

**POUR DÉCISION**

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Fonctionnement des organes directeurs**La Conférence internationale du Travail****Introduction**

1. Au cours des dernières années, le Conseil d'administration a fréquemment examiné des propositions visant à améliorer le fonctionnement de la Conférence internationale du Travail. La forme que revêt actuellement la Conférence est le fruit de constantes adaptations tenant compte des objectifs voulus et des besoins exprimés par les mandants, de même que des contraintes financières. Ainsi, le temps consacré à la plénière a été réduit de plus d'une semaine au cours des quinze dernières années et celui consacré aux commissions techniques de quelques jours. Beaucoup des améliorations proposées qui ont été appuyées dans les débats plus récents ont aussi été appliquées par le Bureau ultérieurement. Un rapport d'activité a été soumis au Conseil d'administration à sa 292^e session (mars 2005) ¹.

Principales fonctions de la Conférence internationale du Travail

2. Les fonctions de la Conférence sont au nombre de cinq: constitutionnelle, politique, technique, tribune et rencontres. Certaines tirent leur origine de la Constitution, d'autres du Règlement de la Conférence, d'autres encore découlent de la pratique.
 - *Fonction constitutionnelle*: il s'agit pour l'essentiel des décisions que la Conférence doit prendre concernant l'élection des membres du Conseil d'administration (une demi-journée tous les trois ans), le vote du budget (tous les deux ans), les votes autorisant un Membre à recouvrer son droit de vote et les votes relatifs à l'adoption des conventions et recommandations. Cette fonction s'accomplit en général la dernière semaine de la Conférence, à l'exception du vote pour l'élection des membres du Conseil.
 - *Fonction politique*: elle regroupe des tâches relatives au fonctionnement de l'Organisation (discussion du rapport du Président du Conseil d'administration, dont le but est de permettre à tous les Membres de s'exprimer sur les orientations de

¹ Document GB.292/3/1.

l'Organisation), à l'examen de questions portant «sur un thème de politique sociale présentant un caractère d'actualité qui sera choisi par le Directeur général» (Règlement, art. 12.2), à l'adoption de résolutions sur des questions ne se rapportant pas à l'ordre du jour ou à d'autres questions qui peuvent être demandées par la Conférence pour faire l'objet de rapports annuels. Ces fonctions peuvent être remplies par la plénière (rapports du Président du Conseil d'administration et du Directeur général), par des commissions ad hoc (Commission des résolutions) ou permanentes (Commission de l'application des normes, Commission de proposition) ou par d'autres moyens (réunions tripartites de haut niveau).

- *Fonction technique*: cette fonction regroupe les activités nécessaires à l'organisation des travaux de la Conférence (Commission de proposition et son bureau), celles de certaines commissions permanentes (NORMES, FINANCES) et celles des commissions techniques de la Conférence (adoption de normes, approche intégrée, discussion générale) ou de certaines réunions de la plénière (examen du rapport global). Ces fonctions exigent des travaux relativement longs et intensifs en amont (de 16 à 30 mois afin de permettre une consultation aussi large que possible pour la préparation des normes, 15 mois pour le budget) et une certaine durée pendant la Conférence (une trentaine d'heures par année pour l'élaboration du texte d'une convention).
 - *Fonction de tribune*: la parole, limitée à cinq minutes, est libre pour tout délégué ou conseiller dûment autorisé, qu'il soit ministre, représentant d'un Etat Membre, travailleur ou employeur, en séance plénière. Les nombreuses critiques sur la plénière ne semblent pas avoir d'effet sur le nombre d'orateurs (environ 400) demandant à s'inscrire, et rares sont les Etats dont un représentant ne fait pas usage de ce droit. La partie de la plénière consacrée à cette fonction a été réduite à une semaine, dont il faut retrancher le temps consacré aux séances protocolaires (visite de chefs d'Etat et de gouvernement et autres dignitaires) et à la séance spéciale consacrée à l'examen du rapport global.
 - *Fonction de rencontres*: le nombre de réunions demandées par les groupes régionaux ne cesse de croître. La Conférence est l'occasion pour les délégués de se rencontrer au niveau national, régional ou international, ce qui facilite l'action de l'Organisation, notamment pour la préparation de projets de coopération technique. La réduction de la durée globale de la Conférence en 1994 a eu pour effet de limiter sensiblement le temps consacré à cette fonction qui, pour ne pas être prévue par les textes, n'en est pas moins importante dans la pratique.
3. Toute discussion sur de possibles améliorations de la structure et du fonctionnement de la Conférence doit prendre en considération les fonctions décrites ci-dessus et les outils qui permettent de les remplir. Si ces fonctions sont relativement distinctes, elles sont interdépendantes. Un changement dans les moyens mis en œuvre pour remplir une fonction aura des répercussions sur une autre fonction, voire sur toutes. Par ailleurs, il y a lieu de noter que ces fonctions ne se déroulent pas toutes pendant la durée entière de la Conférence.

