



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Mobilisation des ressources pour
la coopération technique: politiques
et état de la mise en œuvre**

1. A sa session de novembre 2004, le Conseil d'administration a adopté dans ses grandes lignes une stratégie de mobilisation des ressources ¹. Cette stratégie comportait notamment les points suivants: *a)* promotion de partenariats pluriannuels, compatibles avec les cycles de programmation et les priorités stratégiques de l'OIT, avec les organismes donateurs; *b)* renforcement de la capacité des bureaux extérieurs de l'OIT de mobiliser des ressources locales; *c)* rationalisation des mécanismes internes de fixation des priorités; *d)* promotion d'une meilleure coordination entre les donateurs de l'OIT; *e)* mise au point d'incitations à la promotion du tripartisme et soumission de propositions spécifiques adaptées aux organisations d'employeurs et de travailleurs.
2. Le Conseil d'administration, à sa session de mars 2005, a recommandé ² que, à l'avenir, tous les accords de partenariat avec les donateurs contiennent des dispositions garantissant l'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes. Enfin, à sa session de mars 2006, le Conseil d'administration a souscrit à la proposition ³ de faire mieux connaître aux donateurs les programmes par pays de promotion du travail décent en vue de stratégies de partenariat plus efficaces.
3. Les idées-forces de cette stratégie ont été réaffirmées par la Conférence internationale du Travail à sa session de juin 2006 lorsqu'elle a énoncé les conclusions ci-après:

L'OIT devrait continuer à encourager la conclusion d'accords de partenariats pluriannuels avec les organismes donateurs, conformes aux cycles de programmation, aux priorités stratégiques et aux règles de l'Organisation, tout en reconnaissant par ailleurs qu'il est nécessaire de prévoir un financement par année lorsque des fonds sont disponibles. Elle devrait aussi promouvoir activement l'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes dans les accords de partenariat avec les donateurs, concevoir des propositions de coopération technique favorables au développement des organisations d'employeurs et de travailleurs et des activités tripartites, renforcer la capacité des bureaux extérieurs de l'OIT de

¹ Document GB.291/TC/1, paragr. 17.

² Document GB.292/TC/1, paragr. 50.

³ Document GB.295/TC/1, paragr. 29.

mobiliser des ressources additionnelles venant de représentants des donateurs, simplifier les mécanismes internes d'établissement des priorités et d'allocation des ressources, et favoriser une plus grande coordination entre les donateurs de l'Organisation.

4. La Conférence a également indiqué: «L'OIT devrait continuer à évoluer progressivement vers un cadre de programmation commun avec la communauté des donateurs en s'efforçant d'harmoniser les divers accords conclus avec chacun d'eux, afin d'assurer une plus grande stabilité, prévisibilité et cohérence et de réduire les coûts de transaction du programme de coopération technique de l'OIT.»
5. L'objet du présent document est d'informer le Conseil d'administration des progrès accomplis en ce qui concerne la stratégie de mobilisation des ressources de l'OIT, les problèmes rencontrés et les options disponibles. L'analyse réalisée repose essentiellement sur les fonds approuvés durant la période 2005-06 en tant qu'indicateur le plus significatif pour dégager les tendances récentes.

Tendances générales

6. En 2005, les nouvelles approbations extrabudgétaires se sont élevées à 176 277 000 dollars. Selon les estimations, elles devraient avoisiner les 200 millions de dollars en 2006. Ce chiffre constituerait un record historique en termes de contributions volontaires annoncées à l'OIT. L'ensemble des approbations en 2005-06 représenterait une augmentation d'environ 25 pour cent par rapport à 2003-04. Cette augmentation tient à la fois à des raisons conjoncturelles et à des raisons structurelles.
7. Parmi les raisons conjoncturelles, on peut citer l'extraordinaire effort de solidarité internationale qui a suivi le tsunami de décembre 2004. L'OIT a généré approximativement 18 millions de dollars en provenance des donateurs pour appuyer des programmes de relèvement et de reconstruction favorables à l'emploi. Ces activités ont été particulièrement complexes compte tenu du traitement séparé des opérations de secours et des opérations de reconstruction par la communauté internationale et de l'inadéquation des mécanismes de coopération interinstitutionnelle. Il n'empêche que les bons résultats du Bureau ont accru sa visibilité en tant qu'acteur clé durant la phase postérieure aux urgences.
8. Une autre raison conjoncturelle est le renouvellement d'un certain nombre d'accords pluriannuels avec les donateurs en 2006, ce qui rend les comparaisons difficiles d'une année sur l'autre. Le volume des nouvelles approbations enregistrées cette année ne sera pas nécessairement maintenu en 2007.
9. Parmi les raisons structurelles expliquant l'accroissement des financements extrabudgétaires, il faut avant tout citer la reconnaissance croissante à l'échelon international du travail décent en tant que moteur central du développement et de la réduction de la pauvreté, ainsi qu'il ressort des conclusions du Sommet mondial des Nations Unies de septembre 2005 et du Débat de haut niveau de l'ECOSOC de juillet 2006. Les organismes donateurs reconnaissent de plus en plus le rôle primordial de l'emploi et du travail décent dans leurs documents et déclarations; c'est le cas par exemple des conclusions de la réunion du groupe Tidewater OCDE/CAD (juin 2005), de la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la promotion d'un travail décent pour tous (mai 2006), et des conclusions du panel ministériel de haut niveau réuni lors de la Conférence internationale du Travail sur le thème du travail décent en tant qu'objectif mondial et le rôle de la coopération au développement (juin 2006).

