



Conseil d'administration

313^e session, Genève, 15-30 mars 2012

GB.313/INS/10

Section institutionnelle

INS

Date: 26 mars 2012

Original: anglais

DIXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

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

Rapport oral du président du groupe de travail

1. Le Groupe de travail sur le fonctionnement du Conseil d'administration et de la Conférence internationale du Travail (WP/GBC) s'est réuni le lundi 19 mars 2012. M. Greg Vines, Président du Conseil d'administration du BIT, était président, tandis que le Vice-président employeur du Conseil d'administration, M. Daniel Funes de Rioja, et le Vice-président travailleur du Conseil d'administration, M. Luc Cortebeek, étaient respectivement porte-parole employeur et porte-parole travailleur. Le groupe de travail était saisi du rapport GB.313/WP/GBC/1 qui résume l'essentiel des points traités et des opinions exprimées lors des consultations informelles organisées en février avec les membres du groupe consultatif tripartite basé à Genève¹ sur la base d'un document de réflexion annexé au présent document. La Partie I du document, divisée en sept sections, suit la structure du document de réflexion, qui présente les propositions formulées par le groupe de travail lors de sa précédente réunion, en novembre 2011, sous forme de tableaux. La Partie II du document traite des travaux et du plan de travail futurs du groupe de travail. Des statistiques sur l'évolution du niveau de participation à la Conférence, les personnels participant à la Conférence, les différents postes de dépenses et le nombre de réunions organisées pendant la Conférence sont également fournies.
2. Suivant la pratique habituelle du groupe de travail, le président invite les trois groupes à faire des déclarations générales, en commençant par les porte-parole des groupes régionaux et les autres représentants des gouvernements, à la fois membres et non membres du groupe de travail, suivis des porte-parole employeur et travailleur. Il propose que le groupe de travail procède à une discussion chapitre par chapitre. (La Partie I du document GB.313/WP/GBC/1 avant de passer aux *Travaux futurs* et aux travaux à accomplir avant la

¹ Le Groupe consultatif tripartite basé à Genève, qui comprend les coordinateurs régionaux et les secrétaires du groupe des employeurs et du groupe des travailleurs, s'est réuni le 9 février 2012.

réunion à venir du groupe de travail, en novembre 2012.) Il est reconnu que le rapport reflète fidèlement les points de vue exprimés jusqu'à présent, notamment durant la réunion du Groupe consultatif tripartite basé à Genève. Certains soulignent que le groupe de travail consultatif ne constitue pas un organe de décision et que son rôle se limite à faciliter les travaux du groupe de travail.

Partie I

A. Questions d'ordre général

3. Un accord tripartite se dégage sur la nécessité de mener le processus de réforme dans le respect du cadre constitutionnel existant et de renforcer la position de la Conférence internationale du Travail en tant qu'organe suprême de l'Organisation. Un large consensus se dégage également sur les grandes fonctions de la Conférence: fonction constitutionnelle; fonction politique; fonction technique; fonction d'instance de dialogue; et fonction d'assemblée. Il est proposé que les questions examinées dans l'optique d'une amélioration soient regroupées selon ces cinq fonctions de base. L'attention est également appelée sur la fonction normative, en considération du cadre constitutionnel de la Conférence. Des gouvernements mettent l'accent sur la fonction «instance de dialogue» de la Conférence, qui est l'occasion d'organiser des discussions et des consultations sur les questions dominantes et les plus cruciales du monde du travail. Des gouvernements soulignent l'importance du processus de la réforme en tant qu'outil de renforcement de la capacité de la Conférence de servir ses mandants tripartites et d'améliorer sa crédibilité et son efficacité. L'accent est mis sur le besoin de transparence, de prévisibilité et d'objectivité en tant que principes directeurs du processus d'amélioration. L'objectif général de la réforme devrait viser une CIT plus ciblée, plus efficace et plus probante. De nombreux gouvernements réaffirment que le processus de réforme devrait être non seulement guidé par le consensus, mais aussi mené par les mandants.
4. Les gouvernements insistent sur la nécessité de garantir une participation de tous les mandants aux travaux et aux décisions de la CIT. Il est proposé de mettre sur pied un mécanisme périodique de suivi des débats à la Conférence. Un certain nombre de gouvernements estiment qu'il faudrait soigneusement identifier les priorités de la Conférence en tenant compte des fonctions essentielles de l'Organisation et renforcer les activités de coopération technique pour faciliter la mise en œuvre des mesures recommandées par la Conférence au niveau national. S'agissant de la nécessité d'établir un calendrier de mise en œuvre de la réforme, plusieurs gouvernements réitèrent leur souhait de voir un calendrier de réformes claires et précises et disent regretter qu'un échéancier n'ait pas été présenté pour la session en cours. La nécessité de prendre en compte les points de vue du nouveau Directeur général ne devrait pas retarder indûment les travaux du groupe de travail.
5. Le porte-parole employeur déclare que le processus de réforme devrait être guidé par le consensus, sans modification de la Constitution, et avec l'objectif de renforcer la CIT et de maintenir ses cinq fonctions essentielles. Ce processus devrait être conduit par les mandants de l'OIT avec l'objectif d'accroître la visibilité et la pertinence de la Conférence.
6. Le porte-parole travailleur estime que le document dont est saisi le groupe de travail aurait pu présenter des points de vue plus nuancés. Il ne peut qu'approuver l'idée selon laquelle le processus de la réforme devra se dérouler sur une base consensuelle, dans le cadre de la Constitution et respecter les cinq principales fonctions de la CIT, en particulier la fonction constitutionnelle qui consiste à élaborer et à adopter de nouvelles normes et à en contrôler la mise en œuvre. Il reste que parvenir à un consensus pourrait demander du temps, et il

