



HUITIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Evaluation**a) Evaluation du Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail (IFP/DIALOGUE)****1. Introduction et contexte général**

1. Le présent rapport présente des constatations, conclusions et recommandations relatives au Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail (IFP/DIALOGUE)¹, comme il est précisé dans le cadre d'évaluation de l'OIT². Il a été établi par des consultants indépendants³. Les commentaires du Bureau figurent à la fin du rapport.
2. L'avantage comparatif de l'OIT dans la promotion du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail découle de sa structure tripartite et de ses contacts avec les mandants tripartites aux niveaux national et international, de son activité normative et de ses travaux de sensibilisation, ainsi que de sa base de connaissances mondiale sur la législation du travail et les relations professionnelles.
3. L'approche stratégique d'IFP/DIALOGUE se compose de deux points essentiels. Le premier consiste à apporter un appui aux instances gouvernementales, aux organes tripartites et aux partenaires sociaux sur les questions techniques concernant le droit du travail, l'administration du travail et le dialogue social. Le second consiste à promouvoir la notion de dialogue social et de tripartisme, considérée comme le moyen et la fin de bonnes relations professionnelles, de politiques sociales et économiques intégratrices et de paix sociale aux niveaux national, régional et mondial.

¹ Comme il est indiqué plus bas, la structure et le nom du département ont changé plusieurs fois. Par souci de clarté, on l'appellera IFP/DIALOGUE tout au long du présent document.

² Document GB.285/PFA/10.

³ L'équipe d'évaluation se composait de M. Stirling Smith (évaluateur extérieur principal et responsable de l'équipe) et de M^{me} Folke Kayser (membre de l'unité d'évaluation du BIT).

4. La raison d'être originale du programme émane du rapport du Directeur général intitulé *Un travail décent* (1999), qui a mis en évidence l'évolution du climat extérieur qui freinait l'appui apporté au tripartisme et au dialogue social et a élaboré une stratégie visant à mettre en place cet appui. Le rapport constatait que l'appui au tripartisme et au dialogue social avait du retard par rapport à l'appui apporté aux normes du travail et qu'il fallait mettre un accent particulier sur ce point.
5. En 2002-03, la direction a décidé de fusionner les activités du BIT relatives à l'action gouvernementale, à la législation du travail et à l'administration du travail avec celles qui visent à renforcer le dialogue social, élargissant ainsi largement le champ d'activité et le mandat d'IFP/DIALOGUE.
6. En 2004, les activités du programme focal ont donné lieu à la création d'un département, et la décision a été prise en avril 2005 de fusionner DIALOGUE avec le département des activités sectorielles (SECTOR) au sein d'un département unique.
7. La présente évaluation vise à fournir des informations sur le créneau, l'utilité, l'efficacité et l'efficience des stratégies, de l'approche des programmes et des interventions d'IFP/DIALOGUE en ce qui concerne la promotion du dialogue social et le renforcement des mécanismes et des institutions du dialogue social, ainsi que l'aide apportée aux Etats Membres pour améliorer leur législation du travail et leur administration du travail.
8. Un examen théorique a permis d'analyser la documentation relative à certains projets et programmes, ainsi que les principaux critères et indicateurs de performance, afin de comparer et d'évaluer l'évolution et les résultats d'IFP/DIALOGUE au cours du temps. Trois études de cas nationales et une étude de cas sous-régionale ont permis de fournir les éléments nécessaires pour évaluer l'importance et l'utilité des activités d'IFP/DIALOGUE menées au sein des Etats Membres. Les trois pays intéressés sont le Sénégal, le Cambodge et la Roumanie ainsi que, plus généralement, l'Europe du Sud-Est.
9. D'autres sources d'information sont constituées par les entretiens tenus au siège et par une enquête menée par des spécialistes techniques du terrain au sujet du dialogue social et des activités pour les travailleurs et les employeurs. Il était également tenu compte de l'*Examen thématique de la mise en œuvre, à l'échelle du Bureau, de la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social*, qui a été rédigé par DIALOGUE et présenté à la Commission de la coopération technique à la session de mars 2005 du Conseil d'administration⁴. Dans la mesure du possible, on rassemblera et résumera les avis des mandants et des principaux groupes cibles sur les progrès majeurs et sur les réalisations importantes.

2. Principales constatations

2.1. Promotion du mandat unique de l'OIT dans un contexte mondial et réponse aux nouveaux défis

10. L'OIT est reconnue comme l'organisation internationale compétente et qualifiée dans ces domaines, même si d'autres institutions sont également à même de faire une «offre». IFP/DIALOGUE a renforcé et développé cette reconnaissance. Lorsque des débats sur la gouvernance mondiale de l'économie planétaire affirment l'importance de la législation du

⁴ Document GB.292/TC/6.

travail de l'administration du travail et du dialogue social, le rôle de l'OIT est considéré comme de plus en plus important.

