



Conseil d'administration

317^e session, Genève, 6-28 mars 2013

GB.317/POL/6

Section de l'élaboration des politiques
Segment de la coopération technique

POL

Date: 29 janvier 2013

Original: anglais

SIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Approches en matière de coopération technique et renforcement des capacités des mandants

Objet du document

Le présent document: a) rend compte des résultats de l'inventaire entrepris concernant les approches en matière de coopération technique, y compris le renforcement des capacités des mandants; et b) contient des propositions sur la manière d'axer la stratégie actuelle en matière de coopération technique sur une approche plus programmatique du renforcement des capacités par la coopération technique.

Le présent document vise à contribuer à l'examen de la coopération technique en cours et, par la suite, à une éventuelle révision de la stratégie en matière de coopération technique.

Le Conseil d'administration demande au Bureau de lui soumettre, à sa 322^e session (novembre 2014), un document contenant une stratégie de coopération technique révisée, dans laquelle le renforcement des capacités serait un domaine d'action prioritaire (voir le projet de décision au paragraphe 17).

Objectif stratégique pertinent: Utilisation efficace et efficiente des ressources de l'OIT.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Le Bureau révisera la stratégie en matière de coopération technique d'ici à novembre 2014.

Unité auteur: Département des partenariats et de la coopération pour le développement (PARDEV).

Documents connexes: GB.306/TC/1, GB.309/TC/1, GB.310/TC/1, GB.312/POL/9.

I. Contexte

1. Le renforcement des capacités est essentiel pour atteindre les objectifs de l'OIT définis dans le cadre stratégique pour 2010-2015, les stratégies liées aux 19 résultats, les programmes par pays de promotion du travail décent et le programme de coopération technique. Le Conseil d'administration (notamment à ses 309^e, 310^e et 312^e sessions¹) a mis en évidence des moyens d'améliorer l'approche de l'OIT en matière de renforcement des capacités et a souligné la nécessité de prendre des mesures de renforcement des capacités des mandants tripartites, qui soient cohérentes et axées sur les résultats.
2. Le renforcement des capacités a été défini comme étant «un processus par lequel des personnes, des organisations et des sociétés obtiennent, renforcent et entretiennent les capacités de définir et de réaliser leurs propres objectifs de développement dans le temps»². Il faut faire la distinction entre capacités techniques et fonctionnelles (renforcement des ressources humaines), capacités organisationnelles (mécanismes, outils et procédures internes) et capacités institutionnelles (participation des mandants au dialogue social et gouvernance tripartite du marché du travail). Les méthodes de renforcement des capacités comprennent la formation, le partage des connaissances, la recherche, l'apprentissage en cours d'emploi, l'encadrement et le mentorat, ainsi que la sensibilisation.
3. Lors de la dernière discussion, le Bureau a été invité à rendre compte des résultats de l'inventaire entrepris concernant les approches en matière de coopération technique, dans lesquelles le renforcement des capacités était un domaine d'action prioritaire, et à présenter des propositions sur la manière d'axer la stratégie actuelle sur une approche plus programmatique de la coopération technique et du renforcement des capacités.
4. Le renforcement des capacités est le dénominateur commun des programmes et projets de coopération technique du BIT. Le présent document a donc pour objet d'examiner les activités de renforcement des capacités des mandants dans la perspective plus large des activités de coopération technique du BIT et des programmes par pays de promotion du travail décent, et de mettre en évidence le rôle joué à cet égard par le Centre international de formation de Turin (Centre de Turin), le Centre interaméricain pour le développement des connaissances en formation professionnelle de l'OIT (CINTERFOR), le Bureau des activités pour les employeurs (ACT/EMP) et le Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV). Il donne un aperçu des bonnes pratiques et des problèmes concernant la participation des mandants à la coopération technique en général et le renforcement de leurs capacités en particulier, et il présente des propositions visant à améliorer la réponse de l'OIT.

¹ Voir documents GB.309/TC/1, GB.310/TC/1 et GB.312/POL/9.

² Document GB.309/TC/1 et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): Développement des capacités: Un guide du PNUD (New York, 2009).

