



Conseil d'administration

309^e session, Genève, novembre 2010

GB.309/WP/GBC/1

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

WP/GBC

POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

PREMIÈRE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Amélioration du fonctionnement du Conseil d'administration

A Contexte

1. A la dernière réunion du groupe consultatif¹ tenue le 18 octobre 2010, il a été demandé au Bureau d'élaborer un document de synthèse pour faciliter les débats de la prochaine réunion du groupe de travail pendant la 309^e session du Conseil d'administration (novembre 2010).
2. Le présent document reprend les notions et les propositions qui ont été examinées par le groupe consultatif tripartite. Toutefois, il reste entendu que tous les documents et toutes les idées qui ont été soumis depuis le début du processus de consultation continuent d'être à l'étude et que le débat reste entièrement ouvert.
3. Le sujet traité ici est le fonctionnement du Conseil d'administration, mais le mandat du groupe de travail continue de porter aussi sur la Conférence internationale du Travail.

B. Principaux axes d'une éventuelle réforme

4. Au terme des consultations tenues en 2009 et 2010, les parties prenantes sont convenues qu'il est nécessaire de réformer plus avant le fonctionnement du Conseil d'administration et de parvenir à une conception commune de ses attributions et de ses fonctions, à savoir: le contrôle des activités du Bureau, ainsi que le fonctionnement et la gouvernance stratégique de l'Organisation. En outre, il est communément admis que toute réforme doit se faire dans le respect du cadre constitutionnel de l'OIT.

¹ Le groupe consultatif se compose des coordinateurs régionaux, des représentants des secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs, et des représentants du président du groupe de travail et du président du groupe gouvernemental.

5. Au cours des débats, un consensus s'est dégagé, semble-t-il, sur les principaux axes d'une éventuelle réforme, qui pourraient consister à:

- mettre l'accent sur le contrôle des activités du Bureau et sur sa gouvernance guidée par les mandants, tout en évitant l'écueil de la microgestion;
- garantir une participation tripartite qui associe pleinement les trois groupes;
- donner la priorité aux débats d'orientation aboutissant à des décisions, y compris le suivi des décisions du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail;
- se conformer à la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable;
- créer les conditions propices à des discussions stratégiques et faire en sorte qu'elles suscitent l'intérêt voulu.

6. Sur cette base, la réforme pourrait se composer de quatre grands volets:

- amélioration du mécanisme d'établissement de l'ordre du jour du Conseil d'administration;
- nouvelle structure du Conseil d'administration;
- transparence accrue et renforcement de l'appui fourni par le Bureau aux mandants tripartites;
- amélioration de la présentation des documents et de la gestion du temps.

C. Amélioration du mécanisme d'établissement de l'ordre du jour

7. Un 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 pourrait viser à:

- définir les questions stratégiques à examiner;
- donner une vue d'ensemble de toutes les discussions et de leur teneur;
- accroître la transparence des consultations et faire en sorte qu'elles incluent toutes les parties prenantes et qu'elles soient menées en temps voulu;
- privilégier les débats d'orientation et la prise de décision.

8. Le mécanisme pourrait s'articuler autour des éléments suivants:

- **une procédure de sélection** permettant de faire une première évaluation de toutes les propositions et **d'arrêter l'ordre du jour** de la session suivante. A cet effet, les membres du bureau du Conseil d'administration pourraient se réunir avec les coordinateurs régionaux et les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs, au cours d'une session du Conseil d'administration. Il y a également lieu de réfléchir à la façon dont le Conseil d'administration dans son entier serait associé à ce processus. Une telle procédure serait le gage d'une plus grande transparence;

