
Propositions de programme et de budget pour 2018-19 présentées par le Directeur général

329e session du Conseil d'administration
13 mars 2017

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'administration,

Permettez-moi tout d'abord de souhaiter la bienvenue à tous les participants à cette 329^e session du Conseil d'administration, qui se trouve être la dernière session avant le renouvellement de ses membres à l'occasion des élections qui se tiendront en juin.

Une fois de plus, nous devons faire face à un ordre du jour très chargé – certains d'entre vous m'ont même dit qu'il l'était peut-être un peu trop. C'est un point sur lequel nous pouvons revenir; mais le Bureau s'est efforcé, en organisant une série de consultations intenses et en s'attachant à préparer avec le plus grand soin les documents nécessaires, de vous assurer – vous, nos mandants tripartites – les meilleures conditions possibles pour exercer vos fonctions de gouvernance qui sont déterminantes pour le bon fonctionnement et la gestion responsable de l'Organisation.

A la présente session, le Conseil d'administration est invité à recommander un programme et budget pour 2018-19 à la Conférence internationale du Travail pour adoption, et je saisis cette occasion pour vous présenter mes propositions en la matière. Mais, auparavant, permettez-moi de vous faire part de quelques brèves réflexions sur le contexte général de cette session et sur deux autres domaines d'action qui vont retenir toute notre attention.

S'agissant du contexte général, il me semble que le sentiment qui prévaut le plus largement à l'échelle mondiale est l'incertitude, voire l'insécurité: l'incertitude de celles et ceux qui sont à la recherche d'un emploi décent ou qui voudraient garder celui qu'ils ont; l'incertitude quant à la viabilité à long terme des entreprises dans des conditions de très fortes turbulences économiques; l'incertitude à propos des conséquences des choix politiques qui sont faits aux niveaux national et régional; l'incertitude au sujet de l'évolution future de la mondialisation et du devenir du multilatéralisme; et l'incertitude quant à l'avenir du travail. Et cette incertitude conduit à s'interroger sur la capacité des acteurs et des institutions de la vie publique à apporter des réponses crédibles et sensées. C'est un problème auquel sont confrontés non seulement les gouvernements et les organisations de travailleurs et d'employeurs, mais aussi l'OIT elle-même.

Dans un tel contexte, les questions auxquelles doit faire face le Conseil d'administration sont à la fois un test et une opportunité. Un test, car elles nous permettent de vérifier si nous pouvons nous entendre pour définir clairement les raisons d'être de cette organisation – nos valeurs et nos objectifs communs – et ce que nous entendons faire pour servir cette cause en apportant un réel changement dans la vie de celles et ceux qui en attendent davantage de notre part. Et une opportunité, celle de faire la démonstration de notre capacité d'y parvenir dans le cadre des nombreuses questions d'importance inscrites à notre ordre du jour.

D'après moi, le premier message que nous devons transmettre est que le tripartisme fonctionne, et qu'il fonctionne avec succès. Non pas comme une simple formalité ou un rituel, mais comme une façon opérante, valorisante et vivante de résoudre des questions ardues et d'apporter des réponses qui, sans être parfaites, puissent se révéler acceptables

pour tous, équitables et garantes d'une légitimité accrue. Près d'une centaine d'années d'expérience nous enseignent que c'est une tâche difficile, mais qu'elle en vaut la peine. Elles nous enseignent aussi que l'engagement commun en faveur du compromis et la recherche du consensus sont les clés du succès du tripartisme.

De surcroît, parce que la fonction normative de l'OIT revêt une importance cruciale pour tout ce que nous faisons, il est particulièrement important que nous mettions cet engagement au service des questions normatives à l'étude.

Prenons du recul par rapport aux spécificités de ces questions – dont nous connaissons la complexité – et envisageons la manière dont les personnes extérieures à l'OIT en perçoivent les enjeux. Pour dire les choses simplement, il s'agit de savoir si les gouvernements, les employeurs et les travailleurs peuvent s'entendre ou non sur les fondements du droit international ayant trait au monde du travail – tant sur son contenu que sur son application.

