



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Fonctionnement de la Conférence internationale du Travail

1. Lors des discussions qui ont eu lieu à la 284^e session (juin 2002) du Conseil d'administration sur les questions découlant de la 90^e session de la Conférence, plusieurs orateurs ont demandé que des améliorations soient apportées au fonctionnement et à l'organisation de la Conférence ou ont rappelé leurs précédentes demandes à ce sujet. Il a donc été décidé que le Conseil d'administration devrait poursuivre les discussions à sa présente session sur la base d'un document établi par le Bureau.
2. Les observations ont porté sur une large gamme de questions tant logistiques, comme une meilleure utilisation des technologies de l'information, le calendrier des travaux et les travaux préparatoires en vue de la Conférence, que techniques, telles que le rôle des séances plénières et les méthodes de travail des commissions.
3. Certaines de ces questions concernent un réaménagement des réformes engagées au cours de la dernière décennie (notamment celles du début des années quatre-vingt-dix qui ont abouti à une série de modifications du Règlement de la Conférence en 1993¹, et celles qui ont été introduites à titre d'essai en 1995² pour réduire les dépenses et qui ont finalement débouché sur plusieurs modifications adoptées à la dernière session de la Conférence³), tandis que d'autres sont déjà en cours d'examen, en particulier:
 - *Utilisation accrue des technologies de l'information.* Ce thème a été examiné pour la première fois à la 283^e session du Conseil d'administration⁴ et sera de nouveau étudié à la présente session dans le cadre de la Commission LILS⁵.

¹ Voir *Compte rendu provisoire* n^{os} 2 et 11, CIT, 80^e session, 1993.

² Document GB.264/PFA/9/3.

³ Voir *Compte rendu provisoire* n^{os} 2 et 20, CIT, 90^e session, 2002.

⁴ Document GB.283/LILS/4/1.

⁵ Document GB.285/LILS/1.

- *Méthodes de travail de la Commission de l'application des normes.* Des consultations informelles ont été engagées à cet égard au cours de la 90^e session de la Conférence⁶ et devraient reprendre au début de l'année 2003 en vue d'un examen formel de la question par la commission elle-même lors de la 91^e session de la Conférence en juin 2003.
- *Arrangements pour la discussion du rapport global dans le cadre du suivi de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail.* Le Conseil d'administration devra étudier à sa session de mars 2003 les modalités de la discussion qui aura lieu à la session de juin 2003 de la Conférence. Ce sera la discussion du dernier rapport global du premier cycle avant que le Conseil d'administration ne procède en novembre 2003 à un bilan d'ensemble sur la base des enseignements tirés du premier cycle des quatre rapports globaux⁷.
- *Renforcement du tripartisme à la Conférence.* Le Conseil d'administration sera saisi de deux documents à sa présente session: l'un sur la suite à donner à la résolution concernant le tripartisme et le dialogue social⁸, adoptée par la Conférence à sa 90^e session, et l'autre, dans le cadre de la Commission LILS, sur le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs⁹.

4. Le présent document sera donc centré sur les questions qui n'ont pas encore été couvertes par l'actuel processus d'examen de manière à servir de base à un échange de vues préliminaire. Il comprend, pour chacune des questions abordées, un résumé des préoccupations exprimées, un rappel succinct de toute discussion antérieure et une série d'options possibles.

a) **Durée de la Conférence**

5. La durée de la Conférence, qui est actuellement de trois semaines, est parfois jugée trop longue, tant pour les responsables gouvernementaux et les représentants d'employeurs et de travailleurs, tenus éloignés de leurs fonctions nationales, que du point de vue des incidences financières pour les Etats Membres et pour l'Organisation.
6. La réduction de la durée de la Conférence était l'une des grandes questions qui ont été débattues dans le cadre du Groupe de travail chargé d'examiner les améliorations à apporter au fonctionnement de la Conférence. Ces discussions ont abouti, dès 1994, à un raccourcissement de la Conférence à trois semaines, au lieu de quatre, ce qui a entraîné une réduction de 22 à 19 jours (à partir des réunions de groupe précédant la Conférence jusqu'à sa clôture officielle). La pratique ainsi que la crise financière de 1995 ont conduit à réduire encore la durée d'un jour, la clôture de la Conférence ayant été fixée au jeudi de la troisième semaine au lieu du vendredi. Depuis 1996, la durée de la Conférence est donc de 18 jours.

