



## POUR INFORMATION

### QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Composition du Conseil d'administration

### Critères de représentation géographique et de pays au sein du Conseil d'administration

#### Historique

1. A sa 299<sup>e</sup> session (juin 2007), le Conseil d'administration avait demandé au Directeur général d'établir pour information un «document détaillé sur la question des critères de représentation géographique et de pays au sein du Conseil d'administration»<sup>1</sup>. Comme l'a indiqué la Conseillère juridique lors de cette session, il convient de faire le point de la situation actuelle en examinant son origine historique.
2. Cette requête découlait d'une résolution adoptée par la onzième Réunion régionale africaine qui s'est tenue à Addis-Abeba du 24 au 27 avril 2007, lors de laquelle les participants ont entre autres demandé que des mesures urgentes soient prises pour garantir que la représentation de l'Afrique corresponde à son importance numérique et stratégique au sein de l'Organisation internationale du Travail<sup>2</sup>.

## Composition du Conseil d'administration

3. L'article 7 de la Constitution de l'Organisation prévoit que le Conseil d'administration est composé de 56 personnes, dont 28 représentant les gouvernements, 14 représentant les employeurs et 14 représentant les travailleurs. Ces personnes sont généralement appelées les membres titulaires. Sur les 28 membres titulaires représentant les gouvernements, dix sont nommés par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable. Les 18 autres membres gouvernementaux titulaires du Conseil d'administration sont nommés par les membres gouvernementaux sélectionnés par le collège électoral gouvernemental,

<sup>1</sup> Document GB.299/5, paragr. 4.

<sup>2</sup> Le rapport complet de cette réunion figure dans un document soumis au Conseil d'administration à sa présente session (document GB.300/6); à ce document est annexée la résolution concernant la représentation de l'Afrique au Conseil d'administration du Bureau international du Travail adoptée par la onzième Réunion régionale africaine.

qui est composé de l'ensemble des délégués gouvernementaux à la Conférence internationale du Travail, à l'exception de ceux des dix Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable (voir l'article 49 du Règlement de la Conférence internationale du Travail).

4. En outre, comme prévu à l'article 1.1.1 du Règlement du Conseil d'administration et aux articles 49, paragraphe 4, et 50, paragraphe 2, du Règlement de la Conférence, le Conseil compte 66 membres adjoints. Ainsi, le nombre total de membres du Conseil d'administration est actuellement de 122 (56 membres titulaires et 66 membres adjoints). Le collège électoral gouvernemental sélectionne 28 autres membres (autres que ceux déjà désignés) qui sont habilités à désigner des membres adjoints, et les employeurs et les travailleurs désignent chacun 19 autres membres adjoints. Les règles applicables aux membres adjoints figurent aux articles 1.5.1 à 1.5.5 du Règlement du Conseil d'administration.
5. Les 14 membres titulaires et les 19 membres adjoints représentant les employeurs sont élus par le collège électoral des employeurs, qui est composé de tous les délégués employeurs à la Conférence, et les 14 membres titulaires et les 19 membres adjoints représentant les travailleurs sont élus par le collège électoral des travailleurs, qui est composé de tous les délégués travailleurs à la Conférence. La méthode de sélection utilisée par ces groupes est définie à la section G du Règlement de la Conférence et aux articles 1.4.2 à 1.4.5 du Règlement du Conseil d'administration.