- **des consultations et des échanges** entre le bureau du Conseil, les coordinateurs régionaux ainsi que les secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs afin d'établir, bien avant chaque session du Conseil d'administration, l'**ordre indicatif pour l'examen des questions** inscrites à l'ordre du jour;
 - l'inscription systématique à l'ordre du jour d'une question sur le **suivi des décisions** prises aux précédentes sessions du Conseil d'administration;
 - un rapport au Conseil d'administration sur les questions présentées «pour information uniquement» (voir paragr. 37), qui doivent être convenues au début de chaque session à la réunion habituelle du **bureau du Conseil d'administration**.
9. Il conviendrait de limiter le plus possible le nombre d'événements organisés en marge des sessions du Conseil – réunions ou initiatives auxquelles participent des membres du Conseil d'administration, mais qui ne font pas partie intégrante des travaux de la session. Ces réunions devraient se tenir à l'heure du déjeuner ou en soirée, de façon à ne pas coïncider avec les séances du Conseil d'administration. Elles devraient toutes recevoir l'approbation du bureau du Conseil en consultation avec les coordinateurs régionaux.

D. Une nouvelle structure du Conseil d'administration

10. Au cours de la première phase des consultations sur la façon de réformer la structure du Conseil d'administration, deux approches possibles ont été examinées. La première consisterait à conserver, moyennant quelques aménagements, la structure actuelle des commissions suivies par une plénière. La seconde consisterait à organiser la session du Conseil d'administration en une seule et même session plénière. Au fur et à mesure des consultations, il est apparu que ces deux approches ne s'excluaient pas mutuellement. Au contraire, leurs nombreux points communs se prêtent à l'élaboration d'une approche intermédiaire.
11. Ces points communs sont les suivants:
- les questions à l'ordre du jour devraient déterminer la structure, et non pas l'inverse;
 - les quatre objectifs stratégiques devraient être traités de façon appropriée;
 - une certaine souplesse est nécessaire pour programmer et gérer les travaux du Conseil d'administration;
 - le fait de regrouper l'ensemble des questions en un nombre limité de thèmes permettrait d'améliorer l'organisation de l'ordre du jour et le déroulement des travaux;
 - les réunions ne devraient pas avoir lieu en même temps de telle sorte que, exception faite du Comité de la liberté syndicale, tous les membres du Conseil d'administration puissent y participer.
12. Suivant cette approche intermédiaire:
- les membres n'auront plus à choisir dans quelles commissions siéger;
 - il y aurait moins de rapports à présenter;
 - des économies importantes seraient réalisées au niveau des coûts d'interprétation.

13. Il y a lieu de noter que le principe selon lequel «les réunions ne doivent pas se tenir en même temps» est à la base même de cette approche. Tout d’abord, le respect de ce principe permettrait de trouver un juste milieu entre les deux approches initiales énoncées au paragraphe 10 ci-dessus. Ensuite, ce serait un moyen d’améliorer la gouvernance et d’accroître la transparence. Enfin, cela répondrait à une demande formulée de longue date par les petites et moyennes délégations, qui n’ont pas la possibilité de participer à plusieurs réunions de commissions en même temps.
14. Dans le cadre de cette approche, étant donné que tous les membres du Conseil d’administration peuvent participer pleinement à toutes les réunions, la distinction entre les deux options, à savoir soit le maintien d’un nombre limité de commissions, soit l’organisation d’une série de séances plénières regroupées par «segments» thématiques, est moins tranchée. La principale différence entre ces deux solutions est que les commissions seraient toujours tenues de faire rapport en plénière afin que des décisions puissent être prises, tandis que des séances plénières organisées en «segments» seraient habilitées à prendre des décisions directement sans avoir à en référer à une autre instance, quelle qu’elle soit. Il serait nécessaire d’éclaircir certaines règles et modalités applicables à chacune de ces options, en particulier en ce qui concerne la présidence des réunions.

Note – Moyennant quelques adaptations mineures, les éléments ci-après de la nouvelle structure pourraient s’appliquer dans les deux cas: i) une semaine consacrée aux réunions des commissions suivie d’une série de séances plénières ou ii) une plénière permanente organisée en fonction des différentes parties de l’ordre du jour.

