
Réponse du Directeur général à la Section PFA: Propositions de programme et de budget pour 2016-17

323^e session du Conseil d'administration – 25 mars 2015

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'administration,

Je souhaiterais commencer ma réponse qui fait suite au débat de la semaine passée sur les Propositions de programme et de budget pour 2016-17 par deux observations d'ordre général; j'aborderai ensuite des questions plus spécifiques et suggérerai quelques modifications.

La première observation générale concerne la manière de procéder. La nécessité de tenir des consultations complètes et continues dans le processus de formulation, finalisation puis application du programme et budget a été soulignée par tous, et j'ai déjà dit – et je le répète à présent – que mes collègues et moi-même comprenons ce besoin et sommes absolument déterminés à y répondre.

De nombreux membres du Conseil d'administration se sont félicités des consultations qui se sont tenues jusqu'à présent, mais certains ont fait part de leur préoccupation, les jugeant inadéquates. Et cela en dépit du fait que le Bureau est un fervent partisan de l'égalité des chances dans les consultations – il nous incombe d'engager le dialogue avec chacun de vous sur un pied d'égalité, et c'est ce que nous faisons.

Peut-être cela découle-t-il d'attentes différentes de la part de nos mandants tripartites. Mais cela suscite en moi une idée quelque peu différente, à savoir que la responsabilité du Bureau d'écouter attentivement le Conseil d'administration et de tenir compte de ses vues va de pair avec la nécessité pour les différents groupes de s'écouter les uns les autres et de juger des bons résultats de nos travaux à la lumière de l'ensemble des idées exprimées. Telle est la voie à suivre pour parvenir à un consensus, et telle est la manière dont notre Organisation travaille et la seule manière dont elle peut travailler, et c'est dans cette optique que s'inscrit la présente réponse.

Voilà qui m'amène à ma deuxième observation générale, qui concerne le soutien large et appuyé qu'ont reçu les principes fondamentaux, la structure et l'intention de mes Propositions de programme et de budget.

Tous ceux qui se sont exprimés sur ces propositions – la grande majorité d'entre vous – ont accueilli favorablement la concentration des ressources sur dix résultats stratégiques étayés par trois résultats facilitateurs, ainsi que le recours à des approches multidisciplinaires pour les atteindre. De même, vous avez salué l'important redéploiement des ressources des fonctions administratives et d'appui vers les activités techniques sur le terrain, lesquelles bénéficient directement aux mandants, et du siège vers les régions. Enfin, vous avez reconnu que l'engagement continu dans les travaux de recherche et d'analyse présente un intérêt stratégique crucial pour l'objectif primordial consistant à asseoir le rôle prépondérant et l'influence de l'OIT.

Sur tous ces sujets, vous avez bien accueilli les propositions, considérant qu'elles étaient conformes à la réforme de l'Organisation en cours et qu'elles tiraient parti de ses effets manifestes dans le cadre de référence inchangé fixé par l'Agenda du travail décent et la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable de 2008. Vous

avez en même temps demandé au Bureau de ne pas relâcher ses efforts dans le processus de réforme et de ne pas faire preuve de complaisance – nous y veillerons. Vous nous avez aussi mis en garde contre le risque que les changements que nous avons introduits au sein du Bureau, notamment dans le but de décroisonner nos structures et nos méthodes de travail, donnent involontairement lieu à de nouveaux cloisonnements. Je comprends vos craintes, et nous serons vigilants.

Ces deux réflexions d'ordre général sont un très bon point de départ à partir duquel examiner des sujets de préoccupation spécifiques. En effet, il existe un large accord non seulement sur le choix des dix résultats stratégiques qui forment le noyau des propositions de programme et sa justification axée sur la réforme, mais aussi sur l'enveloppe budgétaire proposée. Personne n'a demandé que le budget proposé soit réduit au-dessous de la ligne de croissance zéro proposée, très certainement à cause de l'évolution positive (ou négative !) de nos coûts, mais aussi à la lumière des efforts considérables déployés par mes collègues pour utiliser au mieux l'argent des États membres. Cela est exceptionnel et nous permet de concentrer nos débats non pas sur le montant de l'argent que vous nous confiez, mais sur l'utilisation que nous en faisons.

J'en viens maintenant aux questions spécifiques.

