



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Examen du fonctionnement du Conseil d'administration

Historique

1. A sa 305^e session (juin 2009), le Conseil d'administration a créé un Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail qu'il a chargé d'examiner de quelle manière les fonctions de gouvernance de ces deux organes pourraient être améliorées à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008¹. Il a décidé que ce groupe de travail serait composé de 16 membres gouvernementaux, huit membres employeurs et huit membres travailleurs devant être désignés par leur groupe respectif avant la 306^e session (novembre 2009). D'autres membres du Conseil d'administration pourraient participer aux travaux du groupe en qualité d'observateurs².
2. En septembre et octobre 2009, des consultations préliminaires se sont tenues avec les groupes régionaux gouvernementaux et avec les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs. Pour amorcer le débat, le Bureau a élaboré un document de travail informel (document non officiel)³ qui donne un aperçu des réformes et des discussions menées depuis 1993, année de la mise en place de l'actuelle structure du Conseil d'administration. Depuis, certaines adaptations ont été faites et des discussions ont permis d'examiner les améliorations qui pourraient être apportées au fonctionnement du Conseil pour qu'il puisse mieux remplir ses fonctions constitutionnelles.
3. L'objectif du document informel était de définir les questions sur lesquelles le groupe de travail pouvait centrer ses travaux. Bien que le mandat du groupe de travail couvre aussi le fonctionnement de la Conférence internationale du Travail, le Bureau a suggéré qu'il était

¹ Document GB.305/4.

² On trouvera ci-après la liste des membres titulaires du groupe de travail (annexe I).

³ Voir l'annexe II.

préférable dans un premier temps de se limiter au Conseil d'administration⁴. Le Bureau est prêt à fournir au groupe de travail des renseignements sur le bilan tiré du fonctionnement de la Conférence en 2008 et 2009.

4. Il ressort des discussions préliminaires que le mandat du Conseil d'administration, tel qu'il est défini par la Constitution de l'OIT, demande à être précisé pour ce qui a trait aux fonctions de gouvernance, de direction et de contrôle. La Constitution contient de nombreuses dispositions se rapportant au rôle et aux fonctions du Conseil d'administration. Ces dernières se répartissent entre les fonctions de contrôle sur le Bureau international du Travail et un certain nombre de fonctions concernant l'Organisation qui sont propres au Conseil, par exemple, l'élection du Directeur général et le choix des questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence, ainsi que des questions relatives aux normes internationales du travail. L'annexe III contient une liste détaillée des rôles et des fonctions du Conseil d'administration, avec l'indication des articles correspondants de la Constitution.
5. Les discussions préliminaires confirment que le tripartisme et une interaction efficace entre le groupe gouvernemental, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs sont déterminants pour permettre au Conseil d'administration d'assumer ses fonctions de gouvernance avec efficacité. Sur la base du document informel, des questions ont été soulevées quant à la situation, et aux effets, des décisions ou recommandations adoptées au cours des vingt dernières années par le Conseil d'administration pour améliorer son fonctionnement. Si la plupart des décisions ont été suivies d'effets, et que les instructions nécessaires ont été données, il existe essentiellement trois types de situations où la mise en œuvre est insuffisante ou inexistante: 1) décisions ou recommandations qui n'ont pas été suivies d'effets; 2) décisions ou recommandations appliquées mais qui n'ont pas produit les résultats escomptés; et 3) recommandations ou propositions qui semblaient bénéficier d'un soutien vigoureux au sein du Conseil d'administration mais qui n'ont pas été approuvées de manière formelle et n'ont pas donné lieu à des changements dans la pratique.
6. Un exemple manifeste de décision n'ayant pas eu les effets escomptés est celle qui visait à réduire d'un quart le nombre et la longueur des documents préparés pour le Conseil d'administration, adoptée par ce dernier à sa 286^e session⁵. A sa 292^e session, le Conseil d'administration a adopté la réduction supplémentaire de 10 pour cent qui était recommandée⁶. Sans se risquer à donner les raisons de ce défaut de mise en œuvre, on peut noter qu'apparemment, le niveau de détail exigé par le Bureau pour les rapports sur l'exécution du programme et d'autres rapports, lesquels doivent permettre au Conseil d'administration de remplir efficacement sa fonction de suivi, est plus élevé que la réduction prévue du volume des documents ne l'aurait permis.
7. A titre d'exemple de décisions qui n'ont pas produit les résultats escomptés, on peut citer la recommandation selon laquelle les commissions devraient instaurer une procédure leur

⁴ Il convient de rappeler à cet égard que la structure actuelle de la Conférence a été mise en œuvre pour la première fois en juin 2007 sur les recommandations d'un précédent groupe de travail chargé d'étudier le fonctionnement de la Conférence, lesquelles ont été adoptées par le Conseil d'administration en mars 2007.

⁵ Voir le paragraphe 13 du message du Directeur général qui précède les Propositions de programme et de budget pour 2004-05 (document GB.286/PFA/9).

⁶ Voir à la page 115 des Propositions de programme et de budget pour 2006-07 (document GB.292/PFA/8(Rev.)).

permettant de s'accorder sur l'ordre du jour de la session suivante⁷. Cette procédure a été suivie mais, pour diverses raisons, elle n'a pas permis d'obtenir le résultat souhaité, qui était d'assurer une meilleure planification, la définition des priorités et la rationalisation des travaux des commissions. Les motifs en sont: que des questions urgentes peuvent surgir entre les sessions du Conseil d'administration; que de nouvelles questions sont soulevées alors que des discussions supplémentaires sont nécessaires sur des questions déjà inscrites à l'ordre du jour; et que l'éventail des questions traitées par les commissions varie. Par ailleurs, si la procédure convenue a permis une meilleure planification des travaux de chaque organe, elle n'a pas contribué à une plus grande cohérence entre les ordres du jour des différentes commissions.