Dispositions générales

15. Le Conseil d’administration pourrait continuer de siéger en mars et en novembre (outre une session d’une demi-journée en juin). Ces sessions n’auraient pas nécessairement la même longueur. Leur durée respective serait déterminée par l’ordre du jour, qui pourrait être établi au moyen d’un nouveau mécanisme, à la fin de la session précédente (voir partie C, paragr. 7 à 9, ci-dessus).

Commissions ou segments thématiques

16. Le Comité de la liberté syndicale conserverait sa forme actuelle, deux options étant toutefois envisageables:

- Option 1: maintenir la fréquence actuelle de ses réunions, à savoir trois de deux jours chacune.
- Option 2: mettre en place une nouvelle formule consistant en deux réunions (une en juin et une en novembre) de trois jours chacune. Même si le nombre de jours de travail resterait le même, cette seconde option aurait l’avantage de faciliter la tâche du secrétariat, en permettant de mieux préparer les rapports correspondants et en allégeant la lourde charge de travail qui pèse sur le Conseil d’administration à sa session de mars.

L’avis des membres du Comité de la liberté syndicale sur cette question importe naturellement au plus haut point.

17. De petites commissions tripartites continueront d'être constituées pour examiner les réclamations faites en vertu de l'**article 24** de la Constitution et feront rapport au Conseil d'administration. La nécessité de prévoir des séances privées du Conseil d'administration à cette fin pourrait être examinée.
18. Afin de mieux adapter la structure du Conseil d'administration à la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, de la simplifier et de limiter les chevauchements, une commission ou un segment thématique sur l'**élaboration des politiques (POL)** pourrait être institué.
 - La commission ou le segment POL pourrait reprendre le mandat actuel de la Commission de l'emploi et de la politique sociale (ESP) et absorber les travaux de la Sous-commission sur les entreprises multinationales (MNE) ainsi que le volet stratégique du mandat de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes (STM).
 - Son mandat pourrait être élargi aux questions relatives au dialogue social et aux relations professionnelles (par exemple, législation du travail, administration et inspection du travail), l'examen de ces questions n'étant pour l'heure confié à aucune commission en particulier.
 - Son ordre du jour pourrait s'articuler autour de **trois grandes composantes**: i) emploi, ii) protection sociale, et iii) dialogue social/relations professionnelles.
19. Une **commission ou un segment thématique sur les questions juridiques et les normes internationales du travail (LILS)** serait toujours chargé 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 pour les conventions qui ont été ratifiées et de ceux présentés en application de l'article 19.
20. En ce qui concerne la Commission du programme, du budget et de l'administration (PFA) et la Commission de la coopération technique (TC) actuelles, deux options pourraient être envisagées:
 - Option 1: une **commission ou un segment thématique sur le programme, le budget et la coopération technique (PFTC)** assumant les mandats de la PFA et de la TC actuelles. Cette option permettrait notamment de mener des discussions d'ensemble sur les activités, quelles que soient leurs sources de financement.
 - Option 2: **deux commissions ou segments indépendants**: PFA (y compris le programme des réunions sectorielles) et TC.
21. Certains travaux relevant actuellement du Sous-comité des technologies de l'information et de la communication ou du Sous-comité du bâtiment pourraient être menés à bien dans le cadre de travaux intersessions, suivant des règles et des modalités restant à préciser.

