



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Améliorer le fonctionnement du Conseil d'administration

A. Contexte

1. Les consultations qui ont été menées sur le fonctionnement du Conseil d'administration entre novembre 2009 et mars 2010 ont permis:
 - d'aboutir à une conception commune des attributions et fonctions du Conseil d'administration: contrôle des activités du Bureau, fonctionnement de l'Organisation (y compris certaines fonctions normatives connexes) et gouvernance stratégique de l'Organisation;
 - de s'entendre sur le fait que toute réforme doit se faire dans le respect du cadre constitutionnel;
 - de parvenir à un début de consensus sur les principaux axes que devrait suivre une éventuelle réforme du fonctionnement du Conseil d'administration, ce qui supposerait:
 - de mettre l'accent sur le contrôle et la gouvernance du Bureau tout en évitant l'écueil de la microgestion;
 - de garantir le tripartisme avec la participation pleine et entière des trois groupes;
 - de donner la priorité aux débats visant à élaborer des politiques et à prendre des décisions, notamment au suivi des décisions du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail;
 - de garder à l'esprit la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable;
 - de créer des conditions plus favorables à une discussion stratégique qui tienne compte des enjeux de la mondialisation et du rôle accru de l'OIT sur la scène internationale et multilatérale.
2. Le présent document fait la synthèse des principaux concepts qui sous-tendent les diverses propositions formulées, étant entendu que tous les documents et toutes les propositions

soumis pendant les consultations continuent d'être examinés et que le débat sur ces questions se poursuit.

3. Comme demandé, le présent document traite pour l'essentiel de la structure du Conseil d'administration et de l'établissement de son ordre du jour, mais le mandat du groupe de travail continue de porter aussi sur la Conférence internationale du Travail.

B. Réforme de la structure du Conseil d'administration: deux approches envisageables

4. Alors qu'un consensus commence à se dégager au sujet des principaux axes de la réforme (comme indiqué ci-dessus) et de la nécessité d'améliorer le mécanisme d'établissement de l'ordre du jour (voir paragr. 14), deux approches possibles ont été examinées durant les consultations menées sur la réforme de la structure du Conseil d'administration:
 - **Approche 1:** Passer en revue la structure des commissions afin d'améliorer la gouvernance et de s'assurer que les quatre objectifs stratégiques sont tous pris en considération. Réorganiser l'ordre du jour de la plénière de façon à ménager davantage de temps pour les débats sur les politiques. Selon cette approche, la structure actuelle des commissions suivies par la plénière serait largement maintenue.
 - **Approche 2:** Dissoudre les commissions, en conséquence de quoi le Conseil d'administration siégerait en plénière durant toute sa session (à laquelle tous ses membres participeraient) et aurait deux fonctions: élaboration des politiques, et contrôle et exécution des programmes.
5. Les consultations n'ont abouti à aucune conclusion définitive, mais il reste que ces approches ne s'excluent pas mutuellement et qu'elles ont en fait de nombreux éléments en commun, comme le montrent les scénarios possibles qui sont brièvement exposés ci-après.
6. Qu'il s'agisse de l'une ou l'autre approche, le Conseil d'administration siégerait toujours en mars et en novembre (outre une session d'une demi-journée en juin à l'issue de la Conférence), mais ses sessions n'auraient peut-être pas la même durée. Le Comité de la liberté syndicale serait maintenu dans les deux cas de figure, mais le nombre et la durée de ses séances pourraient encore faire l'objet d'un examen.

Approche 1

7. Selon cette approche, les commissions continueraient de se réunir pendant une semaine avant la semaine des séances plénières et la réforme s'articulerait autour de deux axes essentiels:
 - la *réorganisation de l'ordre du jour des séances plénières du Conseil d'administration* en deux grandes parties distinctes:
 - partie A: activités du Bureau et fonctionnement de l'Organisation;
 - partie B: gouvernance stratégique de l'Organisation et débats sur les politiques;
 - l'*examen de la structure des commissions* de façon à ce qu'elle tienne compte des quatre objectifs stratégiques et du principe selon lequel *les grandes commissions ne devraient pas se réunir en même temps*.