8. Dans la catégorie des recommandations qui n'ont jamais été pleinement mises en œuvre, on trouve la proposition selon laquelle tous les groupes pourraient tenir des consultations préalables entre la première et la seconde discussion sur le choix des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence⁸. Cette proposition a été présentée comme le moyen d'améliorer la façon dont cette question était traitée par le Conseil d'administration, mais n'a pas été suivie de manière systématique. D'autres propositions ayant recueilli un large soutien se rapportaient à la possibilité d'une alternance pour certaines commissions entre les sessions de mars et de novembre. Ces propositions ont été examinées à plusieurs reprises mais n'ont jamais donné lieu à une décision formelle.
9. Par ailleurs, dans le cas de certaines propositions, il s'est révélé difficile, pour diverses raisons, d'appliquer une règle stricte. On peut citer à titre d'exemples la gestion du temps et la longueur des interventions.

Voie à suivre

10. Le groupe de travail a le choix entre deux façons de procéder. Le Bureau peut élaborer des propositions, ou présenter différentes options, selon les paramètres de base sur lesquels le groupe s'accordera pour conduire cet exercice.
11. L'une des possibilités est de faire fond sur les discussions antérieures et, en particulier, celles qui se sont tenues depuis 2003, et de procéder à un examen détaillé des aménagements qui pourraient être apportés à la structure actuelle du Conseil d'administration. Cela couvrirait les questions comme la longueur et le nombre des sessions des commissions ainsi que leur calendrier lors des deux sessions annuelles complètes du Conseil d'administration, la révision du mandat des commissions (à l'exception de celui du Comité de la liberté syndicale et de la commission PFA), le renforcement de la politique suivie concernant les documents requis, les renseignements à publier sur l'Internet et d'autres questions.
12. L'autre possibilité serait que le groupe de travail examine dans quelle mesure la structure actuelle, moyennant quelques adaptations, et le fonctionnement du Conseil d'administration assurent la cohérence préconisée dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008. Le Conseil d'administration devra aussi tenir compte de la nécessité d'assurer le suivi des discussions de la Conférence sur les questions récurrentes prévues par la Déclaration. Cela soulève la question de l'ordre du jour et des méthodes de travail du Conseil d'administration (y compris pour les

⁷ Documents GB.289/3/2(Rev.) et GB.292/3/2.

⁸ Document GB.289/3/2(Rev.).

commissions qu'il crée) qui doivent permettre à l'Organisation d'utiliser tous ses moyens d'action dans le cadre de chacun des quatre objectifs stratégiques.

13. Après avoir recherché et examiné les différentes options et moyens d'action, le groupe de travail voudra sans doute donner un mandat au Bureau concernant la préparation de sa prochaine réunion qui se tiendra lors de la 307^e session du Conseil d'administration, en mars 2010. Il est entendu que l'élaboration de propositions, ou la présentation de différentes options, suppose la tenue de consultations permanentes avec tous les groupes.

Genève, le 5 novembre 2009.

Document soumis pour discussion et orientation.

Annexe I

Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail

Composition

(au 22 octobre 2009)

Membres employeurs	M. D. Funes de Rioja (Argentine) M ^{me} R. Goldberg (Etats-Unis) M ^{me} R. Hornung-Draus (Allemagne) M. E. Julien (France) M. D. Lima Godoy (Brésil) M. O Oshinowo (Nigéria) M. J. de Regil (Mexique) M. T. Suzuki (Japon)
Membres travailleurs	M. L. Trotman (Barbade) M. J. Gómez Esguerra (Colombie) M ^{me} H. Yacob (Singapour) M. U. Edström (Suède) M ^{me} S. Burrow (Australie) M. A. Sidi Saïd (Algérie) M. J. Zellhoefer (Etats-Unis) M ^{me} R. Diallo (Guinée)
Afrique	Afrique du Sud Kenya Nigéria Tunisie
Asie et Pacifique	Inde Japon Jordanie Singapour
Amériques	Argentine Canada Mexique République bolivarienne du Venezuela
Europe	Lituanie Royaume-Uni Fédération de Russie Suède

Annexe II

Document de travail (non officiel): Amélioration du fonctionnement du Conseil d'administration