faudra en tenir compte lors de l'établissement du calendrier. Se concentrer sur les fonctions de la Conférence implique aussi d'améliorer la participation des partenaires sociaux. La conjoncture a augmenté le besoin de rationalisation et d'efficacité, mais cela ne doit pas se faire au détriment des questions de fond et d'une gouvernance tripartite renforcée. L'orateur insiste sur le fait que la CIT constitue la seule occasion pour de nombreux travailleurs de faire connaître leurs préoccupations légitimes.

B. Structure de la Conférence internationale du Travail

7. De l'avis général, les réunions régionales et la Conférence sont deux questions interdépendantes. Cependant, il est reconnu qu'il convient d'examiner ces réunions ultérieurement, à la lumière des progrès réalisés eu égard à la Conférence. De nombreux gouvernements souhaitent que le Bureau continue à rechercher comment optimiser l'efficacité des réunions régionales en évaluant leur rapport coût/efficacité. Des informations complètes sur le coût réel de ces réunions sont aussi demandées. Certains gouvernements proposent d'en augmenter la fréquence. De l'avis du porte-parole des travailleurs, la question est celle de leur utilisation pour créer des liens avec les questions examinées par la Conférence et le Conseil d'administration et de leur traitement au niveau régional.
8. S'agissant de la durée de la Conférence, l'avis général des gouvernements est qu'elle ne permet pas d'atteindre le niveau de participation souhaité, ce qui ne facilite pas le sentiment d'appropriation des mandants, tant de la Conférence que des résultats de ses travaux. Toutefois, les conséquences qu'aurait une diminution des fonctions fondamentales de la Conférence doivent être soigneusement étudiées. Pour le porte-parole des employeurs, la durée de la Conférence est directement liée à sa pertinence dans le monde moderne. Il est certes nécessaire d'en réduire la durée, mais cela ne doit pas entraîner une diminution du nombre de questions qui y sont traitées. Au lieu de cela, il faudrait envisager un traitement différent des questions, aussi bien avant la Conférence qu'après. Pour le porte-parole des travailleurs, la durée de la Conférence n'est pas un obstacle au niveau de participation désiré car c'est la pertinence des thèmes traités qui attire le nombre de représentants souhaité. De plus, les commissions techniques et les séances plénières demandent des niveaux de représentation différents.
9. La plupart des gouvernements évoquent la nécessité d'examiner non seulement la structure de la Conférence, mais aussi son mode de fonctionnement et ses méthodes de travail. Certains gouvernements proposent que l'on réfléchisse aussi à la possibilité d'alterner des sessions longues et des sessions courtes, tout en émettant quelques réserves concernant la capacité de la Conférence à traiter des questions urgentes et d'actualité dans les limites d'une session raccourcie. Il est jugé nécessaire de poursuivre l'examen des processus préparatoires en tant que moyen d'améliorer le fonctionnement de la Conférence. Un certain nombre de gouvernements proposent de tenir des réunions techniques préparatoires dans le but de réduire la durée des commissions normatives, voire de remplacer la première discussion des questions inscrites à l'ordre du jour. Certaines réserves sont cependant émises quant aux conséquences financières pour la participation de certains pays. Il convient de s'interroger sur le financement de ces processus.