Commençons par l'ensemble des questions qui entourent nos efforts visant à renforcer le cadre de gestion axée sur les résultats qui sous-tend les propositions de programme et de budget et à améliorer la définition des bases de référence, des indicateurs, des cibles et des énoncés de résultats.

Les contributions ont été très nombreuses de la part de tous les groupes. Vous nous avez encouragé dans notre volonté de renforcer nos systèmes, sans toutefois oublier de signaler les lacunes et difficultés existantes, dont certaines étaient liées à un indicateur ou à une cible en particulier et d'autres étaient de nature plus générale. Par exemple, vous avez soulevé la question de savoir dans quelle mesure nous sommes à même de transposer la quintessence de nos résultats sous une forme mesurable.

De nombreux points ont été abordés, et il ne m'est pas possible de tous les traiter, mais je tiens absolument à prendre acte de deux d'entre eux qui ont fait l'objet d'une attention particulière: la nécessité de refléter de manière plus exhaustive le rôle essentiel que jouent les normes internationales du travail et l'engagement tripartite dans l'action que nous menons et la nécessité de mieux adapter les cibles aux priorités régionales exprimées.

Mais permettez-moi de faire ici une proposition ayant trait à la procédure. Nous devons continuer d'affiner nos indicateurs et nos cibles, et vous avez été nombreux à nous offrir directement et généreusement votre aide à cet effet. Nous voulons saisir cette occasion. Par conséquent, je vous propose que nous engagions un processus de consultations avec tous les groupes, en vue de remanier certains indicateurs et certaines cibles à la lumière des observations qui ont été formulées. Pour faciliter ce processus et en réponse aux demandes émanant de nombreux membres du Conseil d'administration, nous vous communiquerons des informations – à titre indicatif et provisoire - sur les bases de référence qui ne pourront être arrêtées sous leur forme définitive qu'à la fin de l'année.

Conformément à la pratique établie, les ajustements qui seront apportés aux cibles et aux indicateurs à l'issue des consultations feront l'objet d'un addendum aux propositions approuvées par le Conseil d'administration, à sa présente session, - addendum qui sera ensuite présenté à la Commission des finances de la Conférence en juin.

Ce processus ne peut, et ne saurait, constituer une remise à plat de notre cadre axé sur les résultats; il doit s'agir d'une précieuse occasion d'améliorations, et il faudra aussi tenir compte des conséquences d'un certain nombre de propositions relatives à la modification des résultats attendus du programme, point sur lequel je reviendrai plus tard. Je vous invite à vous joindre à nous pour mettre pleinement à profit ce processus.

L'un des objectifs de cet exercice est de conforter notre assurance que les trois éléments transversaux déterminants qui sont proposés à l'appui de la mise en œuvre de tous les résultats stratégiques seront, eux aussi, pleinement intégrés dans cette mise en œuvre.

Je dis cela parce que certains ont fait valoir que ces éléments déterminants - normes, dialogue social, égalité entre hommes et femmes et lutte contre la discrimination – devaient avoir une fonction bien réelle et non pas une simple valeur symbolique. Je serai clair, ils doivent être les véritables moteurs de tout ce que nous entreprenons. Je dois reconnaître que, au stade actuel de nos processus de gestion des ressources, je ne suis pas à même de donner une indication précise de la quantité de ressources que nous consacrerons à chacun d'eux. Je peux toutefois vous assurer qu'ils seront intégrés dans nos stratégies de résultat et que les coordonnateurs des résultats devront rendre des comptes sur les progrès accomplis, lesquels seront ensuite présentés au Conseil d'administration.

Plusieurs intervenants ont évoqué la manière dont les sept initiatives du centenaire s'inséraient dans les propositions de programme et de budget et j'ai moi-même abordé cette question dans ma déclaration liminaire la semaine dernière. En substance, j'ai expliqué que ces initiatives s'inscrivaient dans la structure même des propositions plus qu'elles ne s'ajoutaient à ces dernières, et que cela se manifestait différemment selon leur nature respective puisque, comme vous le savez, elles sont toutes différentes.