L'enjeu n'est pas des moindres, et je pense que la nécessité de parvenir à un accord à ce propos doit être une évidence pour tous. C'est pourquoi je souhaite attirer particulièrement l'attention sur la première évaluation du mécanisme d'examen des normes, qui concerne le contenu des normes de l'OIT, ainsi que sur le suivi du rapport des «deux présidents» soumis au titre de l'initiative sur les normes, qui examine les mécanismes relatifs à leur application. Force est de constater que ces deux processus complémentaires résultent de la situation très difficile à laquelle le présent Conseil d'administration a été confronté au début de son mandat, il y a près de trois ans. Et ce ne sera pas le moindre de ses succès si, à la fin de son mandat, il transmet au Conseil d'administration qui lui succédera un consensus clair sur la marche à suivre pour établir un système normatif renforcé et faisant autorité.

Toujours à propos des normes, l'ordre du jour du Conseil d'administration comporte une fois encore un grand nombre de cas de pays découlant du recours aux mécanismes constitutionnels de dépôt des plaintes. Le traitement de ces cas ne sera sans doute pas la partie la plus aisée de nos travaux: en effet, du fait de leur caractère controversé, certains de ces cas figurent depuis longtemps à l'ordre du jour du Conseil d'administration. Bien que ce ne soit guère le moment de les examiner quant au fond, je souhaite simplement évoquer deux points d'ordre général:

- Premièrement, nous devons traiter ces questions de manière objective selon la procédure prévue à cet effet et dans le seul but d'assurer l'application pleine et entière des conventions concernées dans les Etats Membres en question. Nous ne devons en faire ni plus ni moins.
- Deuxièmement, quelles que soient les difficultés rencontrées, n'oublions pas, à un moment où nous nous employons à écrire l'histoire du premier siècle d'existence de l'OIT, que certains des chapitres les plus marquants et des réalisations les plus significatives de cette histoire trouvent justement leur origine dans le traitement de telles plaintes par l'Organisation. Il a fallu conjuguer persévérance et principes pour accomplir des progrès aussi remarquables.

Une autre opportunité très importante s'offre à nous: celle de réaffirmer et de traduire en actes la volonté de l'OIT de devenir un acteur résolument engagé au sein du système des Nations Unies et d'apporter tout notre soutien et toute notre expertise au nouveau Secrétaire général de l'ONU dans le cadre des efforts qu'il déploie pour piloter la réponse du système multilatéral face aux enjeux que j'ai déjà évoqués.

La discussion de la Section de haut niveau du Conseil d'administration qui se tiendra la semaine prochaine sur le thème «Le travail décent au service du développement durable» sert un but stratégique précis, qui consiste à guider l'action actuellement menée par l'OIT

en faveur de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 par le biais de sa contribution au Forum politique de haut niveau qui aura lieu en juillet. Cela nous rappelle que nous ne devons pas simplement nous contenter d'avoir inscrit le travail décent au cœur même de ce programme, mais qu'il nous faut aussi consacrer toute notre énergie à sa mise en œuvre. Dans cette entreprise, nous aurons le grand privilège de bénéficier de concours du président du Conseil économique et social, M. Frederick Makamure Shava, ambassadeur et représentant permanent du Zimbabwe auprès de l'ONU. De plus, notre discussion sur l'OIT et le système des Nations Unies pour le développement fournit également des éléments de contexte importants pour notre contribution, dans la mesure où elle permet de mieux cerner les conséquences pour l'OIT de l'Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, notamment pour les activités que nous menons au niveau national.

Signe de l'interdépendance – mais aussi de la cohérence – des différentes questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil d'administration, la mise en correspondance avec les cibles et les indicateurs des objectifs de développement durable (ODD) occupe une place prépondérante dans le cadre renforcé de résultats, qui sous-tend mes Propositions de programme et de budget pour 2018-19, propositions que je vais maintenant vous présenter.

