



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Mécanisme d'allocation de ressources
à la coopération technique (TC-RAM)****A. Introduction**

1. Le BIT a mis en place en 2001 le Mécanisme d'allocation de ressources à la coopération technique (TC-RAM) pour affecter des fonds conformément au cadre de budgétisation stratégique de l'OIT. Le présent rapport fournit le complément d'information à ce sujet que la Commission de la coopération technique a demandé à sa session de novembre 2003. La section qui suit indique les raisons pour lesquelles ce mécanisme a été mis en place, ainsi que ses objectifs, puis rend compte de sa mise en œuvre, des enseignements qui en ont été tirés et des modifications qui ont été apportées en conséquence. La troisième section présente les résultats de l'enquête et de l'examen d'un consultant extérieur indépendant. En conclusion, des indications sont données sur la voie à suivre.

B. Approche – raisons et objectifs

2. C'est la mise en œuvre, dans l'ensemble du BIT, de la planification stratégique qui a motivé cette démarche nouvelle et le fait que certains donateurs ont demandé fermement d'avoir l'assurance que le Bureau dispose des outils nécessaires pour évaluer les propositions et déterminer les priorités de la coopération technique financée par des sources extrabudgétaires, conformément au cadre fondé sur les résultats qui a été adopté par le Bureau.
3. Plus particulièrement, le TC-RAM a été institué pour:
 - a) veiller à ce que toutes les activités de coopération technique soient conformes aux priorités de l'OIT, des mandants et du donateur;
 - b) remplacer à l'échelle de l'ensemble de l'OIT les systèmes ad hoc de financement de la coopération technique;
 - c) permettre à l'OIT d'anticiper davantage les événements pour qu'elle puisse les communiquer aux donateurs, dans le cadre d'une méthode plus transparente et plus formelle d'allocation des ressources à la coopération technique;

- d) faciliter une programmation et une planification stratégiques et axées sur les résultats, ainsi que des approches intégrées de coopération pour le développement; et
- e) permettre à l'OIT et au donateur de rendre mieux compte de leur action en matière de coopération technique grâce à des documents de meilleure qualité.

C. Premières séries du TC-RAM

4. Afin de replacer le TC-RAM dans son contexte, il convient de noter que les fonds attribués dans ce cadre représentent 15 pour cent des ressources annuelles qu'allouent l'ensemble des donateurs.
5. La première série du TC-RAM a été lancée en septembre 2001 afin de programmer les fonds mis à disposition à partir de 2002 par les Pays-Bas et par le ministère du Développement international du Royaume-Uni, c'est-à-dire les seuls donateurs qui, à ce jour, participent au TC-RAM.
6. La première série a été examinée à l'échelle interne, ainsi que par un consultant externe. Dans l'Organisation, le degré d'insatisfaction était considérable. On estimait que les modalités de soumission des propositions n'étaient pas assez précises, que les fonctions de sélection et d'établissement des priorités, qui incombent aux secteurs techniques, étaient remplies de façon inégale et que, tout au long de ce processus, il n'y avait pas de lignes directrices et que l'assistance était insuffisante. De plus, on a fait observer que la plupart des 59 propositions émanaient du siège.
7. Les donateurs multi-bilatéraux qui ont apporté des fonds affectés à la première série du TC-RAM avaient eux aussi critiqué l'absence d'un système rigoureux d'évaluation. Ils estimaient aussi que les modalités d'identification des groupes de personnes démunies et que les modalités d'évaluation de l'impact de la coopération technique sur la vie de ces personnes manquaient de clarté. Par ailleurs, le manque d'intégration entre les secteurs et entre le terrain et le siège ainsi que l'absence de liens avec le cadre plus général d'action ont aussi été signalés.
8. A l'évidence, il fallait accroître la transparence, fournir plus d'orientations et d'assistance tout au long du processus, impliquer davantage le terrain et disposer d'un système d'évaluation plus rigoureux.
9. A partir des enseignements tirés de la première série, de nouvelles procédures ont été mises au point et utilisées dans la deuxième série du TC-RAM pour affecter les fonds qui étaient disponibles dans le cadre du Programme de partenariat 2004-05 OIT/ministère du Développement international du Royaume-Uni.
10. Le ministère du Développement international du Royaume-Uni souhaitait que les propositions: *a)* soient axées sur la réduction de la pauvreté, *b)* aient un caractère stratégique, et *c)* soient fonction de la demande. Les unités techniques du siège ont été invitées à élaborer des «notes conceptuelles» pour présenter des idées de projet dans leurs domaines de compétence. Vingt-trois notes conceptuelles préparées par les secteurs ont été examinées par ACTRAV, ACT/EMP, PROGRAM, INTEGRATION, GENDER, DCOMM et TURIN. Ayant tenu compte de leurs observations et des critères fixés par le ministère du Développement international, l'Equipe de direction du BIT a décidé d'axer le programme de cette série du TC-RAM sur deux thèmes: i) l'économie informelle, l'emploi et la pauvreté; et ii) la traite de personnes, les groupes vulnérables et la pauvreté. Il a été demandé à INTEGRATION et au Secteur de l'emploi de préparer une note générale sur le premier et le deuxième thème, respectivement. Compte ayant été tenu des approches

