



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Fonctionnement des organes directeurs

b) Le Conseil d'administration

Introduction

1. Le dernier examen officiel du fonctionnement du Conseil d'administration a eu lieu en 1990-1993. Les réformes adoptées à cette époque ont conduit à la suppression d'une session de dix jours qui se tenait au mois de mai et à l'établissement de la structure actuelle des commissions ainsi que d'une procédure visant à traiter diligemment leurs rapports. L'examen du fonctionnement et de la structure du Conseil d'administration et de ses commissions s'est poursuivi pendant quelque temps de manière informelle, puis a été officiellement inscrit à l'ordre du jour de la 288^e session du Conseil d'administration, qui s'est tenue en novembre 2003. Le présent document fait le point des décisions et des accords auxquels sont parvenus les différents acteurs au cours de ces discussions et rend compte des mesures prises pour y donner suite.
2. Des consultations sur le sujet ont également été tenues en janvier-février 2004 avec des représentants du groupe gouvernemental, du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs. En mars 2004, le Conseil d'administration a pris note des pratiques et des propositions énumérées dans le document présenté par le Bureau ¹ et les a approuvées. Il a tenu compte des vues qui y étaient exprimées et a décidé de la poursuite des consultations en vue de trouver le meilleur moyen de mettre en œuvre les propositions. Un compte rendu oral des faits nouveaux a été présenté au Conseil d'administration en novembre 2004. L'idée maîtresse de ce processus est que toute réforme devrait autant que possible être source d'économies ou, à tout le moins, ne pas engendrer de dépenses et, par ailleurs, permettre d'optimiser l'utilisation du temps et des autres ressources allouées à l'organisation du Conseil d'administration.

Priorité à la gouvernance

3. Il a été souligné que la gouvernance doit être la principale fonction du Conseil d'administration. De l'avis général, le Conseil d'administration devrait pleinement jouer son rôle d'organe directeur de l'Organisation entre deux sessions de la Conférence internationale du Travail et être en mesure de traiter tous les objectifs stratégiques si

¹ Document GB.289/3/2(Rev.).

nécessaire. Il doit prodiguer des conseils avisés et mûrement réfléchis sur les orientations à suivre après en avoir dûment débattu. Le tripartisme et une meilleure interaction entre les représentants des trois groupes susmentionnés sont des facteurs primordiaux à ce niveau élevé de décision. La fonction de supervision par le Conseil de la mise en œuvre des normes internationales du travail (y compris la procédure concernant le Comité de la liberté syndicale et les articles 24, 26 et 33 de la Constitution) a également été confirmée.

4. Le rôle décisionnel du Conseil d'administration est renforcé par le biais de l'organisation de débats sur la politique à suivre dans des domaines déterminés. Ces débats d'orientation doivent être préparés avec soin et aboutir à des décisions concernant des mesures à prendre. Il a été suggéré qu'une plage de temps pourrait leur être réservée dans le programme de travail du Conseil d'administration. Si cette idée a été favorablement accueillie, des questions se sont posées au sujet du choix des thèmes à traiter. Il a été admis que les débats d'orientation ont leur place au sein des commissions et du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation et que les questions nécessitant une discussion complète au Conseil d'administration pourraient être déterminées par les commissions ou en plénière. En tout état de cause, il devrait y avoir une décision formelle sur le choix de la question et sur la façon dont elle doit être préparée. Il a été reconnu que les débats d'orientation ne devraient pas constituer une fin en soi et que le choix d'une question pour un tel débat devrait contribuer clairement à l'exercice par le Conseil d'administration de son rôle de gouvernance et de prise de décisions. Le bureau du Conseil d'administration et ses commissions ne devraient pas perdre de vue cet aspect lorsqu'ils établiront leur ordre du jour. Il a été noté que, s'il est décidé qu'un débat d'orientation doit avoir lieu lors d'une session particulière, il faudra revoir les autres questions à l'ordre du jour pour s'assurer que l'on ne dépasse pas la durée et, par conséquent, le coût prévus de la session.
5. En temps qu'organe décisionnel de l'OIT, le Conseil d'administration doit conserver un juste équilibre entre les questions appelant une décision et les questions présentées à titre d'information de manière à ne pas être submergé de documents d'information. Il faudrait veiller à déterminer le type et la nature des informations dont le Conseil d'administration a besoin pour exercer son rôle de gouvernance et de supervision. Cela concerne à la fois le Conseil d'administration et ses commissions. Il a par ailleurs été suggéré de ne procéder à des discussions approfondies sur des questions soumises pour information que lorsque ces discussions sont requises par un groupe ou par un certain nombre de membres du Conseil d'administration ou, en principe, d'examiner ces questions ultérieurement, soit après l'examen de toutes les questions appelant une décision, soit lors d'une session future. La procédure à adopter en ce qui concerne les documents d'information devrait être déterminée par chaque président en concertation avec les vice-présidents, au cas par cas.