⁶ Voir paragraphes 27-29, du *Compte rendu provisoire* n° 28, première partie, CIT, 90^e session, 2002.

⁷ Document GB.283/10/1.

⁸ Document GB.285/7/1.

⁹ Document GB.285/LILS/2.

7. Cette réduction de la durée de la Conférence, qui s'est révélée être une amélioration notable, a permis d'obtenir des résultats satisfaisants et de réaliser des économies appréciables¹⁰. Pour des raisons juridiques et pratiques, il semblerait irréaliste d'envisager une nouvelle réduction, du moins en l'absence de changements importants dans les méthodes de travail ou la portée de la Conférence. C'est notamment le cas de l'examen des questions normatives et autres questions techniques inscrites à l'ordre du jour de la Conférence. Premièrement, selon les modalités actuelles, les commissions techniques ont souvent d'immenses difficultés à achever leurs travaux dans les limites du nombre maximal de séances qui leur est assigné. En fait, l'une des conditions qui avaient été posées lors de l'examen des réformes de 1993 était que la durée de la Conférence serait réduite sans préjudice du nombre de séances attribuées aux commissions, lequel, à l'époque, était considéré comme le strict minimum. Bien que, depuis 1993, les séances de nuit et le samedi soient devenues indispensables aux commissions techniques pour qu'elles achèvent leurs travaux, on a de nouveau estimé en 2002 que les commissions devraient disposer d'un délai supplémentaire, et des mesures ont été prises pour permettre aux commissions techniques de faire démarrer leurs travaux un jour plus tôt (le mardi de la première semaine au lieu du mercredi).
8. En conséquence, la proposition controversée tendant à ce que les commissions techniques achèvent leurs travaux en prévoyant l'adoption de leur rapport au plus tard le samedi de la deuxième semaine (au lieu du lundi ou du mardi de la troisième semaine) entraînerait nécessairement un raccourcissement d'au moins une journée et demie du temps déjà limité dont ces commissions disposent. On ne peut non plus envisager de reporter l'adoption des rapports des commissions pour donner plus de temps à ces commissions, en raison des contraintes de temps liées à la production des rapports et du délai réglementaire qui doit s'écouler entre le moment où la Conférence adopte le rapport d'une commission normative et le vote des instruments en séance plénière.
9. Si une nouvelle réduction de la durée des travaux était jugée nécessaire, il faudrait revoir globalement la structure et les modalités actuelles de la Conférence. Cependant, il serait possible d'introduire une série d'ajustements pratiques, qui contribuerait à rationaliser le fonctionnement de la Conférence tout en conservant le calendrier général des travaux. Ces questions seront abordées dans les sections suivantes sur les séances plénières et les commissions.

b) Rôle et procédures des séances plénières de la Conférence

10. Les séances plénières jouent un double rôle: remplir les fonctions de procédure et de prise des décisions prévues dans la Constitution et dans le Règlement de la Conférence et servir de cadre à une discussion générale sur le rapport du Président du Conseil d'administration et le rapport du Directeur général. Ces deux rôles très distincts sont régis par des règles différentes. Le premier aspect des travaux en plénière comprend les procédures requises pour l'ouverture de la Conférence (une brève séance au cours de la première semaine), l'examen des rapports des commissions (entre le lundi et le jeudi de la troisième semaine) et l'adoption de toute décision exigée par la Constitution ou le Règlement (adoption du programme et budget, adoption des instruments internationaux du travail ou d'amendements à la Constitution, admission de nouveaux Membres, etc., d'ordinaire au

¹⁰ Voir l'évaluation des réformes dans les documents GB.267/PFA/7 et GB.271/LILS/2.

cours de la dernière semaine de la Conférence). Le deuxième aspect constitue une plateforme permettant aux délégations nationales et aux autres participants d'exprimer leurs vues sur le rapport du Directeur général et ses annexes – rapport sur l'exécution du programme les années non budgétaires et rapport sur un thème de politique sociale les années budgétaires – ainsi que sur la situation dans leurs pays dont ils ne pourraient sans cela faire part sur la scène internationale.