## Evolution dans le temps

6. La composition du Conseil d'administration a varié au fil des ans. La présente composition, à savoir 56 membres titulaires et 66 membres adjoints, découle des dispositions de la Constitution et d'une modification du Règlement de la Conférence adopté par la Conférence internationale du Travail à sa 82<sup>e</sup> session (1995). L'idée d'élargir la composition du Conseil d'administration apparaît pour la première fois dans un instrument d'amendement à la Constitution de l'OIT, qui a été adopté par la Conférence en 1986 mais qui n'est pas encore entré en vigueur<sup>3</sup>. Lorsqu'il est apparu que cet instrument n'atteindrait probablement pas rapidement le nombre de ratifications nécessaire, la Conférence, à sa session de 1995, après avoir examiné un certain nombre de mesures conservatoires, a modifié le Règlement de la Conférence pour permettre l'élection de membres adjoints et une répartition régionale des sièges de membres titulaires et de membres adjoints qui tiennent compte dans la mesure du possible de la partie de l'amendement de 1986 relative à la composition du groupe gouvernemental. La composition actuelle du Conseil d'administration découle de cette modification.
7. L'instrument d'amendement adopté par la Conférence en 1986 devrait, en entrant en vigueur, modifier divers articles de la Constitution de l'OIT<sup>4</sup>. Pour ce qui nous intéresse, les dispositions concernées portent sur la composition et la gouvernance du Conseil d'administration du Bureau international du Travail. En particulier, si l'instrument d'amendement de la Constitution devait entrer en vigueur, il modifierait la composition du

<sup>3</sup> Voir les articles 49 et 50 du Règlement de la Conférence internationale du Travail.

<sup>4</sup> Le texte intégral de l'instrument d'amendement et des propositions de modification du Règlement de la Conférence et du Règlement du Conseil d'administration qui l'accompagnaient figure dans le *Compte rendu provisoire* n° 3, annexe, Conférence internationale du Travail, 72<sup>e</sup> session (1986). L'instrument d'amendement, tel qu'il a été publié au *Bulletin officiel*, est reproduit aux adresses suivantes: [www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/amend/1986e.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/amend/1986e.pdf) et [www.ilo.org/public/french/bureau/leg/download/amend/1986f.pdf](http://www.ilo.org/public/french/bureau/leg/download/amend/1986f.pdf).

Conseil d'administration, qui passerait à 112 membres (56 membres gouvernementaux, 28 membres employeurs et 28 membres travailleurs, tous «titulaires»). En outre, l'actuelle disposition constitutionnelle, qui réserve, au sein du Conseil d'administration, des sièges à dix personnes nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable, serait modifiée de la manière suivante (projet d'article 7, paragraphe 2):

2. Il [le Conseil d'administration] devra être composé de manière à être aussi représentatif que possible en tenant compte des différents intérêts géographiques, économiques et sociaux au sein des trois groupes qui le constituent, sans toutefois qu'il soit porté atteinte à l'autonomie reconnue de ces groupes.

8. A la lumière de la situation de 1986, sur les 56 sièges réservés aux gouvernements, 54 seraient répartis entre quatre régions géographiques (à savoir l'Afrique, l'Amérique, l'Asie et l'Europe), selon une pondération fondée sur le nombre d'Etats Membres que compte la région, sa population totale et son activité économique mesurées par les indices appropriés (produit national brut ou contribution au budget de l'Organisation), chaque région obtenant au moins 12 sièges et au plus 15 sièges. Pour l'Europe, deux collèges électoraux sont prévus. L'un des deux sièges restants serait attribué à tour de rôle à l'Afrique et à l'Amérique, et l'autre tantôt à l'Europe tantôt à l'Asie (voir l'article 7, paragraphe 3 a), tel qu'il pourrait être amendé par l'instrument de 1986).
9. Pour entrer en vigueur, l'instrument d'amendement de 1986 doit être ratifié ou accepté par les deux tiers des Etats Membres de l'OIT, dont au moins cinq des dix Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable. En septembre 2007, 89 pays avaient ratifié ou accepté l'instrument, dont deux (l'Inde et l'Italie) font partie des pays ayant l'importance industrielle la plus considérable. L'OIT comptant 181 Etats Membres, 121 ratifications (dont trois émanant de l'Allemagne, du Brésil, de la Chine, des Etats-Unis, de la France, du Japon, du Royaume-Uni ou de la Fédération de Russie) seraient requises pour que l'amendement entre en vigueur.
10. Si l'amendement de 1986 devait entrer en vigueur, les membres adjoints n'auraient plus de raison d'être, et il conviendrait de modifier en conséquence le Règlement de la Conférence et celui du Conseil d'administration.

