



## DIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

# Consultations préliminaires sur le cadre stratégique pour 2006-2009

## Introduction

1. Le cadre stratégique donne la possibilité au Conseil d'administration de fournir tous les quatre ans des orientations sur les principales questions liées au programme et budget sans la pression d'une décision financière imminente. Les consultations préliminaires revêtent une importance capitale pour l'élaboration du cadre stratégique 2006-2009.
2. Le présent document est le fruit de consultations informelles menées par le Bureau au cours des derniers mois à propos des différentes options qui s'offrent aux fins de la mise au point de ce cadre. De nombreux mandants ont saisi cette occasion avec enthousiasme et ont fourni au Bureau des informations précieuses.
3. Ces consultations informelles ont permis d'ores et déjà de réaffirmer l'importance de l'agenda pour un travail décent structuré autour de quatre objectifs stratégiques de prendre conscience de la nécessité de mieux cibler les activités du Bureau afin d'en améliorer les résultats, notamment en arrêtant les grandes priorités, et d'obtenir un soutien en faveur du renforcement de l'efficacité de l'assistance de l'OIT aux pays.
4. Les consultations préliminaires sur le cadre stratégique aideront le Bureau à établir les propositions finales qu'il soumettra au Conseil d'administration en 2004.
5. Le présent document propose tout d'abord une analyse du contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'OIT, puis quatre parties consacrées aux conditions du changement, aux priorités des programmes, aux moyens d'action et au renforcement des capacités du BIT.

## Contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'OIT

6. Le Conseil d'administration a approuvé l'agenda pour un travail décent, qui est structuré autour de quatre objectifs stratégiques. Pour replacer ces derniers dans leur contexte, il est utile de passer en revue les domaines dans lesquels l'OIT est censée apporter des contributions majeures afin de mieux définir les priorités du Bureau. L'OIT devra relever trois grands défis d'ici à 2009, à savoir la mondialisation, la pauvreté et le travail décent dans les entreprises.

## La mondialisation

7. La mondialisation est un fait. Elle est à la fois nécessaire et inévitable. Toutefois, beaucoup trop nombreux sont ceux qui ne profitent pas de ses bienfaits. Il est généralement admis que ses règles et ses pratiques n'assurent pas l'égalité des chances pour tous, en particulier des plus vulnérables. La mondialisation est jugée à l'aune de ses conséquences sur l'emploi et la protection sociale. Les exclus veulent aussi profiter des avantages de la mondialisation. Ceux qui en subissent les effets pervers souhaiteraient qu'on les aide à s'en sortir. Dans de trop nombreux pays et régions, les tensions et conflits naissent souvent de la pauvreté des moyens en matière d'investissement, d'emploi et de protection sociale. Comme de plus en plus de pays libéralisent leur économie, ils ont de plus en plus conscience de la nécessité d'un consensus social fort. En tant qu'institution tripartite, l'OIT occupe, dans le système multilatéral, une place à part qui lui permet de contribuer, aux niveaux mondial et local, à l'élaboration de règles, de politiques et de pratiques fondées sur l'équité et dont l'objectif est de favoriser l'insertion socio-économique. Les résultats de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation permettront à l'OIT d'orienter l'agenda international du développement vers une mondialisation plus intégratrice.

## La pauvreté

8. La persistance d'une pauvreté massive dans un contexte d'abondance est un trait inquiétant de notre époque. Des progrès importants ont été enregistrés dans certains pays, particulièrement en Asie, en matière de lutte contre ce fléau. La communauté internationale s'est fixé un objectif ambitieux: réduire de moitié l'extrême pauvreté et éradiquer la faim dans le monde d'ici à 2015. Les objectifs de développement pour le Millénaire visent à mobiliser les efforts des pays, des donateurs et des agences multilatérales de développement à cette fin. L'OIT doit démontrer de manière convaincante que les politiques et les programmes visant à promouvoir l'emploi et la création d'entreprises constituent un moyen de sortir de la pauvreté. En juin 2003, la Conférence internationale du Travail a approuvé l'approche décrite dans le rapport du Directeur général consistant à mettre le travail décent au service de la lutte contre la pauvreté, ce qui permet de placer le travail décent au centre des politiques et programmes nationaux et multilatéraux destinés à aider les pauvres à sortir de la pauvreté.