C. Etablissement de l'ordre du jour de la Conférence

10. Il est convenu qu'il est essentiel de revoir rapidement la procédure d'établissement de l'ordre du jour de la Conférence pour le simplifier et le rendre plus transparent et plus participatif, de façon qu'il réponde aux besoins des mandants et traite de questions d'actualité pertinentes. Les questions ne recueillant pas un solide soutien ne doivent pas être retenues comme proposition année après année. La sélection des questions à inscrire à l'ordre du jour devrait faire l'objet d'un examen périodique et de consultations avec les mandants. Les sujets devraient émaner des mandants, du Bureau et de l'actualité du monde du travail. Plusieurs gouvernements rappellent les conclusions des consultations tenues en février, à savoir qu'il conviendrait de maintenir jusqu'à la session de juin du Conseil d'administration la possibilité d'inscrire un autre point à l'ordre du jour pour que celui-ci puisse, le cas échéant, sélectionner une question aux fins du suivi des travaux de l'une des commissions techniques, y compris la commission chargée de la discussion récurrente, ou un thème d'actualité devant être examiné d'urgence. La plupart des gouvernements soulignent qu'il faudrait donner plus d'occasions aux mandants tripartites de soumettre des propositions pour l'ordre du jour de la Conférence. Le consensus tripartite sur les questions à l'ordre du jour doit résulter d'un processus décisionnel inclusif et transparent. Il est souligné aussi que la Conférence doit adopter à cet égard une attitude plus progressiste.
11. Pour le porte-parole des employeurs, l'établissement de l'ordre du jour ne pose pas seulement un problème pour l'avenir, mais aussi un sérieux problème pour le présent. La crise de 2008 a contribué à mettre l'ordre du jour de la Conférence en cohérence avec l'ordre du jour international. Il est impératif que l'ordre du jour reflète les préoccupations du monde du travail contemporain. Le Bureau a un rôle clé à jouer, celui d'accompagner le processus de sélection. Etablir l'ordre du jour en déterminant les questions les plus pertinentes nécessite la pleine participation des trois groupes et le soutien du Bureau.
12. Le porte-parole des travailleurs se déclare déçu de la manière dont la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale est traitée dans cette section du document. Le potentiel qu'elle recèle pour générer des questions susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour doit être mieux exploité. Il souligne que l'inscription d'une question découlant d'une discussion récurrente à l'ordre du jour d'une future Conférence donne aux mandants un sentiment d'appropriation. L'adoption d'une stratégie globale s'impose pour que les discussions récurrentes servent de générateurs de questions à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence. Le Bureau devrait aussi jouer un rôle plus volontariste dans la création de propositions.

D. Séance plénière de la CIT

13. Il est largement reconnu que le droit des délégués à prendre la parole en séance plénière est très important et qu'il n'y a pas lieu de le restreindre. Toutefois, les séances plénières ne suscitent pas l'intérêt général. Dans la pratique, le débat en plénière n'est pas toujours axé sur les rapports du Directeur général et du Président du Conseil d'administration; il sert souvent à présenter des expériences nationales, à exprimer des points de vue politiques ou à échanger des avis sur des aspects que tel ou tel délégué juge essentiels pour l'Organisation. Il s'agit, pour faire le tour de la question, de se pencher non seulement sur les thématiques et sur la structure, mais aussi sur la durée de la plénière. Le Bureau est invité à cet égard à examiner s'il serait possible de se dispenser des formalités d'ouverture de la première séance. Il conviendrait également de trouver les moyens de rendre les séances plénières plus interactives et plus attractives, et de rétablir un équilibre entre les intervenants de haut niveau, les réunions-débats et les travaux de la Conférence. La proposition visant à remplacer la séance continue en plénière par des séances thématiques a suscité une certaine inquiétude.