## **Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable et critères applicables à leur désignation**

11. En ce qui concerne la détermination des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, l'article 7, paragraphe 3, de la Constitution pose les règles suivantes:

Le Conseil d'administration déterminera, chaque fois qu'il y aura lieu, quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable et établira des règles en vue d'assurer l'examen, par un comité impartial, de toutes questions relatives à la désignation des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable avant que le Conseil d'administration ne prenne une décision à cet égard. Tout appel formé par un Membre contre la déclaration du Conseil d'administration arrêtant quels sont les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable sera tranché par la Conférence, mais un appel interjeté devant la Conférence ne suspendra pas l'application de la déclaration tant que la Conférence ne sera pas prononcée.

12. L'article 1.3.1 du Règlement du Conseil d'administration dispose que: «le Conseil d'administration ne prend aucune décision au sujet de toutes questions relatives à la détermination des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, à moins que la question de la modification de la liste de ces Membres ne fasse l'objet d'un point

distinct de l'ordre du jour de la session et que le Conseil ne soit saisi d'un rapport de son bureau portant sur la question qu'il s'agit de décider». L'article 1.3.2 du même règlement dispose par ailleurs qu'«avant de recommander au Conseil d'administration une modification quelconque à la liste des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable, le bureau du Conseil doit obtenir l'avis d'un comité nommé par le Conseil d'administration et comprenant des experts compétents pour fournir des avis au sujet des critères les plus appropriés pour mesurer l'importance industrielle et au sujet de l'importance industrielle relative des différents Etats, établie sur la base de ces critères».

13. A l'origine, les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable nommaient huit des membres du Conseil d'administration, comme prévu à l'article 393 du Traité de Versailles<sup>5</sup>. Ce nombre est resté inchangé de 1919 à 1954, où il est passé à 10, suite à l'entrée en vigueur d'un amendement à la Constitution adopté par la Conférence à sa 36<sup>e</sup> session (1953).
14. La liste des Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable a été révisée à plusieurs reprises par le Conseil d'administration. Depuis 1935, ce dernier a suivi le principe selon lequel il s'occuperait de cette question «chaque fois que se produit un fait nouveau appréciable ou à la demande d'un Etat qui se croit en droit de réclamer l'une des huit places»<sup>6</sup>.
15. Les huit premiers pays à avoir été désignés comme Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable (première session de la Conférence (Washington, DC, 29 octobre - 29 novembre 1919)) ont été l'Allemagne, la Belgique, le Danemark (en attendant la désignation des Etats-Unis), la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni<sup>7</sup> et la Suisse. Ces désignations ont été effectuées par le comité d'organisation de la Conférence de 1919 sur la base de plusieurs critères: population industrielle au sens strict et rapport entre cette dernière et la population totale; nombre de chevaux-vapeur (total et par habitant); longueur du réseau ferré (totale et au kilomètre carré); tonnage de la marine marchande.
16. Plusieurs Membres (Canada, Inde, Pays-Bas<sup>8</sup>, Pologne et Suède) se sont élevés contre la décision du comité d'organisation. L'Inde a officiellement soumis la question au Conseil de la Société des Nations, qui l'a examinée entre 1920 et 1922.
17. L'une des principales questions à clarifier avant la désignation des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable a été la définition de l'expression elle-même. Un mémorandum soumis officiellement à la Société des Nations en 1922 faisait valoir que, compte tenu des déclarations figurant dans les travaux préparatoires du Traité de Versailles ainsi que de l'objet du Conseil d'administration, «les Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, dans le sens de l'article 393, sont ceux qui présentent l'importance la

<sup>5</sup> Le texte original du Traité de Versailles prévoyait également que toute question concernant la détermination des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable devait être tranchée par le Conseil de la Société des Nations. Cette règle est restée en vigueur jusqu'à la modification apportée en 1946 à la Constitution de l'OIT.