Plénière ou «segment général»

22. L'ordre du jour de la plénière (ou du «segment général») pourrait être scindé en deux parties comme suit:
 - une partie relative à des questions de haut niveau visant à promouvoir des débats stratégiques de grande ampleur sur des questions essentielles; et

- une partie relative au fonctionnement du Bureau et de l'Organisation, qui comporterait des questions permanentes telles que l'adoption des procès-verbaux de la session précédente, du ou des rapports du Directeur général, de l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail, des rapports du Comité de la liberté syndicale et des réclamations au titre de l'article 24 de la Constitution.
23. En ce qui concerne la première partie, des modifications du Règlement pourraient autoriser le recours à des méthodes de travail interactives (interventions d'orateurs principaux, tables rondes ou visioconférences, par exemple). Cela serait l'occasion pour le Conseil d'administration d'adopter le type de modalités actuellement appliquées aux débats du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation (WP/SDG).
24. La nature de l'ordre du jour déterminerait la longueur de chaque partie. L'établissement à l'avance de l'ordre du jour, assorti d'un calendrier, faciliterait la présence de participants de haut niveau tels que des ministres et des responsables d'organisations d'employeurs ou de travailleurs.
25. Une gestion souple de la plénière ou du «segment général» permettrait d'utiliser, au besoin, la journée du vendredi, les groupes de travail pouvant se réunir le lundi après-midi, le cas échéant.
26. Le Bureau continuera de veiller à ménager suffisamment de temps et de marge de manœuvre pour la réunion des groupes.

E. Transparence accrue et renforcement de l'appui fourni par le Bureau aux mandants tripartites (y compris le groupe gouvernemental)

27. Aux fins d'une plus grande transparence et d'une participation accrue de tous les groupes, les mesures ci-après pourraient être prises en complément de celles exposées dans la partie C:
- garantir aux gouvernements un droit de réponse effectif, dans le cas où ils seraient expressément mentionnés au cours de la discussion, y compris lors des remarques finales des vice-présidents;
 - définir les critères à appliquer dans les cas exceptionnels où des gouvernements qui ne sont pas membres du Conseil d'administration peuvent prendre la parole;
 - les documents et les versions préliminaires faisant l'objet de consultations seraient communiqués en même temps aux coordinateurs régionaux et aux secrétariats des groupes des employeurs et des travailleurs;
 - améliorer le site Web de l'Organisation afin de faciliter davantage le partage de l'information; et
 - promouvoir l'utilisation régulière de forums de discussion en ligne ouverts à la participation des mandants tripartites.
28. S'agissant de la nécessité d'associer davantage les gouvernements aux décisions prises par le bureau du Conseil d'administration et compte tenu de la neutralité dont doit faire preuve le Président, il a été suggéré d'instituer une nouvelle fonction de vice-président représentant le groupe gouvernemental, ce qui porterait de trois à quatre le nombre des membres du bureau. Une autre solution consisterait à prendre, selon des modalités qui

restent à déterminer, des dispositions informelles, par exemple des consultations avec les coordinateurs régionaux organisées par le Président avant chaque réunion du bureau du Conseil.

29. En ce qui concerne la composition des groupes de travail et des groupes de rédaction, le Règlement du Conseil d'administration en vigueur prévoit une composition de type 1-1-1, à moins que le Conseil d'administration n'en décide autrement. Cette pratique remonte aux décisions ayant présidé à la fondation de l'Organisation. En tout état de cause, toutes les propositions des commissions et des groupes de travail doivent être approuvées par le Conseil d'administration lui-même, dont la composition est toujours de type 2-1-1. Dans ces conditions, la situation prête moins à controverse, mais deux options sont encore à l'examen:

- Option 1: maintenir les dispositions actuelles du Règlement du Conseil d'administration.
- Option 2: amender le Règlement à l'effet d'établir une composition de type 2-1-1 pour les groupes de travail et les groupes de rédaction.

30. La façon dont le Bureau pourrait améliorer les services de secrétariat fournis au groupe gouvernemental et aux coordinateurs régionaux a été longuement débattue. Le groupe africain a proposé d'établir, au sein du Bureau, une structure qui offre au groupe gouvernemental un soutien plus large que celui dont il bénéficie dans le cadre du système de liaison actuel assuré par les coordinateurs régionaux. Les gouvernements ont soutenu cette proposition. Les employeurs se sont déclarés favorables à cette idée, estimant qu'une telle initiative ne pourrait que renforcer le tripartisme. Les travailleurs ont également exprimé leur appui à cette structure. La forme exacte qu'elle pourrait prendre reste à définir et devrait être discutée de façon plus approfondie.