14. Tout en reconnaissant que l'établissement des modalités d'organisation de la plénière devra se faire en tenant compte de l'avis du futur Directeur général concernant la place à octroyer à l'examen de son rapport, le porte-parole des travailleurs rappelle que son groupe considère la plénière comme une tribune où les délégués peuvent faire part de leurs préoccupations. Il importe par ailleurs d'assurer comme il se doit le suivi des questions abordées dans le cadre de la séance plénière. L'option des discussions thématiques mérite d'être explorée, pour autant qu'elles soient tripartites et d'actualité. Il conviendrait en outre de mieux intégrer dans le plan de travail de la CIT les interventions de haut niveau, notamment celles des partenaires sociaux.
15. Le porte-parole des employeurs indique que les participants doivent déterminer le rôle qu'ils souhaitent assigner à la séance plénière, considérée sous l'angle de sa double fonction d'instance de dialogue et d'assemblée. Le nouveau Directeur général pourra certainement contribuer à l'élaboration d'une conception plus stratégique de la manière d'améliorer le fonctionnement de cette séance; pour autant, le groupe de travail ne sera pas en mesure de répondre à nombre des questions qui se posent tant qu'il n'aura pas défini clairement la finalité de la plénière. L'intervenant fait en outre observer que la participation d'un plus grand nombre de chefs d'Etat au cours des dernières années a certes permis d'accroître la visibilité et l'impact de la Conférence, et qu'elle devrait s'inscrire dans la conduite de ses travaux sans la ralentir.

E. Méthodes de travail des commissions de la CIT

16. Les gouvernements soulignent la nécessité de placer encore davantage les méthodes de travail de toutes les commissions de la Conférence, notamment la Commission de l'application des normes, sous le signe de l'objectivité, de la prévisibilité et de la transparence. Certains gouvernements estiment que les méthodes de travail des commissions techniques pourraient être améliorées par une gestion plus efficace du temps, le recours accru aux technologies modernes afin de faciliter les négociations menées dans les trois langues, la modification des procédures concernant l'ordre de présentation et l'examen des amendements, le choix judicieux des présidents des commissions et une aide renforcée du Bureau pour la conduite des débats. En ce qui concerne les discussions récurrentes, il faudrait, pour atteindre les objectifs de la Déclaration de 2008, évaluer les mesures prises par le Bureau pour recenser les besoins des mandants. Certains gouvernements estiment aussi qu'en diffusant plus rapidement des rapports plus courts, on pourrait contribuer à améliorer le débat interactif lors de la discussion générale.
17. De nombreux gouvernements soulignent la spécificité et l'importance du rôle joué par la Commission de l'application des normes et se félicitent des nettes améliorations apportées à ses méthodes de travail, notamment en ce qui concerne la programmation des cas et la gestion du temps. Tout en prenant note de l'avancement des discussions au sein du Groupe de travail tripartite informel sur les méthodes de travail de la Commission de l'application des normes, certains gouvernements se disent vivement préoccupés par la publication tardive de la liste des cas. La plupart d'entre eux approuvent la proposition figurant dans le document, selon laquelle il conviendrait d'utiliser les conclusions des discussions du groupe de travail pour éclairer les débats du WP/GBC.
18. Le porte-parole des travailleurs déclare que son groupe s'oppose à toute réduction du temps alloué aux commissions techniques, en raison des fâcheuses conséquences qu'une telle mesure pourrait avoir sur les négociations. Il rappelle également au WP/GBC que les décisions du groupe de travail ont déjà porté de nombreux résultats, notamment en ce qui concerne la liste des cas qui désormais est transmise aux Etats Membres 15 jours avant l'ouverture de la Conférence. L'intervenant n'est pas convaincu que le WP/GBC ait à examiner ces questions, qui sont déjà traitées par un groupe de travail distinct.

19. Le porte-parole des employeurs insiste sur la nécessité de faciliter le travail des commissions par des travaux préparatoires. Le savoir-faire des présidents, des porte-parole et du secrétariat est capital pour le bon déroulement des débats. L'intervenant estime qu'il faut encore améliorer la gestion du temps et mieux comprendre les méthodes de travail.

F. Délégués et participants à la CIT

20. Certains gouvernements confirment qu'il est plus important d'assurer une composition équilibrée des délégations tripartites que de se préoccuper du nombre de personnes dans les délégations nationales. Il n'y a selon eux pas lieu de limiter ce nombre. Si les statistiques du Bureau montrent clairement que le nombre de participants augmente au fil des ans, l'incidence de cette augmentation sur le coût réel de la Conférence reste vague. Le vice-président travailleur rappelle la crainte exprimée par son groupe que les déséquilibres dans la composition des délégations tripartites n'empêchent les travailleurs et les employeurs de prendre pleinement part à toutes les délibérations. Le vice-président employeur estime lui aussi que ce juste équilibre est important non seulement pour la composition d'une délégation nationale, mais pour un traitement approprié de toutes les questions inscrites à l'ordre du jour.