## Le travail décent dans les entreprises

9. L'esprit d'entreprise, la création d'entreprises et d'emplois sont à la base du dynamisme de la société, mais trouver un emploi assorti d'une protection sociale suffisante pour maintenir l'intégration sociale, garantir la liberté individuelle et assurer la stabilité familiale est pour beaucoup une aspiration inaccessible. Les systèmes financés par l'Etat qui apportaient une certaine sécurité aux individus (protection sociale, éducation, etc.) sont sur le déclin. Les entreprises sont soumises à une rude concurrence et recherchent une plus grande flexibilité pour abaisser les coûts de l'ajustement. Sur le lieu de travail, le dévouement et la coopération sont des valeurs en baisse. Un mot caractérise bien les entreprises et les travailleurs de l'économie informelle: précarité. La cohésion sociale recule et l'exclusion gagne du terrain. Pour sortir de cette situation, il faut réconcilier les entreprises, de la microentreprise aux multinationales en passant par les petites entreprises, créer des emplois et assurer une meilleure sécurité. L'OIT doit s'attaquer de front à la question de la création d'emplois de qualité permettant de structurer la vie sociale dans l'entreprise et autour de l'entreprise.

## Les conditions du changement

10. La mondialisation, la pauvreté et le travail décent dans les entreprises sont des domaines où l'OIT est censée jouer un rôle de premier plan. L'ampleur de la tâche démontre s'il en était besoin que le mandat de l'OIT est toujours d'actualité et dessine les priorités de l'Organisation jusqu'en 2009. Pour agir efficacement dans ces trois domaines, l'OIT doit tirer parti de son avantage comparatif.

## Tripartisme

11. L'efficacité de l'OIT se mesure à l'influence, à la participation et à la capacité d'action des organisations d'employeurs et de travailleurs et des ministères du Travail et de l'Emploi. Renforcer la capacité d'action tripartite aux niveaux national, régional et mondial est essentiel pour relever les trois défis mentionnés plus haut. La résolution sur le tripartisme et le dialogue social (CIT, 90<sup>e</sup> session, 2002) rappelle opportunément que le dialogue social est le moyen qui permet d'atteindre les objectifs stratégiques de l'OIT. Tous les programmes de cette dernière y contribuent.

## Servir l'individu

12. Faire en sorte que les individus, quels que soient leur emploi, leur âge ou leur culture, bénéficient de conditions de travail plus humaines, tel est le cœur du mandat de l'OIT. La qualité de la vie et la qualité des emplois sont des indicateurs du changement. Les politiques et programmes locaux, nationaux, régionaux et mondiaux doivent tenir compte des multiples facettes de la vie des travailleurs, dans le monde du travail et dans les activités qui gravitent autour, et répondre aux différents besoins. Il convient d'être vigilant sur les questions d'égalité entre les sexes aux différentes étapes de la vie afin de pouvoir corriger les inégalités de chances et de traitement entre hommes et femmes aux niveaux de la famille, de la collectivité et du lieu du travail. Une telle approche de la question du travail décent prend acte du fait qu'aux différentes étapes de la vie les moyens de se protéger et les possibilités qui se présentent évoluent: trouver des substituts au travail des enfants, assurer l'emploi des jeunes, protéger les mères qui travaillent, conserver un emploi décent tout au long de sa vie, au besoin grâce à la formation continue, garantir des revenus et des soins aux personnes âgées.

## Intégration des politiques

13. L'intégration des politiques économiques et sociales est au cœur de l'agenda pour un travail décent. Une mondialisation équitable passe par une plus grande cohérence des politiques mondiales dans le domaine de l'économie, des finances et du développement social. Il n'est pas moins nécessaire à cet égard de poursuivre l'intégration des quatre objectifs stratégiques pour fournir aux mandants un cadre d'action cohérent et un appui technique adapté aux caractéristiques de chaque pays. Il faut renforcer encore l'aptitude de l'OIT à promouvoir des programmes intégrés aux niveaux mondial, régional, national, sectoriel et local.