11. Les appels aux compétences et à l'appui de l'OIT dans ces domaines, ainsi que dans celui des relations professionnelles, sont de plus en plus nombreux. Tel est même le cas lorsque d'autres institutions ont une présence plus forte dans le pays et disposent de ressources financières supérieures. On prend de plus en plus conscience que la gouvernance du marché du travail joue un rôle essentiel dans une économie mondialisée et que l'efficacité et les droits ne sont pas exclusifs, mais complémentaires.
12. Les relations professionnelles comparées, la législation du travail et l'administration du travail sont au cœur de la compétence de l'OIT, et il est essentiel qu'il en demeure ainsi.
13. Le marché du travail et les relations professionnelles évoluent rapidement. Les chaînes de production mondiales et la délocalisation des opérations commerciales des économies avancées vers les économies émergentes sont devenues choses communes, tandis que les relations d'emploi et de travail atypiques se multiplient. Cette évolution du marché du travail a suscité la demande de nouvelles approches de la négociation collective. La participation effective des entreprises multinationales (EMN) à la négociation collective et au dialogue social est l'un des principaux défis posés par la mondialisation.
14. L'OIT fait également face aux défis lancés par les institutions financières internationales, principalement la Banque mondiale, qui interviennent activement dans le domaine de la réforme de la législation du travail dans un nombre croissant de pays.
15. Il faudrait développer les contacts avec la Banque mondiale et les banques de développement régionales pour pouvoir faire des commentaires sur les codes du travail nationaux. Cet effort exigerait une certaine participation du Bureau tout entier, mais c'est IFP/DIALOGUE qui continuerait à jouer le rôle clé. L'OIT peut apporter beaucoup dans un tel dialogue, notamment sa compétence et ses relations avec les partenaires sociaux. Au niveau national, elle peut faciliter un dialogue entre les partenaires sociaux et les institutions financières internationales.
16. Dans cette situation, la réponse de l'OIT doit être non seulement de maintenir le dialogue avec les autres organisations, mais aussi de continuer à entretenir des relations étroites avec les mandants.

2.2 Le dialogue social et la responsabilité sociale de l'entreprise

17. L'OIT dispose aussi d'un avantage comparatif dans un domaine nouveau, celui de la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Il s'agit là d'un élément essentiel du dialogue social dans nombre de ces initiatives, car beaucoup d'entre elles font appel aux entreprises multinationales (EMN), aux syndicats et aux ONG. La RSE occupe une place prioritaire dans le programme d'action des mandants de l'OIT, et c'est un domaine où il existe une forte demande pour les compétences et services de l'OIT, et en particulier d'IFP/DIALOGUE.
18. Nombre d'EMN font maintenant appel à l'aide de l'Organisation pour établir une collaboration entre les parties prenantes (fournisseurs et producteurs, sociétés d'achat, syndicats et inspections du travail). Le projet Amélioration des conditions de travail dans les usines cambodgiennes, géré par IFP/DIALOGUE, fournit un exemple de la forme que peut prendre ce type de collaboration et fait la preuve de l'utilité de l'OIT dans l'«univers» de la responsabilité sociale de l'entreprise. La RSE suscitant l'intérêt de certains donateurs,

la question offre également de nouvelles possibilités de financement, comme en témoigne le projet précité. Le fait que ce type de projet et de collaboration fasse école est révélateur.

- 19.** Le fait d'aborder les questions liées à la RSE faisait partie du mandat d'IFP/DIALOGUE à sa création⁵. Cependant, IFP/DIALOGUE n'a pas réussi à trouver des «points d'accès» suffisamment évidents pour lui permettre d'intervenir ou de collaborer avec les EMN qui souhaitaient faire appel à ses compétences. La question de la RSE n'a pas été intégrée plus avant au programme et budget avant la période biennale 2006-07, date à laquelle elle a été introduite en tant qu'initiative focale. La participation active d'IFP/DIALOGUE à cette tâche peut constituer une contribution de taille.

2.3. La stratégie du savoir d'IFP/DIALOGUE

- 20.** L'OIT est une institution fondée sur le savoir, lequel est l'un des atouts les plus précieux de l'Organisation. Il détermine la qualité et la crédibilité de ses avis techniques. IFP/DIALOGUE a élaboré un ensemble impressionnant de publications et d'outils relatifs aux connaissances dont la qualité et l'utilité pour les praticiens sont généralement reconnues. Les publications, et notamment la série des documents de travail, font l'objet d'une demande forte et croissante.
- 21.** Les deux tiers des documents de travail et la moitié environ des lignes directrices et autres publications publiées par le siège portent sur des questions liées au dialogue social. Le solde se répartit, à part à peu près égale, entre l'administration du travail et la législation du travail.
- 22.** De leur côté, les spécialistes régionaux enquêtés ont confirmé à l'unanimité que les publications produites par IFP/DIALOGUE au siège étaient un outil précieux dans leur travail au niveau local et qu'elles faisaient l'objet d'une demande élevée de la part des mandants nationaux.
- 23.** Certains fonctionnaires d'ACTRAV, d'ACT/EMP et d'IFP/DIALOGUE se sont dits préoccupés de ce que, au cours des dernières années, l'OIT ait perdu certains de ses moyens de recherche dans le domaine des relations professionnelles. Ils considèrent que ce phénomène participe de l'évolution consistant à s'éloigner des relations professionnelles et de la négociation collective «classiques» au profit du dialogue social, certains observateurs estimant à ce propos qu'il s'agit là d'une notion passablement vague.
- 24.** Certains fonctionnaires d'IFP/DIALOGUE ont fait remarquer que les capacités de recherche, en particulier en ce qui concerne la législation du travail comparée, avaient diminué au cours des dernières années. Par ailleurs, les bases de données relatives aux bonnes pratiques dans l'administration du travail et la législation du travail nationale n'ont pas été mises à jour depuis 2002. Cette baisse des capacités représente un danger pour le maintien du rôle joué par l'OIT dans le domaine de la législation du travail comparée,

⁵ Comme en témoigne le paragraphe 115 du programme et budget pour 2000-01 (document GB.276/PFA/9), qui expose les objectifs du nouveau programme dans les termes suivants: «De plus en plus, les mandants interagissent avec différents groupes d'intérêt ou groupes militants actifs dans la société civile. Le monde des affaires se soucie de l'attitude et des objectifs des diverses parties prenantes. Les syndicats sortent de leur sphère traditionnelle pour établir, dans certains domaines, des partenariats avec le monde non syndical. Les gouvernements consultent plus largement avant d'arrêter leurs politiques. Les organisations internationales elles-mêmes s'ouvrent aux opinions qui s'expriment dans différents milieux et qui touchent à des questions les concernant. L'OIT doit comprendre cette évolution, la suivre et en tirer profit, afin que ses analyses tripartites et les politiques qu'elle préconise soient approuvées par le plus grand nombre.»

l'administration du travail et les relations professionnelles. Pour conserver sa place en tant que centre mondial de compétence, l'OIT devra renouveler son aptitude à effectuer des recherches, à gérer des bases de données et à se maintenir au niveau des débats mondiaux.