I. Introduction

1. En vingt ans, c'est la troisième fois que le Conseil d'administration est invité à revoir ses méthodes de travail et son fonctionnement en vue d'éventuelles améliorations qui lui permettraient de mieux remplir ses fonctions constitutionnelles et, en particulier, à «déterminer où doit se situer l'équilibre entre [ses] fonctions de direction et [ses] fonctions de gouvernance»¹.
2. L'examen que doit mener le groupe de travail du Conseil d'administration devrait offrir l'occasion d'étudier attentivement les propositions avancées en vue: 1) de renforcer le rôle joué par le Conseil d'administration de forum de discussion et d'orientation de haut niveau sur les politiques sociales et en matière de travail; et 2) de permettre à celui-ci d'exercer efficacement ses fonctions de gouvernance et de contrôle avec le meilleur rapport coût-efficacité possible. En outre, étant donné que, selon la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, les quatre objectifs stratégiques sont indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement, il est impératif que le Conseil d'administration dispose d'une vue d'ensemble valable et cohérente de l'approche fondée sur le travail décent.
3. Le présent document de travail (non officiel) n'est pas un projet de document destiné au groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration: il doit servir à faciliter la discussion sur les questions que le groupe de travail devrait examiner. Un document plus succinct sera élaboré à l'intention du groupe pour la session de novembre 2009 du Conseil d'administration, sur la base des observations formulées à propos du présent document. Ce dernier fournit des explications sur la discussion qui a eu lieu – et les décisions qui ont été prises – depuis 1993 afin de mettre en place le cadre général du débat concernant les améliorations futures. Il montre également que bon nombre des questions qui ont été récemment soulevées ne sont pas nouvelles. Certaines d'entre elles ont fait non seulement l'objet d'un examen mais également de décisions et de recommandations mises en œuvre à des degrés divers.

II. Réexamens précédents

4. Depuis 1993, les réexamens, qui ont eu lieu au sein du Conseil d'administration et d'un groupe de travail spécialement créé à cette fin, se sont déroulés en trois étapes: 1) la discussion du Groupe de travail chargé d'examiner les améliorations à apporter au fonctionnement du Conseil d'administration (novembre 1992 - mai 1993); 2) le débat du Conseil d'administration réuni en séance plénière sur le fonctionnement des organes directeurs (novembre 2003 - novembre 2005); et 3) une consultation sur un projet de principes directeurs visant à améliorer le fonctionnement des réunions du Conseil d'administration (novembre 2008 - mars 2009). Les deux premiers réexamens ont abouti à d'importantes décisions et à de grands changements, qui sont résumés ci-dessous. Les discussions proprement dites se sont poursuivies de manière continue donnant lieu à diverses suggestions, commentaires et autres observations formulés par les membres du

¹ Document GB.305/4.

Conseil d'administration. Bien que certaines suggestions n'aient pas été retenues, elles mettent en lumière les questions qui se posent et restent pertinentes aux fins de tout débat ultérieur sur les méthodes de fonctionnement et la structure du Conseil d'administration.

5. Les préoccupations et les vœux qui se sont exprimés de façon répétée, au moins depuis 1993, peuvent être résumés comme suit:
 - il faut améliorer la capacité du Conseil d'administration d'assumer ses fonctions constitutionnelles de façon efficace et économique en ce qui concerne la gouvernance, le débat sur les politiques, y compris l'orientation des activités futures, et le suivi;
 - il faut veiller à ce que la structure des commissions corresponde suffisamment aux fonctions centrales du Conseil d'administration pour ce qui est de la gouvernance et du contrôle des principales activités du Bureau; les mandats des commissions respectives doivent couvrir de manière appropriée les objectifs stratégiques de l'Organisation;
 - il faut constamment s'assurer que le Conseil d'administration fonctionne aussi efficacement que possible; pour cela, la charge de travail des commissions et du Conseil d'administration réuni en séance plénière doit être répartie de manière à éviter le double emploi et la répétition;
 - il faut améliorer la qualité des documents du Conseil d'administration, lesquels doivent être distribués dans les délais et être pertinents; et
 - la gestion efficace du temps reste un grand sujet de préoccupation.

II.A. Réexamen et modifications apportées en 1992-93

Groupe de travail chargé d'examiner les améliorations à apporter au fonctionnement du Conseil d'administration

6. En novembre 1992, un Groupe de travail chargé d'examiner les améliorations à apporter au fonctionnement de la Conférence internationale du Travail a été prié d'examiner également si des améliorations pouvaient être apportées au fonctionnement du Conseil d'administration. Lors de ses premières réunions, en février 1993, ce groupe de travail a décidé de définir les principales fonctions du Conseil d'administration puis de réfléchir aux réformes qui lui permettraient de s'acquitter au mieux de ces fonctions. En dehors de certaines fonctions quasi judiciaires exercées par le biais du Comité de la liberté syndicale et d'autres comités spéciaux constitués en vertu de l'article 24 de la Constitution, les trois groupes sont tombés d'accord sur le fait que le Conseil d'administration devait exercer les fonctions suivantes: la prise de décisions; la formulation d'orientations de politique générale pour les activités de l'OIT; et la gestion (suivi compris). Le groupe de travail a examiné diverses propositions de réformes visant à donner au Conseil d'administration les moyens d'exercer efficacement ses responsabilités essentielles. Ces réformes possibles concernaient la restructuration des commissions (et comités) du Conseil d'administration, la définition du rôle de la plénière, l'anticipation des décisions concernant l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, la modification de la périodicité et de la durée des sessions, et la délégation de certaines fonctions au bureau du Conseil d'administration.
7. Pour ce qui est de la structure du Conseil d'administration, diverses options ont été examinées compte tenu des difficultés de programmation et des chevauchements entre les mandats des différentes commissions. Plusieurs solutions ont été envisagées, notamment le regroupement des commissions au sein de commissions plus grandes (à l'exception du Comité de la liberté syndicale et de la Commission du programme, du budget et de l'administration (PFA)), la limitation à une réunion par an de la périodicité des réunions de

l'ensemble des commissions (exception faite du Comité de la liberté syndicale et de la commission PFA) ou la redistribution entre les sessions de la charge de travail des commissions. A cette époque, le Conseil d'administration tenait toujours une session d'une semaine en mai avant la Conférence internationale du Travail. Il existait un net consensus en faveur de la réduction (de dix à six) du nombre de commissions.