8. L'ordre du jour des séances plénières pourrait être scindé en deux parties comme suit:

Partie A: Activités du Bureau et fonctionnement de l'Organisation

Des questions «permanentes» pourraient y être inscrites, par exemple:

- Approbation des procès-verbaux de la session antérieure.
- Rapport(s) du Directeur général.
- Examen des rapports annuels en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.
- Ordre du jour de la Conférence.
- Rapport du Comité de la liberté syndicale.
- Cas relevant des articles 24 et 26 de la Constitution.
- Questions découlant des travaux de la Conférence (juin et novembre).

Partie B: Gouvernance stratégique de l'Organisation et débats sur les politiques

L'objet serait de renforcer le rôle que joue le Conseil d'administration en tant que tribune permettant des discussions sur les politiques et des débats d'orientation de haut niveau. Cette partie de l'ordre du jour pourrait changer d'une session à l'autre et comporter des questions telles que:

- Questions qui ont une importance stratégique et qui pour l'heure ne sont que partiellement traitées dans le cadre des commissions, bien qu'elles soient déterminantes au regard de l'Agenda du travail décent (par exemple, politique de retraite, fonctionnement des marchés du travail, durée du travail, etc.).
- Dimension sociale de la mondialisation.
- Suivi de la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable.
- Suivi des questions récurrentes lorsqu'un débat sur les politiques est requis.

9. La nature de l'ordre du jour déterminerait la longueur et le découpage de chaque partie. La présence de participants de haut niveau, tels que des ministres ou des responsables d'organisations d'employeurs ou de travailleurs, devrait s'en trouver facilitée, car leur participation pourrait être organisée longtemps à l'avance. Les questions figurant dans la partie A seraient examinées selon les modalités habituelles, tandis qu'il serait possible d'examiner celles figurant dans la partie B de façon interactive (orateurs principaux, tables rondes ou visioconférences, par exemple). En ce qui concerne le calendrier des travaux du Conseil, les questions figurant dans la partie B pourraient être examinées pendant la première moitié de la semaine qui est actuellement consacrée aux plénières.

10. Pour faire en sorte que la structure des commissions tienne mieux compte de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, les modifications suivantes seraient envisageables:

- *Modifications concernant l'ordre du jour en général:*
 - Les commissions techniques (en particulier la Commission de l'emploi et de la politique sociale (Commission ESP) et la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail (Commission LILS) continueraient de mener des discussions approfondies sur des sujets relevant de leur mandat; une partie de leur ordre du jour pourrait également être consacrée à la préparation des débats sur les politiques devant se tenir lors de l'examen de la partie B de la plénière.

- S’agissant de la règle selon laquelle les principales commissions ne devraient pas siéger en même temps, les conséquences en termes de gestion du temps sont évidentes: les séances des commissions concernées devront être réparties en dix plages horaires par session (soit deux par jour pendant cinq jours), ce qui réduirait les coûts d’interprétation.
 - La Commission du programme, du budget et de l’administration (Commission PFA), la Commission ESP et la Commission LILS continueraient de se réunir deux fois par an, tandis que les autres ne tiendraient qu’une réunion annuelle, en fonction de leur mandat.
- *Modifications concernant les commissions en particulier:*
- Le volet de la coopération technique qui touche à la gouvernance pourrait relever de la Commission PFA, ce qui permettrait de faire rapport sur toutes les sources de financement au sein de la même commission.
 - Les politiques sociales et les politiques économiques étant étroitement liées, la Commission ESP serait maintenue, mais il serait possible de mieux équilibrer les questions concernant l’emploi et celles concernant la protection sociale en améliorant l’établissement de son ordre du jour.
 - La Commission LILS serait toujours chargée de l’examen des questions juridiques, de la politique normative, de l’élaboration des décisions sur des questions devant être soumises à la Conférence, des questions touchant au Règlement ainsi que des formulaires de rapport présentés en application des articles 19 et 22 de la Constitution.
 - La Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes (Commission STM) pourrait être dotée d’un mandat élargi incluant des questions relatives au dialogue social et aux relations professionnelles (par exemple, droit du travail, administration du travail et inspection du travail), l’examen de ces questions n’étant pour l’heure confié à aucune commission en particulier.
 - Les questions touchant à la gouvernance de la coopération technique pourraient dorénavant relever de la Commission PFA, tandis que la Commission de la coopération technique pourrait se réunir une ou deux fois par an aux fins d’un débat général sur les activités de coopération technique.
 - Le Sous-comité des technologies de l’information et de la communication de la Commission PFA serait supprimé et ces questions seraient examinées par la Commission PFA.
 - Le Sous-comité du bâtiment de la Commission PFA se réunirait selon les besoins pour préparer les discussions et les décisions en la matière au sein de la Commission PFA.
 - La Sous-commission sur les entreprises multinationales pourrait devenir une commission à part entière se réunissant une fois par an, car il ne semble plus justifié de limiter le nombre de ses membres.