Certaines d'entre elles sont très étroitement liées à des processus en cours pour lesquels des progrès considérables ont été faits à la présente session du Conseil d'administration. C'est notamment le cas de l'initiative sur la gouvernance et de l'initiative sur les normes, à propos desquelles nous avons désormais une idée claire quant à la direction à suivre et aux difficultés qui nous attendent. Nous avons également eu dans le passé des discussions intensives sur la manière dont nous allions concrètement nous y prendre pour mettre en œuvre l'initiative sur les entreprises et suivre les progrès accomplis à cet égard. Pour ce qui est de l'initiative sur l'éradication de la pauvreté, elle est à mon sens très largement servie par de nombreux résultats stratégiques – notamment ceux relatifs aux formes de travail inacceptables, à l'informalité et à l'économie rurale. Elle ne prendra néanmoins toute son ampleur que lorsque le programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015 aura été adopté, et nous sommes tous conscients de ce que l'OIT a déjà accompli et des efforts qu'il lui faudra déployer pour assumer ses responsabilités dans ce domaine.

L'initiative sur les femmes au travail est essentiellement prise en compte dans l'élément transversal déterminant relatif à l'égalité entre hommes et femmes et à la non-discrimination, mais aussi dans le programme de recherche de l'OIT, au titre duquel nous incombe la tâche importante de faire le bilan des avancées réalisées jusqu'à présent, des inégalités persistantes et des obstacles à leur élimination. Tous ces aspects sont déterminants pour la mise au point d'initiatives novatrices, dont je suis convaincu qu'elles sont la clé pour aller de l'avant.

L'initiative sur l'avenir du travail sera quant à elle le thème de mon rapport à la Conférence en 2015. Ce sera pour moi l'occasion de présenter plus en détail les

propositions concernant la mise en œuvre de cette initiative qui sont envisagées à ce stade.

Enfin, l'initiative en faveur des emplois verts s'inscrit dans le résultat stratégique 4 et se retrouve aussi dans d'autres aspects du programme. Toutefois, après vous avoir écouté et avoir réexaminé mes propositions, et compte tenu des orientations issues des précédentes discussions menées à la Conférence ainsi que du rendez-vous crucial de la COP-21 qui se tiendra à Paris en décembre, je dois admettre qu'il nous faudra redoubler d'efforts pour que nos propositions d'activités gagnent en envergure et en cohérence afin que notre initiative mérite véritablement son nom. Je pense que nous devrons revenir sur cette question à la lumière des décisions qui seront prises à Paris afin que cette initiative puisse prendre toute sa mesure d'ici à 2019.

Une grande part de la discussion initiale que nous avons eue la semaine dernière a été consacrée à la répartition des ressources entre les dix résultats stratégiques proposés. Des questions ont été posées quant aux raisons justifiant les importants écarts entre les différentes allocations budgétaires, et des suggestions visant à modifier ces allocations ont été faites.

Je vais tout d'abord vous exposer la logique sous-jacente sur laquelle se fondent ces allocations budgétaires.

L'on part du principe que, si l'actuel Conseil d'administration estime que les dix questions sur lesquelles portent ces résultats revêtent une importance majeure dans le monde du travail et que les activités de l'OIT devraient avoir une grande influence sur ces questions, nous n'avons d'autre choix que d'investir une masse critique minimale dans chacune d'entre elles. Nous avons fixé ce montant — le plus faible de tous — à un niveau d'environ 34 millions de dollars E.-U., montant qu'il est proposé d'allouer aux résultats stratégiques 5 et 9 relatifs à l'économie rurale et à la migration équitable, respectivement. Si ces résultats ont des budgets relativement faibles, ce n'est pas parce qu'ils sont moins importants que les autres, mais parce qu'il s'agit de domaines prioritaires relativement nouveaux ou repris, dans lesquels, que cela nous plaise ou non, l'OIT doit renforcer ses capacités dans le cadre d'un processus interne progressif. Cependant, je ne crois pas que nous puissions investir moins dans ces résultats que ce qui a été proposé et en même temps revendiquer pour eux le statut de résultats stratégiques à part entière.

Il nous a été demandé — à raison je pense — d'indiquer quels seraient les domaines où nous mènerions moins d'activités, étant donné que nous cherchons à réunir une masse critique de ressources autour de certaines priorités, dans un scénario de croissance zéro en termes réels. Il suffit de regarder quels résultats stratégiques sont touchés par la réduction des ressources allouées par rapport à la période 2014-15 pour avoir la réponse à cette question. Tel est le cas pour cinq résultats — en règle générale, ceux présentant les budgets les plus élevés. Au regard de la situation prise dans son ensemble, ces réductions sont inévitables. Des questions ont cependant été soulevées quant à la pertinence de chacune de ces réductions et pour savoir si l'on s'écarterait des priorités stratégiques et de l'équilibre entre les quatre piliers de l'Agenda du travail décent.

