré de convergence varie d’une initiative à l’autre, en raison de leur grande hétérogénéité.

Je voudrais maintenant aborder les questions qui ont été soulevées dans un grand nombre de vos interventions à propos du cadre de résultats.

Je me félicite que vous ayez à maintes reprises salué les efforts importants que nous avons déjà faits, en étroite consultation avec vous, pour apporter des améliorations conformément à l'engagement que l'OIT a pris de longue date de renforcer la gestion axée sur les résultats. En outre, nous avons reçu de nombreux conseils sur la façon dont nous pouvions encore progresser, et, dans certains domaines, ces conseils rejoignent les conclusions du rapport publié récemment par le Réseau de mesures des performances des organisations multilatérales (MOPAN) sur l'OIT et d'autres évaluations récentes.

Je tiens à souligner que le Bureau estime nécessaire de prendre des mesures, à court et à plus long terme, pour donner suite à vos excellentes suggestions, et nous avons déjà commencé à le faire. Je souhaiterais donc passer en revue les principaux points qui se sont dégagés du débat au Conseil d'administration et qui, nous semble-t-il, devraient guider ces efforts.

- Pour commencer, permettez-moi de rappeler que les indicateurs de résultat stratégique renvoient aux changements que les États Membres doivent opérer avec le concours de l'OIT. Afin qu'il puisse être rendu compte des résultats, il faut que les critères de réussite soient remplis et que la contribution de l'Organisation soit identifiable.
- Vous avez indiqué qu'il était nécessaire de renforcer les indicateurs en augmentant le nombre de critères de réussite à remplir pour pouvoir rendre compte d'un résultat. Un tiers des indicateurs proposés exigent que tous les critères de réussite soient remplis, ce qui n'est pas le cas du programme et budget pour la période en cours. Néanmoins, vous voulez placer la barre plus haut. Nous avons donc entrepris d'examiner les indicateurs et les critères de réussite afin de les rendre plus stricts, et nous avons identifié les moyens d'y parvenir.
- Certains d'entre vous ont formulé des commentaires sur les bases de référence et les cibles qui pourraient être révisées. En préparant les propositions, nous avons élaboré une nouvelle méthodologie afin de déterminer la base de référence pour chaque indicateur et établir une cible raisonnable, en nous fondant sur notre connaissance des politiques publiques et de leur dynamique au niveau national, dans la limite des ressources disponibles. Ce processus s'est très largement appuyé sur les informations fournies par les bureaux extérieurs et analysées par nos équipes mondiales d'appui technique. Nous sommes à votre disposition pour tout complément d'information concernant cette méthodologie ou une quelconque base de référence, sur demande.
- L'augmentation importante du nombre proposé de cibles (pays) a également suscité des questions. Deux facteurs sont ici en jeu. Premièrement, l'expérience montre que nous avons réussi à atteindre un nombre de cibles supérieur à nos estimations: il est fait état, par exemple, de 774 cibles dans le rapport sur l'exécution du programme de l'OIT 2014-15. Deuxièmement, l'action menée au cours de la présente période biennale contribuera de manière significative à atteindre les cibles définies pour la prochaine période biennale. Le processus est en quelque sorte déjà engagé.
- Il a été demandé de faire mention sous chaque résultat de la ratification et de l'application des normes internationales du travail. Alors que les normes internationales du travail constituent en elles-mêmes un résultat stratégique et un élément transversal déterminant, nous nous attacherons à inclure, le cas échéant, une référence explicite aux normes internationales du travail dans les indicateurs.
- Nous avons eu de longues discussions sur la possibilité d'analyser les résultats obtenus au regard des éléments transversaux déterminants. D'aucuns ont demandé pourquoi ces derniers n'étaient pas assortis d'indicateurs distincts. Les éléments transversaux ont été intégrés dans les critères de réussite correspondant aux indicateurs de performance clés. Il existe un risque de cloisonnement si nous décidons d'avoir des indicateurs distincts pour chaque élément transversal ou d'avoir plusieurs indicateurs transversaux pour

chaque résultat. Toutefois, nous continuons à les analyser. Dans le cadre de l'exécution du programme 2016-17, le Bureau a mis en place un système de «marqueurs» sur le modèle de la méthodologie appliquée à l'échelle du système des Nations Unies et consistant à évaluer le degré d'intégration des éléments transversaux déterminants dans nos stratégies. Des informations sur ce point seront fournies dans le rapport sur l'exécution du programme 2016-17.