II. Constatations

1. Renforcement des capacités dans le cadre de la coopération technique de l'OIT et participation des mandants

5. Durant la période 2008-2012, les contributions volontaires³ ont représenté environ 43 pour cent du montant total des ressources disponibles de l'OIT; celles-ci sont indispensables pour obtenir des résultats en matière de travail décent, notamment dans le cadre des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) et de la coopération technique.
6. Une vingtaine de nouveaux PPTD sont en cours d'exécution depuis novembre 2011. Sur un échantillon de 12 programmes de ce genre⁴, tous comptent des résultats ou des produits liés au renforcement des capacités des mandants. Dans l'ensemble, les PPTD bénéficient de la participation accrue des mandants à leur élaboration, mise en œuvre, suivi et évaluation. Il pourrait être fait davantage usage de la structure tripartite de l'OIT pour intégrer concrètement ces programmes ainsi que leur cadre de suivi et d'évaluation dans les politiques nationales et les systèmes d'évaluation correspondants⁵. Il faut pour cela intensifier les efforts de renforcement des capacités répondant à la demande, en travaillant avec les mandants et pour eux, afin de tendre vers des partenaires sociaux forts, indépendants et représentatifs.
7. Le Centre de Turin propose aux mandants des programmes destinés à améliorer leurs connaissances et leurs compétences pour leur permettre d'assumer toujours plus efficacement leur rôle de décideurs, de dirigeants, de spécialistes et de formateurs. Durant la période 2011-12, quelque 22 800 personnes ont pris part aux activités du Centre, dont environ 1 900 représentants d'employeurs, 3 200 représentants de travailleurs, 2 000 personnes issues de ministères du travail et 6 500 d'autres structures gouvernementales. La participation des mandants se concentre principalement dans les domaines suivants: mise en œuvre des volets des PPTD relatifs au développement des ressources humaines, cours de formation spécialement conçus pour les employeurs et les travailleurs, ou portant sur l'administration du travail, ou encore activités tripartites de partage des connaissances au niveau international.
8. Certains des enseignements tirés des évaluations d'impact ou des enquêtes a posteriori sur les activités du Centre de Turin sont exposés ci-après:
 - a) La formation, l'apprentissage et le développement des ressources humaines constituent une composante essentielle de toute stratégie de renforcement des capacités. En tant que telle, cette dimension devrait être identifiée et financée en amont dans les stratégies des programmes et des projets de l'OIT.

³ Coopération technique financée par des sources extrabudgétaires (CTXB), Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO) et Coûts d'appui aux programmes.

⁴ Albanie, Argentine, Costa Rica, Guyane, Indonésie, Jordanie, Lesotho, République de Moldova, Niger, Sénégal, Ukraine et Viet Nam.

⁵ BIT: *A meta analysis of lessons learned and good practices arising from nine Decent Work Country Programme evaluations* (Genève, 2011).

- b) La plupart des formations ont induit un véritable changement sur les plans de la performance individuelle et institutionnelle. En particulier, l'apprentissage collaboratif et le partage des données d'expérience semblent présenter un bon rapport coût-efficacité.
- c) Le caractère durable des résultats dépend: de la cohérence et de la continuité d'une stratégie de formation et de ses liens effectifs avec d'autres dimensions des politiques et du renforcement des capacités; de l'adéquation de cette stratégie avec les besoins et les demandes des mandants en termes de contenu et de méthodologie; et enfin de l'appropriation institutionnelle et de l'engagement des organisations bénéficiaires.
9. Le renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs est une fonction essentielle d'ACT/EMP et d'ACTRAV, respectivement. Les deux bureaux soulignent que la capacité des partenaires sociaux d'offrir leurs services à leurs membres est une condition préalable à l'exécution de l'Agenda du travail décent. Il faut pour cela mettre en place des activités de renforcement des capacités répondant à la demande et adaptées au contexte.
10. L'approche d'ACT/EMP en matière de renforcement des capacités des organisations d'employeurs vise en particulier à accroître l'efficacité de leurs structures et de leurs pratiques de gestion et de gouvernance, et à renforcer leur capacité d'analyser l'environnement entrepreneurial, de promouvoir les questions ayant une incidence sur l'activité des entreprises et de participer efficacement aux débats d'orientation à l'échelon national, ainsi que de fournir des services répondant à la demande.
11. L'approche d'ACTRAV en matière de renforcement des capacités des organisations de travailleurs vise notamment à améliorer leurs capacités de recherche et d'analyse pour leur permettre de participer à un dialogue social utile; à mettre en place les structures capables de favoriser l'organisation des travailleurs et de faire respecter leurs droits; et à améliorer leur aptitude à participer efficacement aux travaux de l'OIT et à en tirer pleinement avantage (par exemple, en ce qui concerne la mise en œuvre des conventions et des PPTD).

