

► Réponse du Directeur général aux questions soulevées au cours du débat sur les Propositions de programme et de budget pour 2022-23

341^e session du Conseil d'administration

(mardi 23 mars 2021)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'administration,

Conformément à la pratique habituelle, je vais maintenant répondre à la discussion de la semaine dernière sur mes Propositions de programme et de budget pour 2022-23.

Avec votre permission, Monsieur le Président, je commencerai par réagir aux grandes questions qui ont été soulevées dans la discussion, celles qui sont de nature plus générale. Je demanderai ensuite à mon collègue, M. Jiang, directeur du Département de la programmation et de la gestion stratégique, de répondre à certaines questions plus spécifiques ou techniques, avant de conclure par quelques observations sur les questions cruciales que sont les ressources et le montant du budget.

La logique de continuité et d'adaptation qui sous-tend mes propositions, en vue de promouvoir une reprise centrée sur l'humain pour sortir de la crise du COVID-19 en appliquant la Déclaration du centenaire, a recueilli un très large consensus au sein du Conseil d'administration.

De ce consensus découle l'appui non moins ferme et massif qui a été apporté aux huit résultats stratégiques proposés. Le groupe des employeurs a été le seul à demander une fois de plus que le résultat stratégique n° 1 soit divisé de façon à traiter séparément les organisations d'employeurs et les associations professionnelles (et, par conséquent, les organisations de travailleurs et les administrations publiques du travail).

Je sais bien sûr combien cette question est sensible. Les positions adoptées par les différentes parties reflètent exactement celles qui avaient été exprimées lors des exercices de programmation précédents, et en l'absence de tout changement à cet égard, il va de soi que la proposition devait être conservée telle quelle.

Rien dans les discussions de la semaine dernière ne pourrait justifier, à ce stade, un changement d'orientation.

Néanmoins, il conviendra peut-être de signaler que cette fois-ci, il a été dit explicitement que le désaccord ne portait pas sur le niveau des ressources allouées mais sur la visibilité et le fond de la question, et je souhaiterais aborder ces deux points.

Tout d'abord, il est bien entendu, et je saisis cette occasion pour le confirmer, que les activités en faveur des organisations d'employeurs ne se limitent pas au rôle de ces organisations dans le dialogue social et le fait qu'elles s'inscrivent dans un objectif plus large ne doit pas être

interprété ainsi. Il y a beaucoup plus à faire pour aider ces organisations à renforcer leur capacité à recruter et à représenter leurs membres et leurs intérêts.

D'après l'expérience acquise à ce jour, la visibilité de ces activités ne doit pas non plus être une source de préoccupation. Au contraire, si l'OIT est parvenue à plaider avec succès pour que le rôle des organisations d'employeurs, tout comme celui des organisations de travailleurs, soit reconnu dans les activités menées par les Nations Unies par exemple, ainsi qu'à accroître les ressources consacrées aux produits correspondants pendant la période biennale actuelle, c'est grâce à l'approche intégrée adoptée dans le cadre du résultat n° 1.

Le rapport d'exécution qui sera présenté au Conseil d'administration dans un an s'en fera l'écho. Je propose donc, en accord avec la décision prise par le Conseil d'administration en novembre 2019, de maintenir le résultat n° 1 inchangé.

Plusieurs autres questions très importantes ont été soulevées à propos du contenu des différents résultats stratégiques et je me propose de centrer mes observations sur trois d'entre elles.

Tout d'abord, la question de la « transition juste » vers la durabilité environnementale. Certains ont dit craindre que l'approche proposée ne soit trop étroite et indûment réduite à un seul résultat stratégique (le résultat n° 3), ou même à un seul produit (le produit 3.3.1). Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'à un moment où le monde concentre son action sur les moyens de relever les multiples défis que pose la pandémie de COVID-19, l'OIT ne doit pas perdre de vue la réalité, à savoir que le changement climatique reste le plus grand défi mondial de notre époque, et qu'elle se doit d'agir en conséquence.

À ce propos, permettez-moi d'attirer votre attention sur le fait que la notion de transition juste est inscrite dans plusieurs produits, notamment ceux qui concernent le développement des entreprises, les pratiques commerciales, l'apprentissage tout au long de la vie, l'égalité des chances et de traitement, et la protection sociale, et que le Bureau continuera de réduire sa propre empreinte carbone, comme indiqué dans le résultat facilitateur C. Le nouveau mécanisme d'innovation pour une transition juste permettra de recenser, de développer, d'expérimenter et de diffuser des idées prometteuses pouvant conduire à des solutions novatrices, et d'aider les mandants à appliquer des méthodes innovantes.