25. De son côté, INST mène des recherches sur des questions relatives aux relations professionnelles, étant toutefois entendu qu'il a défini et qu'il mène son propre programme de recherche sans grande coordination avec IFP/DIALOGUE.

2.4. La promotion du dialogue social au niveau national

26. IFP/DIALOGUE apporte un appui à un très grand nombre de pays par le biais à la fois de ses projets de coopération technique, de ses services consultatifs et de ses missions, lesquelles sont effectuées par des spécialistes techniques à la demande des Etats Membres. La stratégie d'IFP/DIALOGUE au niveau national consiste à lier les activités techniques, les activités consultatives et les activités de renforcement des capacités en les mettant en œuvre en coopération étroite avec les autres départements techniques.
27. Les études de cas ont montré que les activités menées par IFP/DIALOGUE au niveau national étaient fondamentalement bien ciblées et efficaces. Elles sont suffisamment flexibles pour s'adapter aux stratégies nationales et à l'évolution de la demande. De manière générale, les mandants nationaux en sont satisfaits.
28. IFP/DIALOGUE a élaboré et publié nombre d'études et d'analyses thématiques par pays (par exemple sur les institutions relatives à la négociation collective ou sur certains aspects de l'administration du travail) qui font le bilan et l'évaluation du cadre juridique et institutionnel actuel ainsi que, dans certains cas, de la situation socio-économique du pays, et analysent ses forces, ses faiblesses et les besoins de réforme. Les publications visent aussi souvent à diffuser auprès du grand public des expériences nationales particulières et des avis stratégiques.
29. Au cours des deux dernières périodes biennales, 71 pays ont créé ou renforcé des cadres juridiques, des institutions, des mécanismes ou des processus relatifs au dialogue social ou au règlement des différends bipartites ou tripartites par suite de l'appui apporté par IFP/DIALOGUE en fonction des informations contenues dans les rapports de mise en œuvre. Les activités de renforcement des institutions d'IFP/DIALOGUE sont étroitement liées à l'appui apporté à la législation du travail et à l'administration du travail. Dans nombre d'économies en transition, IFP/DIALOGUE a appuyé la création de conseils tripartites chargés de faciliter la transition et a contribué ainsi à leur accession à l'Union européenne.
30. Le nombre de ratifications des conventions clés relatives au dialogue social et à l'administration du travail, en particulier la convention n° 144, a augmenté depuis la création d'IFP/DIALOGUE. Nombre de projets de coopération technique sont directement liés à la promotion des conventions n° 87 et n° 98. Le nombre de ratifications des conventions n°s 150, 151 et 154, dont la promotion ne bénéficie pas de ressources comparables, s'est accru également tout en restant plutôt faible. Chose plus importante, la mise en œuvre de toutes ces conventions s'est améliorée.
31. Les évaluations de projet montrent que, dans les pays où les projets de coopération technique relevant d'IFP/DIALOGUE ont été menés et dans ceux où des avis techniques concertés ont été fournis, l'acceptation et l'utilisation du dialogue social ont progressé considérablement. Toutefois, il apparaît que le succès et la viabilité dépendent fortement d'un climat sociopolitique favorable et d'une volonté nationale manifestée par l'ensemble des partenaires tripartites.

32. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, notamment en ce qui concerne les cadres du développement, ainsi qu'au processus législatif, s'est développée dans les pays bénéficiant d'un appui. Dans certains d'entre eux, cependant, de telles approches tripartites ne font pas partie de la tradition, et c'est dans ce domaine que la pratique nationale s'écarte le plus de l'«étalon or» préconisé par IFP/DIALOGUE. Les projets pilotes menés dans plusieurs pays à faible revenu qui recourent au dialogue social dans l'élaboration des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ont donné des résultats encourageants, que le Bureau peut diffuser auprès de l'ensemble de la communauté du développement.
33. L'élément le plus faible de la stratégie d'IFP/DIALOGUE visant à renforcer le dialogue social au niveau national tient aux capacités des parties à ce dialogue, qui accusent toujours un retard, en particulier en ce qui concerne les organisations de travailleurs et d'employeurs. Les lacunes de l'administration du travail et des partenaires sociaux – avec ACTRAV et ACT/EMP – ont été comblées pour permettre aux intéressés de participer au dialogue social. Cependant, nombre de problèmes sont structurels et échappent au domaine d'influence immédiate de l'OIT. Face à cette situation, il est important qu'IFP/DIALOGUE collabore avec les mandants nationaux reconnus qui disposent d'un pouvoir et font preuve d'une détermination stratégiques, afin d'exploiter au mieux les ressources disponibles.
34. Améliorer l'égalité de représentation entre les femmes et les hommes au sein des organisations des mandants et tenir compte de cette égalité dans la négociation collective et le dialogue social sont des éléments de l'appui apporté par IFP/DIALOGUE. Dans ce domaine, cependant, les défis et exigences restent considérables. Les efforts importants menés par IFP/DIALOGUE doivent se poursuivre. Il y a lieu de rappeler aux partenaires qu'ils sont comptables des progrès accomplis.