8. Le groupe de travail a convenu de répartir comme suit les fonctions entre les commissions nouvellement établies, dont le nombre était ramené à six:
 - la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (LILS) devait combiner les fonctions de l'ancienne Commission du Règlement et de l'application des conventions et recommandations en ce qui concerne les questions constitutionnelles, les travaux liés au Règlement et aux normes de l'OIT, avec la plupart des fonctions du Comité sur la discrimination et de la Commission sur les entreprises multinationales. A ce stade, il était entendu que la commission LILS constituerait une Sous-commission sur les entreprises multinationales (MNE) qui aurait le même mandat que l'ancien Comité sur les entreprises multinationales pour ce qui est du suivi de la Déclaration de principes tripartite de 1977 sur les entreprises multinationales et la politique sociale. Cette sous-commission devait néanmoins faire rapport directement au Conseil d'administration;
 - le mandat de la Commission de l'emploi et de la politique sociale (ESP) correspondait à celui de l'ancienne Commission de l'emploi, étendu «aux politiques et aux activités conduites par l'OIT dans les domaines de la promotion de l'emploi, de l'ajustement structurel [...], de la formation, du développement des entreprises, des relations professionnelles, des conditions et du milieu de travail et de la protection sociale»²;
 - la Commission de la coopération technique (TC) remplaçait la Commission des programmes d'activités pratiques avec un mandat «développé de manière à couvrir non seulement l'examen des activités pratiques conduites par l'OIT au cours de l'année précédente, mais aussi l'évaluation de certains projets ainsi que la formulation de directives pour la conduite des activités futures de coopération technique de l'OIT, notamment dans le cadre de la nouvelle politique de partenariat actif»³;
 - la Commission des réunions sectorielles et techniques (STM) conservait le mandat de l'ancienne Commission des activités industrielles qui était étendu afin de couvrir d'autres réunions de l'OIT de nature technique, comme les réunions d'experts (mais les rapports des conférences régionales devaient toujours être soumis directement au Conseil d'administration);
 - la Commission des organisations internationales était supprimée, ses activités devant être partagées entre les commissions STM et LILS et faire l'objet d'un débat annuel en plénière; et
 - les questions de répartition des contributions, qui avaient été confiées au Comité de répartition des contributions, devaient être traitées par les membres gouvernementaux de la commission PFA.
9. Le groupe de travail prévoyait à l'époque que, en raison de leurs responsabilités élargies, la Commission des questions juridiques et normatives et la Commission de l'emploi et de la politique sociale devaient tenir deux sessions annuelles. Les réunions des autres

² Document GB.256/WP/IFGB/1.

³ Idem.

commissions pouvaient être redistribuées entre les sessions de novembre et de février-mars, chaque commission se réunissant une fois par an.

10. En mai 1993, le Conseil d'administration a adopté les dispositions suivantes:

- *suppression de la session de mai* et redistribution de ses travaux entre deux sessions complètes, l'une à l'automne (novembre) et l'autre au printemps (mars). Par ailleurs, le Comité de la liberté syndicale se réunirait au cours de la semaine précédant l'ouverture de la Conférence générale, et son rapport serait adopté lors de la brève session tenue immédiatement après la Conférence;
- *restructuration des commissions du Conseil d'administration* comme indiqué au paragraphe 8 ci-dessus;
- *nouvelle procédure d'adoption des rapports de commission* (à l'exception des rapports du Comité de la liberté syndicale, des rapports des comités constitués pour examiner les réclamations présentées au titre de l'article 24 de la Constitution et des rapports des éventuels groupes de travail); cela impliquait que, en pratique, la plénière ne rouvrirait pas les débats qui auraient eu lieu en commission, mais adopterait simplement les rapports de ces commissions;
- *nouveau calendrier pour la procédure d'établissement de l'ordre du jour de la Conférence*: il a été convenu d'avancer de six mois, de la session de novembre à la session de mars, la date à laquelle l'ordre du jour de la Conférence devrait être établi (c'est-à-dire 24 mois avant la session de la Conférence concernée), et de procéder à une discussion en deux étapes. La première étape de la discussion, qui aurait lieu à la session d'automne, viserait à déterminer les questions parmi lesquelles le choix pourrait être fait, une décision devant être prise au printemps à l'issue d'une seconde discussion; et
- *ajustement du rôle du bureau du Conseil d'administration*: le Conseil d'administration déléguerait à son bureau un certain nombre de responsabilités, telles que l'approbation de l'invitation d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales aux réunions de l'OIT.

11. Cette réforme, telle qu'approuvée par le Conseil d'administration, est toujours en vigueur aujourd'hui. Seize ans plus tard, la structure du Conseil d'administration reflète toujours la décision adoptée en 1993, avec l'adjonction en juin 1994 d'un groupe de travail baptisé «Groupe de travail sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce international». Cette dénomination a été modifiée⁴ en mars 2000 pour mieux tenir compte des préoccupations suscitées par la mondialisation. L'une des priorités de ce groupe de travail est d'«offrir un forum international de discussion pour mieux comprendre et approfondir la base de connaissances sur les questions liées à la mondialisation, notamment à sa dimension sociale»⁵. De plus, en pratique, la Sous-commission sur les entreprises multinationales (MNE) est à présent indépendante de la commission LILS et s'est fréquemment réunie en même temps que cette dernière. Depuis 2002, elle se réunit deux fois l'an et son ordre du jour excède sa fonction initiale, liée à la suite donnée à la Déclaration de 1977.