<sup>6</sup> Voir les procès-verbaux de la 69<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (29 janvier - 2 février 1935), p. 44 et suiv., et les procès-verbaux des quatrième et cinquième séances et de la première partie (privée) de la neuvième séance de la 69<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (29 janvier - 2 février 1935), p. 34.

<sup>7</sup> Sous le nom de «Grande-Bretagne».

<sup>8</sup> Sous le nom de «Hollande».

plus grande au point de vue de la réglementation des rapports entre le capital et le travail»<sup>9</sup>.

18. L'adjectif «industrielle» a également exigé une clarification. Sa signification, tel qu'il a été utilisé dans le Traité de Versailles, et notamment dans son article 393, a été examinée par la Cour permanente de justice internationale dans le cadre de son avis consultatif n° 2 du 12 août 1922. Dans cet avis, la Cour permanente a conclu que l'adjectif «industrielle» devait être interprété au sens large et s'appliquer aux divers secteurs productifs<sup>10</sup>.
19. Au cours de l'entre-deux-guerres, la liste des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable a été modifiée à quatre reprises: la première fois en 1922, deux fois en 1935, et enfin en 1940. La première modification, qui a pris effet lors de la 17<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (janvier-février 1923), a consisté à remplacer le Danemark et la Suisse par le Canada et l'Inde. A la 70<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (avril 1935), la Belgique et le Canada ont été remplacés par les Etats-Unis et l'Union soviétique. Le Canada a toutefois été réintégré en tant qu'Etat ayant l'importance industrielle la plus considérable lors de la 73<sup>e</sup> session du Conseil (octobre 1935), suite au retrait de l'Allemagne de l'OIT. En 1940, en raison du retrait de l'Italie et de l'Union soviétique, la Belgique et les Pays-Bas ont été inscrits sur la liste.
20. Depuis la Seconde guerre mondiale, la question des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable a été examinée à neuf reprises et la liste modifiée six fois: en 1944, 1948, 1954, 1978, 1980 et 1983. En 1944, la Chine a été ajoutée à la liste afin de pourvoir le siège laissé vacant par le Japon en 1940. En juin 1948, le Brésil a remplacé les Pays-Bas. En décembre 1948, il a été décidé que l'Italie serait inscrite sur la liste et que la Belgique en serait retirée. En 1954, lorsque le nombre de Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable a été fixé à 10, la République fédérale d'Allemagne, le Japon et l'Union soviétique ont été inscrits sur la liste et le Brésil en a été retiré. Deux vérifications effectuées en mars 1963 et mars 1969 n'ont entraîné aucune modification de la composition du Conseil d'administration. En 1978, suite au retrait des Etats-Unis de l'OIT, le Brésil a été inscrit sur la liste. En 1980, suite à leur retour au sein de l'Organisation, les Etats-Unis ont été à nouveau désignés comme Membre ayant l'importance industrielle la plus considérable.
21. La composition du Conseil d'administration a été révisée pour la dernière fois en 1983, suite à la décision de la Chine de reprendre sa participation active à l'Organisation<sup>11</sup>. A part le fait qu'en 1992 la Russie a succédé à l'URSS en tant que Membre de l'OIT<sup>12</sup>, la liste des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable est par la suite restée inchangée: Allemagne, Brésil, Chine, Etats-Unis, France, Inde, Italie, Japon, Royaume-Uni et Russie (ces Etats sont toujours et exclusivement énumérés dans l'ordre alphabétique).

<sup>9</sup> Voir le rapport de la Commission chargée de rechercher les critères à adopter en vue de la désignation des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable, C.410.M.316 1922. V., p. 10 et suiv., et notamment p. 12 (de la version anglaise).

<sup>10</sup> Cour permanente de justice internationale, *Avis consultatif du 12 août 1922 (y compris le texte de la déclaration du juge Weiss)*, série B, dossier F. a. II.

<sup>11</sup> Document GB.222/3/9.

<sup>12</sup> Document GB.252/16/12.