2.5. Intégration du dialogue social aux niveaux régional et international

35. Si des progrès ont été réalisés dans l'intégration du tripartisme et du dialogue social dans le cadre des accords de coopération régionale et des activités de certaines organisations internationales, il reste encore des lacunes. Selon IFP/DIALOGUE, au cours des deux dernières périodes biennales, 15 organisations internationales et 11 groupements régionaux ou sous-régionaux ont intégré le dialogue social dans leurs politiques relatives au travail, leurs plans d'action et leurs activités de renforcement des institutions. Cependant, le dialogue social et le tripartisme ne sont toujours pas des éléments courants des programmes internationaux. En particulier, la communauté du développement ne comprend et n'apprécie toujours pas pleinement les avantages qu'ils présentent.
36. C'est donc à juste titre qu'IFP/DIALOGUE continue à promouvoir le dialogue social et le tripartisme en tant qu'éléments stratégiques permanents au sein des organisations internationales et des groupements régionaux.

2.6. La structure organique et le point d'accès pour les gouvernements

37. Une question liée à l'appellation et à la structure du secteur et du programme a créé une confusion chez les mandants et a entraîné un certain flou dans l'image d'IFP/DIALOGUE. Il est souhaitable que les ministres du Travail disposent d'un interlocuteur ou d'un point d'accès clair, semblable à ACTRAV et à ACT/EMP pour les organisations de travailleurs et d'employeurs. Ce point n'est pas nécessaire pour les questions techniques, comme par

exemple le VIH/SIDA, pour lesquelles les ministères seraient en mesure de contacter directement au besoin l'unité compétente, mais il l'est pour les questions qui portent sur leurs propres capacités et fonctions, à savoir la législation du travail et l'administration du travail, y compris l'inspection du travail, les institutions tripartites et les institutions relatives au dialogue social.

2.7. L'administration et l'inspection du travail

- 38.** Le fait de séparer l'inspection du travail et l'administration du travail a affaibli la capacité de l'OIT à fournir un service global et intégré aux mandants en ces deux domaines. Les ministères du Travail et les autres utilisateurs ne comprennent pas cette séparation, étant donné que l'inspection du travail fait intégralement partie de l'administration du travail nationale. Par ailleurs, l'inspection du travail est un point d'accès essentiel en matière d'administration du travail. La collaboration entre IFP/DIALOGUE et SAFEWORK en matière d'inspection du travail n'est ni facile ni efficace. La raison principale tient aux différences de conception de la question. IFP/DIALOGUE envisage l'inspection du travail dans le cadre plus large de l'administration du travail et des relations de travail, tandis que SAFEWORK l'envisage essentiellement par rapport au suivi des questions relatives à la sécurité et à la santé professionnelles. Les activités en cours en matière d'inspection du travail sont très largement axées sur cette dernière question, tandis que d'autres aspects ne bénéficient toujours pas d'une attention suffisante, malgré les besoins et les demandes considérables des mandants concernant une approche mieux intégrée des questions liées à l'inspection du travail. Il n'existe pas de capacité et de responsabilité claires en matière d'inspection du travail dans le cadre de l'administration du travail et des relations de travail. Si IFP/DIALOGUE dispose bien des compétences techniques, il ne dispose actuellement ni du mandat ni des ressources suffisantes pour répondre à la demande.

2.8. Intégration du dialogue social au sein de l'OIT et complémentarité avec les mécanismes de contrôle des normes internationales du travail

- 39.** Le dialogue social et le tripartisme sont dans les gènes de l'OIT. Si chacun est conscient de la nécessité de mettre en œuvre ces deux principes, les fonctionnaires et les unités n'ont pas tous trouvé les moyens de les incorporer et de les mettre en œuvre dans leurs activités. Les membres du personnel, particulièrement ceux qui sont recrutés à l'extérieur pour participer à des projets, ne comprennent pas tous pleinement le tripartisme. Il y a lieu de développer les mécanismes relatifs à la transmission de la culture du tripartisme et du dialogue social aux nouveaux fonctionnaires, ainsi que d'élaborer des indicateurs de performance efficaces en matière d'intégration du dialogue social. Si l'intégration du tripartisme et du dialogue social au sein du Bureau peut encore être améliorée, on trouve aussi d'excellents exemples, même dans des cas où il n'existe pas de lien organique avec IFP/DIALOGUE.
- 40.** Le programme d'IFP/DIALOGUE relatif à la législation du travail, y compris la recherche comparative et les avis aux mandants, soutient l'application et la mise en œuvre de l'ensemble des conventions de l'OIT et est un élément d'importance stratégique pour la promotion des conventions et des recommandations. Il est complémentaire des mécanismes de contrôle comme l'est la carotte du bâton.

2.9. Clarification des rôles et des responsabilités au sein du secteur 4

41. Il s'est produit des chevauchements dans les compétences entre IFP/DIALOGUE, ACTRAV et ACT/EMP dans différents domaines, comme le renforcement de la négociation collective et de ses institutions, et la promotion du tripartisme et le renforcement des partenaires sociaux. Fixer les limites entre le mandat et les activités respectifs n'a pas été facile, malgré les efforts entrepris régulièrement pour assurer la coordination.
42. ACTRAV et ACT/EMP émettent certaines réserves quant au fait que la promotion du dialogue social et du tripartisme est au cœur du mandat d'IFP/DIALOGUE. Ils estiment qu'il devrait s'agir d'un effort commun et souhaiteraient jouer un rôle plus explicite et plus actif. Il y aurait donc lieu de définir plus clairement les responsabilités et d'assurer une coordination plus étroite entre les trois unités, éventuellement dans le cadre d'un accord de coopération officielle. Le projet d'intégration de SECTOR avec DIALOGUE pourrait fournir l'occasion d'un réexamen de la coordination nécessaire entre les trois nouveaux départements.
43. Cependant, au niveau individuel, il existe des cas de collaboration fructueuse entre les membres du personnel des différentes unités. L'enquête faite auprès des travailleurs, des employeurs et des spécialistes du dialogue sur le terrain a montré que le chevauchement entre les domaines d'activité n'était pas considéré comme un problème, et la coopération entre les spécialistes du terrain apparaît en général régulière et productive.

