

**POUR INFORMATION**

## PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Coopération technique et programmes  
par pays pour un travail décent**

1. Le Conseil d'administration a indiqué à diverses reprises, et le plus récemment en novembre 2003, qu'il appuie sans réserve la conception et l'exécution d'un programme cohérent de l'OIT dans les pays et, à compter de 2006-07, le Bureau fera des programmes par pays pour un travail décent (PPTD) le mécanisme principal de programmation et d'exécution des services fournis aux pays<sup>1</sup>. Donner effet au travail décent au niveau des pays constitue l'un des objectifs prioritaires de la Commission de la coopération technique<sup>2</sup>. A sa réunion de novembre 2005, la commission a demandé que soit examiné le rôle de la coopération technique dans le processus en cours de mise en œuvre des PPTD.

**Programmes par pays pour un travail décent:  
une partie intégrante des cadres de la coopération  
internationale à l'appui des stratégies nationales  
de développement**

2. Les PPTD ont deux objectifs fondamentaux. Ils visent à promouvoir le travail décent en tant que composante essentielle des stratégies nationales de développement. Le travail décent devrait ainsi devenir un objectif de la politique nationale pour les gouvernements et les partenaires sociaux de même que pour les autres acteurs locaux et les organismes de coopération. Les PPTD mettent les connaissances, les instruments et les activités de sensibilisation du BIT au service des mandants tripartites pour faire progresser l'Agenda du travail décent dans les domaines où l'Organisation possède un avantage comparatif.
3. Les PPTD sont un cadre intégré servant à organiser la coopération de l'OIT dans chacun de ses Etats Membres. Une distinction est établie entre la promotion du travail décent, d'une part, en tant qu'objectif à assigner aux Etats Membres, par exemple sous la forme d'un

<sup>1</sup> Programme et budget pour la période biennale 2006-07, paragr. 119-121.

<sup>2</sup> Document GB.292/TC/3.

plan d'action national pour le travail décent, et les PPTD, d'autre part, qui constituent la contribution modeste mais, espérons-le, décisive de l'OIT à cet objectif national<sup>3</sup>.

4. Les PPTD sont un outil de programmation devant permettre de décentraliser de manière effective la responsabilité de la planification et de la mise en œuvre d'un programme cohérent et intégré d'assistance aux mandants des Etats Membres. Le tripartisme et le dialogue social sont au cœur de ce processus. Ainsi, l'OIT et les mandants nationaux sont conjointement responsables du PPTD, le Bureau assumant l'entière responsabilité des produits indiqués dans le programme. Transformer des produits en résultats exige la participation active des mandants et des institutions bénéficiaires.
5. L'emploi et le travail décent pour tous ont été reconnus comme étant fondamentaux pour réduire la pauvreté et pour atteindre les objectifs arrêtés au niveau international, dont les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dans chaque pays. Les PPTD constituent le moyen d'intégrer la contribution de l'OIT aux stratégies et aux cadres plus larges de développement au niveau national.
6. En outre, il convient de signaler que l'introduction de l'approche PPTD coïncide avec les réformes entreprises à l'échelle du système des Nations Unies pour accroître la cohérence, l'efficacité et la coordination des activités du système au niveau des pays. L'OIT estime que les PPTD permettront au Bureau d'apporter une contribution particulière aux activités du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), l'objectif étant d'influer sur les programmes d'aide au développement de l'ONU, d'exploiter les possibilités d'intégration de l'Agenda du travail décent dans les programmes plus vastes financés par d'autres partenaires du système et d'assurer la complémentarité nécessaire. Des directives internes sur les PPTD garantiront une cohérence et une compatibilité avec celles du PNUAD. Les pays se trouvant à des stades différents dans le cycle du PNUAD, il importerait qu'à terme les directeurs du BIT s'emploient à gérer la participation au processus PNUAD et à assurer l'élaboration des PPTD de façon intégrée et synchronisée.
7. Les PPTD offrent donc à l'OIT un moyen approprié et privilégié de prendre part à l'effort de coopération internationale pour le développement de chaque pays. Ils deviendront progressivement la structure autour de laquelle s'articuleront les diverses initiatives, activités d'assistance et de coopération du BIT en faveur de chaque pays, avec des ressources provenant de sources diverses. Les PPTD sont donc le pivot approprié pour mobiliser et rassembler les ressources du budget ordinaire de l'OIT et, surtout, celles qui proviennent de sources extrabudgétaires, y compris du pays lui-même ainsi que des donateurs extérieurs.