## Priorités des programmes

14. Afin de renforcer l'efficacité des programmes, l'OIT doit absolument, d'ici à 2009, apporter une contribution importante et reconnue dans les trois domaines mentionnés plus haut (mondialisation, pauvreté et travail décent). Le cadre stratégique permet d'évaluer les

priorités et programmes actuels en fonction de leur contribution à cet objectif. Il en découle que d'autres activités importantes devront être réorientées ou revues à la baisse. On trouvera dans la partie ci-après, pour chaque objectif stratégique, les priorités que le Conseil d'administration est invité à réexaminer.

## **Normes internationales du travail et principes et droits fondamentaux au travail**

15. La pleine réalisation des principes et droits fondamentaux au travail permettrait à la communauté internationale d'instituer une protection sociale universelle, qui est l'un des préalables à une mondialisation plus intégratrice. Le regain d'intérêt manifesté pour la liberté syndicale et la négociation collective, ainsi que pour l'élimination du travail des enfants, du travail forcé et de la discrimination, donne la mesure de la volonté de parvenir à l'objectif d'une protection sociale pour tous. Il est impératif de mieux soutenir les efforts déployés dans ce sens.
16. Les normes internationales du travail permettent de parvenir à un développement économique et social équilibré dans le respect des caractéristiques de chaque pays. Les normes du travail donnent une forme et un contenu au développement économique et social équitable. Des initiatives s'imposent pour relancer la promotion et l'application des normes internationales du travail en tant qu'outils de développement économique et social, et les consultations tripartites constituent à cet égard un élément clé.
17. On entend de plus en plus parler de codes de conduite, de responsabilité sociale des entreprises, d'investissement socialement responsable, de principes directeurs, d'indices et de notations. Toutes ces notions et tous ces outils doivent être examinés du point de vue des normes et des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. Les initiatives en matière de responsabilité sociale permettent-elles de faire mieux connaître les principes et les normes de l'Organisation? A l'inverse, les activités destinées à faire respecter les principes et droits fondamentaux au travail peuvent-elles aider les entreprises qui veulent devenir socialement plus responsables?

## **Assurer un emploi décent et un revenu aux femmes et aux hommes**

18. L'aspiration à un travail décent est un phénomène mondial. L'emploi est généré principalement par les entreprises privées, y compris les coopératives, qui peuvent investir dans des capacités, des produits et des marchés nouveaux. Il faut renforcer l'aptitude de l'OIT à fournir des conseils relatifs aux liens entre investissement public et investissement privé, entre investissement national et investissement étranger, et entre investissement et emploi. Les mandants attendent de l'OIT une assistance accrue dans le domaine des implications de la libéralisation des échanges pour l'emploi, ce qui suppose de nouvelles capacités d'analyse. En outre, la plupart des Etats Membres de l'Organisation souhaitent améliorer les politiques applicables aux petites entreprises afin d'instaurer des conditions favorables à la compétitivité, à la productivité et à l'emploi, mais permettant aussi d'améliorer les conditions de travail, la sécurité et la santé et la protection sociale. Parvenir à un équilibre satisfaisant entre la liberté d'entreprise et la sécurité des travailleurs dans un contexte de mutations rapides constitue une lourde tâche. Développer les possibilités d'emploi décent dans les petites entreprises et les microentreprises des secteurs formel et informel constitue un objectif ambitieux, mais incontournable. Il convient à cet effet d'investir dans la formation et le renforcement de l'employabilité des femmes et des hommes, et notamment d'accroître les possibilités d'emploi pour les jeunes et les femmes.