11. Si la première série de fonctions n'a été que légèrement modifiée ces dernières années (notamment en simplifiant les procédures d'ouverture de la Conférence), la seconde figurait parmi les éléments marquants des réformes de 1993 et 1995. Premièrement, les divers rapports annuels sur l'exécution du programme ont été réunis en un seul rapport à soumettre tous les deux ans, en alternance avec un rapport sur un thème de politique sociale (modification de 1993 de l'article 12 du Règlement de la Conférence). Deuxièmement, la durée des discours sur ces rapports a été réduite tout d'abord de quinze à dix minutes puis à cinq minutes. Dès 1996, la durée de la discussion de ces rapports a été ramenée à une semaine, à savoir la deuxième semaine de la Conférence, ce qui a permis la suspension des séances plénières au cours de la première semaine.
12. Les préoccupations actuellement soulevées portent principalement sur ce deuxième aspect du rôle des séances plénières et des procédures qui s'y rattachent. Certaines ont trait à l'utilité et au coût-efficacité d'un débat en plénière qui, sous sa forme actuelle, ne suscite guère l'intérêt. D'autres se rapportent au calendrier de ce débat et à son incidence sur les travaux des commissions. Des observations ont également été formulées au sujet de l'organisation d'événements parallèles.
13. En ce qui concerne la suggestion tendant à ce que la discussion en plénière du rapport du Président du Conseil d'administration et du rapport du Directeur général ait lieu au cours de la première semaine de la Conférence, aucun obstacle pratique ou juridique ne semble s'y opposer. En fait, un tel réaménagement pourrait permettre d'introduire certaines améliorations dans les travaux du secrétariat voire de réaliser des économies (en particulier si, au lieu d'être produit chaque nuit, le *Compte rendu provisoire* paraissait à la fin de la deuxième semaine, on éviterait la production simultanée du *Compte rendu provisoire* de la plénière et des rapports des commissions). En laissant plus de temps au Directeur général pour tirer les conclusions de la discussion en plénière, cet aménagement pourrait aussi donner plus de poids à la réponse qu'il est appelé à prononcer, question sur laquelle d'aucuns ont insisté. Toutefois, si l'on veut continuer à réaliser des économies et à tirer parti de la rationalisation dues aux réformes de 1995 (suspension de la plénière pendant une semaine), il convient de veiller à ce que les discussions en plénière ne s'étalent pas sur l'ensemble de la deuxième semaine de la Conférence et le nombre des séances devrait être fixé au préalable. Il est peu probable qu'une telle mesure ait des répercussions notables sur les travaux des commissions. En même temps, ramener à la première semaine les discussions en plénière sur le rapport du Directeur général pourrait avoir une incidence sur la participation au cours de la troisième semaine, moment auquel toutes les décisions sont présentées pour adoption, de même que sur la discussion du rapport global si celle-ci ne coïncide pas avec la semaine de discussion en plénière.
14. Pour ce qui est du rôle des discussions en plénière, des ajustements mineurs ne devraient pas être d'une grande utilité. Toutefois, si un consensus se dégagait sur une réorganisation plus radicale de ces discussions, le Bureau pourrait étudier diverses possibilités, y compris certaines déjà appliquées dans d'autres instances internationales (présenter un discours par écrit au lieu de le prononcer) ou réenvisager certaines idées soumises par le passé. Deux types de discussions en plénière pourraient se succéder en alternance, suivant le thème du rapport du Directeur général. Ainsi, les dispositions actuelles pourraient être maintenues pour la discussion du rapport sur un thème de politique sociale, alors que les années où est présenté un rapport sur l'exécution du programme, la discussion pourrait s'articuler autour

d'un certain nombre de séances sur des thèmes choisis dans l'optique des discussions qui ont lieu en commission. En étudiant l'une ou l'autre de ces solutions, qui pourraient être combinées à d'autres encore, il faudra néanmoins s'attacher tout particulièrement à assurer une participation tripartite de haut niveau.