10. Le financement en provenance des quatre principaux donateurs de l'OIT – les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Italie – est resté conséquent. Trois grands acteurs de la promotion du travail décent dans le cadre de la coopération au développement, à savoir la Suède, la Norvège et la Commission européenne, ont accru leurs financements à l'appui des programmes de l'OIT en 2005 et 2006. Dans le cas de la Commission européenne, diverses grandes autres opérations font actuellement l'objet de négociations. L'Irlande a l'intention de doubler son budget consacré au partenariat avec l'OIT à partir de 2007. De nouveaux donateurs tels que le Brésil, la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque ainsi que des banques régionales de développement ont apporté des contributions. Les financements non étatiques ont également crû; par exemple, 2 millions de dollars ont été reçus de l'OPEC en 2006. Malgré les restrictions budgétaires auxquelles sont confrontés certains organismes publics de développement, il est à espérer que l'aide des donateurs continuera à croître.
11. Une autre raison structurelle est l'accroissement de la capacité des bureaux extérieurs de l'OIT à générer des ressources additionnelles auprès des représentants locaux des donateurs. Ceci s'explique en partie par l'attention accrue accordée à l'emploi et au travail décent dans le processus de développement national, y compris les stratégies de réduction de la pauvreté. La politique délibérée du Bureau consistant à permettre aux structures extérieures de jouer un rôle actif dans les relations avec les donateurs constitue un autre facteur déterminant. Les fonds mobilisés à l'échelon local représentaient à peu près 15 pour cent du total en 2002 et 2003. Cette part est passée à 25 pour cent en 2004 et à plus de 40 pour cent en 2005 – également grâce aux efforts déployés à la suite du tsunami. Les premières indications pour 2006 laissent entrevoir qu'elle devrait représenter environ 30 pour cent d'un total en hausse.
12. Les paragraphes ci-après décrivent les mesures adoptées par le Bureau pour donner suite aux recommandations spécifiques formulées par le Conseil d'administration entre 2004 et 2006.
13. **Accords de partenariat nouveaux/améliorés/élargis.** Les accords de partenariat ont été reconduits de 2005 à 2006 avec les gouvernements des pays suivants: République de Corée, Danemark, France, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni. Dans chaque cas, le BIT a formulé des propositions concrètes pour accroître l'efficacité des mécanismes de partenariat, les prolonger afin d'obtenir un meilleur impact et renforcer leur pertinence par rapport aux objectifs stratégiques de l'OIT, aux stratégies thématiques et aux priorités des programmes par pays de promotion du travail décent. Deux grands programmes de partenariat (Royaume-Uni et Pays-Bas) ont fait l'objet d'une évaluation formelle en 2005, et les recommandations des rapports d'évaluation ont été prises en compte dans les nouveaux accords.
14. Le programme de coopération signé en mai 2006 avec les Pays-Bas comporte d'importants éléments novateurs: allongement du calendrier de mise en œuvre, porté à quatre ans, conformément au cycle du cadre stratégique de l'OIT; centrage sur les programmes par pays de promotion du travail décent; stratégie visant expressément à intégrer le tripartisme et l'égalité entre hommes et femmes. L'accord-cadre conclu avec la France en juin 2006 fixe également la période de 2006-2009 comme cadre d'intervention et introduit un soutien aux programmes par pays de promotion du travail décent. L'accord signé avec le DfID (Département pour le développement international) en octobre 2006 insiste sur la planification et la mise en œuvre des PPTD. Le gouvernement de la Corée est convenu de passer d'une planification annuelle à une planification biannuelle. L'accord de coopération programmatique signé en mai 2006 avec la Norvège prévoit un budget étoffé, en reconnaissance du rôle croissant de l'OIT dans le domaine de la coopération internationale au développement.