Si le Programme 2030 est l'un des principaux facteurs contextuels pour ces propositions, il en existe également d'autres que je tiens à rappeler:

- Tout d'abord, le plan stratégique pour 2018-2021, que nous avons adopté en novembre dernier et en vertu duquel le cycle de planification à moyen terme de l'OIT est désormais aligné sur celui des Nations Unies. Les propositions de programme et de budget qui concernent les deux premières années de la période de mise en œuvre du plan stratégique se fondent sur les paramètres établis par l'Organisation dans le cadre de sa vision stratégique «OIT 2021», à savoir:
 - l'excellence technique;
 - la pertinence et l'utilité;
 - la concentration des efforts sur les grands enjeux du monde du travail;
 - des gains permanents d'efficacité et d'efficience;
 - la réaffectation de ressources au profit d'activités techniques et analytiques;
 - l'engagement permanent en faveur de la justice sociale;
 - la mise en œuvre du Programme 2030.
- En second lieu, le centenaire de l'OIT, qui sera célébré au cours de la prochaine période biennale. De manière différente – mais tout aussi cruciale –, les sept initiatives du centenaire que nous avons décidé de mettre en œuvre à cette occasion inspireront et orienteront les travaux de l'OIT durant la période biennale et au-delà. C'est notamment le cas de l'initiative sur l'avenir du travail, mais cela concerne également les six autres initiatives.
- Le troisième facteur contextuel sera la suite donnée à la résolution adoptée par la Conférence l'année dernière en vue de réaliser pleinement le potentiel de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale, qui fournit de nouvelles orientations et de nouveaux éléments importants pour la gouvernance de l'Organisation.

-
- Enfin, les propositions de programme et de budget tirent parti, sur les plans quantitatif et qualitatif, des progrès accomplis dans le cadre du processus de réforme mis en œuvre depuis près de cinq ans et traduisent notre engagement en faveur d'une amélioration constante à mesure que nous avançons. Je reviendrai sur ce point dans quelques instants, lorsque j'aborderai la question de l'affectation des ressources.

En quoi consistent les propositions de programme?

Je voudrais ajouter ici que le Bureau continue de défendre l'idée d'«Une seule OIT», pour que toutes les ressources, tant celles qui sont inscrites au budget ordinaire que les ressources extrabudgétaires, au siège et sur le terrain, soient utilisées de façon équilibrée et intégrée, et qu'à cet égard les progrès accomplis en vue de tirer le meilleur profit du travail réalisé par le Centre de Turin se poursuivront pendant la prochaine période biennale.

Comme cela a été expliqué dans le détail lors de la discussion préliminaire de novembre dernier, des propositions s'inscrivent dans la continuité alors que d'autres sont novatrices, l'impression donnée pouvant être que la continuité l'emporte sur l'innovation, au moins dans le choix des dix résultats stratégiques. La raison première en est que ces résultats concernent des enjeux stratégiques majeurs dans le monde du travail, et qu'on ne saurait raisonnablement attendre de l'OIT qu'elle puisse faire face à des enjeux aussi vastes en l'espace d'une seule période biennale en ayant un impact durable. Nous devons y travailler sur une période plus longue.

Mais cela n'est pas synonyme d'immobilisme. Chacune des propositions portant sur les résultats stratégiques a été soigneusement préparée pour tenir compte des nouveaux défis, prévoir les changements attendus dans l'ensemble de l'action menée par l'OIT et expliquer comment ces changements doivent être introduits.

Les deux principales modifications de fond qui sont apportées aux résultats stratégiques – qui ont déjà été présentées et débattues en novembre – sont la référence spécifique qui est faite aux chaînes d'approvisionnement dans le résultat 7 sur la sécurité au travail et la conformité des lieux de travail, et la portée étendue du résultat 9 sur les migrations internationales de main-d'œuvre pour y inclure la mobilité et permettre ainsi la prise en compte des conséquences sur le marché du travail de l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées. Je voudrais rappeler que cette proposition a été faite à l'issue de débats approfondis au sein du Conseil d'administration, qui ont été l'occasion de définir clairement ce que l'OIT devrait et ne devrait pas faire, et d'insister sur la nécessité pour l'Organisation d'agir dans les limites de son mandat.