2. Examen des approches en matière de coopération technique, y compris le renforcement des capacités

12. En novembre 2011, le Bureau a rendu compte des approches en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la coopération technique⁶ en se fondant sur les modèles d'intervention des programmes de coopération technique du BIT⁷. Au début de l'année 2012, le Bureau a achevé une analyse globale de 28 modèles d'intervention dont il devait rendre compte au Conseil d'administration. Les conclusions de cet examen sont les suivantes:

⁶ Document GB.312/POL/9, annexe.

⁷ La série de modèles d'intervention de la coopération technique dresse l'inventaire des approches utilisées dans les programmes de coopération technique du BIT. Les modèles présentent pour toute approche considérée sa logique de base, le lieu de mise en œuvre, les outils, les résultats positifs et les difficultés, ainsi que les perspectives d'avenir. A ce jour, 33 modèles d'intervention ont été élaborés. Une liste des 28 modèles d'intervention examinés figure dans le document GB.317/POL/6/REF.

- a) Liens – tous les modèles d'intervention ont un lien avec au moins un des 19 résultats attendus de l'OIT. Cependant, les liens entre les interventions, ou entre les interventions et d'autres travaux techniques, ne sont pas toujours apparents. Cela peut signifier que les possibilités d'adopter des approches plus programmatiques, coordonnées et économiques ne sont pas suffisamment étudiées.
- b) Normes internationales du travail et questions transversales – environ la moitié seulement des modèles d'intervention examinés mentionnent expressément des conventions ou des recommandations internationales du travail. De même, de nombreux modèles ne traitent pas des questions transversales (telles que l'égalité entre hommes et femmes et le tripartisme), bien que certains définissent des indicateurs de résultats mesurables pour le tripartisme et considèrent les consultations tripartites comme étant un facteur favorable à l'élaboration des politiques et au respect de la législation, ainsi qu'à l'appropriation des programmes par les pays.
- c) Chaîne des résultats – la manière dont l'enchaînement logique des différentes étapes d'une intervention est articulée dans la chaîne des résultats varie d'un modèle à l'autre. Le recours systématique à des niveaux de résultats et à des indicateurs de performance correspondants est généralement peu développé.
- d) Renforcement des capacités – des approches innovantes sont conçues pour promouvoir la pérennité et la réplication des résultats. Ces approches vont au-delà de la démarche habituelle consistant à concevoir du matériel didactique et des ateliers; elles comprennent la formation de formateurs, des systèmes de certification, la mise en place de réseaux d'experts et de formateurs, et le renforcement des capacités institutionnelles. Le renforcement des capacités est un domaine où les outils ont été mis en commun et adaptés aux différentes interventions de l'OIT. L'exploitation des structures d'appui existantes et la création de groupes consultatifs au niveau national se sont avérées être un moyen efficace d'accroître l'impact des activités de renforcement des capacités. En outre, la coopération Sud-Sud, l'apprentissage par les pairs et les accords de jumelage sous forme de voyages d'étude, le partage des connaissances et les services consultatifs ont montré qu'ils contribuaient au renforcement des capacités, bien que leurs résultats ne soient pas toujours manifestes.

Encadré 1

Participation accrue des partenaires sociaux à la lutte contre le travail des enfants

Au cours de la période 2010-11, le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) s'est employé à promouvoir la participation des partenaires sociaux à la mise en place de politiques et d'un calendrier d'activités visant à combattre le travail des enfants, et il a constaté en conséquence un accroissement de cette participation, mesurée en pourcentage du montant total des dépenses. Sur les 53 pays qui ont, avec l'appui de l'IPEC, adopté ou mis en œuvre des politiques, des programmes, des plans d'action ou des mesures visant à éliminer les pires formes de travail des enfants, 33 ont prévu des actions ou des politiques conçues ou mises en œuvre par des syndicats ou des organisations d'employeurs, ou ont activement associé ces partenaires au processus d'élaboration tripartite.

