



Conseil d'administration

310^e session, Genève, mars 2011

GB.310/TC/1

Commission de la coopération technique

TC

POUR DÉCISION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Stratégies opérationnelles pour le renforcement des capacités des mandants dans les programmes par pays de promotion du travail décent et la coopération technique

Aperçu

Questions traitées

Stratégies envisageables pour donner davantage de poids au renforcement des capacités des mandants dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et de la coopération technique. Cette question fait suite à une discussion sur le sujet tenue en novembre 2010.

Incidences sur le plan des politiques

Adoption de stratégies de renforcement des capacités dans les programmes par pays de promotion du travail décent et la coopération technique.

Incidences juridiques

Aucune.

Incidences financières

En fonction des besoins identifiés, un plus grand nombre d'activités de renforcement des capacités sera prévu dans les programmes par pays de promotion du travail décent et les projets de coopération technique, ce qui nécessitera des fonds supplémentaires. La gestion au niveau mondial des connaissances sur l'efficacité des stratégies de renforcement des capacités pourrait elle aussi nécessiter davantage de ressources. Ces impératifs seront pris en compte dans le plan de travail axé sur les résultats.

Décision demandée

Paragraphe 19.

Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

Documents GB.309/TC/1; GB.309/PFA/2; GB.310/PFA/2.

Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.

Introduction

1. Lors de la 309^e session du Conseil d'administration (novembre 2010), la Commission de la coopération technique a examiné un document portant sur le renforcement des capacités des mandants tripartites de l'OIT¹. Au cours de la discussion, il a été convenu que:
 - a) le renforcement des capacités, conformément aux principes de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), est indispensable pour permettre aux mandants de s'acquitter de leur mandat institutionnel et de donner effet à l'Agenda du travail décent;
 - b) l'accent doit être mis sur le renforcement des capacités techniques et institutionnelles;
 - c) la capacité structurelle des mandants de fournir des services à leurs membres et clients, la capacité technique d'accomplir le mandat de l'Organisation et la capacité de participer efficacement aux débats consacrés à la politique économique et sociale aux niveaux national, régional et international doivent notamment être renforcées;
 - d) le Centre international de formation de l'OIT à Turin (Centre de Turin) joue un rôle clé de par les formations qu'il dispense dans le cadre du renforcement des capacités;
 - e) le renforcement des capacités devrait à la fois faire l'objet de programmes spécifiques destinés aux mandants et être intégré dans les programmes par pays de promotion du travail décent et les projets de coopération technique;
 - f) le renforcement des capacités devrait reposer sur une évaluation méthodique des besoins et une sélection exigeante des bénéficiaires, être axé sur les résultats et faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation rigoureux afin de déterminer, si possible, son incidence à long terme;
 - g) s'agissant des partenaires sociaux, les initiatives en matière de renforcement des capacités devraient être prises conjointement avec le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV);
 - h) le Bureau devrait faire valoir aux donateurs combien il est important de soutenir les mandants dans leur rôle stratégique et de financer les mesures de renforcement des capacités.

Stratégies opérationnelles de renforcement des capacités

2. Compte tenu de ce qui précède, on pourrait déployer les stratégies ci-après pour donner davantage de poids au renforcement des capacités axé sur les résultats, dans le cadre de la coopération technique et des programmes par pays de promotion du travail décent.

Veiller à renforcer les capacités nécessaires

3. Pour un renforcement des capacités réussi, il faut déterminer clairement les capacités déjà acquises, celles qui font défaut et les meilleurs moyens d'agir. En évaluant judicieusement

¹ Document GB.309/TC/1.