15. Après plusieurs années de collaboration ad hoc, la Suède et l'OIT ont signé un accord de partenariat pilote en décembre 2005. De premières discussions ont eu lieu avec l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la République tchèque en vue de remplacer l'actuelle coopération projet par projet par des cadres de partenariat stratégiques.
16. Malgré les progrès réalisés avec plusieurs donateurs, le développement et l'harmonisation de différents programmes de partenariat doivent tenir compte de la législation nationale et des contraintes juridiques administratives et budgétaires. En outre, le passage à un cycle de programmation quadriennal aligné sur le cycle de planification de l'OIT nécessite des ajustements qui ne peuvent être mis en œuvre que graduellement. Le Conseil d'administration étudiera lors de cette session la possibilité d'un cycle de programmation plus long pour l'OIT dans le cadre de la feuille de route de la GAR. Les résultats de cette discussion devront être pris en considération dans l'optique d'un alignement ultérieur. En conséquence, le succès de l'approche des partenariats avec les donateurs ne pourra être mesuré que sur une longue période. Un facteur important sera la disposition des donateurs à harmoniser progressivement leurs modalités et à centraliser les financements au niveau des programmes ou pays.
17. **Une plus grande coordination entre les donateurs de l'OIT.** Suite aux conclusions de la session de 2006 de la Conférence, une première réunion des principaux donateurs bilatéraux de l'OIT a été organisée en septembre 2006 à Turin. La réunion n'avait qu'un caractère informel et consultatif mais elle a permis d'instaurer un processus de dialogue entre le Bureau et la communauté des donateurs sur les stratégies et les méthodes opérationnelles de l'OIT dans le contexte des nouvelles préoccupations liées à la cohérence des politiques multilatérales. La réunion a permis au Bureau d'expliquer le processus institutionnel à la base de la soumission de telle ou telle proposition à tel ou tel donateur ainsi que le lien entre l'élaboration de portefeuilles de coopération technique et la stratégie des PPTD. A l'issue de la réunion, les donateurs de l'OIT ont pu mieux comprendre la stratégie et les méthodes de l'OIT à la base de l'élaboration de son programme de coopération technique compte tenu des conclusions du document final du Sommet mondial de septembre 2005, ainsi que de la réunion de l'ECOSOC de juillet 2006 et dans le contexte du processus de réforme des Nations Unies; les donateurs ont pu mesurer les possibilités d'une plus grande harmonisation des cycles de planification et de mise en œuvre, des politiques, des processus et des procédures; ils ont fourni des informations et des suggestions constructives au sujet de la pertinence et de l'efficacité des politiques, stratégies et programmes actuels visant à promouvoir le travail décent dans les activités de développement nationales et internationales. Les donateurs sont convenus que de telles réunions devraient être convoquées périodiquement et ont exhorté le BIT à mettre en place un système de partage des informations à l'intention des donateurs.
18. **Mobilisation des ressources locales.** Le Bureau a entrepris une étude des besoins et de la capacité de mobilisation des ressources sur le terrain au milieu de 2004. Des informations et des outils concernant la mobilisation des ressources à l'échelon local ont été affichés sur l'Intranet en 2005 puis mis à jour en 2006. Un atelier de formation s'est tenu en mai 2006 à Turin à l'intention des fonctionnaires de 35 bureaux extérieurs de l'OIT. Ces activités ont conduit à l'élaboration de différents plans de mobilisation des ressources au niveau local. D'une manière générale, les activités d'appui aux bureaux extérieurs pour qu'ils puissent participer pleinement au développement national et au processus de coordination des Nations Unies sur le terrain sont devenues une priorité non seulement en vue de générer des ressources supplémentaires mais aussi pour l'appui à la stratégie de promotion du travail décent. Comme indiqué plus haut, les résultats de ces activités sont encourageants.
19. Les bureaux extérieurs de l'OIT sont confrontés à un défi particulier consistant à promouvoir le travail décent dans le contexte d'un appui budgétaire direct des donateurs

aux gouvernements ou d'un financement commun sous l'égide des équipes de pays des Nations Unies. Cet aspect doit être systématiquement pris en compte lors de l'élaboration des stratégies par pays de l'OIT et du renforcement des modalités de coopération existant au sein des équipes de pays des Nations Unies qui contribuent activement à la réforme des Nations Unies.