Débats de la 93^e session de la Conférence internationale du Travail

4. Le rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail² de juin 2005 a cherché à donner un nouvel élan à la discussion portant sur les améliorations à apporter à la Conférence. Les 33 orateurs qui sont intervenus durant la discussion plénière ont abordé des questions liées à la structure et au fonctionnement de la Conférence. L'annexe jointe au présent document propose une synthèse des principales idées qui ont été avancées lors de ce débat et les met en perspective en attirant l'attention sur d'autres questions du même ordre qui n'ont pas encore fait l'objet d'un examen détaillé.

Consultations informelles engagées en septembre

5. Des consultations informelles ont été engagées avec les représentants des groupes des employeurs, des travailleurs et des gouvernements du Conseil d'administration en septembre 2005. Ces consultations informelles ont confirmé que l'intérêt permanent que le Conseil d'administration porte à cette question témoigne de sa volonté de veiller à ce que la Conférence soit en prise avec l'actualité, remplisse ses obligations constitutionnelles, réunisse des participants de haut niveau, promeuve les objectifs de l'Organisation et agisse avec efficacité dans tous ces domaines.
6. D'autres propositions ont été faites au cours de ces consultations et notamment les suivantes:
 - Les thèmes retenus par le Conseil d'administration lors de ses travaux annuels pourraient être présentés sur une base tripartite à la Conférence pour être examinés de manière approfondie.
 - Des tables rondes devraient être plus fréquemment organisées lors des séances plénières de la Conférence.
 - Le Conseil d'administration pourrait, pendant la session de novembre ou la session de mars précédant chaque Conférence, décider d'un sujet pouvant faire l'objet d'une discussion de haut niveau éventuellement dans le cadre d'un débat d'experts spécialement organisé.

Prochaines étapes

7. La réforme de la Conférence est en cours. Il ressort clairement des discussions que de nombreux domaines doivent être approfondis. Le Conseil d'administration devrait désormais examiner comment progresser sur ces questions. Des inquiétudes ont été exprimées quant au fait qu'il n'existe aucun mécanisme à même de permettre une discussion d'ensemble sur les propositions. Il ne serait guère judicieux d'examiner ces propositions au coup par coup. Pendant les consultations informelles qui ont réuni les employeurs, les travailleurs et les coordinateurs régionaux en septembre 2005, il a été proposé d'instituer un groupe de travail tripartite restreint au sein du Conseil

² Introduction du Directeur général à la Conférence internationale du Travail: *Consolider les progrès et aller de l'avant.*

d'administration (comprenant cinq représentants de chacun des groupes) qui mènerait ses travaux pendant la semaine où se réunissent les commissions du Conseil.

8. Si le Conseil d'administration désire instituer un tel groupe de travail, il doit en préciser la composition et le mode de fonctionnement. Etant donné qu'il émane du Conseil d'administration, ce groupe ne saurait être constitué que de membres du Conseil. Afin de réduire au minimum les coûts supplémentaires, le groupe de travail ne devrait mener ses travaux que pendant une journée et seulement pendant la semaine où se réunissent les commissions du Conseil. Ce surcoût, à imputer à des frais supplémentaires d'interprétation pendant la réunion du Conseil d'administration, ne devrait pas dépasser 9 000 dollars. Le groupe serait chargé d'examiner les améliorations suggérées dans le présent document et l'annexe jointe, d'étudier les autres propositions des gouvernements, des employeurs et des travailleurs et de soumettre des propositions au Conseil d'administration.