les capacités, il est possible de détecter les lacunes en matière de connaissances techniques, s'agissant notamment, outre certains volets de l'Agenda du travail décent, d'aspects importants relatifs à l'élaboration des politiques, tels que la dimension sociale de la politique macroéconomique, de la finance et du commerce. L'évaluation des capacités devrait également permettre d'identifier les besoins institutionnels en ce qui concerne, par exemple, les arrangements institutionnels (processus, rôles et responsabilités, coordination), le leadership (stratégie, gestion axée sur les résultats), les connaissances (travaux de recherche, outils de partage des connaissances) ou la responsabilisation (audits, gouvernance)². La capacité institutionnelle peut également comprendre les aptitudes requises en fait de sensibilisation et de négociation pour avoir une influence sur les politiques de développement économique, y compris sur les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et les stratégies de réduction de la pauvreté. Une évaluation soigneuse des capacités permettra d'éviter l'application de solutions toutes faites et favorisera l'élaboration de méthodes de renforcement des capacités adaptées au contexte et susceptibles de continuer à produire leurs effets après la fin de l'intervention. L'évaluation permet également de renforcer les capacités en tenant compte du sexe des participants et des aspects liés à l'égalité entre hommes et femmes au sein des institutions, et d'agir en synergie avec d'autres acteurs du développement menant des activités similaires sur le terrain. Si la formation reste une stratégie incontournable de renforcement des capacités, l'évaluation favorisera également le déploiement d'autres solutions susceptibles de donner de meilleurs résultats, telles que les formations panachées, l'encadrement et le mentorat, l'apprentissage sur le tas, la gestion des connaissances, le développement de partenariats et de réseaux et le renforcement organisationnel³.

4. Le BIT peut prendre plusieurs mesures pour veiller à définir clairement les besoins en matière de renforcement des capacités et les stratégies connexes dans le cadre de ses projets de coopération technique. La préparation de programmes par pays de promotion du travail décent, à commencer par le processus de consultation des parties prenantes, devrait comprendre des mesures visant à déterminer les points forts et les points faibles des mandants, de manière à renforcer leurs capacités en fonction de leurs besoins et priorités. Il conviendrait de faire de même pour les propositions de projets de coopération technique dont un volet important est consacré au renforcement des capacités. Cependant, il n'est pas toujours facile de mettre en œuvre ces mesures préparatoires dans le cadre de la coopération technique du fait que les règlements du BIT interdisent de financer des projets de manière anticipée. Avec une meilleure planification stratégique des projets destinés à contribuer à la réalisation des résultats attendus des programmes par pays de promotion du travail décent, il serait possible d'utiliser les ressources disponibles pour évaluer les capacités des mandants et analyser leurs besoins. Une autre solution consistant à passer par une phase de démarrage – au cours de laquelle on commence par financer l'élaboration d'un document de projet, ce qui permet de mener une analyse approfondie des capacités des parties prenantes – s'avère prometteuse et a déjà été utilisée pour quelques projets de grande envergure.

² Ces axes de renforcement des capacités proviennent de: Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Measuring capacity*, New York, 2010.

³ Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE): *Seeking better practices for capacity development: Training and beyond*, OECD DAC-LenCD paper, Paris, fév. 2010.

Encourager le renforcement de la capacité institutionnelle et intégrer le renforcement des capacités dans les projets de coopération technique et les programmes par pays de promotion du travail décent

5. L'un des plus grands défis à relever est celui de la conception et du maintien de programmes efficaces et pérennes grâce auxquels les capacités institutionnelles et techniques des mandants de l'OIT seraient renforcées de manière intégrée et durable. ACT/EMP et ACTRAV gèrent leurs propres programmes de renforcement des capacités des partenaires sociaux, et la majorité des programmes techniques, notamment le Programme d'administration et d'inspection du travail, s'accompagnent d'un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer la capacité institutionnelle des gouvernements, en coopération avec le Centre de Turin. Ces programmes sont indispensables au succès de la coopération technique puisqu'il ne peut y avoir de résultats si les trois partenaires essentiels à la mise en œuvre au niveau national ne disposent pas d'une capacité institutionnelle suffisante pour contribuer dans la durée à la réalisation des résultats attendus en matière de travail décent. Doter les mandants des compétences nécessaires est le meilleur moyen de garantir l'exécution et la pérennité des projets du BIT en matière de coopération pour le développement. C'est pourquoi les produits mondiaux visant à renforcer durablement la capacité institutionnelle pourraient être perfectionnés et leur utilisation encouragée à l'aide de mécanismes de financement adaptés.
6. En ce qui concerne les questions techniques, le renforcement des capacités s'inscrit, pour l'essentiel, dans la stratégie de coopération technique de l'OIT. En effet, dans leur écrasante majorité, les programmes par pays de promotion du travail décent et les programmes et projets de coopération technique comprennent des éléments ayant trait au renforcement des capacités. Cependant, comme cela a été relevé dans le document de novembre 2010, ces éléments restent bien souvent isolés et sans suite au sein des projets et ne constituent pas, dans leur ensemble, un programme de renforcement des capacités.
7. Un certain nombre de solutions permettraient de remédier à ce problème. Le Bureau pourrait accroître sa propre capacité de concevoir et de mettre en œuvre des initiatives de renforcement des capacités. Ces efforts pourraient être intégrés dans les modules de formation existants et pris en compte dans les orientations données pour la conception des projets et la préparation des programmes par pays de promotion du travail décent⁴. Le BIT réaliserait une avancée importante s'il planifiait ses activités de renforcement des capacités en s'inspirant de bonnes pratiques telles que le renforcement des organisations de travailleurs et d'employeurs en tant que partenaires du programme *Better Work*, dans le cadre duquel les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel en assurant des contrôles dans les usines et en veillant à la qualité du travail effectué. Les activités menées au titre du Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) afin de doter gouvernements et partenaires sociaux de la capacité technique nécessaire à cet égard pourraient également servir d'exemple.
8. Les orientations fournies devraient également souligner que le renforcement des capacités des mandants doit se faire de manière ordonnée, ce qui implique, en règle générale, de mener des initiatives distinctes afin de répondre aux besoins institutionnels particuliers, avant d'intervenir dans un cadre tripartite pour donner lieu à un dialogue social. ACT/EMP et ACTRAV ont un rôle spécifique à jouer en ce qui concerne le renforcement des