Approche 2

11. Une autre approche envisageable consisterait à supprimer la structure actuelle des commissions (à l'exception du Comité de la liberté syndicale), de sorte que le Conseil d'administration conduirait l'ensemble de ses travaux en plénière avec un ordre du jour qui comporterait deux grands volets: questions relatives au contrôle et questions relatives aux politiques de haut niveau.

Questions relatives au contrôle

L'objectif serait de donner des orientations effectives au Bureau, essentiellement axées sur le suivi de l'exécution, de l'incidence et de l'évaluation des programmes (y compris la coopération technique), des dépenses budgétaires et de l'élaboration des politiques.

Ce volet de l'ordre du jour pourrait englober:

- un grand nombre des questions actuellement traitées par la Commission PFA, la Commission LILS et la Commission de la coopération technique;
- l'ensemble des questions touchant aux aspects opérationnels et à l'élaboration des politiques figurant actuellement à l'ordre du jour de commissions comme la Commission ESP et la Commission STM;
- les questions touchant aux activités du Bureau et au fonctionnement de l'Organisation, qui jusqu'à présent sont traitées en plénière (ce qui correspond à la partie A dans l'approche 1): rapports du Directeur général; examen des rapports annuels au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail; ordre du jour de la Conférence, rapport du Comité de la liberté syndicale, cas relevant des articles 24 et 26 de la Constitution.

Questions relatives aux politiques de haut niveau

Ce volet de l'ordre du jour aurait pour objet de renforcer le rôle que joue le Conseil d'administration en tant que tribune permettant des discussions sur les politiques et des débats d'orientation de haut niveau. Globalement, cela correspond aux questions qui figureraient dans la partie B de la plénière envisagée dans l'approche 1, notamment:

- questions qui ont une importance stratégique et qui pour l'heure ne sont que partiellement traitées dans le cadre des commissions, bien qu'elles soient déterminantes au regard de l'Agenda du travail décent (par exemple, politique de retraite, fonctionnement des marchés du travail, durée du travail, etc.);
- dimension sociale de la mondialisation;
- suivi de la mise en œuvre du Pacte mondial pour l'emploi et de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable;
- suivi des questions récurrentes lorsqu'un débat sur les politiques est requis.

12. Selon cette approche, les questions retenues en vue de leur inscription à l'ordre du jour d'une session du Conseil d'administration pourraient être désignées comme relevant de l'une ou l'autre de ces catégories. Cette approche serait souple et permettrait donc d'examiner les questions d'une façon qui recoupe ces deux catégories, étant donné que par définition il ne saurait y avoir une stricte séparation entre elles.
13. La nature de l'ordre du jour déterminerait la longueur de chaque partie. Ces parties se succéderaient selon un ordre propre à faciliter la présence de participants de haut niveau, tels que des ministres ou des responsables d'organisations d'employeurs ou de travailleurs, dont la participation pourrait être organisée longtemps à l'avance. L'examen des questions relatives aux politiques de haut niveau pourrait également se faire de façon interactive (orateurs principaux, tables rondes ou visioconférences).

14. Selon cette approche:

- La tenue simultanée de réunions de plusieurs commissions serait évitée et il n'y aurait pas de rapports de commission présentés en plénière.
- Les chevauchements d'activités seraient moins probables et il serait plus facile de regrouper les questions entre elles.
- Certaines questions ainsi que la préparation technique en vue d'une discussion au sein du Conseil d'administration pourraient être traitées dans le cadre de travaux intersession suivant des règles et des modalités restant à préciser.
- Les indemnités journalières de subsistance et les frais de voyage ne seraient pas réduits, mais des économies pourraient être réalisées au niveau des coûts d'interprétation.