⁴ Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation.

⁵ *Introduction au Conseil d'administration*, mai 2008.

II.B. Discussion en 2003-2005

*Discussion en plénière du fonctionnement
des organes directeurs*

12. Sur la base des résultats de la réforme de 1993, un examen du fonctionnement du Conseil d'administration a fait l'objet d'une discussion lors de la session de novembre 2003 ⁶. L'objet de cet examen était: «a) de déterminer dans quelle mesure les structures du Conseil d'administration couvrent les objectifs stratégiques de l'Organisation et de garantir que toutes les activités principales du Bureau bénéficient du contrôle du Conseil d'administration; b) d'examiner et de recommander d'autres mesures pour améliorer la portée et l'efficacité du débat de haut niveau sur les grandes orientations en séance plénière du Conseil d'administration; c) de recenser les chevauchements et les lacunes et de proposer des solutions, en accordant une attention particulière à la planification et à l'établissement de priorités dans les questions soumises à l'examen du Conseil d'administration et de ses commissions; et d) d'envisager et de recommander des solutions pour une meilleure gestion du temps et, dans la mesure du possible, pour une réduction de la durée des sessions du Conseil d'administration».
13. En mars 2004, des propositions précises d'amélioration ⁷ ont été recensées. Ces propositions couvraient les questions suivantes:
- le rôle décisionnel de la plénière du Conseil d'administration devrait être renforcé par le biais de discussions portant sur des orientations précises. Une plage de temps, par exemple une demi-journée, pourrait être consacrée à l'examen de questions de fond bien définies;
 - il était proposé d'examiner la discussion du choix des questions à inscrire à l'ordre du jour des futures sessions de la Conférence et d'encourager les représentants et les coordonnateurs des groupes à s'entendre entre la première discussion, en novembre, et la deuxième discussion, en mars;
 - une procédure d'établissement d'un ordre du jour réaliste devrait être introduite pour chaque commission. Afin d'exercer son contrôle de manière efficace, le Conseil d'administration et ses commissions devraient être en mesure de débattre de questions se rapportant aux quatre objectifs stratégiques. Il est apparu que cela aurait des incidences pour deux des objectifs stratégiques:
 - concernant le dialogue social, il était proposé que le mandat de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes soit élargi pour englober les questions relevant du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail;
 - concernant la protection sociale, les solutions proposées portaient sur l'organisation des réunions de la Commission de l'emploi et de la politique sociale, un ordre du jour distinct étant prévu pour les questions relatives à l'emploi et celles relatives à la politique sociale, le calendrier des sessions consacrées à chacun d'entre eux étant arrêté à l'avance, ou bien de créer une Commission de la protection sociale;

⁶ Document GB.288/4/2.

⁷ Document GB.289/3/2(Rev.).

- la nécessité de regrouper en un seul et même texte les différentes règles et pratiques du Conseil d'administration a été évoquée; et
- le groupe gouvernemental, se fondant sur l'opinion exprimée par les groupes régionaux, a manifesté le désir de participer de façon plus efficace aux travaux du Conseil d'administration. La communication entre le groupe gouvernemental et les groupes des employeurs et des travailleurs pourrait être améliorée par le biais de réunions auxquelles participeraient les représentants des deux groupes non gouvernementaux, les membres du bureau du groupe gouvernemental et les coordonnateurs régionaux.

14. En mars 2005, un document établi par le Bureau⁸ présentait un résumé de chacun des domaines où des améliorations étaient possibles et ayant fait l'objet de discussions depuis novembre 2003 ainsi que les mesures prises comme suit:

- les discussions sur les politiques à mettre en œuvre ont lieu comme il se doit au sein des commissions et du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation. Les questions méritant une discussion approfondie au sein du Conseil d'administration devraient être signalées par les commissions ou par la plénière elle-même;
- la gestion du temps devrait encore être améliorée. Il a été convenu que les Membres devraient s'employer, sous la conduite de la présidence, à éviter les interventions répétitives. En ce qui concerne la longueur des sessions du Conseil d'administration, sous réserve de l'approbation des membres du bureau et en fonction de l'importance de l'ordre du jour, on pourrait envisager de clôturer les travaux le jeudi, ce qui permettrait de réaliser des économies⁹;
- le volume de la documentation pose un problème majeur. Les documents devraient être clairs, concis et pertinents, rédigés dans un style direct et accompagnés d'un résumé. Les documents pourraient porter une mention indiquant leur nature («pour action», «pour orientation» ou «pour information»). Lors de l'établissement des ordres du jour, la priorité pourrait être accordée aux questions en fonction de la nature de la documentation afin que la majeure partie du temps disponible soit consacrée aux deux premières catégories. Les procès-verbaux et les relevés des décisions ont été regroupés en un seul document par souci de cohérence et d'efficacité;
- le choix des questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence pourrait être amélioré car cette tâche prend beaucoup de temps. Avant une éventuelle deuxième discussion et la prise de décisions, les représentants et les coordonnateurs des groupes pourraient discuter ensemble en vue de parvenir à un accord;
- le bureau des commissions, en consultation avec les coordonnateurs des gouvernements, devrait établir l'ordre du jour de la réunion suivante avant de quitter Genève. L'amélioration de la planification, de l'établissement des priorités et de la préparation des réunions pourrait permettre d'éviter des discussions répétitives au sein des commissions;
- la structure des commissions devrait être compatible avec la fonction centrale du Conseil d'administration, à savoir gérer et superviser les principales activités du

⁸ Document GB.292/3/2.