22. Après la première élection de membres gouvernementaux au sein du Conseil d'administration<sup>13</sup>, les critères de détermination des Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable ont été définis à chaque fois par un comité d'experts impartial désigné par le Conseil d'administration. La considération essentielle qui a inspiré la détermination de la composition du comité d'experts «a toujours été d'avoir recours à des autorités statistiques du plus haut niveau, tout en ne faisant figurer dans le comité personne qui provienne d'Etats susceptibles de se trouver soit juste au-dessus soit juste au-dessous de la ligne de démarcation entre un Etat ayant l'importance industrielle la plus considérable et les autres pays»<sup>14</sup>.
23. Au cours de la période qui a suivi la Seconde guerre mondiale, plusieurs critères ont été retenus aux fins de la détermination des Etats en question, par exemple la contribution au budget de l'OIT, le revenu national, le commerce extérieur et la population active. Ces critères ont souvent été combinés, chacun étant affecté d'un coefficient de pondération relatif<sup>15</sup>. Par exemple, le critère de la contribution au budget de l'OIT a été abandonné en 1978 et les critères du revenu national et de la population active ont été remplacés par un critère unique en 1983: le produit intérieur brut – PIB (ou le produit national brut – PNB), calculé sur la base de prix internationaux constants<sup>16</sup>. Notant que l'importance économique est une notion différente du bien-être économique, le comité d'experts impartial désigné par le Conseil d'administration a estimé que ce critère unique permettait de mesurer la valeur totale des biens et services produits par un pays pendant une année, et que des statistiques comparables du PIB ou du PNB constituaient une base suffisante pour déterminer les Membres ayant l'importance industrielle la plus considérable. Lorsque le bureau du Conseil d'administration a présenté à ce dernier le rapport du comité d'experts, il a fait observer au Conseil d'administration que ce document était essentiellement fondé sur les travaux du Projet de comparaison internationale publié en 1982 et que les données disponibles tenaient dûment compte de la taille de la population active des pays telle qu'elle ressort de leur PIB, si bien qu'il n'était plus nécessaire d'examiner séparément les statistiques sur la main-d'œuvre comme l'avaient fait les précédents comités.

## Répartition actuelle des sièges gouvernementaux au sein du Conseil d'administration

24. Le tableau ci-après montre la répartition régionale actuelle des sièges gouvernementaux, en distinguant les sièges non électifs (membres gouvernementaux des pays ayant l'importance industrielle la plus considérable) et les sièges électifs<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Au cours de cette élection, les délégués gouvernementaux à la Conférence ont désigné l'Argentine, le Canada, l'Espagne et la Pologne en plus des huit Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable dont la liste figure au paragraphe 15 ci-dessus. Voir le compte rendu de la première session de la Conférence internationale du Travail, 19<sup>e</sup> séance, 25 nov. 1919, pp. 128 et 129.

<sup>14</sup> Procès-verbaux de la 172<sup>e</sup> session du Conseil d'administration (mai-juin 1968), p. 41.

<sup>15</sup> Document GB.213/2/11.

<sup>16</sup> Document GB.222/3/9.

<sup>17</sup> Ce tableau, présenté à toutes fins utiles, figure également dans un document du BIT intitulé *Recueil de règles applicables au Conseil d'administration du Bureau international du Travail*, Genève, 2006, p. 4.

Régions	Titulaires		Adjoints	Total
	Non électifs	Electifs		
Afrique *	0	6	7	13
Amériques *	2	5	6	13
Asie	3	4	8	15
Europe	5	3	7	16
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>56</b>

\* L'Afrique et les Amériques se partagent un siège flottant d'adjoint attribué à tour de rôle pour chaque mandat du Conseil d'administration. Ce siège a été attribué au groupe des Amériques pour la période 2005-2008 et reviendra au groupe africain pour le mandat 2008-2011.

- 25.** Les procédures régissant les élections au Conseil d'administration qui se tiendront au cours de la 97<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail (2008) figurent dans la section G du Règlement de la Conférence.

Genève, le 4 octobre 2007.

*Document soumis pour information.*