2.10. Ressources, capacités et collaboration

44. IFP/DIALOGUE gère son budget ordinaire et ses ressources extrabudgétaires de manière efficace, et les ressources disponibles suffisent à répondre aux priorités du programme et à réunir les capacités nécessaires.
45. L'exécution du programme dépend largement des fonds extrabudgétaires. Le partenariat avec DECLARATION est un facteur important de mobilisation de ce type de ressources. Cependant, avec la baisse probable du montant des ressources extrabudgétaires mobilisées par le biais du programme DECLARATION, d'autres stratégies s'imposent. Le taux de dépendance élevé que l'on connaît actuellement fait craindre que l'on ne puisse maintenir le niveau des activités, compte tenu de la progression de la demande et des attentes.
46. IFP/DIALOGUE collabore efficacement avec les autres programmes et unités de l'OIT lorsqu'il existe des chevauchements thématiques. On peut citer de nombreux exemples de bonne collaboration pratique. Cependant, il serait possible d'exploiter de manière plus systématique les avantages de ce travail en commun. La collaboration avec certaines unités, comme INST, MULTI, GENDER et SAFEWORK pourrait être encore améliorée.
47. La présence de spécialistes du terrain ayant une compétence en législation du travail est assez faible. En même temps, la demande d'avis à ce sujet de la part des Etats Membres est en augmentation, en partie en ce qui concerne le vaste ensemble de projets menés en ce domaine. Les capacités dont dispose le programme pour faire face à ces demandes sont source de préoccupation, quoiqu'on soit aujourd'hui à même de faire face à la situation. Une présence plus forte du terrain dans le domaine de la législation du travail pourrait sans doute atténuer certaines des contraintes subies au siège, étant entendu toutefois que cette formule ne devrait être considérée que s'il est possible de maintenir au siège les moyens en personnel nécessaires pour garantir la qualité et une réponse cohérente de l'OIT aux questions concernant la législation du travail.

2.11. Gestion des performances fondées sur les résultats

48. IFP/DIALOGUE planifie et notifie les résultats par le biais d'indicateurs relevant des objectifs opérationnels correspondants⁶ de l'objectif stratégique 4 qui portent sur:
- le recours accru au dialogue social;
 - la ratification et l'application des conventions concernant le dialogue social et l'administration du travail;
 - l'adoption de lois faisant appel au dialogue social et aux normes et avis de l'OIT;
 - la création et le renforcement de cadres juridiques, d'institutions ou de processus relatifs au dialogue social; les institutions axées sur le dialogue qui tiennent compte de l'égalité hommes-femmes;
 - le renforcement des administrations du travail;
 - l'intégration du dialogue social dans les politiques relatives au travail, les plans d'action et les activités de renforcement des institutions des organisations internationales et groupements régionaux et sous-régionaux.
49. Pour ceux-ci, la plupart des cibles fixées pour les périodes biennales respectives ont été atteintes, et même parfois dépassées. Seules celles qui concernent l'égalité hommes-femmes n'ont pas été atteintes.
50. La création d'indicateurs du programme et budget spécifiques, mesurables et réalistes a posé des difficultés, particulièrement en ce qui concerne la définition et la mesure des changements qualitatifs. Le secteur 4 a bien progressé dans l'élaboration d'indicateurs significatifs. Des ajustements réguliers du libellé des indicateurs et des valeurs des cibles d'une période biennale à l'autre ont été opérés pour améliorer la qualité et mieux refléter la réalité. Certains indicateurs, particulièrement dans le programme et budget de la période biennale actuelle et de la suivante, manquent quelque peu de précision. Cependant, IFP/DIALOGUE les définit généralement par pays ou région et assure le suivi des progrès réalisés par chaque pays.
51. Les cibles du programme et budget sont planifiées par région en spécifiant les pays où des progrès sont attendus. Ce travail se fonde essentiellement sur les grandes activités prévues, particulièrement dans le cadre des projets de coopération technique. IFP/DIALOGUE opère un recours effectif à ses activités de planification et de notification au niveau des projets pour établir un lien avec les résultats du programme et budget.
52. Le suivi de la mise en œuvre et des progrès réalisés est mené par le biais de réunions régulières des équipes techniques et régionales de l'unité. Ce suivi au niveau de l'équipe s'est révélé efficace et efficace.

⁶ Ces indicateurs ont changé. Pour le programme et budget de 2000-01, il s'est agi des objectifs opérationnels 4a et 4b (l'objectif 4c concerne uniquement les partenaires sociaux); pour le programme et budget 2002-03 et celui de 2004-05, il s'est agi de l'objectif opérationnel 4b (l'objectif 4a concerne uniquement les partenaires sociaux et il n'y a plus d'objectif 4c); pour le programme et budget de 2006-07, il s'agit de l'objectif opérationnel 4b et, avec la réorganisation de SECTOR, également de l'objectif 4c, qui traite du dialogue social au niveau sectoriel (l'objectif 4a concerne uniquement les partenaires sociaux).