Je suis sensible aux préoccupations exprimées quant à la nécessité de traiter dans le programme et budget chacun des quatre objectifs stratégiques de manière proportionnée. Je suis certain que les modifications que je vais vous proposer permettront d'y répondre. Il nous faut toutefois éviter l'écueil consistant à considérer les résultats stratégiques comme des silos scellés et isolés les uns des autres. Ces résultats sont au contraire étroitement liés de diverses manières, et la plupart d'entre eux portent sur plus d'un objectif stratégique et certains sans doute sur tous les objectifs. Il nous est demandé à la

fois de tirer parti des synergies entre ces résultats et d'éviter les chevauchements. Nous ferons de notre mieux pour distinguer les résultats tout en assurant le maximum de cohérence et de complémentarité entre eux.

En réponse aux remarques spécifiques formulées au cours du débat de la semaine dernière, je souhaite apporter les modifications ci-après à mes propositions initiales.

En ce qui concerne le résultat 4 (Promouvoir les entreprises durables), je propose d'allouer à ce résultat un montant supplémentaire de 7 millions de dollars E.-U. afin de maintenir l'engagement de l'Organisation dans ce domaine : 4 millions de dollars E.-U. seraient affectés à l'indicateur 4.1 relatif à l'environnement favorable aux entreprises durables et les 3 millions de dollars E.-U. restants seraient répartis à part égale entre les indicateurs 4.2 et 4.3.

Je propose en outre de limiter la réduction des ressources allouées au résultat 7 (Promouvoir la conformité des lieux de travail par le biais de l'inspection du travail), qui a suscité de nombreux commentaires de votre part, en allouant de nouveau 2 millions de dollars E.-U. de fonds supplémentaires à ce résultat.

Certains ont demandé que l'on supprime la réduction des ressources du résultat 1 (Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité), estimant qu'il s'agit d'un résultat essentiel pour lutter contre la crise du chômage dans le monde. Je ne vois toutefois aucune raison de renoncer à cette réduction, étant donné que les ressources allouées à ce résultat, telles qu'elles sont actuellement proposées, restent de loin les plus élevées et que l'objectif de remettre le monde sur le chemin du travail dépend d'autres résultats également.

Cela étant dit, je pense qu'il est à la fois nécessaire et possible d'effectuer une réaffectation des ressources à l'intérieur de ce résultat afin de renforcer le domaine des qualifications et de la jeunesse. On pourrait pour cela augmenter significativement ce qui est prévu au titre de l'indicateur 1.2 concernant l'emploi et la formation des jeunes et redéployer les montants correspondants de chacun des autres indicateurs relevant du résultat.

La question se pose alors de savoir où prendre les 9 millions de dollars nécessaires. Je suggérerais qu'ils soient prélevés dans les crédits alloués au résultat 6 sur la formalisation de l'économie formelle, lequel continuerait de connaître une augmentation très importante par rapport à l'actuel exercice biennal, comme il est de mise dans les années qui suivent immédiatement une importante discussion sur le sujet à la Conférence internationale du Travail.

N'y voyez là aucune remise en cause de l'importance que nous accordons à cette question et nous ferons tout pour affecter, dans la mesure du possible, de nouvelles ressources aux activités associées qui ne pourraient être traitées dans le cadre d'autres résultats.

Je formulerai à présent quelques remarques au sujet de la relation entre ce qui est proposé dans le cadre du budget ordinaire et ce qui doit être fait au moyen de ressources extrabudgétaires.

Comme cela vous a déjà été expliqué, notre estimation des ressources extrabudgétaires, y compris le compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO), se fonde sur notre expérience passée et les informations dont nous disposons aujourd'hui, mais ce n'est pas une science exacte. En outre, si nous faisons de notre mieux pour assurer la plus grande complémentarité entre nos activités, indépendamment de la source

de financement, nous sommes obligés d'admettre que nous n'avons pas toujours les moyens correspondant à nos besoins, c'est-à-dire les moyens que nous offrent nos partenaires donateurs et à quelles fins. Bien sûr, le CSBO nous laisse une certaine latitude pour attribuer des ressources à des activités et des résultats qui seraient sans cela insuffisamment financés, et nous comptons bien utiliser cette possibilité.