Permettez-moi en outre d'ajouter qu'il s'agit d'un domaine dans lequel les partenariats sont primordiaux. L'OIT contribuera activement au renforcement des partenariats existants – je pense en particulier à l'initiative Action pour le climat au service de l'emploi – et à la recherche de nouveaux partenaires.

Deuxièmement, le groupe de l'Afrique, en particulier, a fortement insisté sur les responsabilités de l'OIT à l'égard de l'emploi des jeunes. Il a eu tout à fait raison car, comme l'OIT l'a elle-même signalé, ce sont les jeunes, plus que tout autre groupe démographique, qui subissent les conséquences les plus dévastatrices de la pandémie de COVID-19, conséquences qui risquent de se faire sentir longtemps après la fin de la crise.

Nous assumons donc pleinement les responsabilités qui sont les nôtres dans la promotion d'une reprise centrée sur l'humain et créatrice d'emplois décents pour les jeunes. Les propositions dont vous êtes saisis, en particulier le produit 3.1 relatif aux politiques de l'emploi et le produit 3.5 relatif aux programmes du marché du travail et aux services de l'emploi, mettent davantage l'accent sur le plan d'action et de suivi en faveur de l'emploi des jeunes pour la période

2020-2030 approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2020, qui témoigne de l'engagement renouvelé de l'OIT sur cette question. Nous suivons et nous analysons en permanence l'évolution de la situation de l'emploi des jeunes pour assurer l'efficacité du dialogue et des réponses stratégiques, et nous avons dans ce cadre mis en place une plateforme d'action afin de rationaliser l'aide apportée aux pays pour qu'ils se relèvent de la pandémie. Nous travaillons par ailleurs en étroite collaboration avec les Nations Unies et d'autres partenaires, spécialement les membres de l'Initiative mondiale pour l'emploi décent des jeunes, en vue de développer de nouvelles connaissances, notamment via des enquêtes mondiales, et de définir l'action à mener au niveau national pour remédier aux problèmes qui se posent. Enfin, comme vous avez pu le constater, de nombreuses cibles fixées pour les indicateurs associés aux produits 3.1 et 3.5 concernent l'Afrique.

Troisièmement, il me faut revenir sur la question de la productivité, qui a fait l'objet d'intenses débats au cours de cette session du Conseil d'administration, que ce soit à l'occasion de l'examen des Propositions de programme et de budget ou de la discussion stratégique sur le travail décent et la productivité qui a eu lieu jeudi dernier et à l'issue de laquelle il a été demandé au Bureau de prendre en considération les orientations formulées dans la mise en œuvre du programme de l'OIT.

Cette demande avait été anticipée dans la vue d'ensemble de mes propositions, dans laquelle j'évoque «l'évolution des attentes» concernant les chaînes d'approvisionnement mondiales et la sécurité et la santé au travail, mais aussi la productivité – autant de questions qui figurent à l'ordre du jour de la présente session du Conseil d'administration. En conséquence, il me semble que nous sommes en bonne posture pour avancer sur tous ces sujets.

J'aimerais souligner que, sur la base du travail accompli pendant la période biennale en cours et pour aller plus loin, nous avons d'ores et déjà intégré la productivité dans plusieurs résultats stratégiques proposés, y compris ceux qui concernent les activités pour les employeurs, l'économie rurale, un environnement favorable aux entreprises durables, la transition vers la formalité et la couverture sociale, ainsi que dans le produit 4.2 relatif au renforcement de la productivité des entreprises.

Il ressort clairement de notre débat au Conseil d'administration que pour tous les groupes, la productivité constitue un important domaine d'activité de l'OIT et un sujet digne d'intérêt, tout comme le modèle d'écosystème reposant sur une approche globale et intégrée de la productivité. C'est encourageant et nous avons là une base solide pour continuer à concevoir des activités conformément aux orientations que vous avez formulées. Ainsi, des travaux de recherche pourront immédiatement être entrepris pour renforcer notre base de données factuelles, et le Conseil d'administration souhaitera peut-être reprendre sa discussion concernant la productivité pour suivre les progrès accomplis et actualiser ses orientations.

La proposition de créer une unité chargée de promouvoir la connaissance et l'innovation à l'échelle du Bureau que j'ai présentée la semaine dernière a suscité de nombreuses questions.

L'objectif est de répondre à la nécessité, urgente me semble-t-il, de promouvoir, d'encourager et de faire naître des idées, des compétences et des méthodes de travail nouvelles au sein de l'Organisation. Les secrétariats comme le nôtre sont en permanence menacés par l'inertie, la perpétuation des pratiques existantes et le simple fait de réagir aux sollicitations et aux événements qui se présentent, au lieu de prévoir, d'anticiper et d'innover.