⁴ Le projet de version révisée du Manuel sur les programmes par pays de promotion du travail décent comprend déjà des orientations au sujet du volet consacré au renforcement des capacités dans ces programmes. Deux notes d'orientation, intitulées *Capacity development in technical cooperation* et *Capacity assessment for technical cooperation*, sont en cours d'élaboration.

capacités dans les domaines techniques du fait qu'ils peuvent contribuer à évaluer et à mobiliser les partenaires.

9. Enfin, une plus grande attention pourrait être accordée à l'élaboration de programmes de coopération technique dûment établis, axés sur des résultats à atteindre par l'OIT. S'il existe de nombreux programmes de coopération technique, peu d'entre eux bénéficient d'un financement de base soutenu et prévisible permettant d'accumuler, de partager et d'évaluer de manière systématique les données d'expérience et les connaissances. Le renforcement des capacités stratégiques à long terme nécessite une capacité et une gestion des connaissances d'envergure mondiale que de nombreux produits mondiaux sont destinés à améliorer. On pourrait accorder davantage d'attention à l'élaboration de programmes de base visant à affiner les stratégies de renforcement des capacités dans les domaines techniques et à en assurer la pérennité à l'aide des fonds disponibles et des contributions des donateurs.

Tirer parti des atouts du Centre de Turin

10. L'un des avantages propres à l'OIT au sein du système des Nations Unies provient du fait que le Centre de Turin met au point ou emploie déjà de nombreuses méthodes novatrices, de la formation panachée et à distance aux cursus diplômants, pour contribuer au renforcement des capacités des mandants de l'Organisation. Le mécanisme d'assurance-qualité de l'OIT applicable aux programmes par pays de promotion du travail décent de même que la procédure d'évaluation de la coopération technique apportent d'ores et déjà la preuve que les programmes et projets accordant une large place à la formation permettent de tirer le meilleur parti des atouts du Centre. Néanmoins, il serait possible de faire davantage pour mettre l'offre de formation du Centre à la portée du plus grand nombre. L'une des solutions consisterait à allouer des fonds plus importants pour les cours de formation sur le terrain. On pourrait également envisager de renforcer le partage de connaissances et de données d'expérience entre les mandants, par l'intermédiaire du Centre de Turin, grâce à des mécanismes spécifiques et des mesures d'encouragement.

Contrôle, évaluation et communication des résultats du renforcement des capacités

11. Lors de la discussion du document soumis en novembre 2010, il a également été souligné qu'il fallait veiller à ce que le renforcement des capacités soit axé sur les résultats et contribue de manière notable à la réalisation des résultats fixés à l'avance. De plus, le Bureau a été invité à mieux faire connaître aux donateurs et donateurs potentiels l'importance que le renforcement des capacités revêt pour les mandants.
12. En ce qui concerne la mise au point d'interventions axées sur les résultats, le Bureau élabore actuellement des lignes directrices relatives aux indicateurs de renforcement des capacités en s'appuyant sur les travaux menés à l'échelle du système des Nations Unies par le PNUD, pour promouvoir l'utilisation d'un critère de performance autre que le nombre de mandants formés ou d'ateliers organisés. Cet aspect pourrait faire l'objet d'une nouvelle formation qui viendrait s'ajouter à celles dispensées par le BIT dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et être pris en compte au stade de la conception des projets. La mesure de l'évolution de la capacité institutionnelle présente des difficultés particulières dès lors que les résultats ne sont souvent visibles qu'après la fin du projet et que la mesure de ces résultats en termes d'amélioration de l'efficacité, de la stabilité et de l'adaptabilité des institutions est une opération coûteuse et complexe. Il n'en reste pas moins que l'intégration d'orientations relatives à la mesure du renforcement des