### **Méthodologie: un processus en six étapes**

8. La méthodologie de programmation par pays est un processus comportant les six étapes suivantes:
  - Etablir le contexte national: les objectifs de développement du pays, exprimés par exemple dans les plans nationaux de développement ou les cadres d'aide au développement, et les préoccupations des mandants, les activités et projets en cours ou planifiés du BIT, les enseignements tirés de l'expérience et les partenariats prometteurs constituent le point de départ. Le processus est mis en route sur le terrain.

<sup>3</sup> Programme et budget pour la période biennale 2006-07, paragr. 35-38.

- Arrêter trois priorités du programme au maximum, d'un commun accord avec les mandants et autres grandes parties prenantes nationales, compte tenu du contexte national déjà établi comme indiqué ci-dessus, et en déterminant les liens entre les activités en cours du BIT et les priorités retenues. Les priorités visent des secteurs de résultats ou secteurs d'activité à moyen ou à long terme – par exemple l'emploi des jeunes – qui correspondent à la dimension «travail décent» des objectifs/préoccupations du pays, à laquelle le BIT peut apporter une grande valeur ajoutée. Pour choisir ces priorités, il faut tout d'abord évaluer les meilleures possibilités de réussir à obtenir un impact notable et à introduire un changement concret en vue de réaliser l'objectif national du travail décent.
  - Définir avec les mandants les résultats du programme sur une période de deux ans: résultats ou échéances mesurables à obtenir dans un secteur de résultats ou priorité du programme, en en précisant les incidences sur les femmes et sur les hommes.
  - Planification de la mise en œuvre: détailler les résultats du programme pour en faire ressortir les différentes composantes et affecter des ressources à ces composantes – inscrire un résultat dans un programme indique que les ressources existent ou sont assurées pour parvenir à ce résultat. Plusieurs sources de financement contribuent à l'obtention d'un résultat (c'est-à-dire qu'un projet ne sera fructueux que s'il est très intégré au niveau de sa conception).
  - Gestion de la mise en œuvre: le directeur du bureau de l'OIT dans un pays est le directeur du programme dans ce pays; il est responsable de la production des résultats définis d'un commun accord. Les programmes sont mis en œuvre avec les mandants.
  - Suivi, rapports et évaluation: les évaluations participatives des programmes par pays permettent aux mandants nationaux de l'OIT ainsi qu'aux directeurs et au personnel du BIT et autres parties prenantes de tirer parti de l'expérience pour améliorer la planification et l'allocation des ressources et réunir des informations sur les résultats du point de vue du développement et cela à des fins de transparence. On s'occupera moins d'évaluer les projets et sous-programmes pour se focaliser sur les aspects stratégiques et politiques dans un contexte national.
9. Il s'agit d'un processus itératif dans lequel les étapes ne sont pas nécessairement successives: la gestion du programme sera en cours en même temps que la définition du contexte national et que la planification de la mise en œuvre; dans nombre de pays, le dialogue établi entre les bureaux et les mandants a déjà permis de s'entendre sur des programmes intégrés axés sur un ou deux secteurs de résultats.
10. L'élaboration des PPTD s'appuie sur les efforts déployés antérieurement par le BIT pour décentraliser la programmation. Les enseignements tirés de la politique de partenariat actif, des objectifs par pays et des projets pilotes pour un travail décent ont été utiles. C'est ainsi que les PPTD sont axés sur un nombre raisonnable de priorités, ce qui permettra d'utiliser au mieux les ressources limitées qui sont disponibles.
11. Les PPTD sont l'expression des résultats du programme et budget au niveau d'un pays, ce qui suppose non pas que tous les objectifs stratégiques et tous les résultats doivent figurer dans un programme, mais que le résultat d'un programme, même s'il n'y en a qu'un, est étroitement lié aux résultats énoncés dans le cadre stratégique et ne se situe pas hors de ce cadre.
12. Au niveau du BIT, le processus est mis en route par les bureaux extérieurs; les compétences techniques du siège viennent compléter les capacités disponibles sur le terrain, en mettant la demande en adéquation avec les stratégies globales et les résultats définis d'un commun accord. Les unités techniques du siège sont invitées à consacrer une

partie importante de leurs ressources à aider les pays à obtenir les résultats du programme, ce qui est susceptible d'optimiser les services du BIT à ressources égales.