Je tiens à rappeler que, pendant les discussions préliminaires de novembre, un certain nombre de suggestions ont été faites pour ajouter ou modifier des résultats stratégiques, mais que ces suggestions n'ont pas été retenues telles quelles dans les propositions qui vous sont soumises. C'est le cas par exemple de l'idée qui a été avancée de fusionner des résultats, notamment ceux sur la formalisation de l'économie informelle et sur l'économie rurale. Cette idée a déjà été examinée par le Conseil d'administration, qui ne l'a pas retenue du fait que les problèmes abordés sont fondamentalement différents et que cela aboutirait à un manque de cohérence et de précision.

Dès lors que le Conseil d'administration est convenu que dix est sans doute le nombre maximum de résultats stratégiques compatible avec la nécessité de hiérarchiser véritablement les priorités, on comprend mieux que de telles fusions puissent apparaître comme étant la seule façon – ou la façon la plus simple – de faire de la place pour de nouveaux résultats. Mais je n'ai pas jugé approprié de vous proposer d'aller dans ce sens.

Un nouveau résultat portant sur les relations professionnelles, la négociation collective et le dialogue social a aussi été jugé intéressant. Nous avons essayé d'en tenir compte en renforçant ces aspects dans les résultats stratégiques proposés, sans en altérer pour autant la cohérence et l'intégrité.

Les propositions ont également retenu l'ajout du nouvel élément transversal déterminant pour l'élaboration des politiques qu'est la transition juste vers la durabilité environnementale. Cet élément vient compléter les trois éléments transversaux existants – sur les normes internationales du travail, le dialogue social, et l'égalité entre hommes et femmes et la non-discrimination.

Cette nouveauté n'est pas proposée à la légère. Il est en effet admis que ces thèmes transversaux doivent être limités en nombre et porter uniquement sur des questions qui sont réellement inhérentes au mandat de l'OIT et qui concernent tous ses domaines d'activité. La proposition part du principe que telle est la situation aujourd'hui. Les conditions actuelles du monde du travail font que la dimension environnementale doit impérativement être intégrée à l'Agenda du travail décent et que l'Accord de Paris et le Programme 2030 offrent une base institutionnelle solide sur laquelle l'OIT peut asseoir son action. Il nous faudra un jour accepter la réalité, et plus nous attendons, plus difficile ce sera. C'est maintenant qu'il faut agir.

Avant de conclure sur les questions fondamentales relatives aux montants et aux crédits budgétaires, permettez-moi de souligner les efforts déployés pour veiller à ce que, quelle que soit leur affectation, ces ressources soient utilisées de manière efficiente et efficace et que le Bureau soit tenu de rendre compte comme il convient des résultats qu'elles permettent d'obtenir. Comme par le passé, les trois résultats facilitateurs fixent des cibles mesurables pour ce qui concerne la gestion efficace des connaissances, la gouvernance et les services d'appui, qui ont été des éléments centraux du processus de réforme mis en œuvre ces dernières années.

En outre, l'engagement de renforcer les systèmes de gestion axée sur les résultats prend corps grâce à un ensemble d'améliorations interdépendantes. Je remercie à cet égard les groupes pour les commentaires qu'ils ont soumis par écrit et qui ont contribué à améliorer le cadre de résultats. Les mesures ci-après ont été prises:

- des liens plus systématiques sont établis entre les changements attendus pour chaque résultat et les indicateurs de résultats;
- à la suite de vos demandes en faveur d'une meilleure mise en évidence des évolutions attribuables à l'action de l'OIT, les changements systémiques qui doivent être opérés dans les Etats Membres sur le plan des politiques, des institutions et des capacités avec le soutien de l'OIT sont désormais pris en compte dans les indicateurs;
- chaque indicateur s'accompagne à présent de critères de réussite qui précisent la portée et la nature du changement et qui prennent mieux en considération les éléments transversaux déterminants;
- la méthodologie utilisée pour l'établissement des bases de référence et des cibles, ventilées par région, a été entièrement révisée;
- s'agissant des cibles, nous avons voulu faire preuve de réalisme pour ce qui concerne la portée et la nature des indicateurs, en tenant pleinement compte des capacités du Bureau à l'appui des résultats souhaités ainsi que des ressources qui devraient être disponibles.