9. *Le Conseil d'administration voudra sans doute décider d'instituer en son sein un groupe de travail restreint (comprenant cinq représentants de chacun des groupes) qui mènerait ses travaux pendant la semaine de réunion des commissions, lors de sa 295^e session (mars 2006). Ce groupe serait chargé d'élaborer des recommandations sur les améliorations possibles de la structure et du fonctionnement de la Conférence internationale du Travail, lesquelles seraient présentées lors de la 297^e session du Conseil d'administration, en novembre 2006.*

Genève, le 19 octobre 2005.

Point appelant une décision: paragraphe 9.

Annexe

Résumé de la discussion de la session de juin 2005 de la Conférence internationale du Travail sur les améliorations à apporter à la structure et au fonctionnement de la Conférence

Déclarations générales de principe

1. Un certain nombre d'orateurs ont insisté sur les qualités qu'ils souhaitent voir renforcer dans tout examen du mode de fonctionnement de la Conférence. Des déclarations générales ont été faites, par exemple sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la Conférence, d'être plus efficaces et productifs et de moderniser la Conférence.
2. Ils ont toutefois ajouté que la réforme des structures de direction devrait être programmée, et ne pas se limiter à des actions ponctuelles. Toutes les questions qui touchent au développement de l'Organisation doivent être traitées de manière stratégique. Les intervenants ont insisté sur la nécessité de faire preuve de créativité en tenant compte des valeurs de l'Organisation, de sa vision stratégique et de l'objectif de ses organes directeurs.

Propositions spécifiques

3. Un certain nombre d'orateurs se sont prononcés en faveur d'une Conférence plus courte, contrairement à d'autres qui ont souligné la nécessité de laisser aux différentes commissions de la Conférence le temps requis pour mener leurs travaux, l'efficacité ne devant pas être le seul critère. Selon ces derniers, la charge de travail des commissions ne permet en aucun cas de réduire la durée de la Conférence.
4. Une meilleure préparation avant les réunions des commissions, avec, si possible, des discussions préliminaires sur les thèmes abordés, pourrait rejaillir non seulement sur la durée des réunions des commissions, mais aussi sur la qualité de leurs travaux et conclusions. Cependant, alors que chaque gouvernement peut mener les préparatifs de son côté, il n'en va pas de même pour les groupes d'employeurs et de travailleurs d'une commission, qui ne peuvent le faire qu'en se réunissant. D'où la nécessité d'avoir des réunions de groupe approfondies le premier jour de la Conférence. Au lieu de considérer cela comme une perte de temps, il faudrait y voir au contraire un investissement en vue d'une plus grande efficacité des travaux des différentes commissions. Comme cela s'est fait récemment, par exemple au sein de la Commission du secteur de la pêche, les membres gouvernementaux des commissions techniques pourraient en profiter pour se réunir afin de mieux comprendre leurs positions respectives et de trouver un terrain d'entente.
5. Le rapport du Directeur général à la Conférence et le rapport du Président du Conseil d'administration constituent la principale question de l'ordre du jour qu'abordent les déclarations en plénière. Ces déclarations sont en fait des discours écrits portant sur différents thèmes, et qui sont lus en plénière dans un ordre préétabli. Rares sont les intervenants qui restent dans la salle pendant toute la durée de la plénière. D'où les propositions qui ont été faites pour avoir des débats en plénière plus interactifs, sous forme de débats publics, par exemple. Il faut reconnaître cependant que les déclarations en plénière sont pour les intervenants une occasion unique de faire connaître leur point de vue librement à d'autres participants au niveau international le plus élevé, et sur tout problème pertinent qu'ils peuvent rencontrer au niveau national.