15. Pour ce qui est de l'organisation d'événements parallèles ou spéciaux, le Bureau s'emploie déjà à faire en sorte que ces événements soient limités au minimum, qu'ils soient reliés de préférence à une question de l'ordre du jour, et qu'ils soient organisés de manière à ne pas entraver le cours normal de la Conférence. Le Bureau entend poursuivre cette politique.
16. Il pourrait aussi y avoir lieu d'améliorer les fonctions de procédure de la plénière (eu égard en particulier à l'examen des rapports des commissions). Si les rapporteurs et le bureau des commissions étaient plus stricts sur la durée des discours, on pourrait économiser beaucoup de temps et en laisser davantage aux autres orateurs ou accélérer l'exécution des travaux.

c) Commissions de la Conférence

17. Il y a deux catégories de commissions à la Conférence: les commissions techniques créées chaque année pour examiner des questions techniques inscrites à l'ordre du jour de la Conférence (notamment la commission instituée pour la discussion générale, les commissions normatives ainsi que la Commission de l'application des normes) et les commissions permanentes (telles que la Commission des finances, la Commission de proposition, la Commission des résolutions, la Commission de vérification des pouvoirs ou la Commission du Règlement) dont les réunions sont fixées en fonction des besoins.
18. Exception faite des observations sur l'une des commissions permanentes, à savoir la Commission des résolutions, la plupart des préoccupations ont trait aux commissions techniques, soit à leurs méthodes de travail, soit aux contraintes de temps auxquelles elles doivent faire face pour achever leurs travaux.
19. En ce qui concerne le calendrier des commissions techniques (voir paragr. 7 et 8 ci-dessus), aucune modification majeure ne semble possible dans les circonstances actuelles. Cependant, les commissions disposeraient d'un peu plus de temps si elles pouvaient commencer leurs travaux dès qu'elles ont été constituées, c'est-à-dire après la cérémonie d'ouverture de la Conférence (dès le mardi matin de la première semaine). Il faudrait pour cela que les groupes tiennent leur réunion préparatoire la veille de l'ouverture de la Conférence et que toutes les délégations soient présentes à Genève le lundi de la première semaine. A cet effet, la participation des délégations tripartites devrait être requise et assurée à partir du lundi matin. L'enregistrement des délégués devrait, comme ce fut le cas ces dernières années, être effectué avant l'ouverture officielle de la Conférence et, si besoin est, ce service pourrait rester ouvert, en même temps que certains services centraux du secrétariat, pendant tout le week-end qui précède la Conférence.
20. Cela dit, pour octroyer aux commissions techniques un supplément de temps et d'une plus grande flexibilité, des solutions plus radicales s'imposent. Par exemple, la possibilité prévue dans le Règlement de recourir à des conférences techniques préparatoires, qui pourraient être organisées parallèlement à la Conférence annuelle et pendant toute sa durée, et qui pourraient soit remplacer les discussions préliminaires soit servir à examiner des questions dans le cadre de l'approche intégrée. Cette option présenterait l'avantage de réserver près de trois semaines pleines à l'examen de ces questions, vu que la conférence préparatoire n'aurait pas à faire rapport à la Conférence générale. Parmi les inconvénients possibles, cette solution aurait des incidences financières, en particulier du point de vue des frais d'interprétation et de secrétariat pour une réunion d'une durée de trois semaines, et au

niveau de la participation des délégués à la conférence préparatoire, qui les obligerait dans certains cas à prolonger leur séjour à Genève.