Toutes ces mesures s'accompagnent d'une innovation majeure qui consiste à préciser les principales cibles des ODD auxquelles chaque résultat stratégique contribue directement, ainsi que les indicateurs pertinents des ODD que le BIT appliquera pour aider les Etats Membres à mesurer et suivre leurs progrès.

Dans une perspective d'ensemble, sur le plan des ressources, l'élément le plus important des propositions présentées au Conseil d'administration est le transfert continu des ressources vers les opérations de première ligne, c'est-à-dire des fonctions administratives et d'appui vers les fonctions stratégiques, analytiques et techniques dont les mandants tripartites peuvent directement tirer profit. Quinze millions de dollars des Etats-Unis (dollars E.-U.) ont été réaffectés de la sorte, ce qui se traduit par la proposition de créer l'équivalent de 26,5 nouveaux postes de la catégorie des services organiques.

Il ne vous aura pas échappé que cet élément s'inscrit dans une tendance qui a été d'emblée au cœur du processus de réforme et qui consiste à optimiser les ressources que vous mettez à notre disposition. Avec ces propositions, depuis 2014 – première année où j'ai présenté un programme et budget –, le montant cumulé des ressources ainsi redéployées des services administratifs et d'appui vers les opérations de première ligne s'élèverait à environ 58 millions de dollars E.-U., y compris l'équivalent de 66 nouveaux postes de la catégorie des services organiques; et cela dans un contexte de croissance nulle en termes réels. Ce redéploiement est effectué grâce à la recherche rigoureuse et systématique de gains d'efficacité, à la redéfinition ou à la suppression de postes administratifs et de postes de direction vacants et à la réduction de certains crédits budgétaires non afférents au personnel.

Permettez-moi d'insister sur le fait que ces mesures sont prises en tenant dûment compte de la nécessité de continuer à disposer de services administratifs et d'appui de qualité, comme il est indiqué dans les résultats facilitateurs. En outre, l'examen des processus opérationnels qui est actuellement en cours au BIT devrait permettre de trouver de nouvelles possibilités aux fins de telles réaffectations, comme il est énoncé dans les engagements pris au titre du plan stratégique. Ces propositions s'inscrivent dans une stratégie budgétaire prudente quant à la manière dont elles seront mises en œuvre et appliquées au cours de la période biennale 2018-19. Nous devrions pouvoir revenir sur ce point en temps voulu.

Ce redéploiement des ressources vise à renforcer encore les capacités techniques dans les régions et au siège. Cela se traduit par une augmentation des crédits budgétaires affectés à l'ensemble des régions, donnant notamment lieu à la création de postes de la catégorie des services organiques sur le terrain.

Des mesures ont tout particulièrement été prises en vue de renforcer les capacités de l'OIT dans des domaines qui se sont révélés d'une importance particulière pour l'Organisation ou qui semblent actuellement dotés de ressources inadéquates.

A cet égard, permettez-moi de souligner qu'il est justifié que le montant affecté aux différents résultats stratégiques varie considérablement d'un résultat à l'autre et que, par exemple, le résultat 1, à savoir la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, se voit doter de ressources beaucoup plus importantes que les autres résultats, compte tenu du degré élevé de priorité accordé à la question de l'emploi dans le monde entier. Cela étant, je pense qu'il faut s'efforcer de stimuler l'investissement dans les résultats stratégiques qui sont les moins bien dotés financièrement. Il en va de notre crédibilité, car si les questions auxquelles se rapportent ces résultats nous apparaissent comme étant prioritaires, nous devons leur consacrer davantage que des moyens minimums, sous peine d'être incohérents dans notre action. C'est pourquoi des efforts particuliers sont déployés au profit des résultats stratégiques concernant l'économie rurale et la migration, qui sont les plus faiblement budgétés.