Gestion du temps

6. La gestion du temps peut encore être améliorée. Il faut continuer de veiller à commencer les réunions à l'heure. Il a été convenu que les membres doivent s'efforcer, dans la mesure du possible et aidés en cela par le Président, d'éviter les répétitions, les congratulations et, en cas d'avis de décès, de ne pas être plus long que nécessaire tout en manifestant le respect voulu. Il semble avoir été convenu que, lorsque le porte-parole d'un groupe s'est exprimé au nom d'un membre, le membre en question ne devrait prendre la parole que s'il a un autre point important à soulever.
7. En outre, l'ordre d'examen des questions devrait être connu aussi longtemps à l'avance que possible, les groupes étant consultés en cas de changements majeurs.

8. Clôturer les travaux le jeudi après-midi ou le jeudi soir au lieu du vendredi (heure du déjeuner) n'est pas source d'économies pour le Bureau dans la mesure où l'ensemble des services est recruté pour toute la durée prévue pour la session. Il est toutefois possible, avec l'approbation du bureau du Conseil d'administration et sous réserve que l'ordre du jour ne soit pas trop chargé, de prévoir officiellement de clôturer la session le jeudi, avec les économies que cela implique.

Technologies de l'information

9. Le Bureau étudie actuellement la possibilité de mettre en place, à la session de novembre 2005, un système, basé sur le matériel informatique du système de vote électronique de la Conférence, qui permettrait d'accéder par voie électronique aux documents examinés ainsi qu'à l'Internet. Le seul gros obstacle à une utilisation plus généralisée de ce système est l'accès à une source d'énergie continue, les piles n'ayant qu'un temps de fonctionnement limité.

Documentation

10. Le volume de la documentation et la nécessité de continuer à le réduire sont un problème important. Les documents doivent être clairs, concis et pertinents, être rédigés dans un style direct et comporter un résumé dès qu'ils sont un peu volumineux. Ils doivent être préparés et distribués bien avant la tenue des réunions afin que les participants et les groupes puissent en tirer pleinement parti. Il serait possible de renoncer à certains documents, qui n'appellent pas de décision et ne sont pas déterminants pour l'exercice des fonctions du Conseil d'administration. La distribution des documents par voie électronique serait une mesure judicieuse et faciliterait la préparation des membres du Conseil d'administration.
11. On pourrait envisager d'adopter une procédure différente pour la production, la distribution et l'examen des documents, tant des commissions que du Conseil, en fonction de leur contenu. Par exemple, on pourrait classer les documents selon leur nature («mesures à prendre», «orientations» ou «information») et établir des règles concernant leur soumission et leur examen. De même, lors de l'élaboration des ordres du jour, priorité pourrait être donnée à certaines questions en fonction de leur nature, de façon à pouvoir consacrer la majeure partie du temps disponible aux questions des deux premières catégories et un laps de temps limité aux commentaires éventuels sur l'ensemble des documents d'information.
12. Une nouvelle approche a été mise au point pour cette session du Conseil d'administration: les procès-verbaux et les relevés des décisions ont été regroupés en un seul document par souci de cohérence et d'efficacité.
13. Sans que cela nuise à leur précision et à la portée des informations qu'ils contiennent, les procès-verbaux du Conseil d'administration et les rapports des commissions devraient consister en un résumé analytique plutôt qu'en une transcription in extenso. Des consignes en ce sens ont été données aux personnes chargées de prendre des notes en séance ainsi qu'aux rédacteurs de compte rendu.

Choix des questions à l'ordre du jour de la Conférence

14. Des améliorations pourraient aussi être apportées à la façon dont le Conseil d'administration choisit les questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence. La

discussion sur ce sujet pendant la plénière du Conseil d'administration prend généralement beaucoup de temps sans pour autant permettre de l'examiner de façon appropriée. Il a été suggéré que tous les groupes pourraient avoir une discussion préalable, de façon que leurs positions respectives soient communiquées au Conseil d'administration à titre préliminaire. Avant d'entamer éventuellement une seconde discussion ou de prendre des décisions, les représentants et les coordonnateurs des différents groupes pourraient s'entretenir en vue de trouver un terrain d'entente. En règle générale, cela concernerait les discussions des sessions du Conseil d'administration du mois de mars, au cours desquelles les décisions effectives concernant l'ordre du jour sont habituellement prises. Le Bureau pourrait être chargé de faciliter cette consultation. Certains ont également estimé qu'au lieu de reporter automatiquement l'examen des questions non retenues à l'année suivante, le Conseil d'administration pourrait indiquer quelles questions devraient être laissées de côté pour l'instant et soumises à nouveau lors de la discussion suivante, et quelles autres, qui nécessitent un peu plus de réflexion ou de recherche, devraient être soumises à nouveau à une date ultérieure.