C. Améliorer le mécanisme d'établissement de l'ordre du jour

15. Indépendamment de l'approche qui sera retenue concernant la structure du Conseil d'administration, un large consensus paraît se dégager autour de la nécessité d'adopter un mécanisme amélioré pour établir l'ordre du jour du Conseil d'administration dans son entier. Ce mécanisme viserait à:

- définir les questions stratégiques à examiner;
- donner une vue d'ensemble;
- accroître la transparence des consultations et faire en sorte qu'elles se tiennent au bon moment;
- privilégier les débats d'orientation et la prise de décisions, ainsi que le suivi des décisions prises.

16. Le nouveau mécanisme pourrait se composer des éléments suivants:

- **Une procédure de présélection** pour évaluer conjointement tous les ordres du jour proposés; on gagnerait en transparence en réunissant, vers la fin de la deuxième semaine, le bureau du Conseil d'administration, les coordinateurs régionaux et les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs. Il faudrait en outre réfléchir aux moyens de tenir informé l'ensemble du Conseil d'administration du déroulement de cette procédure et aux moyens de l'y associer.

La procédure de présélection permettrait en particulier:

- de définir les questions stratégiques à examiner à la/aux session(s) suivante(s) du Conseil d'administration;
- d'avoir une vue d'ensemble pour éviter les chevauchements, regrouper les questions en vue d'assurer une discussion cohérente, et rattacher les travaux techniques préparatoires aux débats stratégiques.

- **Un mécanisme de consultation et d'échange** entre le bureau du Conseil d'administration, les coordinateurs régionaux et les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs afin d'établir, bien avant chaque session du Conseil

d'administration, l'ordre du jour et l'ordre indicatif pour l'examen des questions qui y sont inscrites.

- **Une première réunion du bureau du Conseil d'administration**, au début de chaque session du Conseil d'administration, pour traiter l'ensemble des questions de procédure; un rapport serait ensuite soumis, «pour information uniquement», au Conseil d'administration.

D. Améliorations faisant l'objet d'un consensus

17. Il existe un consensus sur la nécessité d'éliminer de l'ordre du jour les questions qui sont purement de procédure ou ont un caractère informatif, et qui ne requièrent pas de discussion du Conseil d'administration. Néanmoins, le traitement des documents du Conseil soumis pour information uniquement devra être examiné plus en détail.

Les documents du Conseil d'administration se répartiraient toujours en trois catégories distinctes: «pour information», «pour discussion et orientation» et «pour décision». Seules les deux dernières catégories seraient directement liées à un point de l'ordre du jour. Les documents d'information tels que le programme des réunions, les notes d'information sur les colloques et les séminaires et certains rapports du bureau du Conseil d'administration seraient distribués aux membres du Conseil d'administration au cours ou en dehors de chaque session, mais ne seraient pas inscrits à l'ordre du jour, sauf demande expresse.

18. Le Bureau améliorera les services de secrétariat offerts au groupe gouvernemental et aux coordinateurs régionaux. La nécessité d'apporter cette amélioration a été largement reconnue par les trois groupes pendant les consultations et le Bureau a déjà pris un certain nombre de dispositions en ce sens avec les coordinateurs régionaux. Le groupe de l'Afrique a plaidé en faveur de la création d'une unité de liaison avec les gouvernements.
19. Le Bureau fera également un usage plus extensif des technologies de l'information dans le cadre du Conseil d'administration, notamment par le biais du site Web consacré au Conseil.
20. La présentation des documents du Conseil sera simplifiée et comprendra un résumé analytique pour les plus longs d'entre eux.
21. En ce qui concerne les événements organisés en marge des sessions du Conseil d'administration, il semble que les points de consensus suivants se soient dégagés des consultations: ces événements devraient être exceptionnels et apporter une valeur ajoutée aux sessions; ils ne devraient pas coïncider avec les séances du Conseil d'administration et ne pourraient de ce fait avoir lieu qu'à l'heure du déjeuner ou en soirée; enfin, tous devraient avoir reçu l'approbation du bureau du Conseil.
22. Des consultations et discussions approfondies s'avèrent nécessaires sur d'autres questions, comme la représentation des gouvernements au sein du bureau du Conseil d'administration, la composition des commissions et des groupes de travail ou encore la limitation de la durée des interventions.

Genève, le 16 mars 2010.

Document soumis pour discussion et orientation.