- En ce qui concerne l'élément transversal déterminant que constitue l'égalité hommes-femmes et la non-discrimination, composante essentielle de chaque stratégie de résultat, permettez-moi d'ajouter que tous les résultats stratégiques comprennent au moins un critère de réussite portant exclusivement sur le genre.

Certains d'entre vous ont également demandé que le cadre fasse apparaître clairement que l'aménagement des politiques au niveau national doit avoir lieu en consultation avec les partenaires sociaux. Nous travaillons sur le texte proposé pour répondre à cette demande.

J'espère avoir fidèlement restitué vos vues sur le cadre de résultats. Le processus interne en cours nous permettra de procéder à un réexamen rigoureux du cadre initialement proposé. Le cadre de résultats, tel que modifié à l'issue de ce réexamen, figurera dans le rapport II, qui sera soumis à la Conférence pour adoption en juin. Nous veillerons bien entendu à vous communiquer la version révisée du cadre de résultats dans les meilleurs délais.

A plus long terme, je serais heureux de pouvoir travailler en étroite collaboration avec les mandants, en vue d'apporter de nouvelles améliorations à notre cadre de gestion axée sur les résultats et notamment de pouvoir bénéficier des enseignements tirés des efforts que vous déployez au niveau national pour surmonter les difficultés que j'ai évoquées précédemment.

Enfin, plusieurs propositions ont été faites au sujet des rapports relatifs à l'exécution du programme et à la performance financière. Je rappelle que le rapport sur l'exécution du programme contient des données détaillées sur les résultats obtenus ainsi que sur les dépenses, ventilées par résultat et par source de financement. En outre, les états financiers vérifiés constituent une validation indépendante de ces résultats à un niveau global. Cela étant, il a été suggéré de procéder à une analyse plus approfondie, d'en rendre compte en fin d'exercice et de fournir davantage d'informations au sujet de la mise en œuvre des éléments transversaux déterminants. Cette proposition mérite d'être examinée plus avant.

Le Bureau a testé différentes approches en vue d'améliorer l'imputation des coûts de personnel – soit notre principal poste de dépense – aux résultats stratégiques, aux résultats facilitateurs et aux résultats des programmes par pays, sans oublier les éléments transversaux déterminants. Il poursuivra ses travaux à cet égard en vue de mettre en place, d'ici à la fin de la période biennale en cours, une nouvelle méthode qui permettra d'améliorer la précision des rapports sur les activités menées à bien au cours de l'exercice 2018-19 et sur les coûts y afférents.

En conclusion, permettez-moi de revenir sur la question essentielle des ressources et de leur allocation.

Comme je l'ai déjà dit au début de mon intervention, je crois comprendre que le montant du budget proposé recueille le consensus et même, me semble-t-il, l'approbation unanime des membres du Conseil. De même, vous avez largement appuyé le redéploiement des ressources au profit des fonctions techniques et analytiques de première ligne. En ce qui concerne les nouvelles capacités déployées pour les activités de première ligne dans les régions, dont il est fait mention dans mes propositions, des précisions ont été demandées sur les lieux d'affectation et les grades concernés. Les dix nouveaux postes en question seront répartis comme suit: trois pour l'Afrique, trois pour l'Asie et le Pacifique, deux pour les Amériques, un pour les Etats arabes et un pour l'Europe. Tous les postes seront pourvus au grade P4.

Vous vous rappellerez peut-être que, dans ma brève allocution au terme de la discussion de la semaine dernière, j'avais relevé que plusieurs groupes et membres du Conseil d'administration s'étaient prononcés en faveur d'une augmentation des ressources allouées à chacun des dix objectifs stratégiques proposés. Personne n'a jugé souhaitable de réduire les crédits affectés à un domaine ou à un autre. D'aucuns ont demandé en outre que des crédits bien plus importants que ceux qui étaient proposés soient alloués à certaines régions.