Voici certains exemples d'actions mises en place par des partenaires sociaux à la suite des activités de renforcement des capacités menées par l'IPEC:

Aux Comores, l'Organisation patronale des Comores a rédigé et adopté une charte sur la responsabilité sociale des entreprises à l'égard du travail des enfants, interdisant à ses membres d'employer des enfants n'ayant pas atteint l'âge légal minimum d'admission à l'emploi.

En Equateur, la Chambre de l'agriculture et l'Association des producteurs et exportateurs de fleurs ont défini des indicateurs de performance en matière de lutte contre le travail des enfants et sont convenues de les intégrer dans leurs modèles d'activité.

Au Maroc, les partenaires sociaux ont eu la possibilité de travailler concrètement avec le gouvernement afin de mettre à jour la liste des travaux dangereux interdits aux jeunes de moins de 18 ans.

Source: www.ilo.org/ipec.

Encadré 2**Capacité des mandants d'être à l'écoute des petites et moyennes entreprises**

Le programme «Des entreprises durables, compétitives et responsables» (SCORE) vise à accroître la productivité des petites et moyennes entreprises (PME) tout en promouvant le respect des droits des travailleurs. Le programme conjugue une formation modulaire dispensée en classe et complétée par des services de conseil sur place avec une formation en cours d'emploi: les sessions de formation de courte durée à l'intention des travailleurs et des cadres sont suivies de visites de consultation qui permettent de répondre aux besoins des différentes entreprises.

L'OIT aide les gouvernements, les employeurs et les syndicats dans les pays émergents d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine à dispenser ce programme de formation aux PME. Entre 2009 et 2012, elle a renforcé les capacités de quatre institutions gouvernementales (par exemple, le système national d'apprentissage en Colombie), de neuf organisations d'employeurs (par exemple, la Chambre de commerce et d'industrie du Viet Nam) et de quatre instituts de formation privés (par exemple, le Southern African Wildlife College en Afrique du Sud). Ces organismes ont formé 233 PME (dont 14 pour cent sont dirigées par des femmes), ce qui représente plus de 46 000 travailleurs, et ils ont effectué plus de 500 visites de consultation. Plus de 1 700 chefs d'entreprise et travailleurs ont participé ensemble à des cours de formation dispensés en classe (65 pour cent de chefs d'entreprise contre 35 pour cent de travailleurs; 33 pour cent de femmes contre 67 pour cent d'hommes).

Les niveaux de réalisation des objectifs sont notamment les suivants: plus de 50 pour cent des entreprises participantes ont réalisé des économies à la suite de la formation (de 300 à 15 000 dollars E.-U. en 2 à 3 mois), 80 pour cent ont constaté une réduction des défauts de fabrication (-10 pour cent en moyenne), 42 pour cent ont réduit leur consommation d'énergie (-2 pour cent de kWh par unité de production), et le taux d'absentéisme a baissé de 3,6 pour cent dans l'ensemble des entreprises.

Pour plus d'informations, voir: <http://www.ilo.org/empent/Projects/score/lang-fr/index.htm>.

3. Difficultés rencontrées par les mandants lors de leur participation à la coopération technique et au renforcement des capacités

- 13.** Parmi ces difficultés figure le morcellement du mouvement ouvrier dans certains pays, qui peut limiter la portée du projet. Il peut aussi y avoir des divergences entre les mandats et stratégies des partenaires sociaux et la stratégie du projet. Dans d'autres cas, les partenaires sociaux et leurs instituts de formation ne sont pas considérés comme des sources de compétences et des partenaires d'exécution à part entière.
- 14.** Pour que le renforcement des capacités réponde à la demande et qu'il soit axé sur les résultats, il faut évaluer les capacités au début de l'intervention et lors des phases de suivi et d'évaluation. Il faut davantage tenir compte de cette nécessité lors de l'élaboration des programmes de l'OIT, notamment en associant davantage à la conception des projets les destinataires des activités de renforcement des capacités, y compris les mandants. D'autres contraintes peuvent être dues à la durée d'exécution du projet ainsi qu'aux compétences partielles du personnel du BIT en ce qui concerne l'évaluation et le renforcement des capacités⁸, ou la conception de projets axés sur les résultats.
- 15.** Il conviendrait de mieux étudier par quels moyens renforcer les capacités des mandants en adoptant des approches plus stratégiques et plus programmatiques, qui recouvrent l'ensemble des 19 objectifs stratégiques, s'inscrivent dans le cadre des PPTD, et s'appliquent à tous les programmes et projets mondiaux de coopération technique. En outre, une stratégie globale de renforcement des capacités sur les questions relatives au travail fait défaut aux niveaux bipartite et tripartite. A cet égard, il serait possible de