13. Des activités spécifiques du Bureau des activités pour les employeurs et du Bureau des activités pour les travailleurs figurent dans les programmes par pays, dans l'espoir que le renforcement de leur capacité de prendre part aux études et décisions concernant les politiques, le cadre institutionnel et juridique et l'affectation des ressources au plan national sera centré sur les priorités visées par les PPTD, de sorte que tous les efforts accomplis par l'Organisation au niveau du pays conduisent au même résultat.

## **Mise en œuvre de la programmation par pays pour un travail décent**

14. L'introduction de la programmation par pays pour un travail décent est un exercice conçu comme une expérience d'apprentissage organisationnelle permettant une certaine souplesse dans un cadre adopté en commun. L'approche adoptée:
  - a) institue un certain nombre de principes de base à suivre par tous pour engager toute l'Organisation dans le même exercice de programmation. Ces principes de base sont exposés dans l'avis du Directeur général relatif aux PPTD<sup>4</sup> ainsi que dans un guide publié en août 2005<sup>5</sup> qui donnent une description de la méthodologie. De nouvelles versions du guide seront établies pour aider à la mise en œuvre des différentes phases de la méthodologie;
  - b) appuie la mise en œuvre de la méthodologie par le biais du renforcement des capacités et de l'information: plusieurs ateliers régionaux ont été organisés pour le personnel des bureaux extérieurs, conjointement par PROGRAM, CODEV et INTEGRATION, avec le soutien du DFID. Plusieurs sessions d'information ont été organisées à l'intention des unités du siège, y compris pour le Bureau des activités pour les employeurs, le Bureau des activités pour les travailleurs et le Bureau de l'égalité entre hommes et femmes. Un site Web consacré à la programmation par pays pour un travail décent est régulièrement mis à jour sur l'Intranet, et un forum permet de veiller à ce que l'ensemble du Bureau puisse dès maintenant accéder aux renseignements utiles, aux bonnes pratiques, aux réponses aux questions les plus fréquemment posées, aux dernières nouvelles, etc. autant d'informations nécessaires au personnel pour se perfectionner en la matière;
  - c) laisse aux unités organisationnelles la souplesse nécessaire pour s'organiser elles-mêmes et trouver des réponses efficaces: les unités du siège non antérieurement organisées selon les modalités régionales/sous-régionales ont depuis introduit cette forme d'organisation du travail;
  - d) fait appel au système de gestion de l'information IRIS. Le module pertinent a été conçu dans l'optique de la programmation par pays, ce qui facilite toute une série d'activités telles que les accords portant sur les résultats attendus par pays et les affectations de ressources entre le siège et le terrain; l'information sur les dépenses, par pays et par résultat prévu par le cadre stratégique, etc. Ce module permet déjà la mise en commun des informations sur les fonds du budget ordinaire affectés à la

<sup>4</sup> Circulaire 599, série 1.

<sup>5</sup> *ILO Decent Work Country Programmes: A guidebook*, version 1.

coopération technique, et des travaux visant à intégrer le financement extrabudgétaire de la coopération technique (par exemple nouveau codage des projets) sont en cours;

- e) considère la programmation par pays pour un travail décent comme un outil de gestion pour suivre les activités et justifier les changements d'orientation: à la différence du programme et du budget qui sont finalisés avant le commencement de la période biennale, le programme par pays peut, tout au long de la période biennale, être adapté aux situations nationales, en cas d'urgence ou de crise majeure, par exemple;
- f) favorise la transparence: les PPTD sont des documents publics qui pourront être consultés sur le site Web du BIT.

15. Le système a commencé à être testé avec la planification de la mise en œuvre de la période biennale 2006-07. Les premiers PPTD complets négociés, y compris les dispositions concernant l'établissement des rapports et l'évaluation (telles que décrites dans les directives pour l'évaluation des programmes par pays à venir), devraient être produits au début de 2006.