Je souhaiterais rappeler, sans entrer dans le détail, le contenu du débat d'hier sur les programmes phares. Vous avez beaucoup insisté pour que nous poursuivions les consultations sur ces sujets et, compte tenu de leur importance stratégique au regard de notre programme global à venir, j'attends beaucoup de ces consultations.

Le Bureau s'emploiera sans relâche à mobiliser des ressources, y compris par des moyens novateurs, notamment la coopération Sud-Sud et des partenariats public-privé. Etant donné le ratio entre nos ressources constantes du budget ordinaire et nos ressources extrabudgétaires, je crois que nous pouvons, et que nous devrions, augmenter ces dernières sans courir le risque de trop dépendre de sources de financement extérieures, ce qui pourrait éventuellement se retourner contre nous.

Des discussions détaillées et très utiles ont eu lieu la semaine passée sur le résultat concernant les formes de travail inacceptables qui est proposé. Qu'elles aient eu lieu principalement dans la Section POL et non dans la Section PFA du Conseil d'administration est révélateur du fait qu'elles ont porté sur des questions de fond – comme celle de la définition – plus que sur des questions budgétaires.

Je suis persuadé que nos débats nous ont aidé à nous accorder sur la voie à suivre pour la réalisation de cet objectif et ont contribué à dissiper certaines préoccupations. Ils ont permis d'établir clairement que si le terme de « forme de travail inacceptable » est d'origine récente, il renvoie à des situations qui sont au cœur du mandat assigné à l'OIT en matière de justice sociale par les textes constitutionnels de 1919 et 1944 ainsi que par les déclarations de 1998 et de 2008. Il nous appartient d'être fidèle à ces textes, de nous confronter à ces situations dont chacun d'entre nous dans cette salle, quel que soit le groupe auquel il appartient, reconnaît le caractère intolérable dans le monde du travail, et de travailler de concert à leur élimination.

Il en résulte que nous devons nous en tenir à la définition qui a été proposée, qui englobe le non-respect des droits fondamentaux, les menaces pour la santé, la vie, la dignité et la sécurité des travailleurs, et le maintien des travailleurs et de leur famille dans la pauvreté. Comme quelqu'un l'a dit la semaine dernière, « on sait ce qui est inacceptable quand on le voit », et c'est bien de cela qu'il s'agit globalement. Cet objectif stratégique est donc une émanation de notre vocation historique, et nous confronte à un enjeu moral fondamental pour lequel je suis convaincu que nous sommes tous disposés à lutter.

Le dernier point que je souhaite aborder concerne les ressources allouées au Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP), que le groupe des employeurs souhaiterait voir augmentées. Permettez-moi de rappeler qu'une demande similaire m'avait été adressée il y a deux ans, et que j'y avais répondu favorablement. Aujourd'hui, je ne suis pas en mesure de faire de même. L'augmentation convenue il y a deux ans a été accordée parce que l'on prévoyait que la mise en œuvre progressive de l'initiative sur les entreprises augmenterait la charge de travail. Nous allons suivre attentivement la situation et tous les éléments nouveaux dignes d'intérêt, et réexaminerons certainement cette question ultérieurement. Le travail accompli par ACT/EMP – et par ACTRAV – est crucial pour les activités de notre organisation, et il faut qu'il en soit pleinement tenu compte, tant dans les procédures de gestion internes que dans les décisions relatives à l'allocation des ressources.

Les modifications concrètes que je viens de présenter figurent dans le document PFA/1/1 qui sera disponible dans cette salle et sur le site Web, avec le texte de la présente déclaration, à la fin de ma présentation. Elles n'entraînent aucune modification du budget opérationnel figurant dans l'annexe documentaire à mes propositions.

J'espère que, compte tenu de ce que j'ai dit et des modifications que j'ai proposées, le Conseil d'administration sera en mesure de recommander à la Conférence internationale du Travail d'adopter mes propositions de programme et de budget pour la période 2016-17, telles que modifiées.

Je vous remercie de votre attention.