3. Recommandations

Maintien de la validité internationale

53. Les recommandations relatives au maintien de la validité internationale sont les suivantes:

- a) Les échanges et la collaboration avec les autres institutions qui œuvrent dans le domaine où l'OIT a une compétence de base, comme la législation du travail, doivent être intensifiés, l'objectif étant d'obtenir la reconnaissance du savoir-faire et de la compétence de l'OIT.
- b) IFP/DIALOGUE devrait rééquilibrer son programme de travail, de façon à pouvoir fournir aux mandants des services consultatifs sur les relations professionnelles dans le contexte d'un marché du travail en évolution rapide. La réorganisation avec SECTOR fournira l'occasion d'étudier les questions relatives aux relations professionnelles et à la négociation collective qui sont propres aux secteurs ou aux industries.
- c) La direction d'IFP/DIALOGUE devrait élaborer des plans lui permettant de jouer un rôle stratégique dans le cadre de l'Initiative focale sur la responsabilité sociale de l'entreprise au cours de la période biennale 2006-07. Il y aurait lieu d'étudier la mise en place d'un mécanisme au sein du Bureau permettant d'offrir un point d'accès aux EMN qui désirent obtenir des avis sur les questions relatives aux relations professionnelles et au dialogue social.
- d) IFP/DIALOGUE devrait continuer à promouvoir le dialogue social aux niveaux international et régional. Il devrait élaborer une stratégie visant à cibler un petit nombre d'organisations internationales clés, y compris les agences qui œuvrent dans le domaine du développement, afin d'intégrer le tripartisme et le dialogue social et de les convaincre de faire appel à la contribution de l'OIT dans les questions liées au travail. Ces efforts devraient inclure un recours amélioré aux possibilités offertes par les mécanismes de coordination des donateurs au niveau des pays.
- e) Afin de conforter sa position de centre mondial de qualité, l'OIT doit renouveler ses capacités de recherche en législation du travail comparée et en relations professionnelles. IFP/DIALOGUE et INST devraient coordonner davantage leurs efforts relatifs aux recherches portant sur les relations professionnelles.

Efficacité et impact au niveau national

54. Les recommandations relatives à l'efficacité et à l'impact au niveau national sont les suivantes:

- a) IFP/DIALOGUE devrait, en collaboration avec ACTRAV et ACT/EMP, accroître les efforts visant à renforcer les parties au dialogue social.
- b) IFP/DIALOGUE, en collaboration avec GENDER, doit poursuivre les efforts positifs réalisés pour régler les questions qui se posent en ce domaine dans le dialogue social.
- c) L'approche interne de l'OIT en matière de dialogue social devrait être renforcée.
- d) La direction du Secteur du dialogue social devrait réexaminer la structure et le titre des unités et domaines de travail qui dépendent d'IFP/DIALOGUE, afin d'aider les mandants à mieux comprendre leurs fonctions. IFP/DIALOGUE devrait créer un

point d'accès clair à l'intention des ministres du Travail et des autres instances gouvernementales. Il faudrait envisager d'améliorer les mécanismes relatifs à la collaboration entre IFP/DIALOGUE, ACTRAV et ACT/EMP.

- e) Les efforts devraient être intensifiés pour promouvoir la culture du tripartisme et du dialogue social à l'intérieur et à l'extérieur du Bureau. IFP/DIALOGUE, en coopération avec ACTRAV et ACT/EMP, devrait définir des indicateurs internes en vue de promouvoir le tripartisme et le dialogue social. Pour la prochaine période biennale, le secteur 4 devrait travailler en collaboration plus étroite avec un certain nombre d'unités, programmes et projets du Bureau, y compris les programmes par pays relatifs au travail décent.
- f) La haute direction du BIT devrait examiner la manière dont on pourrait améliorer les services rendus par l'Organisation aux mandants en matière d'inspection du travail. Le Bureau devrait rétablir clairement les capacités et les responsabilités de l'inspection du travail en tant que partie intégrale de l'administration du travail.
- g) Il conviendrait d'améliorer l'efficacité de la gestion du programme.
- h) IFP/DIALOGUE devrait intensifier ses efforts tendant à mobiliser davantage de ressources extrabudgétaires en vue de garantir la viabilité de ses financements propres. Outre la collaboration avec DECLARATION, le programme devrait étudier de nouvelles possibilités de financement. Les alliances stratégiques avec les donateurs au niveau national peuvent constituer également un moyen de mobiliser des fonds au niveau local.
- i) Les modalités de la gestion interne pratiquée par IFP/DIALOGUE, qui se fondent sur le travail d'équipe et sont axées sur les résultats, constituent un exemple de bonnes pratiques qui pourrait être diffusé au sein du Bureau.
- j) Dans le cadre des ressources existantes, la direction devrait examiner l'équilibre existant entre le nombre des spécialistes des bureaux extérieurs et du siège en matière de législation du travail, d'administration du travail et de dialogue social, afin de veiller à ce que les demandes des Etats Membres soient satisfaites, particulièrement dans le domaine de la législation du travail. Ce point devrait aussi inclure l'examen des postes supplémentaires sur le terrain de personnes spécialisées à la fois en législation du travail et en normes internationales du travail.

Observations du Bureau sur l'évaluation indépendante

- 55. Le Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail se félicite de cette évaluation.
- 56. De manière générale, le département partage les recommandations de l'évaluation et a commencé à recourir à ses constatations pour orienter la réorganisation et l'affinement de son travail, en vue d'améliorer les conseils et l'appui techniques apportés aux mandants de l'OIT en matière de dialogue social et de relations professionnelles, ainsi que de législation du travail et d'administration du travail. L'accent sera mis en particulier sur la recherche appliquée, afin de promouvoir la culture du tripartisme et du dialogue social à l'intérieur et à l'extérieur du Bureau (en partenariat avec ACTRAV et ACT/EMP), et de recréer au sein du Bureau les capacités et les responsabilités nécessaires en matière d'inspection du travail, dans le cadre de l'administration du travail.