⁹ Le coût estimatif total d'une journée de réunions du Conseil d'administration se chiffre à l'heure actuelle à 71 000 dollars par session (284 000 dollars par exercice biennal).

Bureau. En ce qui concerne le dialogue social, la solution proposée, tendant à ce que le mandat de la commission STM soit élargi aux questions relevant du dialogue social, n'a pas été retenue. Il a été convenu d'examiner cette question ultérieurement en même temps que les élections au Conseil d'administration, car c'est aux membres nouvellement élus que revient la prérogative de décider quelles commissions ad hoc doivent être établies. En ce qui concerne la protection sociale, le Conseil d'administration préfère que les réunions soient organisées très à l'avance et que deux ordres du jour distincts soient établis – l'un concernant l'emploi et l'autre la protection sociale. Depuis novembre 2004, la commission ESP traite des questions à l'ordre du jour concernant l'emploi en deux séances et de celles concernant la protection sociale en une séance. Des recommandations ont été faites concernant la composition de la Sous-commission sur les entreprises multinationales, et il a été décidé que la Commission de la coopération technique ne pourrait discuter des activités de l'IPEC que sur la base du rapport dont son comité directeur est saisi au mois de mars;

- le Conseil d'administration a choisi de regrouper ses règles et pratiques en un seul et même texte. Cette tâche a depuis été menée à bien par la commission LILS;
- le groupe gouvernemental a exprimé le désir de participer de manière plus efficace aux travaux du Conseil d'administration tant au stade préparatoire que décisionnel. Une première réunion du groupe gouvernemental a donc été programmée avant que les commissions ne commencent leurs travaux, et la communication entre le groupe gouvernemental et les groupes des employeurs et des travailleurs devait être améliorée.

15. Le Conseil d'administration a demandé au Directeur général de poursuivre la mise en œuvre de ces améliorations, en tenant compte de tous autres avis exprimés dans le courant de la discussion. D'autres améliorations ont été demandées en ce qui concerne les questions relatives à la gestion du temps, l'établissement des ordres du jour des commissions et la limitation du volume de la documentation. La question du chevauchement des discussions entre commissions a été soulevée et la question de la fréquence des réunions des commissions en novembre et en mars a été évoquée comme méritant une discussion plus approfondie ¹⁰.

16. En novembre 2005, le Conseil d'administration a été informé qu'il ressortait de consultations informelles que le mandat actuel de la commission STM ne devrait pas être modifié. Au cours d'une discussion il a été précisé que le mandat de cette commission pourrait être élargi à l'administration du travail mais non au dialogue social qui doit demeurer une question transversale relevant du Conseil d'administration lui-même ¹¹. Le Conseil d'administration a une fois de plus souligné qu'il importe que les documents soient distribués aussi à l'avance que possible; qu'il faut veiller à ce que les ordres du jour de l'ensemble des commissions concernent directement la fonction de gouvernance du Conseil d'administration; qu'il importe de recourir de plus en plus à l'informatique afin de réduire les coûts d'impression et de distribution des documents en accroissant leur rapidité de diffusion; et que la gestion du temps devrait être améliorée, en particulier pour les discussions au sein des commissions.

¹⁰ Document GB.292/PV, paragr. 47.

¹¹ Document GB.294/PV, paragr. 89.

Consultations en 2008-09 concernant la Conférence internationale du Travail

Principes directeurs visant à améliorer le fonctionnement des réunions du Conseil d'administration

17. En novembre 2008, suite à la demande formulée par le groupe gouvernemental et approuvée par le Conseil d'administration en mars 2008, le Bureau a élaboré un projet de principes directeurs¹² sur les mesures pratiques qui pourraient être prises, dans le cadre actuel du Conseil d'administration, pour répondre aux attentes et aux besoins des Etats Membres et leur permettre d'utiliser au mieux le temps imparti aux réunions du Conseil d'administration et de ses commissions. Ce projet de principes directeurs a été articulé autour des principaux objectifs visés dans chacun des domaines clés. Au cours de la même session, un forum du Conseil d'administration a été mis sur pied afin de permettre aux membres de ce dernier de placer leurs observations sur le site Web du Conseil d'administration et de réagir aux suggestions et aux commentaires des autres membres.
18. Les suggestions et les observations placées sur le forum en ligne ont mis en évidence les principes et les points suivants:
 - le rôle principal du Conseil d'administration est d'assurer la gouvernance, de fixer les grandes orientations et de prendre des décisions;
 - les ordres du jour doivent être établis en fonction du rôle constitutionnel du Conseil d'administration et axés sur les politiques et la prise de décisions;
 - les ordres du jour doivent être établis avec souplesse; de ce fait, certaines commissions pourraient tenir des réunions plus courtes, voire ne pas se réunir à chaque session du Conseil d'administration;
 - il faut éviter que deux commissions se réunissent en même temps;
 - il faut s'attacher à produire des documents de qualité, clairs et concis; il conviendrait de réduire la longueur des documents (il a toutefois été reconnu que certaines questions méritent un examen plus approfondi que d'autres);
 - les présidents doivent exercer un contrôle plus strict sur la gestion du temps.