## Protection sociale

19. Les formes de protection sociale font partie intégrante du travail décent et du développement. Quatre priorités se détachent clairement. La première est la sécurité du revenu au cours de la vieillesse. Les tendances démographiques mondiales indiquent une baisse de la fécondité et une hausse de l'espérance de vie, ces deux facteurs augmentant, dans toutes les régions, la part des personnes âgées de 60 ans et plus dans la population. Il est devenu crucial de trouver une solution pour faire face aux incidences financières de cette évolution sur les systèmes de pensions. Des consultations tripartites sont nécessaires pour étudier comment atteindre en pratique l'objectif d'un accès universel à la protection sociale et aux retraites. Deuxièmement, l'épidémie du VIH/SIDA exerce dans beaucoup de pays une sérieuse pression sur les ressources et pèse sur le développement. Or les campagnes d'information et les actions de mobilisation montrent que l'information, la prévention et les traitements d'un coût abordable peuvent permettre de maîtriser l'épidémie. La protection sociale et l'égalité de traitement des travailleurs telles que définies dans le Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail sont des domaines dans lesquels l'OIT doit apporter sa contribution significative. Troisièmement, un nouvel examen des migrations internationales de main-d'œuvre provoquées par la mondialisation est nécessaire. Faut-il conclure un nouvel accord qui, outre qu'il assure la protection des travailleurs migrants, examine dans quelles conditions les migrations de main-d'œuvre sont bénéfiques aux pays exportateurs de main-d'œuvre comme aux pays d'accueil? A sa 92<sup>e</sup> session, en 2004, la Conférence internationale du Travail donnera une orientation sur cette question. Quatrièmement, sur beaucoup trop de lieux de travail la sécurité et la santé des travailleurs restent un objectif difficile à atteindre. De nouvelles initiatives doivent être prises pour assurer la prévention et une meilleure couverture des régimes d'assurance en cas d'accident ou de maladie.

## Dialogue social

20. En période de changement économique et social rapide, un dialogue social authentique est nécessaire en tant que fondement d'une bonne gouvernance. Ministères du Travail et partenaires sociaux forts et représentatifs doivent être bien équipés pour le dialogue et la négociation. Il y a deux autres dimensions. L'une est la capacité du dialogue social tripartite d'influer, face à la mondialisation croissante, sur les stratégies et politiques de développement économique et social. La possibilité de se faire entendre, l'organisation, la représentation et la participation des employeurs et des travailleurs, parallèlement aux gouvernements, au choix des orientations et à la mise en œuvre des politiques sont essentiels pour assurer un développement économique et social intégrateur. Un objectif concret est la participation active des mandants de l'OIT aux stratégies et processus de lutte contre la pauvreté. Un autre est le degré de conscience qu'ont les services gouvernementaux, les institutions et les parties intéressées des avantages du dialogue tripartite et leur soutien à l'agenda pour un travail décent.

## Moyens d'action

21. Le fait que les services que propose l'OIT continuent d'être fortement sollicités est manifestement le signe qu'ils sont d'actualité. En même temps, l'Organisation se trouve dans un environnement de plus en plus concurrentiel et doit offrir des services qui soient à la fois de haute qualité et rentables. Les questions qui sont soumises à l'OIT sont complexes et exigent des connaissances et des capacités hautement spécialisées pour pouvoir agir tant à l'échelle mondiale que locale et dans des contextes culturels différents. Il faut utiliser de manière stratégique les ressources de l'Organisation pour qu'elle assume

efficacement sa fonction de consultation et qu'elle fournisse des services techniques de valeur aux mandants et aux milieux spécialisés.

22. Un certain nombre de moyens d'action, dont le Conseil d'administration souhaitera sans doute évaluer la pertinence, sont détaillés ci-après.

### **Un programme par pays de l'OIT efficace**

23. Il est nécessaire de renforcer la cohérence et le ciblage de l'assistance de l'OIT aux mandants au niveau national. C'est par le biais d'un programme par pays sur le travail décent, qui concentre les ressources et les activités pour obtenir des résultats significatifs dans les domaines prioritaires pour le pays et ses mandants ainsi que pour l'OIT, que l'on peut y parvenir le mieux. Cela aiderait également à mieux harmoniser et à renforcer les programmes de l'OIT, permettant ainsi au siège et aux bureaux extérieurs d'œuvrer ensemble au traitement des priorités identifiées dans les pays. Une collaboration avec les institutions régionales et sous-régionales débouchant sur l'élaboration d'un agenda pour un travail décent pourrait fortement influencer les résultats au niveau national.