capacités dans les activités de conception, de suivi et d'évaluation en cours représenterait un grand pas en avant pour le renforcement des approches du BIT en la matière.

13. Un compte rendu plus systématique des résultats obtenus au regard des résultats prédéfinis en ce qui concerne le renforcement des capacités permettrait de mieux comprendre le rôle joué par les mandants dans ce processus complexe et évolutif qu'est l'élaboration des politiques économiques et sociales. Bien qu'il faille encore approfondir les recherches dans ce domaine, il a déjà été reconnu que, d'une manière générale, il est important de pouvoir compter sur des institutions du travail solides pour les activités de développement au sens large, tout particulièrement dans le contexte de la crise économique et sociale actuelle ⁵.
14. Les gouvernements, et notamment les systèmes d'administration du travail, ont un rôle prépondérant à jouer en ce qui concerne la concrétisation du travail décent et la promotion de politiques économiques et sociales équilibrées et efficaces. La crise économique a fait apparaître que de nombreux systèmes nationaux d'administration du travail, principalement des ministères, ne sont pas préparés, d'un point de vue institutionnel et technique, à prendre rapidement des mesures face à une telle situation. Il est primordial de renforcer la capacité des administrations du travail afin que celles-ci puissent corriger ces faiblesses et soient mieux à même de concevoir, mettre en œuvre et suivre de manière autonome des politiques et services centrés sur le travail décent. Destinés aux mandants, ces politiques et services s'inscriraient, s'il y a lieu, dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et pourraient contribuer à la réalisation des grands objectifs nationaux de développement.
15. On constate de plus en plus que les organisations d'entreprises, et notamment les organisations d'employeurs, contribuent à un développement socio-économique durable ⁶. Ces organisations encouragent une bonne gouvernance en donnant à leurs membres la possibilité de participer à la prise de décisions dans les domaines économique et social, de demander que les administrations publiques rendent davantage compte, notamment au sujet de leurs politiques, et de faire pression sur les gouvernements pour qu'ils renforcent l'État de droit. Elles favorisent également le bon fonctionnement du marché en promouvant l'instauration d'un environnement propice aux entreprises privées et le développement de l'infrastructure financière et matérielle, de l'enseignement et des compétences. Des travaux de recherche menés dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est et de l'Est et d'Afrique subsaharienne ont révélé que l'existence d'organisations patronales efficaces pouvait générer jusqu'à 4 pour cent de croissance économique supplémentaire ⁷. Les organisations d'employeurs viennent également compléter les activités relatives au marché en définissant et en faisant appliquer des normes sectorielles, en améliorant les pratiques de gestion, les compétences de la main-d'œuvre et les technologies ainsi qu'en réduisant le coût de l'information dans les entreprises. Il ressort de certaines études que

⁵ BIT: *Les organisations d'employeurs face aux effets de la crise*, document de travail n° 2, Genève, 2010; F. Hoffer: «La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?», *Journal international de recherche syndicale*, Genève, BIT, vol. 2 (2010), n° 1, pp. 109-129.

⁶ Dans un rapport de 2007, le BIT a évalué la contribution que les organisations patronales (ainsi que les organisations de travailleurs) pouvaient apporter à l'instauration des conditions de base indispensables à l'apparition et à la croissance des entreprises durables, à savoir la gouvernance, l'efficacité économique et l'équité sociale. BIT: *La promotion d'entreprises durables*, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 96^e session, Genève, 2007.

⁷ Voir, par exemple, K. Sen et D. te Velde: *State business relationships and economic growth in sub-Saharan Africa*, Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth (IPPG), Discussion Paper 8, juin 2007; M. Qureshi et D. te Velde: *State business relations and firm performance in Zambia*, IPPG, Discussion Paper 5, mars 2007.

l'adhésion à une organisation patronale accroît de 25 à 38 pour cent la productivité globale des facteurs ⁸.