57. DIALOGUE analysera et examinera conjointement les conclusions et recommandations en octobre 2005, au cours d'une réunion des spécialistes du terrain et du personnel du siège en vue de mieux cibler les ressources limitées autour d'un noyau dur de thèmes et de perspectives prioritaires bien définis, et de renouveler ainsi notre détermination à mettre en œuvre l'Agenda pour un travail décent et notre volonté d'influer sur les décisions stratégiques.
58. Toutes les activités font l'objet d'une analyse visant à s'assurer qu'elles répondent aux besoins actuels, en vue de renforcer notre utilisation stratégique de tous les moyens d'action dont nous disposons pour promouvoir le tripartisme et le dialogue social, pour exercer une influence sur les administrations du travail et leur apporter un appui, pour approfondir notre connaissance comparative des relations professionnelles et de la législation du travail et pour améliorer les activités et programmes de coopération technique. Entre autres initiatives, DIALOGUE continuera à renforcer ses relations de travail avec ACTRAV et ACT/EMP, ainsi qu'avec d'autres unités techniques du Bureau, en vue de stimuler les activités conjointes. A cet égard, tous les efforts seront faits pour renforcer la coopération menée en vue de promouvoir les mécanismes du dialogue social dans le cadre de l'Initiative focale sur la responsabilité sociale de l'entreprise au cours de la prochaine période biennale.
59. Des efforts sont faits pour promouvoir les bonnes relations professionnelles, renforcer l'administration du travail (y compris la gestion de l'inspection du travail, les services d'emploi publics et l'appui de haute qualité technique apporté à la rédaction des textes de la législation du travail), intégrer les questions d'égalité hommes-femmes dans les programmes et activités, et améliorer le fonctionnement et le rôle des mécanismes et institutions du dialogue social. Les efforts seront poursuivis pour améliorer les liens avec les associations professionnelles internationales comme l' AIRP (Association internationale de relations professionnelles) et la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale, ainsi qu'avec les structures sous-régionales et régionales (par exemple, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et le MERCOSUR). Ces efforts devraient permettre d'exploiter au maximum les synergies existant entre les compétences techniques des spécialistes du terrain, notamment en matière de normes, de façon à couvrir les trois domaines techniques dans la plupart des régions.
60. ***La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de demander au Directeur général de prendre en considération les constatations et recommandations ci-dessus, de même que les délibérations de la commission, dans ses activités futures sur le dialogue social, y compris en ce qui concerne les décisions relatives à la programmation et à l'établissement du budget.***

Genève, le 10 octobre 2005.

Point appelant une décision: paragraphe 60.

Annexe

Figure 1. Evolution organique d'IFP/DIALOGUE

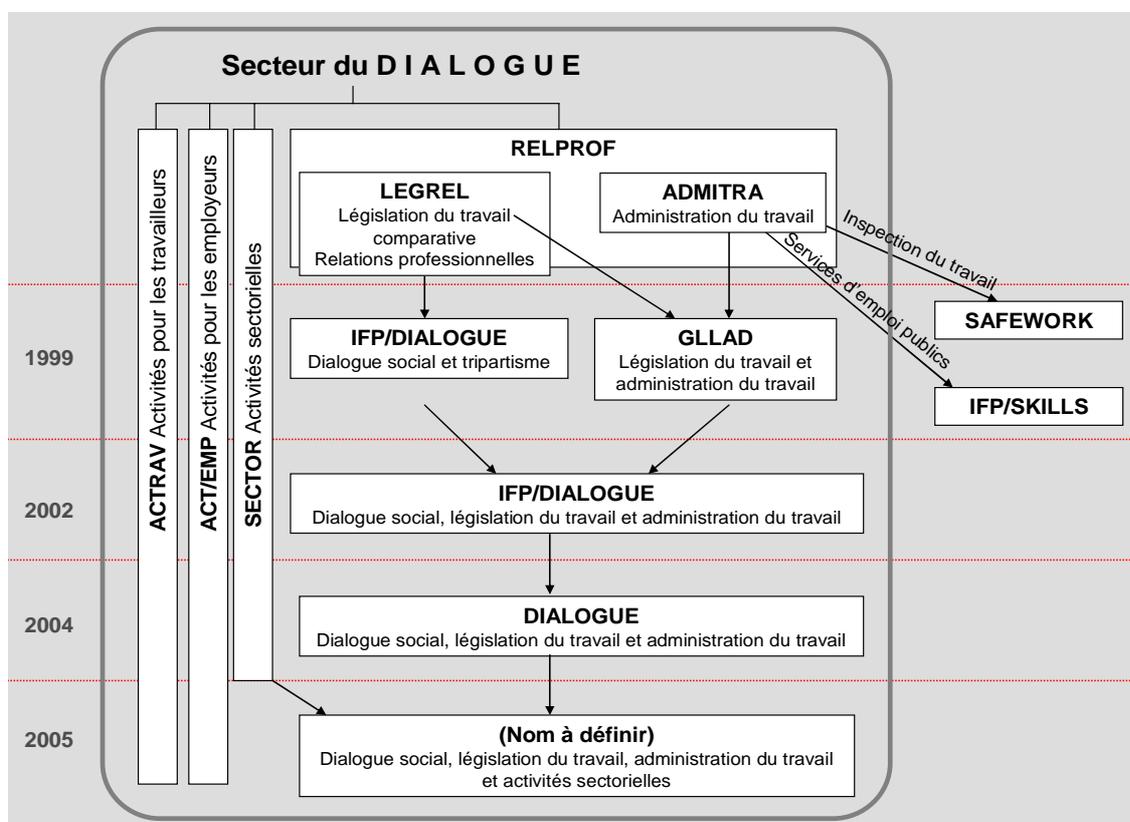


Tableau 1. Niveau de ratification des conventions pertinentes de l'OIT avant et après 2000 (c'est-à-dire avant et après les activités menées par IFP/DIALOGUE)

Convention de l'OIT et année d'adoption	Nombre de ratifications en janvier 2000	Pourcentage des Etats Membres (175) ayant ratifié en janvier 2000	Nombre de ratifications en juillet 2005	Pourcentage des Etats Membres (178) ayant ratifié en juillet 2005
Convention n° 87 (1948)	126	72	144	81
Convention n° 98 (1949)	144	82	154	87
Convention n° 144 (1976)	93	53	115	65
Convention n° 150 (1978)	46	26	64	36
Convention n° 154 (1981)	30	17	37	21

Tableau 2. Affectation des ressources du budget ordinaire en milliers de dollars E.-U.