## Les PPTD et la coopération technique

16. Au stade actuel du processus des PPTD, on peut faire les premières observations ci-après en matière de coopération technique.
17. Les PPTD donnent une image de la demande réelle de travail décent à laquelle peut répondre l'OIT. Les activités de programmation correspondant aux exigences et priorités des PPTD se fondent sur les ressources du budget ordinaire de l'OIT, tant au niveau du siège qu'à celui des structures extérieures. Ces ressources sont complétées, le cas échéant, par des ressources extrabudgétaires provenant des projets et programmes consacrés aux pays intéressés.
18. Dans la plupart des cas, il sera indispensable de disposer de nouvelles ressources extrabudgétaires pour compléter les modestes ressources du budget ordinaire et faire en sorte que les PPTD aient un impact qui soit à la hauteur des attentes des pays. Les PPTD se situent au point de convergence de divers éléments: avantage comparatif et mandat de l'OIT, objectifs nationaux de développement et de réduction de la pauvreté, préoccupations des mandants nationaux et des donateurs. Ils constituent le meilleur moyen de faire participer les mandants aux activités menées aux niveaux national et local afin d'obtenir des résultats concrets. En même temps, les projets thématiques financés par les donateurs au profit d'un ou de plusieurs pays peuvent répondre aux besoins et priorités définis dans les PPTD, tout en constituant la base d'un enrichissement et d'un apprentissage mutuels entre les différents pays intéressés.
19. Dans une phase transitoire, les priorités et résultats retenus peuvent correspondre à des domaines dans lesquels le BIT mène en permanence des activités de coopération technique financées par des ressources extrabudgétaires. Dans l'avenir, cependant, l'Organisation sera à même de déterminer avec beaucoup plus de précision les domaines dans lesquels il existe une forte demande d'assistance des mandants et de sélectionner un nombre limité de priorités et de résultats sur lesquels elle pourra concentrer les éléments de son programme de coopération technique financés par des ressources extrabudgétaires.
20. Le Bureau devra adapter sa stratégie de mobilisation des ressources, tant au niveau local qu'au niveau central, et faire participer les mandants d'une manière systématique, afin de canaliser les ressources au profit des PPTD. A l'heure actuelle, les cycles d'allocation des

ressources extrabudgétaires ne correspondent pas à ceux des PPTD. La stratégie future en ce domaine devra s'efforcer d'harmoniser ces deux cycles et de garantir une certaine prévisibilité. Les objectifs de l'OIT sont généralement à long terme, et les bureaux extérieurs soulignent souvent l'importance que présente la continuité de l'action de l'Organisation, condition d'une crédibilité propre à influencer sur les décisions stratégiques, juridiques, institutionnelles et financières. Les accords de partenariat avec les donateurs constituent une modalité intéressante de financement des PPTD.

21. Les bureaux et les mandants manifestent la volonté d'axer les efforts sur quelques priorités et résultats. Cependant, tous les engagements en vigueur seront honorés, tandis que des efforts seront faits pour les lier avec les priorités nouvelles définies dans les programmes par pays. Le Bureau se propose d'élaborer une méthode d'évaluation de la contribution potentielle des projets en cours aux résultats attendus, de manière à pouvoir réorienter sa stratégie en ce domaine autant qu'il est nécessaire et réalisable.
22. Le BIT élabore les PPTD en vue d'intégrer ses différents moyens d'action dans les stratégies de développement propres à chaque pays et il cherchera également à intégrer cette approche dans le processus BCP/PNUAD tout en œuvrant avec les autres institutions du système des Nations Unies à la réalisation d'une complémentarité et d'une synergie accrues. Les donateurs sont déterminés à harmoniser leurs programmes avec les cadres stratégiques nationaux, afin d'améliorer l'unité de la programmation de l'ensemble des activités du système au niveau des pays. C'est pourquoi le PNUAD devrait normalement devenir l'instrument de la mobilisation des ressources au niveau des pays, ce qui élargira les possibilités offertes aux mandants de l'OIT de participer activement à ces partenariats aux côtés de l'Organisation.
23. Pour permettre l'intégration de la coopération technique dans les recommandations stratégiques de l'Organisation et l'harmonisation des ressources extrabudgétaires et de celles du budget ordinaire, les liens avec les PPTD deviendront un critère essentiel de l'évaluation et de la sélection des propositions de programmes ou de projets à soumettre aux donateurs. Au fil du temps, cette approche devrait permettre d'harmoniser le portefeuille de la coopération technique avec les priorités des programmes par pays et de faire en sorte que le gros des ressources que l'OIT investit dans un pays contribue à la réalisation des grands objectifs. On pourra approfondir ce processus en analysant les informations contenues dans les résultats des PPTD au niveau régional et en intégrant ce travail dans les programmes et budgets futurs de l'Organisation.