Compte tenu de ce qui précède, et ayant soigneusement examiné les nombreuses propositions qui ont été faites, je ne pense pas qu'il y ait lieu de modifier les allocations de ressources fixées dans mes propositions initiales.

En effet, de tels ajustements auraient inévitablement un caractère arbitraire et ne pourraient être que marginaux, étant donné qu'aucun redéploiement de ressources au profit d'un ou de plusieurs résultats donnés n'a fait l'objet d'une demande concertée et massive et que, dans un contexte de croissance nulle, servir un intérêt particulier reviendrait forcément à porter préjudice à un autre.

C'est pourquoi je pense que le seul choix raisonnable est de maintenir les allocations telles qu'elles vous ont été initialement présentées et qui, je l'espère et je veux le croire, emporteront votre adhésion.

De plus, je tiens à assurer aux membres du Conseil d'administration que leurs instructions quant à la teneur et à l'orientation des différents résultats ont dûment été prises en considération et elles continueront de l'être lors de la finalisation du programme et budget en vue de sa présentation à la Conférence en juin, puis tout au long de sa mise en œuvre.

Outre le budget ordinaire qui retient toute notre attention, nous avons présenté au Conseil d'administration des estimations les plus précises possible du montant des ressources extrabudgétaires, c'est-à-dire des contributions volontaires, pour la prochaine période biennale. Ces estimations ont suscité quelques observations de votre part.

Bien évidemment, il ne s'agit là que d'estimations, mais elles ont été calculées sur la base d'engagements fermes et de prévisions solidement étayées. Compte tenu des difficultés et de la concurrence qui entourent ce type de financement, le risque d'une diminution des contributions volontaires est une réalité indéniable, mais aussi une incitation pour le Bureau à redoubler d'efforts afin de mobiliser les ressources nécessaires. Cela est particulièrement vrai des domaines d'activité où le volume des ressources extrabudgétaires est très faible, comme l'ont souligné le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs au sujet du résultat 10. J'en ai pris bonne note.

D'aucuns ont aussi appelé de leurs vœux une hausse des fonds versés au Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO), et les contributeurs au CSBO nous ont fait part de leurs besoins et de leurs attentes. Je tiens à les remercier ici et leur garantis que le Bureau s'attachera à satisfaire à leurs exigences en adaptant ses directives et pratiques internes.

Permettez-moi de conclure ma réponse en revenant sur le sentiment que j'ai évoqué la semaine dernière lorsque j'ai ouvert le débat sur mes Propositions de programme et de budget, je veux parler du sentiment d'incertitude et d'insécurité toujours plus présent dans le monde du travail. Il convient de souligner que l'OIT, aux fins d'une bonne gestion financière, dispose de mécanismes bien établis pour lutter contre l'incertitude; elle a aussi renforcé ses systèmes de gestion des risques, comme en atteste le registre des risques figurant dans mes propositions. Cependant, ces systèmes doivent par nature évoluer et s'adapter aux changements conjoncturels. Le Bureau ne manquera pas d'en référer au Conseil d'administration, si les circonstances l'exigent, afin de garantir la bonne exécution du programme et budget.

Dans une perspective plus large, n'oublions pas que les membres du Conseil d'administration ont la capacité d'arrêter d'un commun accord un programme et budget qui serve la cause du travail décent et de la justice sociale, et ont la volonté de le mettre en œuvre dans le véritable esprit du tripartisme. C'est grâce à cette capacité et à cette volonté que le

Conseil d'administration est à même de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des peuples du monde entier en leur apportant des solutions concrètes et réalistes à la hauteur de leurs exigences, toujours plus grandes.

Ainsi, compte tenu de la proposition que j'ai formulée au sujet du cadre de résultats, je sou mets les Propositions de programme et de budget pour 2018-19 au Conseil d'administration afin qu'il les transmette pour adoption à la Conférence internationale du Travail, à sa session de 2017.

Je vous remercie.