- 20. Rationalisation du processus de détermination des priorités au niveau interne.** Le Bureau s'est efforcé: *a)* de faire une place importante à l'Afrique dans la négociation des différents programmes des donateurs et *b)* d'appliquer des critères cohérents pour déterminer l'ordre de priorité des propositions soumises aux donateurs, en particulier la qualité de la conception, la pertinence vis-à-vis des objectifs stratégiques et transversaux de l'OIT, la pertinence vis-à-vis des PPTD, du PNUAD, et les priorités de développement national ainsi que les éléments à l'appui de la demande des mandants.
- 21.** Les nouvelles approbations en faveur de l'Afrique ont augmenté de 2004 à 2005, jusqu'à représenter 25,4 pour cent de l'ensemble des approbations (non compris une part non négligeable de programmes interrégionaux), soit une légère hausse par rapport à la moyenne de 23,9 pour cent durant la période 2001-2004. La part de l'Afrique devrait avoisiner les 30 pour cent en 2006 et continuer à croître les années suivantes.
- 22.** La part du Secteur de l'emploi a dépassé les 40 pour cent en 2005, ce qui est dû à la forte demande des mandants nationaux ainsi qu'il ressort des PPTD et des priorités de développement nationales. En raison de l'accroissement général des approbations, la croissance du programme de l'emploi n'a pas pénalisé les autres secteurs. Des efforts restent néanmoins nécessaires pour convaincre les homologues nationaux et les organismes donateurs de l'utilité pour le développement de la protection sociale et du dialogue social.
- 23.** Au fur et à mesure que le Bureau affinera ses procédures d'évaluation de la pertinence et de la qualité des propositions de coopération technique, des processus et produits mieux intégrés dans les secteurs techniques et entre ces secteurs et les bureaux extérieurs seront mis au point dans le cadre des PPTD. Les bureaux extérieurs devraient progressivement ouvrir la voie pour ce qui concerne la formulation de mesures intégrées répondant aux demandes nationales, les secteurs techniques jouant un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques et des produits, l'assurance de la qualité et l'enrichissement mutuel. La formation à la planification, à la négociation, à la conception et à la gestion de la coopération technique devra être renforcée.
- 24. Promotion du tripartisme et soutien aux organisations d'employeurs et de travailleurs.** Dans le nouvel accord conclu avec la Norvège, l'aide aux partenaires sociaux par l'intermédiaire d'ACT/EMP et d'ACTRAV conserve une place privilégiée. Les accords conclus avec la Suède et les Pays-Bas prévoient des allocations spéciales pour renforcer la capacité des organisations d'employeurs et de travailleurs et intégrer les préoccupations des partenaires sociaux. Le Bureau a l'intention de poursuivre cette stratégie dans toutes les négociations avec les organismes donateurs. En outre, la politique d'évaluation des activités de coopération technique adoptée en 2006 garantit que les propositions seront systématiquement examinées pour vérifier qu'elles font bien intervenir les mandants de l'OIT et qu'elles intègrent des activités de promotion du tripartisme. Dans le cas du nouveau programme Pays-Bas/OIT, ACT/EMP et ACTRAV étaient représentés dans le groupe chargé d'étudier et d'établir les priorités à soumettre au donateur.
- 25.** En même temps, il faut encore améliorer la pertinence et la participation des partenaires sociaux aux programmes opérationnels conçus et soumis par les structures extérieures. Si la plupart des résultats des PPTD et des propositions de coopération technique y relatives mentionnent effectivement la nécessité de consulter systématiquement les organisations d'employeurs et de travailleurs, relativement peu d'activités visent à renforcer la capacité

de ces organisations de représenter et servir leurs membres et de peser sur les politiques économiques et sociales. Des efforts conjoints sont nécessaires de la part de CODEV, d'ACTRAV, d'ACT/EMP et des spécialistes des employeurs et des travailleurs sur le terrain pour définir et élaborer des produits et des approches bien adaptés reliant l'agenda tripartite de l'OIT aux grandes priorités du développement, par exemple l'association des employeurs et des travailleurs aux processus nationaux de consultation et la dimension sociale des accords d'intégration régionale et de libre-échange.