présentées dans ces notes, les directeurs régionaux ont ensuite été invités à organiser la préparation de schémas préliminaires de projets (SPROUT) pour les pays de leurs régions. Quatorze SPROUT représentant 18 millions de dollars des Etats-Unis ont été élaborés puis soumis à ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM, GENDER et TURIN pour observations. A partir de ces commentaires, un groupe d'examen indépendant, constitué de fonctionnaires du BIT choisis pour leurs compétences en matière de coopération technique, a évalué les propositions et formulé des recommandations pour approbation définitive.

11. CODEV a joué le rôle de secrétariat et fourni une aide à tous les stades du processus. Des formulaires aux fins des notes conceptuelles et des SPROUT, ainsi que des orientations, ont été préparés. Dans un souci de transparence, des informations sur l'ensemble de cette procédure ont été communiquées sur l'Intranet.
12. Le TC-RAM et les procédures adoptées pour attribuer les ressources provenant du ministère du Développement international ont fait apparaître ce qui suit:
 - a) le processus a été préparé bien à l'avance, les documents et décisions y afférents ont été communiqués et plus de temps a été prévu pour les différents stades du processus. Ainsi, le TC-RAM a gagné en transparence et en participation;
 - b) le processus a permis de créer un modèle de système d'évaluation des projets qui prévoit un examen, par des spécialistes, de l'ensemble des ressources extrabudgétaires;
 - c) le processus a servi de catalyseur pour promouvoir la collaboration, l'échange d'informations et la programmation conjointe au sein du Bureau;
 - d) la qualité des propositions s'est améliorée par rapport à la série précédente du TC-RAM;
 - e) la procédure d'examen a bien fonctionné et a été considérée comme une composante très utile du processus car elle a permis de renforcer l'approche participative et d'inclure dans les projets des objectifs d'action collectifs;
 - f) toutefois, cette série du TC-RAM a montré qu'il reste difficile de fixer des priorités.

D. Série actuelle du TC-RAM

13. Pour 2004-05, dans le cadre du Programme de partenariat OIT/Pays-Bas, le ministère néerlandais des Affaires étrangères a indiqué que le financement s'élèverait à 32 millions d'euros.
14. Il a été convenu avec le donateur que l'axe thématique du programme de partenariat 2002-03 devrait être maintenu. Toutefois, pour cette série, le donateur a demandé au Bureau de mettre l'accent sur l'éducation, d'où des ajustements aux propositions et aux niveaux de financement par thème. Les cinq thèmes pour 2004-05 sont les suivants:
 - a) Promotion de la Déclaration (objectif opérationnel 1a de l'OIT);
 - b) Elimination du travail des enfants (objectif opérationnel 1b);
 - c) Création d'emplois (objectifs opérationnels 2b et 2c);
 - d) Sécurité sociale (objectif opérationnel 3b);
 - e) Egalité entre hommes et femmes (objectifs d'action communs).

15. Les enseignements qui ont été tirés de la dernière série du TC-RAM, qui a été menée à bien avec le ministère du Développement international du Royaume-Uni, ont permis de rationaliser davantage le processus. Le modèle SPROUT, ainsi que les lignes directrices respectives, a été révisé et amélioré. Cinq coordinateurs par thème, nommés par les directeurs exécutifs et le directeur du Bureau de l'égalité entre hommes et femmes, ont préparé les notes conceptuelles qui avaient été demandées pour tirer parti de l'expérience de différentes unités techniques et pour collaborer étroitement avec ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM et GENDER pendant la phase d'élaboration. Ces notes ont été communiquées pour examen au ministère néerlandais des Affaires étrangères et ont été approuvées. Les propositions de projet que les régions ont élaborées à partir des notes conceptuelles devraient être approuvées fin février. Des commentaires ont été formulés, dans le cadre des programmes intersectoriels, sur les SPROUT initiaux qu'avaient élaborés les structures extérieures. Ces commentaires ont été communiqués aux structures extérieures, lesquelles ont pu revoir leurs SPROUT en conséquence, avant de les soumettre au groupe d'examen indépendant.

E. Examen externe du TC-RAM

16. Comme cela a été signalé, les premières séries du TC-RAM avaient été soumises à des examens internes et externes. Aux fins de l'élaboration du présent document, un autre examen externe a été demandé. Il a porté principalement sur les objectifs du TC-RAM.