21. En ce qui concerne les méthodes de travail des commissions techniques, celles qui ont trait à une meilleure utilisation des technologies de l'information font l'objet d'un document séparé, et celles qui consistent à mieux préparer et orienter les présidents et le secrétariat sont étudiées plus bas sous une rubrique distincte.
22. S'agissant des commissions permanentes, certaines ont fait l'objet de réformes importantes ces dernières années. C'est notamment le cas de la Commission de proposition, qui n'est plus invitée à se réunir pour examiner les questions de routine, fonction qui a été déléguée à son bureau. Elle ne se réunit qu'en cas de besoin pour examiner des questions importantes (telles que des résolutions urgentes ou des propositions de retrait de convention ou de recommandation) qui, sans cela, devraient être traitées en plénière.
23. Les autres commissions permanentes ne sont en fait réunies que sur demande et pour le temps nécessaire à l'achèvement de leurs travaux. La seule commission permanente qui ait suscité des préoccupations est la Commission des résolutions, dont l'organisation et le fonctionnement ne permettent d'engager une discussion de fond que sur une ou deux résolutions. Cette situation ne semble pas résulter d'un dysfonctionnement de la commission ou du cadre juridique existant, mais de la nature même et du rôle de cette commission. Si la demande était néanmoins faite d'allonger le temps qui lui est alloué, on pourrait envisager des réunions d'une journée entière et non pas d'une demi-journée comme c'est le cas actuellement, non sans frais supplémentaires. En même temps, une certaine rationalisation pourrait être introduite sans pour autant modifier les méthodes de travail, en supprimant par exemple le groupe de travail qui doit être institué en vertu de l'article 17.5 b) du Règlement.

d) Travaux préparatoires en vue de la Conférence

24. Vu que la teneur des discussions au sein des commissions techniques devient de plus en plus spécialisée et que le service des commissions exige une initiation préalable aux procédures et pratiques de la Conférence et une bonne connaissance de celles-ci, il est aujourd'hui absolument essentiel que les membres des secrétariats et les présidents des commissions soient mieux préparés et reçoivent davantage de directives. A cet égard, hormis un séminaire de formation auquel tous les fonctionnaires affectés au secrétariat de la Conférence sont tenus de participer chaque année, le Bureau s'efforcera, pour la session de 2003 de la Conférence, d'améliorer le processus de sélection des représentants du secrétaire général et des coordonnateurs des commissions de la Conférence en fonction de leur expérience et de leurs compétences techniques, et de les désigner plus tôt de sorte que les consultations et la préparation nécessaires puissent commencer à une date rapprochée. Pour ce qui est en particulier du choix de présidents compétents pour les commissions de la Conférence, le Bureau se propose d'entamer sans délai cette démarche pour la prochaine session de la Conférence, de telle manière que les désignations puissent recevoir l'accord de principe des coordonnateurs régionaux avant la fin de 2002. A cet égard, il serait aussi utile que les groupes choisissent plus tôt leur vice-président et porte-parole respectifs auprès des différentes commissions.

e) Composition des délégations et droit de participer aux travaux de la Conférence

25. Si mention n'en a pas été expressément faite lors de la discussion qui a eu lieu au Conseil d'administration en juin dernier, un certain nombre de questions relatives à la composition

des délégations et au droit de participer aux débats de la Conférence sont aussi soulevées régulièrement.