6. Les débats en plénière sont d'autant plus importants que la Conférence internationale du Travail apparaît comme l'instance où les gouvernements et leurs partenaires sociaux du monde entier se retrouvent et apportent leur sagesse et leurs expériences, et c'est le lieu où l'on débat de l'avenir du monde du travail. C'est donc une occasion à ne pas rater. Il faudrait donc essayer plutôt de trouver le moyen de conjuguer le concept de discours prononcés par les participants et celui de débat interactif. Tous les délégués auraient ainsi le droit de s'adresser à la Conférence, mais la plénière y gagnerait en importance en tant que lieu d'échanges de vues et de débats de haut niveau.
7. Selon les intervenants, l'utilité et la pertinence des déclarations faites en plénière dépendent également du type et de la nature des rapports soumis par le Directeur général et par le Président du Conseil d'administration, et en particulier des points qu'ils proposent en vue d'une discussion. Il est vrai que ces rapports devraient être aussi succincts que possible, mais leur teneur est plus importante que leur longueur.
8. Cela soulève la question de la fréquence des discussions en plénière, autrement dit de la nécessité de prévoir des discours en plénière chaque année. De par la Constitution, la Conférence internationale du Travail doit se tenir au moins une fois par an. Certains intervenants ont proposé de fractionner la Conférence en une session pleine et entière ayant la même durée que la Conférence actuelle, à tenir tous les deux ou trois ans, et en conférences plus courtes qui auraient lieu entre deux sessions et qui permettraient aux commissions techniques de se réunir afin de préparer les questions proposées pour action normative ou discussion générale.
9. Une autre proposition du même genre a été faite consistant à tenir, à titre expérimental, une session plénière complète de la Conférence tous les deux ans, en alternance avec une conférence technique. Pendant l'année de la conférence technique, deux ou plusieurs commissions rédigerait des normes si nécessaire; la Commission de l'application des normes se réunirait, et une discussion aurait lieu sur le suivi de la Déclaration de l'OIT. L'année suivante, la session plénière complète de la Conférence adopterait les projets de normes ainsi que le programme et budget, et accueillerait aussi des discussions générales organisées de préférence selon une approche intégrée et des modalités de débat interactif.
10. Une troisième formule de séquençage des conférences propose de ramener la Conférence à deux semaines, et de consacrer la première semaine à l'examen des questions générales, et la deuxième aux propositions spécifiques portant sur les normes, tout en étalant les activités normatives sur une période de trois ans afin de leur consacrer tout le temps nécessaire.
11. Une quatrième proposition consisterait à tenir des conférences régionales annuelles organisées par les bureaux régionaux ou sous-régionaux, et une Conférence mondiale tous les deux ou trois ans. A ce séquençage de la Conférence pourrait ensuite s'ajouter le renforcement du rôle des réunions régionales dans les années intermédiaires.
12. Certains pensent que, même si la fréquence des sessions de la Conférence internationale du Travail n'est pas modifiée, il serait bon d'examiner le rôle et la structure des réunions régionales, lesquelles, ces dernières années, ont souffert d'avoir été écourtées, essentiellement pour des raisons budgétaires. Cependant, avec la décentralisation des services offerts aux mandants, les structures régionales de l'OIT bénéficient de plus en plus des priorités et des orientations discutées lors des réunions régionales. Si l'on veut améliorer l'utilisation de ces réunions, on doit revoir leur organisation et réfléchir au type et à la nature des sujets à inscrire à leur ordre du jour.
13. Les réunions régionales, qui ont succédé aux conférences régionales, sont, elles aussi, d'une très grande importance, dans la mesure où elles rassemblent un grand nombre de

participants d'une région. Elles permettent de faire connaître l'OIT et ses objectifs, et de renforcer et promouvoir la participation de tous les gouvernements et représentants d'employeurs et de travailleurs de la région, à la direction de l'OIT et à l'élaboration des thèmes techniques. De fait, précédemment, les conférences régionales servaient également d'étape préparatoire du processus d'élaboration des normes.