17. Outre ses recherches documentaires, le consultant externe a obtenu des informations auprès des structures extérieures et du siège – secteurs techniques, unités intersectorielles, ACTRAV et ACT/EMP – par le biais d'un nombre restreint d'entretiens et de questionnaires. Etant donné que l'échantillon n'est pas représentatif de l'OIT et que très peu de personnes ont été interrogées, les résultats de l'examen n'ont qu'une valeur indicative. Le consultant a enregistré des différences d'opinions et de points de vue, en particulier entre le terrain et les unités du siège. Cela étant, presque tous s'accordent à dire que le TC-RAM est meilleur que d'autres instruments de programmation et qu'il devrait être maintenu, mais que ses modalités devraient être modifiées. Les principales constatations sont les suivantes.

- a) Conformité aux priorités de l'OIT et du donateur: le TC-RAM a contribué à donner plus de cohérence et d'importance stratégique à l'allocation de ressources extrabudgétaires. Telle est l'opinion du personnel régional et de certains fonctionnaires du siège.
- b) Mécanisme de rechange: à l'évidence, grâce aux améliorations qui ont été apportées à la procédure et à la mise en œuvre du TC-RAM, il peut remplacer utilement des modalités ad hoc. Il est donc possible pour le Bureau d'inciter d'autres donateurs à recourir au mécanisme.
- c) Contribution à la programmation de l'OIT: d'une manière générale, l'approche du TC-RAM a contribué à appliquer de nouvelles méthodes de travail à l'OIT. Toutefois, il n'est pas le seul facteur de ces changements même si, désormais, ces nouvelles méthodes de travail servent de base à l'allocation des ressources extrabudgétaires. Les méthodes de travail intersectoriel et intégré sont systématiquement encouragées dans l'ensemble du BIT. Mais s'il est vrai que le TC-RAM encourage activement le travail intégré et multi-unités, il peut aussi dans le même temps décourager ce processus, cela pour deux raisons peut-être: d'abord, l'intégration du travail demande du temps et, souvent, les échéances fixées par le TC-RAM entravent la constitution et la négociation de partenariats; ensuite, le TC-RAM est pour l'essentiel un processus de mise en concurrence qui ne favorise pas le partage. Or le système d'évaluation

requiert expressément des consultations et des négociations terrain/siège et est un critère pour l'adoption de projets.

- d) Dialogue entre le terrain et le siège: le TC-RAM prévoit que le siège doit rédiger des notes conceptuelles, et que le terrain doit formuler des propositions. De fait, par rapport aux séries précédentes, les propositions du terrain sont davantage intégrées mais la qualité du dialogue entre le terrain et le siège/les secteurs reste préoccupante.
- e) Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV): l'un et l'autre manifestent leur soutien fondamental au processus. Toutefois, ils estiment que les critères fixés par le donateur excluent les projets «traditionnels» fondamentaux de l'OIT qui visent à renforcer les capacités des mandants. Même s'il s'agit d'activités fondamentales, le TC-RAM exige de justifier le lien entre les activités visant à renforcer les capacités des mandants et les résultats de ces activités pour les personnes démunies.
- f) Qualité: le TC-RAM a permis d'améliorer la cohérence et la qualité des informations relatives au projet mais des améliorations sont nécessaires et possibles.
- g) Obligation de rendre des comptes: le lien entre le TC-RAM, en tant que mécanisme d'adoption, et le suivi et l'évaluation du TC-RAM n'a pas été établi. L'obligation de rendre des comptes exige non seulement une procédure d'adoption transparente mais aussi des procédures de suivi et d'information, ainsi qu'un système d'évaluation qui soit à la base du processus d'adoption. Il est essentiel de tirer des enseignements nécessaires pour mieux répondre aux exigences du donateur, à savoir que le mécanisme, et son impact, soit axé sur la réduction de la pauvreté.

F. Observations finales

18. Le TC-RAM n'alloue qu'une partie de l'ensemble des ressources que l'OIT reçoit aux fins de la coopération technique financée par des sources extrabudgétaires. Il répond à la demande que deux importants donateurs ont faite d'améliorer le système de gestion du BIT. Cela étant, il est aussi l'occasion d'améliorer la qualité et la visibilité générales des activités de coopération technique de l'OIT.
19. Comme pour tout nouveau système, il y a eu des problèmes de démarrage et il est passé par une phase d'apprentissage, d'où les ajustements et les corrections nécessaires. L'examen extérieur n'avait pas pour objectif une évaluation approfondie, évaluation qui aurait d'ailleurs été prématurée puisque le processus est opérationnel depuis relativement peu de temps. Les résultats de l'examen et de l'enquête montrent bien que les problèmes sont divers et complexes et que, au sein de l'OIT, il y a de grandes différences quant à la perception du TC-RAM, aux attentes qu'il suscite et à la compréhension et à l'interprétation de son mode de fonctionnement. Voilà qui montre à quel point il faut que le Bureau suive de près le fonctionnement du TC-RAM et qu'en temps utile il l'évalue en profondeur.
20. Entre-temps, des mesures seront prises pour améliorer les procédures et le contenu du TC-RAM.

Genève, le 17 février 2004.

Document soumis pour information et observations.