### **Des partenariats avec les organismes de développement et les donateurs**

24. L'établissement de partenariats avec les principaux organismes de développement et les donateurs est essentiel pour permettre à l'OIT d'atteindre ses objectifs. L'Organisation doit renforcer sa capacité de mobiliser les partenaires pour le développement autour de l'agenda pour un travail décent, et en particulier autour des programmes par pays sur le travail décent. Il faut pour cela considérer les principaux partenaires extérieurs d'un point de vue stratégique et établir un système de collaboration étroite, notamment par le biais d'échanges et du renforcement des compétences d'experts. La participation directe des représentants des employeurs et des travailleurs témoigne du rôle majeur que ceux-ci jouent dans cette stratégie. L'existence de notes d'orientation convaincantes, d'études de cas et de documents démontrant de manière probante la contribution des quatre objectifs stratégiques à un développement équilibré revêt une importance cruciale.

### **Capacité en matière d'analyse et de statistique**

25. Les questions sociales et de travail resteront au centre des préoccupations des pays et de l'attention de la communauté internationale. Le Bureau doit renforcer sa capacité d'effectuer des analyses faisant autorité sur les grands problèmes qui se posent aux gouvernements et répondre à la forte demande d'analyses de faits et de tendances. Les études globales, notamment des grands secteurs d'activité, ainsi que les études par pays et par région, permettent d'évaluer les tendances et les problèmes récents en matière de travail décent. Les analyses doivent être fondées sur des informations statistiques de qualité. Le BIT devrait élargir son assistance aux pays qui cherchent à établir un petit nombre d'indicateurs du travail décent. Un grand rapport biennal sur les tendances du travail décent et les principales questions qu'il soulève pourrait être élaboré.

### **Partage des connaissances et communication**

26. Pour demeurer une référence mondiale en matière de questions sociales et de travail, le BIT doit revoir sa politique et ses systèmes de partage des connaissances et de communication. Le partage des connaissances avec les mandants, les institutions qui

œuvrent pour le développement et les centres de recherche, ainsi qu'au sein du Bureau, devrait être une priorité afin d'accéder à l'information et au savoir et de structurer, traiter et diffuser les données. L'élaboration de programmes de formation destinés à renforcer les capacités et les compétences devrait s'en trouver facilitée. Les technologies de l'information doivent être continuellement améliorées pour faciliter l'accès aux sources d'information du BIT à tous ceux, de plus en plus nombreux, qui en formulent la demande, mais aussi pour développer la capacité de traitement interne nécessaire. La communication doit être une préoccupation pour le Bureau tout entier. Les messages du BIT devraient être largement diffusés auprès des mandants, du grand public, des milieux spécialisés et des personnalités influentes à partir de produits ciblés et disponibles en temps voulu. Les publications devraient être limitées aux grandes questions.

## **Ressources extrabudgétaires pour la coopération technique**

27. En 2002-03, les dépenses au titre des ressources extrabudgétaires avoisinaient 52 pour cent du budget ordinaire, contre 34,2 pour cent en 1998-99. Au cours des trois dernières périodes biennales, l'accroissement des dépenses extrabudgétaires (représentant une hausse de 36,7 pour cent entre 1998 et 2003) a formé un contraste marqué avec la croissance zéro en termes réels du budget ordinaire de l'OIT. S'il y a lieu de se féliciter de la hausse des dépenses extrabudgétaires, il n'en reste pas moins que l'écart est inquiétant. Il pourrait en effet nuire à la capacité de l'Organisation d'attirer et de gérer les fonds extrabudgétaires futurs. La distribution inégale des ressources extrabudgétaires entre les divers programmes de l'OIT, même si elle reflète les priorités des donateurs et témoigne de la capacité de l'Organisation de trouver une source de financement extérieure, complique encore la situation. Un objectif raisonnable est d'établir un sain équilibre entre les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires. En outre, et pour diversifier les donateurs qui financent le programme de l'OIT, en particulier dans les domaines qui sont actuellement moins favorisés en termes de ressources extérieures, le Bureau devrait renforcer sa capacité de mobilisation de ressources au niveau local.