- 14.** En ce qui concerne le nombre des commissions de la Conférence, certaines propositions favorisent une session plus concentrée et un nombre réduit de questions à l'ordre du jour. L'argument est que la réduction du nombre des commissions permettrait de faire des économies et d'améliorer l'efficacité générale. Il est donc utile de rappeler la nature de chacune des commissions de la Conférence.

a) Commissions permanentes

- *La Commission de proposition* est nécessaire au fonctionnement de la Conférence et se réunit de manière à épargner le plus possible le temps des participants et les ressources de la Conférence. Elle peut être convoquée pour tout motif imprévu.
- *La Commission de vérification des pouvoirs*, composée de trois membres, travaille efficacement et à faible coût.
- *La Commission des résolutions*: l'un des orateurs s'est prononcé en faveur de son abolition, en faisant valoir qu'elle n'apporte plus de véritable valeur ajoutée aux travaux de l'OIT, et a proposé de prévoir d'autres moyens pour tout délégué d'exercer le droit démocratique de soumettre des résolutions de fond à la Conférence. Un contre-argument a été avancé, à savoir que la Commission des résolutions offre aux participants une tribune internationale de haut niveau, leur permettant de recueillir un soutien international pour toute question d'actualité dont il n'est pas prévu de débattre à la Conférence, et pour laquelle on peut désirer un suivi. Cette commission se réunit une année sur deux.
- *La Commission des finances* assume une fonction essentielle pour l'Organisation au cours d'un nombre limité de jours.
- *La Commission de l'application des normes* joue un rôle fondamental de supervision qui est devenu l'une des caractéristiques de la Conférence et revêt une importance essentielle pour tous les groupes de mandants.
- *La Commission du Règlement* ne se réunit qu'en cas de besoin et aussi brièvement que possible.

b) Commissions techniques

- Outre les commissions mentionnées ci-dessus, les commissions techniques se réunissent en vue soit d'une action normative, soit d'une discussion générale. Leur nombre dépend de celui des questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence par le Conseil d'administration. Le rôle normatif fondamental de la Conférence est consacré par la Constitution de l'OIT.
- Au fil du temps, l'action normative a fait l'objet de discussions et améliorations diverses; c'est ainsi que l'on a établi les discussions générales fondées sur une approche intégrée. De nouvelles discussions sont prévues sur la politique normative. Il conviendrait d'approfondir la réflexion concernant les mécanismes d'identification de questions pouvant faire l'objet d'une action normative, leur

élaboration et leur examen avant la Conférence; il conviendrait aussi de réfléchir aux modalités d'examen de la question dans la commission pertinente.

- On s'attache désormais à mieux préparer les thèmes soumis aux commissions normatives. Ces thèmes peuvent faire l'objet de discussions préalables sous diverses formes: réunions techniques, réunions régionales, réunions d'experts, conférences préparatoires, consultations informelles. Il faut encore s'interroger sur les voies et moyens d'améliorer les travaux préparatoires et d'utiliser ces procédés et mécanismes de façon plus cohérente et plus systématique, ce qui n'est pas sans conséquence sur les ressources financières et les ressources en personnel.

15. Le lieu de la Conférence n'a pas suscité beaucoup de commentaires, car il semble que la tenir à Genève offre le meilleur rapport coût-efficacité. Convoquer la Conférence dans une autre ville entraînerait des pressions politiques très fortes et des contraintes concernant le choix de la ville, sans parler des coûts relatifs au voyage des membres du personnel. Les contacts très utiles, établis entre les participants et les départements techniques à l'occasion de la Conférence, risqueraient aussi de se perdre. Cela ne doit pas empêcher les réunions régionales d'assumer un rôle plus important dans la préparation des questions soumises à la Conférence, ni d'engager d'autres débats de fond.

16. Pour ce qui est des méthodes de travail des commissions, il a été dit que les innovations techniques semblent n'y avoir rien changé et qu'elles sont restées les mêmes qu'il y a des décennies. Certains types de discussions qui se répètent d'une année à l'autre vont peut-être à l'encontre des exigences d'efficacité accrue. Le forum que constitue une commission est souvent utilisé pour faire connaître des réalisations nationales qui ne sont pas nécessairement utiles aux travaux de la commission. Il arrive aussi que la force des arguments se perde dans la longueur des déclarations. L'expérience a montré qu'en améliorant la coordination au sein des groupes régionaux de gouvernements et la circulation de l'information entre les trois groupes, on peut favoriser la progression des travaux. Certes, l'introduction de procédés techniques nouveaux a pu quelque peu faciliter les débats, mais la capacité d'avancer dans ce domaine est limitée dans une large mesure par le fait que le Palais des Nations ne dispose pas d'une infrastructure de conférence moderne.