III. Voie à suivre

19. Une mise en œuvre rigoureuse des décisions antérieures – en particulier celles dont on a souligné l'importance au cours des discussions qui se sont tenues au cours de la décennie actuelle – permettrait à n'en pas douter d'accomplir un grand pas en avant vers le renforcement de l'efficacité du Conseil d'administration dans ses différentes fonctions. Les améliorations ne passent pas nécessairement par une modification des structures. Par exemple, la réforme (dans le Bureau et avec les bureaux des commissions) des procédures relatives à la fixation des ordres du jour pourrait déboucher sur des améliorations sensibles, notamment en ce qui concerne le temps et les ressources nécessaires pour la préparation des documents, la cohérence des discussions, ainsi que la gestion du temps des commissions et du Conseil d'administration dans son ensemble. On pourrait obtenir le même effet en accordant la priorité aux documents pour discussion et en réduisant les documents pour information.

¹² Document GB.303/19/5.

20. Bien que la réforme de 1993 et la réflexion engagée entre 2003 et 2005 aient débouché sur des améliorations notables, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce document, deux questions capitales – à savoir le calendrier des réunions des commissions lors des sessions de novembre et de mars et la prise en compte adéquate des quatre objectifs stratégiques – ont été examinées de manière récurrente. Les diverses options proposées à ce sujet pourraient être explorées plus avant.
21. Si le groupe de travail souhaite poursuivre cette discussion, une formule, fondée sur une proposition ¹³ qui a déjà été examinée en mai 1993, pourrait consister à répartir les réunions des commissions du Conseil d'administration entre les sessions de novembre et de mars, à l'exception de celles du Comité de la liberté syndicale et de la commission PFA qui se tiendraient à chaque session. Les commissions LILS et ESP devraient également se réunir à chaque session, après avoir déterminé clairement les questions ou les points de l'ordre du jour qui devraient être systématiquement examinés. Les commissions pourraient également, si les circonstances s'y prêtent, tenir des réunions plus courtes qui seraient consacrées à des questions d'actualité ou appelant l'action du Conseil d'administration. Cette formule, qui permettrait d'éviter que des commissions importantes se réunissent en même temps, concernerait directement les commissions STM et TC, ainsi que la sous-commission MNE, et aurait également une incidence sur l'ordre du jour des commissions LILS et ESP.
22. En ce qui concerne la commission ESP, et suite à une proposition examinée en mars 2004 ¹⁴, il serait envisageable que cette commission examine tour à tour, en novembre et en mars, les deux volets de son ordre du jour, relatifs, respectivement, à l'emploi et à la protection sociale.
23. Lors des années budgétaires, il ne serait pas nécessaire que la commission PFA se réunisse pendant une semaine entière. Le prochain examen du programme et budget est prévu pour mars 2011. Des dispositions pourraient être prises pour que la procédure de discussion de la PFA ne dure pas plus de trois jours.
24. Il importe de noter que la question concernant l'ordre du jour et la périodicité des réunions des commissions est directement liée à celle des ressources nécessaires pour préparer la documentation requise. Maintenant que les documents sont de plus en plus publiés dans les délais prévus, ce dont on ne peut que se féliciter, il est important de veiller également à ce que le Bureau dispose du temps nécessaire pour les recherches, la préparation et le contrôle de la qualité requis.
25. Au cours des dernières années, le nombre de questions inscrites à l'ordre du jour ainsi que le nombre et la longueur totale des documents ont augmenté de manière substantielle, alors que c'est une réduction qui est unanimement jugée souhaitable. La décision prise par le Conseil d'administration dans le programme et budget pour 2004-05 de réduire de 25 pour cent la longueur totale des documents n'a donc pas été respectée. (La documentation préparée pour la Conférence et pendant cette dernière a augmenté encore plus rapidement.) Au coût de l'édition, de la traduction et de la publication s'ajoute le considérable investissement en temps requis des fonctionnaires de toutes les unités du Bureau pour préparer les documents, ce qui réduit le temps disponible pour d'autres activités, notamment les services directs aux mandants.
26. Vu qu'il existe une relation inverse entre le nombre et la longueur des documents et la possibilité de les examiner effectivement de manière approfondie, le Bureau va effectuer une étude sur le coût et l'utilisation des documents de gouvernance. Le but est de fournir au Conseil d'administration un outil d'analyse qui lui permette de prendre des décisions

¹³ Document GB.256/WP/IFGB/1.

¹⁴ Document GB.289/PV.

concernant le nombre des questions à l'ordre du jour qu'il est objectivement possible de traiter, la longueur et la présentation des documents, ainsi que les modalités de leur examen.