31. A cet égard, d'autres groupes ont suggéré, au cours des consultations, de créer à cette fin – au sein de la Section de la planification et de la coordination des réunions du Service des relations officielles (RELOFF) – un service d'assistance pour faciliter les contacts à l'intérieur du Bureau ainsi que l'accès à l'information et aux documents voulus. Les discussions pourraient se poursuivre avec le Bureau en ce qui concerne les incidences des différentes modalités envisageables et la faisabilité de leur mise en œuvre. En outre, un bureau situé dans le bâtiment du BIT et convenablement équipé pourrait être mis à la disposition permanente des coordinateurs régionaux.

F. Amélioration de la présentation des documents et de la gestion du temps

32. Pour ce qui est de la présentation des documents du Conseil d'administration et de leur longueur, l'objectif est de disposer de textes concis et bien rédigés, mais il ne semble pas faisable pour autant de limiter strictement tous les documents au même nombre de pages. Les mesures suivantes pourraient néanmoins être adoptées pour améliorer la gouvernance et favoriser une présentation conviviale pour le lecteur:

- tous les documents du Conseil d'administration comporteraient en première page un encadré synoptique indiquant: a) les éventuels paragraphes appelant une décision; b) les éventuelles incidences financières correspondantes; et c) un bref résumé analytique; et

- les trois catégories différentes dans lesquelles les documents du Conseil d'administration sont actuellement répartis («pour information», «pour discussion et orientation» et «pour décision») prêtent à confusion et seraient supprimées. Une nouvelle règle pourrait être instituée comme suit: toutes les questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil d'administration donnent lieu à des documents soumis pour orientation; si le document comporte des points appelant une décision, cette information sera dûment indiquée dans le cadre synoptique susmentionné.
33. Par ailleurs, il existe, semble-t-il, un consensus général sur la nécessité de supprimer de l'ordre du jour les questions qui sont purement de procédure ou d'ordre informatif et qui ne nécessitent pas une discussion au Conseil d'administration. Les documents correspondants seraient les seuls à porter la mention «pour information uniquement». Ils concerneraient des questions comme les programmes des réunions, les notes d'information sur les colloques et séminaires et certains rapports du bureau du Conseil d'administration. Ces documents présentés «pour information uniquement» 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 si un membre en fait expressément la demande.
34. En ce qui concerne les délais de diffusion des documents, les règles ci-après pourraient être établies:
- Les documents du Conseil d'administration devraient être disponibles en version électronique, dans les trois langues officielles, au plus tard X semaines (Y jours ouvrables) avant la date prévue de leur examen.
 - Au cas où les documents ne seraient pas disponibles dans ces délais, leur examen serait reporté à la prochaine session, sauf si les membres du bureau conviennent de faire une exception.
35. Pour ce qui est de la gestion du temps, l'idée de limiter toutes les interventions à une même durée ne paraît pas réaliste, compte tenu de la nature différente des questions à l'examen et des différents types d'intervention (présentations du Bureau, interventions de porte-parole, déclarations faites au nom d'un groupe, allocutions individuelles). Une solution serait que les procédures de gestion du temps puissent être fixées dans le cadre de chaque commission ou «segment». Pour la plénière, une procédure par défaut pourrait être établie; cette possibilité nécessiterait un examen plus approfondi. Il y a lieu de noter que, afin de mieux gérer le temps imparti aux sessions du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail, le Bureau a d'ores et déjà fait équiper la salle du Conseil d'administration d'un système de gestion du temps de parole.

Genève, le 1^{er} novembre 2010

Document soumis pour discussion et orientation