Je propose d'aller dans ce sens pour deux raisons: premièrement, tout ce qui est ressorti du processus sur l'avenir du travail nous a montré qu'il nous fallait envisager les principaux enjeux qui se font jour dans le monde du travail sous un autre angle – pas seulement pendant l'année du centenaire, mais de manière permanente – et appliquer cet enseignement au Bureau ainsi qu'à l'environnement extérieur; et deuxièmement, les réformes en cours à l'échelle du système multilatéral ont mis en évidence la nécessité de promouvoir l'innovation en interne, une nécessité qui a été soulignée par le Secrétaire général de l'ONU, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et le Corps commun d'inspection, ainsi que dans le cadre de l'évaluation de haut niveau des stratégies de l'OIT en matière de recherche et de gestion des connaissances.

En résumé, nous nous efforçons d'adopter les bonnes pratiques reconnues, en faisant preuve d'initiative et en investissant les ressources voulues.

Dans ce contexte, l'objet de la proposition est de mettre à la disposition du personnel et de la direction du BIT, en interne, une ressource à laquelle ils pourront faire appel pour définir les améliorations pouvant être apportées aux opérations et obtenir des orientations sur les moyens de les mettre en œuvre, ainsi que des conseils stratégiques et des produits et services de diffusion des connaissances, l'objectif final étant de mieux vous servir, vous, nos mandants. L'unité qu'il est proposé de créer apporterait une expertise en matière de changement, d'innovation et de méthodes de gestion des connaissances et encouragerait une culture axée sur le renforcement des capacités et de la participation du personnel.

Tout cela permettrait de répondre aux exigences claires auxquelles nous sommes confrontés chaque jour dans notre travail. Mais nous ne partons pas de rien. Le Conseil d'administration se rappelle sans doute qu'en 2015, dans le cadre de mon programme de réforme, le Bureau a créé une Unité d'innovation organisationnelle. Les examens des processus opérationnels du BIT auxquelles celle-ci a procédé ont contribué de manière décisive à dégager les gains d'efficacité et d'efficacités qui nous ont permis de redéployer quelque 80 millions de dollars au profit des services de première ligne au cours des récentes périodes biennales.

L'objectif aujourd'hui est de consolider les capacités de l'unité existante et celles de l'équipe chargée de la gestion des connaissances afin de promouvoir des processus de changement qui soient dynamiques et durables. Cela permettra notamment de limiter le recours aux consultants extérieurs ainsi que de soutenir plus activement la démarche d'amélioration continue que j'ai toujours encouragée à l'échelle du Bureau et d'en renforcer le suivi.

Concrètement, l'unité serait composée d'un P-5 et de quatre P-4 et relèverait du Portefeuille de la gestion et de la réforme.

Je vais maintenant répondre à la question qui a été posée de savoir pourquoi la présentation du budget stratégique est axée sur les résultats, et non sur les produits.

Cette pratique n'est pas nouvelle. Elle est même très ancienne, puisqu'elle remonte à 1999, date à laquelle la Conférence internationale du Travail a demandé au Directeur général de mettre en œuvre la gestion axée sur les résultats. Par conséquent, depuis une vingtaine d'années, le budget de l'OIT est présenté par résultat – présentation stratégique – et non plus sous la forme de budgets opérationnels ou de budgets par département. Nous avons procédé ainsi dans l'intérêt d'une responsabilisation accrue, selon vos instructions et vos orientations. Nous avons renforcé et amélioré ce système au fil du temps.

L'approche que vous nous avez demandé de suivre favorise une plus grande responsabilisation ainsi qu'une utilisation plus intégrée des ressources, en lien avec les résultats obtenus. Elle a grandement contribué à renforcer la gouvernance et nous aide à élaborer le rapport sur l'exécution du programme à la fin de chaque période biennale.

Il doit être clair que la présentation des ressources par résultat dans mes propositions est inhérente au choix qui a été fait d'appliquer une budgétisation stratégique. Il est toujours possible de changer de méthode, mais cela reviendrait à inverser la trajectoire suivie depuis deux décennies.

Cela étant, pour répondre aux préoccupations exprimées en particulier par le groupe des employeurs, nous nous efforçons de fournir des informations plus détaillées sur les liens entre budget opérationnel et budget stratégique. Ces données sont disponibles dans l'annexe documentaire 4 de mes propositions. Le Bureau pourra certainement étudier des moyens d'aller plus loin dans ce sens.