Rôle et ordre du jour des commissions

- 15.** La principale caractéristique de la structure actuelle du Conseil d'administration est que les commissions se réunissent avant la plénière, arrangement qui s'est avéré judicieux et efficace. Il convient de souligner l'importance des travaux des commissions, qui font partie intégrante des sessions du Conseil d'administration. Les personnes qui participent à ces travaux doivent donc être d'un niveau suffisamment élevé dans la mesure où les questions examinées sont soumises à la plénière pour décision et non pour y être réexaminées. La plénière, en règle générale, ne revient pas sur les questions abordées dans les rapports de ses commissions. La seule exception à cette règle est le rapport du Comité de la liberté syndicale, qui est présenté et discuté devant le Conseil.
- 16.** Il a été envisagé de prévoir des manifestations ou des sujets de discussion susceptibles de susciter l'intérêt de hauts responsables politiques nationaux présents uniquement pendant la dernière semaine du Conseil. Toutefois, dans la mesure où cela pourrait distraire le Conseil d'administration de ses principales fonctions, aucune proposition n'a été retenue.
- 17.** Pour ce qui est du choix des questions à l'ordre du jour des commissions, il a été décidé que le bureau de ces commissions, en concertation avec les coordonnateurs des gouvernements, déterminerait l'ordre du jour de la session suivante avant de quitter Genève. Ces décisions seront prises en fonction du temps disponible et des ressources de traduction. Il va de soi qu'une certaine souplesse est nécessaire pour pouvoir faire face comme il se doit à des questions importantes qui viendraient à être soulevées. Tout changement tardif doit être décidé en concertation avec le bureau de la commission concernée et avec le Conseil d'administration lui-même. Les membres des différents bureaux pourraient décider d'examiner certains sujets une fois plutôt que deux fois par an. Une meilleure planification, définition des priorités et préparation pour la mise au point des ordres du jour des commissions pourrait également empêcher des discussions redondantes.
- 18.** Il a été suggéré que les commissions pourraient planifier plus efficacement leurs travaux si une réunion des membres des bureaux de l'ensemble des commissions était organisée au début de la semaine où celles-ci se réunissent. Elles seraient ainsi mieux informées des questions examinées et, partant, pourraient mieux coordonner leurs travaux et éviter d'éventuels chevauchements. Si cette proposition est, en théorie, intéressante, elle a d'importantes incidences sur le plan pratique et financier, à commencer par la présence des membres des bureaux dès le début des travaux des commissions.