- 16.** Les organisations de travailleurs jouent elles aussi un rôle essentiel dans le processus de développement en permettant à leurs membres de prendre part à la formulation de la politique économique et sociale, en militant en faveur d'une répartition plus équitable des revenus et en défendant les droits de l'homme et ceux des travailleurs. Certaines études donnent à penser que des négociations collectives bien organisées et des institutions du marché du travail viables ont une incidence particulièrement importante sur les résultats au niveau macroéconomique à l'heure où le contexte socio-économique évolue rapidement, et qu'elles permettent de garantir une meilleure répartition des revenus ⁹. L'intervention des syndicats a été décisive dans certains pays pour atténuer les effets de la crise économique actuelle sur l'emploi alors même que la production avait fortement diminué. Par ailleurs, la capacité des syndicats de faciliter la participation des travailleurs du secteur informel est de plus en plus reconnue comme un moyen efficace d'améliorer les moyens de subsistance de ces derniers, notamment dans des secteurs aussi importants que celui de l'agriculture ¹⁰.

Conclusions

- 17.** Non seulement le renforcement des capacités des mandants de l'OIT est un élément essentiel de la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, mais il présente aussi un grand intérêt pour le développement. En se dotant des moyens de renforcer plus efficacement les capacités de ses mandants, l'OIT peut faire participer les acteurs de l'économie réelle au processus de développement et permettre par là même d'améliorer et de pérenniser les résultats obtenus dans ce domaine. Les stratégies opérationnelles présentées plus haut seront un premier pas vers la concrétisation d'un engagement à grande échelle en faveur du renforcement des capacités, engagement qui est énoncé dans les Propositions de programme et de budget pour 2012-13 ¹¹.

⁸ R. Doner et B. Schnieder: «Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others», dans *Business and Politics* (The Berkeley Electronic Press), 2000, vol. 2, n° 3, p. 265; R. Bennet: «Business associations and their potential contribution to the competitiveness of SMEs», dans *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 10 (1998), n° 3.

⁹ T. Aidt et Z. Tzannatos: «Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: A review», dans *Industrial Relations Journal*, vol. 39 (2008), n° 4, pp. 258-295; S. Hayter: «Collective bargaining and income inequality in an integrating world», dans *Labour Education: Paying attention to wages*, Genève, BIT, n° 128 (2002).

¹⁰ FAO-BIT: *Guidance on how to address rural employment and decent work concerns in FAO country activities*, Rome, 2010; P.-S. Ahn: *The growth and decline of political unionism in India: The need for a paradigm shift*, Bangkok, BIT, 2010.

¹¹ Document GB.310/PFA/2.

18. Dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et de la coopération technique, on pourrait procéder comme indiqué ci-après pour le suivi de la mise en œuvre des stratégies exposées dans le présent document:

Résultat visé	Indicateurs	Jalons
1. Dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et de la coopération technique, les besoins en termes de capacités et, s'il y a lieu, les résultats et les produits associés au renforcement des capacités institutionnelles et techniques pertinentes peuvent être évalués comme il se doit.	1.1. Pourcentage de programmes par pays de promotion du travail décent comportant effectivement des produits liés à l'évaluation et au renforcement des capacités.	Base de référence: à définir d'ici mars 2012. Cible: 80 pour cent d'ici 2013.
	1.2. Pourcentage des projets de coopération technique évalués dont le volet consacré au renforcement des capacités répond aux critères de qualité.	Base de référence: à définir d'ici mars 2012. Cible: 95 pour cent d'ici 2013.
2. Les procédures et orientations internes du Bureau concernant l'évaluation et le renforcement des capacités sont améliorées.	2.1. Elaboration d'orientations concernant le «renforcement des capacités» et «l'évaluation des capacités».	Révision terminée d'ici juin 2011.
	2.2. Rédaction de notes d'orientation sur le renforcement des capacités.	
	2.3. Réexamen du mécanisme d'assurance qualité et des critères d'évaluation préalable des projets.	

19. *La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration d'approuver les stratégies opérationnelles de renforcement des capacités des mandants dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent et de la coopération technique présentées ci-dessus, en tenant compte des opinions exprimées lors de leur examen.*

Genève, le 4 février 2011

Point appelant une décision: paragraphe 19