26. Alors que le nombre de délégations se situe chaque année autour de 160 sur 175 Etats Membres, l'absence persistante de certaines délégations et l'incapacité de quelques Etats d'envoyer des délégations tripartites complètes dans des conditions qui leur permettent de prendre une part active aux travaux de la Conférence et de ses commissions constituent un sujet de préoccupation. Cette situation a été examinée naguère par le Conseil d'administration et plusieurs propositions ont été formulées à l'époque. Si l'on juge de nouveau opportun d'examiner des mesures permettant de remédier à cette situation, le Bureau pourrait reprendre les discussions engagées antérieurement et présenter de nouvelles propositions.
27. Pour ce qui est du droit de participer aux travaux de la Conférence, le nombre grandissant d'organisations internationales non gouvernementales représentées à la Conférence et leur insistance à jouer un rôle plus actif soulèvent un certain nombre de problèmes. Le premier porte sur les conditions que doivent remplir ces organisations, autres que les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, pour participer aux travaux de la Conférence: ces conditions, qui ont été fixées en 1956 par le Conseil d'administration lorsqu'il a créé la liste spéciale, autorisent la participation de certains types d'associations internationales officielles. Le mode d'organisation de la société civile a bien entendu évolué avec le temps et un certain nombre d'acteurs importants au niveau international ou national qui s'occupent de questions relevant des travaux de la Conférence ne remplissent pas les conditions requises pour y participer, en vertu des critères en vigueur (par exemple, la marche mondiale contre le travail des enfants ou d'autres réseaux informels). Autre difficulté: le droit des organisations internationales non gouvernementales de prendre la parole devant les commissions de la Conférence, car il faut mettre en balance l'intérêt que présente l'opinion d'acteurs de la société civile autres que les mandants tripartites avec le rôle essentiel des seconds qui ne sont pas toujours en mesure de prendre une part active aux débats en raison des contraintes de temps. A cet égard, la formule adoptée ces dernières années consiste à allouer à ces organisations un temps limité pour s'exprimer devant les commissions au cours de leurs discussions générales, en leur laissant le soin de se répartir le temps de parole ou la possibilité de présenter une déclaration commune. Si le Conseil d'administration juge utile d'aborder ces questions, il faudrait envisager une révision des règles et pratiques en vigueur.

f) Production et distribution des documents

28. L'impression générale est qu'il y a beaucoup de gaspillage dans ce domaine. Considérant qu'une grande partie du budget de la Conférence est consacrée à la production des documents soumis à la Conférence (rapports) et des documents publiés au cours de la session (*Comptes rendus provisoires*), le Conseil d'administration a décidé, lors de la crise financière de 1995, d'une part, de suspendre la parution, au cours de la session, du *Compte rendu provisoire* relatant la discussion en plénière du rapport du Directeur général (les fascicules du *Compte rendu provisoire* étaient imprimés et distribués après la Conférence, mais tous les discours étaient disponibles en ligne pendant la Conférence) et, d'autre part, de procéder à une distribution gratuite sélective des documents soumis à la Conférence aux seuls membres officiels des délégations nationales, rendant payants les documents distribués aux observateurs dans les délégations nationales ou aux organisations internationales non gouvernementales invitées à la Conférence. Ces mesures ont été mises en œuvre au cours des 84^e et 85^e sessions de la Conférence en 1996 et 1997 puis ont été abandonnées en 1998.

29. Le Bureau est en train de travailler à une rationalisation générale de la gestion et de la production des documents mais cet exercice est mené dans le contexte des exigences présentes. Si certaines des idées avancées ci-dessus concernant la réorganisation des discussions en plénière ou des travaux des commissions sont retenues, elles pourraient également influencer sur le mode actuel de gestion des documents. Si le Conseil d'administration considère que le Bureau devrait envisager ces possibilités ou d'autres encore, il élaborera des propositions détaillées à cet égard.

Teneur et calendrier des discussions futures

30. Si un consensus se dégage sur une ou plusieurs des nouvelles réformes indiquées ci-dessus qui pourraient être introduites dans le fonctionnement de la Conférence, le Bureau élaborera des propositions détaillées, incluant une analyse de toutes les incidences juridiques, financières et pratiques, qui seront soumises à une session future du Conseil d'administration, par l'intermédiaire de sa Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail.
31. Sauf décision du Conseil d'administration à sa présente session, aucune réforme ne pourrait en principe être proposée pour approbation et mise en œuvre avant la 92^e session de la Conférence en juin 2004, étant donné que les arrangements relatifs à la Conférence doivent être établis avant l'envoi de la lettre de convocation qui est adressée aux Etats Membres au début de chaque année.

Genève, le 30 septembre 2002.