Structure des commissions

19. La structure des commissions et des comités devrait être compatible avec la fonction centrale du Conseil d'administration, à savoir gérer et superviser les principales activités du Bureau. La nécessité pour le Conseil d'administration de traiter comme il se doit l'ensemble des objectifs stratégiques a été soulignée. Exercer une supervision effective implique que la plénière du Conseil d'administration et ses commissions puissent être en mesure de débattre de questions se rapportant aux quatre objectifs stratégiques. A cet égard, certains se sont demandé dans quelle mesure la structure actuelle des commissions permettrait d'examiner des questions se rapportant aux objectifs stratégiques de la protection sociale et du dialogue social. La solution semble résider dans l'extension du mandat de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes aux questions relevant du dialogue social. Des propositions en ce sens seront faites en juin 2005 lorsque le Conseil d'administration établira ses commissions.
20. En ce qui concerne la protection sociale, deux possibilités ont été envisagées: organiser les réunions de la Commission de l'emploi et de la politique sociale suffisamment à l'avance, avec des ordres du jour distincts pour l'emploi et pour la protection sociale, et arrêter les dates des réunions concernant l'une et l'autre de ces questions, ou avoir deux commissions distinctes, l'une pour l'emploi et l'autre pour la protection sociale. Cette deuxième possibilité aurait des incidences, notamment financières, pour le Conseil d'administration. Elle soulève aussi la question de savoir comment les membres du Conseil d'administration et les différents groupes pourraient s'organiser pour participer effectivement aux débats des deux commissions. La Commission de l'emploi et de la protection sociale a décidé, en novembre 2004 et à la présente session, de consacrer deux séances au thème de l'emploi et une troisième séance à celui de la protection sociale.
21. A la présente session, la Sous-commission sur les entreprises multinationales fera une recommandation au Conseil d'administration sur sa composition. Si cette recommandation est approuvée, la nouvelle structure sera mise en œuvre au Conseil d'administration dès juin 2005, pour autant que les réunions prévues puissent être tenues sans augmentation des dépenses générales.
22. Il a également été convenu qu'aucune commission ne devrait se réunir en même temps que la Commission du programme, du budget et de l'administration. Les réunions des autres commissions devront, dans une certaine mesure, se chevaucher, mais il faudra s'efforcer de faire en sorte que l'ordre de ces commissions soit organisé de façon à permettre aux membres du Conseil d'administration et aux petites délégations de participer à tous les débats importants.
23. Des discussions sont en cours au sein de la Commission de la coopération technique sur les travaux de cette commission. Un certain nombre de commentaires, de propositions et de décisions concernant l'IPEC ont par ailleurs été formulés à la suite de l'évaluation de ce programme par le Conseil d'administration. La Commission de la coopération technique examinera le rapport du Comité directeur de l'IPEC au mois de mars et non plus deux fois par an. A l'heure actuelle, le comité directeur, de composition tripartite avec, du côté des gouvernements, des pays donateurs et des pays bénéficiaires, se réunit en novembre. Cette réunion ne fait pas officiellement partie de la session du Conseil d'administration. Précédemment, un rapport oral était présenté à la Commission de la coopération technique à la session de novembre et un rapport écrit au mois de mars. La présentation du rapport oral a été supprimée en novembre 2004.

Regroupement des règles du Conseil d'administration

24. Le Conseil d'administration a en outre demandé au Bureau de formuler des propositions pour l'élaboration d'un texte regroupant les règles et les pratiques concernant la composition, les structures et les procédures du Conseil d'administration, qui, pour l'heure, font l'objet de plusieurs textes. Certaines de ces règles sont issues de pratiques de longue date ou d'accords qui ne sont énoncés dans aucun texte juridique (répartition régionale des sièges au sein du groupe gouvernemental, limites dans lesquelles les rapports des commissions et comités peuvent être examinés par le Conseil d'administration, rôle du bureau du Conseil d'administration, etc.), mais dispersés dans un certain nombre de documents ou de décisions de la Conférence ou du Conseil d'administration. D'autres figurent dans le Règlement du Conseil d'administration ou dans d'autres textes réglementaires (c'est le cas des règles régissant les réclamations présentées au titre de l'article 24 de la Constitution de l'OIT ou des règles de procédure du Comité de la liberté syndicale). En outre, certains de ces textes juridiques ne sont pas complets et, parfois, les procédures sont déterminées par analogie (par exemple, la procédure concernant les commissions du Conseil d'administration, car seule la procédure de la Commission du programme, du budget et de l'administration fait l'objet de dispositions expresses). Le Conseil d'administration a choisi de regrouper tous ces éléments en un texte unique plutôt que de codifier les pratiques établies en les intégrant dans son Règlement. Cette tâche a été confiée à la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail.

Une meilleure interaction entre les groupes

25. Les partenaires sociaux ont accueilli avec satisfaction la volonté exprimée par le groupe gouvernemental d'être plus actif en tant que groupe. Le groupe gouvernemental, y compris les groupes régionaux, a manifesté le désir de participer de façon plus efficace aux travaux du Conseil d'administration, qu'il s'agisse de la préparation des sessions ou de la prise de décisions pendant le Conseil. Il a récemment décidé de se réunir avant les commissions, c'est-à-dire le lundi de la semaine durant laquelle les commissions se réunissent, puis, comme de coutume, la semaine suivante. La communication entre le groupe gouvernemental, le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs a été améliorée grâce à des réunions auxquelles participent les représentants des deux groupes non gouvernementaux, les membres du bureau du groupe gouvernemental et les coordonnateurs régionaux.

26. *Le Conseil d'administration voudra sans doute prendre note de ces améliorations du fonctionnement du Conseil d'administration et prier le Directeur général de poursuivre leur mise en œuvre, en tenant compte des vues qui pourraient être exprimées ultérieurement à ce sujet.*

Genève, le 7 février 2005.

Point appelant une décision: paragraphe 26.