Enfin, avant de laisser la parole si vous me le permettez, M. le Président, à mon collègue M. Jiang, je souhaiterais dire quelques mots au sujet de la présentation des estimations de ressources extrabudgétaires, qui a suscité un certain nombre d'observations la semaine dernière.

À cet égard, deux réalités fondamentales doivent être claires pour nous tous.

La première est que les chiffres que nous présentons sont des estimations les plus précises possible, fondées sur les ressources déjà disponibles, les engagements déjà pris et nos attentes quant à la mobilisation future de ressources. Il ne peut tout simplement pas en être autrement, et j'ai estimé qu'il était sage d'adopter une approche prudente en ce qui concerne les chiffres, mais je vous assure que nous mettrons tout en œuvre pour mobiliser davantage de ressources.

La seconde réalité est que les financements extrabudgétaires, parce qu'ils sont volontaires, sont souvent assortis de différents niveaux de préaffectation, ce qui signifie que l'utilisation qui en est faite n'est pas laissée à l'entière discrétion du Bureau, ni même du Conseil d'administration. Cette explication donne un élément de réponse à celles et ceux qui se sont dits préoccupés par le volume des ressources extrabudgétaires allouées à certains résultats. L'autre partie de la réponse est que le Bureau orientera ses efforts de mobilisation de ressources en particulier vers les domaines où les fonds sont rares, conformément à la Stratégie de l'OIT en matière de coopération pour le développement, et qu'il utilisera les ressources non préaffectées du Compte supplémentaire du budget ordinaire (CSBO) de façon stratégique pour répondre aux principaux besoins et aux nouveaux besoins.

Je tiens ici à remercier chaleureusement nos partenaires de financement volontaire, en particulier ceux qui versent des contributions par le biais du CSBO, qui constitue une précieuse ressource.

Cela étant dit, puis-je vous demander, Monsieur le Président, d'autoriser M. Jiang à intervenir, après quoi je ferai quelques observations finales ?

[Déclaration de M. Jiang]

Pour conclure, permettez-moi de revenir sur le montant du budget.

Comme je l'ai dit la semaine dernière quand j'ai présenté mes propositions au Conseil d'administration, je n'ignore pas que la poursuite d'une trajectoire de croissance réelle nulle exige un effort important des gouvernements dans une situation de pandémie et de contraintes budgétaires considérables. Un certain nombre de membres du Conseil d'administration ont indiqué qu'ils attendraient la réponse du Bureau avant d'adopter une position définitive sur cette question.

J'espère vivement que notre réponse a permis de préciser les points qui ont été soulevés et de renforcer mon message central, à savoir que le programme proposé justifie cet investissement, compte tenu surtout, et non en dépit, des difficultés du moment et des besoins qui en résultent, et je vous prie instamment de l'accepter.

Je maintiens donc la proposition de budget à croissance réelle nulle, et je voudrais pour terminer ajouter un autre point, dans une perspective purement financière.

Certes, je demande au Conseil d'administration de recommander une augmentation nominale de 12,9 millions de dollars É.-U. des crédits du budget 2022-23, et c'est un montant important.

Mais, comme le Conseil d'administration en est conscient après avoir examiné l'impact du COVID-19 sur l'exécution du programme et budget pour 2020-21, la sous-utilisation des crédits sera inévitablement supérieure à ces 12,9 millions de dollars à la fin de période biennale actuelle. Déjà, les crédits sous-utilisés au titre des seules réunions se chiffrent à 9,27 millions de dollars en 2020, et ces fonds ne peuvent pas être réaffectés à d'autres fins. Des crédits ont été sous-utilisés dans d'autres domaines également.

Il s'ensuit que, sans que la direction du BIT en ait pris la décision, et pour des raisons objectives qui ne relèvent pas de son pouvoir d'appréciation, la réduction des dépenses qui sera enregistrée pour cette période biennale excédera et, par conséquent, compensera largement, l'augmentation nominale que suppose un budget à croissance réelle nulle pour la prochaine période biennale.

En outre, étant donné que le Règlement financier dispose qu'un excédent budgétaire doit être porté au crédit des États Membres qui ont payé intégralement leurs contributions, le total des contributions financières de ces États pour 2022-23 sera très probablement inférieur en valeur nominale à celui de la période biennale en cours, une fois ces éléments pris en compte.

Sur un plan pratique et dans l'ensemble, j'espère que ces circonstances qui, je le répète, sont indépendantes de la volonté du Bureau, et les explications et précisions que nous avons données conduiront le Conseil d'administration à recommander unanimement les Propositions de programme et de budget pour adoption par la Conférence internationale du Travail.

Je vous remercie de votre attention.