⁸ PARDEV a publié deux guides sur l'évaluation des capacités et le renforcement des capacités.

réaliser des gains d'efficacité, notamment au regard des coûts, avec le soutien d'ACT/EMP, d'ACTRAV et du Centre de Turin, par exemple grâce à la mise en place d'un programme commun à l'échelle du Bureau (voir paragr. 16 d)).

III. Recommandations

16. Les recommandations formulées ci-après préconisent une approche plus programmatique du renforcement des capacités par la coopération technique. Il peut en être tenu compte, dans le cadre de la réforme en cours, lors de l'examen de la coopération technique et du financement des partenariats, et ultérieurement lors de la révision de la stratégie de l'OIT en matière de coopération technique.

- a) Il y a lieu de continuer à renforcer la capacité des mandants de l'OIT de participer plus efficacement à la conception, la mise en œuvre, la gestion et l'évaluation des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD) et des programmes et projets de coopération technique du BIT, ainsi que dans le cadre plus large du système des Nations Unies (s'agissant par exemple des programmes communs et des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement). Le Centre de Turin, le CINTERFOR, ACT/EMP, ACTRAV, PARDEV et d'autres unités devraient unir leurs efforts pour offrir régulièrement des activités de renforcement des capacités, par exemple dans les domaines de la gestion axée sur les résultats, de la gestion des cycles de projet et de la mobilisation de ressources. Cela permettrait aussi de renforcer la capacité organisationnelle des mandants d'exécuter leur mandat et leurs programmes.
- b) Il serait possible d'améliorer l'efficacité, notamment au regard des coûts, de la coopération technique destinée au renforcement des capacités des mandants par une meilleure harmonisation et coordination des différentes initiatives en la matière. A l'échelle nationale, cela pourrait se faire, entre autres choses, par la création systématique de comités directeurs nationaux sur le travail décent, qui seraient composés de mandants tripartites de l'OIT et d'autres partenaires du développement concernés et qui superviseraient la mise en œuvre des PPTD et des projets et activités de l'OIT dans le pays.
- c) Il faudrait renforcer le rôle du Centre de Turin dans l'amélioration des approches de renforcement des capacités axées sur les résultats qui sont définies par le Bureau, en particulier en ce qui concerne les méthodes et les techniques d'apprentissage. Par exemple, le personnel du BIT qui s'occupe du renforcement des capacités, avec et pour les mandants, pourrait être encouragé à participer à des programmes de formation sur les méthodes et les techniques d'apprentissage. En outre, les mandants pourraient bénéficier davantage de ces programmes, en fonction de la demande.
- d) Il faudrait étudier la possibilité d'élaborer un programme à l'échelle du Bureau sur le renforcement des capacités des mandants, compte tenu de la demande et des compétences des organisations de travailleurs et d'employeurs. Ce programme devrait être aligné sur le cadre stratégique pour 2010-2015, les stratégies liées aux 19 résultats, les domaines d'une importance fondamentale qu'il est proposé de définir, les PPTD, ainsi que sur la stratégie et les activités de coopération technique, avec l'aide d'ACT/EMP, d'ACTRAV, du Centre de Turin, du CINTERFOR et d'autres structures concernées de l'OIT au siège et dans les bureaux extérieurs.

Projet de décision

17. *Le Conseil d'administration prie le Bureau de lui soumettre, à sa 322^e session (novembre 2014), un document exposant une stratégie de coopération technique révisée, dans laquelle le renforcement des capacités serait un domaine d'action prioritaire.*