## **Renforcer les capacités et apprendre ensemble**

24. Les capacités dont disposent le personnel du BIT et les mandants de l'OIT pour mettre en œuvre efficacement les programmes par pays selon une approche fondée sur les résultats sont très inégales. Des deux côtés, des efforts doivent être faits sur les points suivants: établissement systématique des priorités; définition des objectifs; obligation de rendre des comptes; intégration des résultats des évaluations dans les décisions relatives à l'établissement des priorités et à la mobilisation des ressources; action dans le cadre de structures nationales comme le PNUAD et les DSRP, ainsi que par le biais des partenariats stratégiques. Les mandants nationaux, qui font face à des questions comme la nécessité d'augmenter le nombre de leurs adhérents, d'élargir les services qu'ils offrent ou d'être en phase avec la politique nationale, demandent souvent au Bureau d'accroître son appui afin de leur permettre de développer leurs capacités, leur expérience et leur compréhension des tâches à accomplir. Les bureaux de l'OIT ne peuvent jouer le rôle que les mandants attendent d'eux à cet égard qu'en bénéficiant d'un appui dans la phase conduisant à un niveau de performance accrue. La pratique de la gestion fondée sur les résultats s'apprend

sur le tas, et les deux premières années de programmation des PPTD vont exiger beaucoup de travail et de ressources.

25. Le système mis en place est de nature à rendre plus transparents l'établissement des priorités et l'allocation des ressources, notamment en ce qui concerne les activités menées dans les pays. Il faut mener à leur terme les travaux visant à intégrer effectivement la coopération technique dans les programmes par pays.
26. Comme la qualité des évaluations dépend des activités menées en amont, au stade de la conception des programmes par pays, la collaboration en ce domaine a déjà commencé au niveau de l'unité d'évaluation indépendante (EVAL). En coopération avec les directeurs régionaux, EVAL a pour objectif de mener à bien l'évaluation d'un programme par pays chacune des deux années de la prochaine période biennale. Un examen participatif des programmes complétera l'évaluation de l'impact et le bilan des efforts accomplis.
27. Le Bureau entend faciliter la production des PPTD avant la session de 2006 de la Conférence par le renforcement des capacités des mandants nationaux et régionaux, et du personnel des bureaux extérieurs et du siège de l'Organisation. Il faudra pour cela recourir à divers moyens – méthodes, outils, orientations stratégiques, gestion des connaissances, systèmes d'information et bonnes pratiques –, ainsi qu'à une amélioration de l'organisation du travail, par exemple en décentralisant les capacités de programmation et d'évaluation, particulièrement au niveau régional. Le Bureau est en train de concevoir un programme de travail en ce sens, dans le cadre duquel les directeurs des bureaux des régions, des sous-régions et des pays devront proposer les modalités des PPTD, assorties des compétences et de l'appui du BIT, aux équipes par pays des Nations Unies en tant que contribution propre de l'Organisation au cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement et à la stratégie pour la réduction de la pauvreté du pays intéressé. A cet effet, il faudrait étudier toutes les possibilités d'entreprendre conjointement des activités de programmation, de renforcement des capacités et de mobilisation des ressources.
28. Le Bureau mènera à leur terme toutes les opérations permettant d'intégrer les ressources extrabudgétaires et les ressources du budget ordinaire, ainsi que d'introduire l'insertion dans les PPTD en tant que critère d'évaluation et de sélection des projets/programmes.
29. L'un des objectifs immédiats est d'accroître le montant des ressources extrabudgétaires affectées aux objectifs des PPTD grâce à une stratégie efficace de mobilisation des ressources. Le Bureau entreprendra une campagne d'information destinée à faire connaître les PPTD aux donateurs, en insistant sur leurs conséquences pour les relations avec l'OIT. Il affînera ensuite les stratégies relatives à la mobilisation des ressources et aux partenariats.
30. Dans le cadre d'une collaboration entre les unités de programmation du siège et celles des régions, le Bureau procédera à l'analyse des informations provenant des PPTD en vue de la détermination des orientations stratégiques dès le commencement du programme et budget 2008-09.

Genève, le 6 mars 2006.

*Document soumis pour information.*