## **Gestion stratégique axée sur les résultats**

28. L'introduction de la budgétisation stratégique a largement permis de mettre l'accent sur les activités ayant une importante visibilité et répondant mieux aux priorités des mandants. Depuis la période 2000-01, la gestion stratégique a évolué vers un cycle complet de gestion axée sur les résultats, comprenant la planification à long terme (le cadre stratégique), la programmation (le programme et budget), le suivi et la publication des résultats (le rapport sur l'exécution du programme) et l'évaluation. Il reste cependant beaucoup à faire pour recentrer les activités de l'OIT sur les priorités nationales identifiées conjointement avec les mandants et sur les projets globaux en faveur de l'application des principes et politiques de l'OIT au niveau mondial. Il faut notamment améliorer les indicateurs et mesures de performance, recourir plus systématiquement à l'évaluation, y compris à l'évaluation externe (comme pour la mise en valeur des ressources humaines et la budgétisation stratégique en 2005). Il faut également repenser les programmes focaux en tant que moyen de combiner ressources et compétences dans un petit nombre de domaines hautement prioritaires en vue d'obtenir la masse critique nécessaire pour changer vraiment les choses.

## Renforcement des capacités du BIT

29. Il est impératif que le Bureau renforce sa capacité d'exécuter le programme de l'OIT. Le meilleur moyen d'y parvenir est de mettre en place un cadre stratégique à moyen terme à même d'orienter les décisions concernant les ressources sur plusieurs programmes et budgets. Plusieurs années consécutives de croissance zéro en termes réels ont, dans de nombreux domaines, abaissé les investissements à un niveau trop bas pour préserver de manière adéquate les avantages acquis et suivre l'évolution technologique. Le Conseil d'administration souhaitera sans doute fournir des orientations quant aux modalités souhaitables pour assurer un niveau approprié d'investissements dans les domaines détaillés ci-après.

## Mise en valeur des ressources humaines

30. Les capacités du BIT sont incarnées dans les compétences et le dévouement de son personnel. Les contraintes budgétaires et le faible niveau de recrutement qui s'ensuit expliquent pourquoi le personnel du BIT est en moyenne plutôt âgé (70,5 pour cent des fonctionnaires ont 46 ans et plus) et qu'il faudra faire face prochainement à un nombre important de départs à la retraite (52 pour cent des fonctionnaires de grade P-5 et au-dessus partiront à la retraite entre 2003 et 2009). Un précieux savoir technique et une solide expérience de la gestion seront perdus. Cette situation offre à la fois une occasion (de recruter des personnes hautement qualifiées et expérimentées et de remédier au problème de la représentation géographique équitable et de la sous-représentation des femmes) et un défi (il faut identifier, recruter et former une nouvelle génération entière de fonctionnaires). Dans une large mesure, cette situation aura une incidence sur les capacités du Bureau au cours des prochaines décennies. En conséquence, un gros effort et des ressources importantes devront être consacrés au recrutement et à la formation de personnel, en particulier à la formation à la gestion. De nouveaux investissements sont indispensables pour améliorer la sécurité du personnel tant dans les régions qu'au siège.

## Investissements dans la technologie et l'infrastructure

31. Il est nécessaire d'investir dans les nouvelles technologies pour améliorer la capacité du Bureau de fournir à ses mandants des services efficaces par rapport à leur coût. A moyen terme, cela facilitera l'abandon du traitement des opérations faisant appel à un personnel abondant au profit de l'analyse et d'un service plus efficace aux directeurs de programmes et aux mandants. Il est également essentiel de préserver les caractéristiques fonctionnelles et la sécurité des bâtiments du BIT. Il faudra pour cela que le Fonds pour le bâtiment et le logement dispose d'une provision suffisante pour faire face aux besoins futurs.

32. *La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de prier le Directeur général de prendre en compte ses délibérations lors de l'élaboration du cadre stratégique pour la période 2006-2009.*

Genève, le 17 octobre 2003.

*Point appelant une décision:*            paragraphe 32.