- 26. Intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes.** Les accords conclus avec le Danemark, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni font expressément référence à l'intégration des questions d'égalité entre hommes et femmes. En outre, les accords conclus avec le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède prévoient des allocations spécifiques à cette fin. La nouvelle politique d'évaluation de la coopération technique garantit que les propositions seront systématiquement évaluées en fonction de leurs stratégies visant à garantir l'égalité entre les sexes. Le Bureau de l'égalité entre hommes et femmes a également participé au groupe constitué pour évaluer les propositions au titre du nouveau programme de coopération Pays-Bas/OIT.
- 27.** Le Bureau se félicite des progrès accomplis dans ce domaine car les ressources extrabudgétaires des donateurs apportent un soutien déterminant à l'intégration du principe d'égalité entre hommes et femmes ainsi qu'aux activités de coopération technique visant spécifiquement l'égalité entre les sexes. Un domaine d'amélioration possible est le perfectionnement des compétences techniques et en matière de programmation du personnel afin qu'il puisse intégrer efficacement l'égalité entre les sexes tout au long du cycle des projets sans avoir à dépendre des quelques spécialistes de la question.
- 28. Programmes par pays de promotion du travail décent et coopération technique.** Le lien entre le déploiement de la stratégie PPTD et la planification et la conception du portefeuille de coopération technique a été au cœur des initiatives de mobilisation des ressources du Bureau. Le lien étroit entre les PPTD, les priorités nationales en matière de développement et les plans de coopération technique a été expliqué aux donateurs à la réunion de septembre, à Turin, ainsi qu'à l'occasion de réunions bilatérales. Il a été au centre de la formation du personnel de terrain en mai 2006 ainsi que des travaux de programmation avec certains bureaux extérieurs et départements techniques.
- 29.** Les nouveaux accords conclus avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la France et l'Espagne ont offert, ou offriront, un soutien financier direct pour la mise en œuvre de PPTD sélectionnés selon les priorités respectives des donateurs. Les Pays-Bas et le DfID ont également affecté d'entrée des ressources au renforcement de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la stratégie PPTD. La pertinence des activités par rapport aux PPTD, au PNUAD, à la SRP et aux priorités nationales de développement est devenue un critère systématique pour l'évaluation des propositions de coopération technique.
- 30.** Le Bureau a fixé un objectif de 70 pour cent de ressources extrabudgétaires supplémentaires à générer en 2008-09 pour apporter une contribution directe aux résultats des PPTD. Pour cela il faudra se concentrer tout particulièrement sur la détermination des priorités et les concilier avec les intérêts des donateurs lors de la négociation de nouveaux accords de financement. En même temps, des outils spécifiques devront être élaborés dans le cadre de la gestion axée sur les résultats pour contrôler et mesurer les contributions apportées par les activités régionales et mondiales aux résultats des PPTD.
- 31. Financement non étatique et partenariats publics/privés.** Le Bureau est en train d'élaborer une politique et une procédure sur la base des orientations données par la Conférence en juin 2006. Si le financement non étatique à destination de l'OIT a crû au

cours des années, une politique de mobilisation des ressources plus active par rapport à cette catégorie de donateurs ne sera possible qu'avec des règles d'engagement claires.

32. La commission voudra sans doute recommander au Conseil d'administration de souscrire aux propositions invitant l'Organisation à:

- a) *développer et consolider les accords de partenariat avec les organismes donateurs autour des objectifs stratégiques de l'OIT, de ses stratégies thématiques et des priorités des programmes par pays de promotion du travail décent;*
- b) *renforcer la capacité des bureaux extérieurs de générer des ressources extrabudgétaires pour la mise en œuvre des programmes par pays de promotion du travail décent;*
- c) *faire un effort particulier pour mobiliser des ressources en faveur de l'Afrique;*
- d) *intégrer le tripartisme et soutenir les partenaires sociaux dans la négociation des programmes de partenariat avec les donateurs;*
- e) *intégrer les questions d'égalité entre hommes et femmes dans la négociation des programmes de partenariat avec les donateurs;*
- f) *organiser des réunions périodiques de planification et d'examen avec la communauté des donateurs;*
- g) *élaborer des directives claires pour les partenariats publics/privés.*

Genève, le 12 octobre 2006.

Point appelant une décision: paragraphe 32.