Il est vrai que ces efforts ont donné lieu à la réaffectation de ressources initialement allouées à d'autres résultats stratégiques et, partant, à la réduction du montant qu'il est proposé d'octroyer au résultat 8 au titre du budget ordinaire, réduction que nous nous sommes efforcés de compenser en mettant en place de meilleures synergies avec d'autres résultats.

Le renforcement non négligeable des capacités dans le domaine des statistiques constitue une réponse énergique non seulement à la prise de conscience croissante que, faute de disposer de meilleures données, ni l'OIT ni ses Etats Membres ne pourront améliorer la pertinence de leur action, mais également aux nouvelles responsabilités qui incombent à notre Organisation en ce qui concerne les 13 indicateurs des ODD à l'égard desquels elle a un rôle d'organisme responsable ou d'organisme contributeur.

La création de postes dédiés à l'écologisation de l'Agenda du travail décent représente aussi un investissement nécessaire pour donner corps au nouvel élément transversal déterminant proposé.

Par ailleurs, il est proposé de créer de nouveaux postes de la catégorie des services organiques, à Genève ou dans les régions, dans les domaines de la protection sociale, des qualifications et de la jeunesse, de la négociation collective, de la formalisation de l'économie informelle, des chaînes d'approvisionnement mondiales, de l'emploi dans le cadre du relèvement après une crise, des normes du travail interdépendantes et du droit du travail. Ces postes permettront de remédier aux déficits recensés en matière de capacités et de répondre aux demandes formulées par les mandants, notamment au sein du Conseil d'administration.

Il me paraît également opportun de prévoir le financement d'un poste supplémentaire au sein du Bureau des activités pour les employeurs.

Parmi les nouvelles affectations ou les affectations dont le montant a été revu à la hausse figurent notamment 965 000 dollars E.-U. pour l'appui au déploiement du Système intégré d'information sur les ressources (IRIS) au sein de tous les bureaux extérieurs; 835 000 dollars E.-U. pour le renforcement de l'administration de la Caisse d'assurance pour la protection et la santé du personnel du BIT; 500 000 dollars E.-U. pour l'amélioration de la sécurité du bâtiment du siège de l'OIT à Genève; et 200 000 dollars E.-U. pour les activités de contrôle et de supervision.

Dans le cadre de l'action globale que nous menons pour répondre davantage aux besoins de nos mandants tripartites, mes collègues et moi-même avons toujours gardé bien présente à l'esprit la réalité des contraintes financières qui continuent de peser sur les finances publiques d'un grand nombre d'Etats Membres de l'OIT. C'est là la raison principale pour laquelle, une fois encore, le budget proposé est à croissance nulle en termes réels. Du fait des réductions de coûts que devrait permettre une inflation plus faible que prévue, les modifications apportées au système de rémunération du régime commun des Nations Unies et les fluctuations des taux de change, la diminution prévisionnelle en valeur nominale de ce budget s'élève à 4,1 millions de dollars E.-U. (soit 0,5 pour cent). Cela s'ajoute à une réduction correspondante de 3,8 millions de dollars E.-U., soit 0,5 pour cent également, pour la période biennale en cours.

Pour conclure, je pense que les Propositions de programme et de budget pour 2018-19 que je vous ai présentées sont résolument axées sur les principales priorités dans le monde du travail, concilient judicieusement continuité et innovation et permettront de mettre à profit et d'approfondir le processus de réforme de l'OIT, ainsi que de gagner en efficacité et, donc, d'offrir plus pour un moindre coût. Ces propositions, conformes au mandat qui est celui de l'OIT dans le domaine de la justice sociale, permettront également d'accompagner sereinement et résolument notre Organisation jusqu'à son centenaire.

Je recommande ces propositions à l'attention du Conseil d'administration pour qu'il les examine et les adopte.