27. La nécessité de revoir les modes d'interaction entre les commissions et la plénière du Conseil d'administration a notamment été mise en évidence à l'occasion de la préparation de la Conférence de 2009 et du Pacte mondial pour l'emploi. Cet impératif de cohésion a également été mis en lumière lors de la discussion sur le suivi de la Déclaration sur la justice sociale de 2008. A partir de 2010, les questions récurrentes examinées par la Conférence seront axées sur la manière d'utiliser tous les moyens d'action de l'OIT pour aider les Etats Membres à réaliser chaque objectif stratégique, en connexion avec les autres, dans le cadre de la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et de la non-discrimination. Le Conseil d'administration devra utiliser les résultats de la discussion générale annuelle en visant une utilisation cohérente des divers moyens d'action (les capacités techniques et de recherche du Bureau, la coopération technique, les activités relatives aux normes et les activités de contrôle). Ce facteur supplémentaire met en évidence la nécessité de veiller à ce que l'établissement de l'ordre du jour du Conseil d'administration et de ses commissions et le déroulement des sessions répondent aux objectifs de la Déclaration de 2008.
28. Au cours des dernières années, on a également constaté que les sessions du Conseil d'administration se sont régulièrement terminées le jeudi soir (à une exception près). La pratique récente consistant à regrouper les questions de l'ordre du jour par thèmes en vue de la discussion en plénière a certainement joué un rôle non négligeable à cet égard. Par ailleurs, une répartition de la charge de travail des commissions entre les sessions permettrait de réduire sensiblement tant le nombre des questions à l'ordre du jour que le volume des documents. Compte tenu de ces deux facteurs, on pourrait envisager de réduire d'une journée les sessions de mars et de novembre ¹⁵.
29. Il est certes souhaitable de rationaliser et d'économiser, mais il ne faut pas que cela constitue le principal objectif de cet exercice. Il convient cependant de noter que le budget du Conseil d'administration a déjà été réduit de 5 280 000 (2008-09) à 4 890 000 dollars (2010-11). Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que des structures pesantes et des ordres du jour trop ambitieux ont des conséquences financières directes, mais aussi un coût d'opportunité. De fait, lors de la préparation d'un vaste ensemble de documents, lesquels nécessitent beaucoup de recherches et de consultations, une partie du Bureau travaille exclusivement pour le Conseil d'administration, ce qui réduit les ressources techniques utilisables pour un soutien plus direct aux mandants.

¹⁵ Cette option a déjà été examinée en mars 2005.

Annexe III

Rôle et fonctions du Conseil d'administration

Fonctions de contrôle sur le Bureau international du Travail (dans la Constitution)

- Approbation des règles régissant le personnel (art. 9.1)
- Directives données par le Conseil pour l'activité du Bureau (art. 10)
- Contrôle de l'emploi des fonds (art. 13.5)
- Adoption des règles relatives à la préparation par le Bureau des travaux de la Conférence (art. 14.2), y compris les délais pour l'envoi de rapports à la Conférence (art. 15.2)

Fonctions relatives au fonctionnement de l'Organisation (dans la Constitution)

- Election du Directeur général (art. 8.1)
- Lieu de réunion de la Conférence (art. 5)
- Ordre du jour de la Conférence (art. 14.1)
- Demande de rapports sur les conventions non ratifiées et les recommandations en vertu de l'article 19.5 e), 6 d) ainsi que 7 b) iv) et v)
- Forme des rapports présentés en vertu de l'article 22
- Examen des réclamations (art. 24 et 25)
- Dépôt d'une plainte contre un Membre (art. 26.4)
- Transmission des plaintes au gouvernement mis en cause (art. 26.2)
- Désignation d'une commission d'enquête (art. 26.3)
- Recommandations à la Conférence pour assurer l'exécution des conclusions des commissions d'enquête (art. 33 et 34)
- Formulation et soumission à la Conférence de règles pour l'institution d'un tribunal compétent pour l'interprétation des conventions (art. 37.2)
- Formulation des règles pour les conférences régionales (art. 38.2)

Fonctions confiées par la Conférence

Un certain nombre de fonctions ont été confiées au Conseil par la Conférence et figurent soit dans le Règlement de la Conférence (RC) soit dans le Règlement financier (RF). Ces fonctions sont les suivantes:

- Décisions relatives à la représentation d'organisations internationales non gouvernementales à la Conférence (RC, art 2.4)
- Avis sur les propositions soumises à la Conférence impliquant des dépenses (RC, art. 18)
- Réduction des délais pour la préparation des normes internationales du travail (RC, art. 38.3 et 39.5 et 8)

-
- Examen et approbation du projet de budget présenté par le Directeur général en vue de sa soumission à la Conférence (RF, art. 5 et 6)
 - Examen des taux de contribution pour chaque Membre de l'Organisation (RF, art. 9)
 - Autorisation pour l'utilisation du Fonds pour le bâtiment et le logement (RF, art. 11.3), du Compte des programmes spéciaux (RF, art. 11.9)
 - Approbation des dépenses financées par un crédit sans spécification d'affectation précise (RF, art. 15)
 - Autorisation des virements d'article à article d'une même partie du budget (RF, art. 16)
 - Autorisation des règlements d'engagements se rapportant à un exercice antérieur au dernier exercice (RF, art. 17.2)
 - Autorisation de financement des besoins imprévus ou circonstances exceptionnelles sur le Fonds de roulement (RF, art. 21.1 *a*)) ou de contracter des emprunts ou solliciter des avances (RF, art. 21.1 *b*))
 - Recommandation en vue d'une contribution supplémentaire des Etats Membres pour le Fonds de roulement (RF, art. 21.3)
 - Nomination du Commissaire aux comptes (RF, art. 35)
 - Approbation des Règles de gestion financière (RF, art. 40)
 - Approbation de dispositions provisoires en cas d'urgence (RF, art. 41)

Cette liste n'est pas limitative et n'inclut pas les fonctions directement assignées par les règlements au bureau du Conseil (exemple: consultation sur les projets de résolution soumis à la Conférence (RC, art. 17.1)).