Unité organique	Période biennale	Budget ordinaire		CTBO	Recettes perçues au titre de l'appui au programme	Total
		Dépenses de personnel	Dépenses autres que de personnel			
IFP/DIALOGUE	2000-01	3 328	695	342	0	4 364
GLLAD	2000-01	2 673	981	0	604	4 258
IFP/DIALOGUE	2002-03	5 636	1 005	364	387	7 391
IFP/DIALOGUE	2004-05	6 812	922	363	201	8 298

Tableau 3. Allocations de personnel par période biennale en années-travail (tant en provenance du budget ordinaire et des recettes perçues qu'au titre de l'appui au programme*)

Unité organique	Période biennale	Services organiques	Services généraux	Total
IFP/DIALOGUE	2000-01	16	12	28
GLLAD	2000-01	17	8	25
IFP/DIALOGUE	2002-03	34	15	49
IFP/DIALOGUE	2004-05	32	15	47

* Allocations financées par les recettes perçues au titre de l'appui au programme: en 2000-01, 3,5 années-travail du cadre organique pour GLLAD; en 2002-03, 0,5 année-travail du cadre organique pour IFP/DIALOGUE.

Figure 2. Dépenses de l'OIT financées par le budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires dans le domaine technique du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail (la période biennale 2000-01 comprend IFP/DIALOGUE et GLLAD)

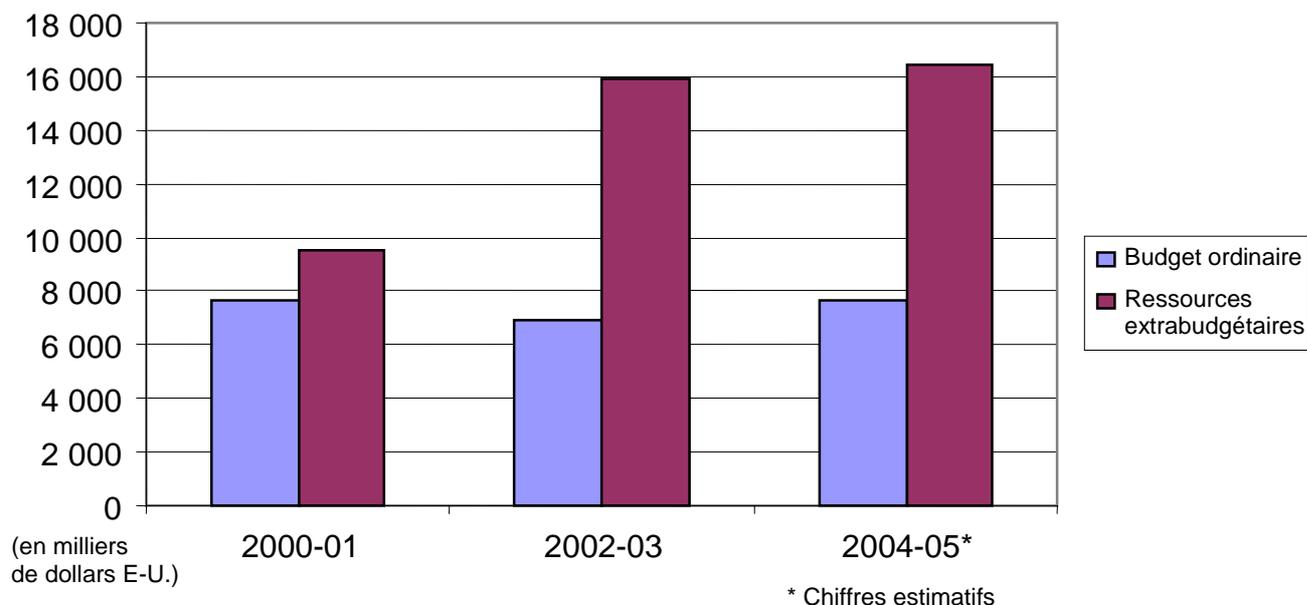


Figure 3. Répartition régionale des ressources extrabudgétaires financées par la coopération technique dans le domaine technique du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail, 2000-2005

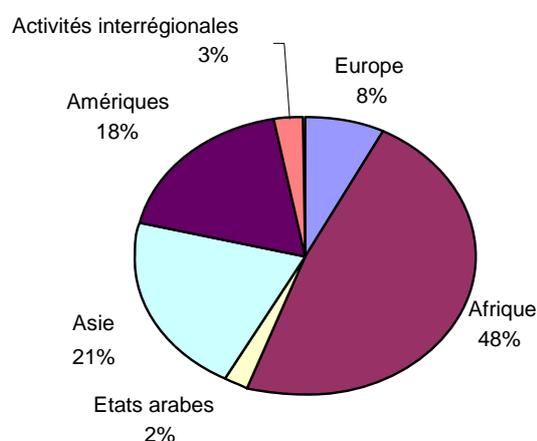


Tableau 4. Spécialistes techniques du terrain par sous-région et domaine de compétence

Sous-région	Titre
BSR-Lima	Législation du travail et administration du travail
BSR-Budapest	Dialogue social
BSR-Manille	Relations de travail et administration du travail
BSR-Port-of-Spain	Relations de travail et administration du travail
BSR-Le Caire*	Législation du travail
BSR-Moscou	Dialogue social
BSR-Bangkok	Dialogue social
BSR-Harare	Dialogue social et administration du travail
BSR-San José	Législation du travail et administration du travail
BSR-New Delhi	Dialogue social et administration du travail
BSR-Addis-Abeba	Dialogue social et administration du travail

* Spécialistes combinés des normes internationales du travail et de la législation du travail partagés à 50 pour cent – 50 pour cent avec NORMES.