G. Gains d'efficacité et divers

21. Beaucoup de gouvernements saluent les efforts déployés par le Bureau pour instaurer un mode d'organisation de la Conférence plus rationnel et moins coûteux, notamment les mesures destinées à mieux planifier les services d'interprétation, à réduire le nombre d'heures supplémentaires, et à éviter les séances prolongées pour les discussions générales et les discussions récurrentes. Ils rappellent la nécessité de maintenir la publication du *Compte rendu provisoire* sans renoncer à explorer d'autres moyens de réaliser des économies, par exemple en diffusant les documents par voie électronique. L'idée de recourir davantage aux technologies pour faciliter les travaux au sein des groupes de rédaction bénéficie d'un large soutien. Certains gouvernements estiment, au vu d'expériences récentes, qu'il y aurait lieu de réexaminer la composition de ces groupes. Ils considèrent que le temps alloué aux commissions pourrait être employé de manière plus rationnelle, et que le Bureau devrait pouvoir réviser certaines procédures qui ne favorisent pas une utilisation optimale du temps. Le vice-président employeur approuve les mesures préconisées par le Bureau, mais partage les préoccupations exprimées par certains gouvernements quant à la nécessité de maintenir la publication du *Compte rendu provisoire*. Il fait observer que la réforme, même si elle est à l'évidence motivée par la recherche de gains d'efficacité, ne doit pas être considérée comme une refonte totale. Il conviendrait de mettre à l'essai certaines modalités pratiques, et de tirer parti de la possibilité de suspendre certaines dispositions du Règlement. Le Bureau aurait certainement intérêt à s'inspirer de l'expérience d'autres organisations internationales. Le vice-président travailleur fait savoir que son groupe ne peut qu'être favorable à une meilleure planification, pour autant qu'il soit possible de maintenir les conditions requises pour que l'organe de décision suprême de l'Organisation puisse fonctionner de façon satisfaisante. L'intervenant demande que l'examen de la question concernant le *Compte rendu provisoire* soit reporté à l'été et que la Commission de l'application des normes conserve la possibilité de tenir, s'il y a lieu, des séances prolongées.

Partie II. Travaux futurs

22. Le président récapitule les questions à examiner en priorité: i) structure de la Conférence; ii) méthodes de travail des commissions de la Conférence et séance plénière de la Conférence; iii) établissement de l'ordre du jour de la Conférence; iv) gains d'efficacité permettant de réduire les coûts, sans perte de capacités; et v) durée, pertinence et formule de la Conférence. Il a été longuement débattu des objectifs de la Conférence et il a été confirmé qu'un processus de réforme mené par les mandants est nécessaire, mais il convient d'avancer des propositions fermes prévoyant des changements significatifs pour faire progresser la discussion. L'intervenant dit que le groupe consultatif devrait à présent mettre au point des réponses aux questions et problèmes recensés, et formuler des propositions précises et innovantes qui pourraient être examinées à la session de novembre 2012. Il déclare par ailleurs que tous les mandants sont invités à apporter leur contribution au processus de réforme.
23. Un représentant gouvernemental fait observer que, alors que le document soumis au groupe de travail est axé sur les questions de procédure se rapportant au processus de réforme, il est en fait requis des membres du groupe de travail d'adopter une approche beaucoup plus large, et notamment de réfléchir aux objectifs et à l'impact de la Conférence. Le porte-parole des employeurs souligne qu'il est important d'établir un calendrier clair pour le futur plan de travail du groupe. Il demande si celui-ci autoriserait le Bureau à appliquer, lors de la Conférence, les changements sur lesquels existe un consensus, avant qu'un accord ne soit atteint sur l'intégralité du paquet de réformes. Cela permettrait de tester progressivement certaines des modifications envisagées.
24. D'autres représentants de gouvernements indiquent qu'ils ont fondé leurs travaux sur le principe qu'aucun changement pris isolément ne serait mis en application avant que le paquet de réformes n'ait été adopté dans son intégralité.
25. Le porte-parole des travailleurs soutient la proposition, figurant au paragraphe 20 du document soumis au groupe de travail, selon laquelle le Bureau établirait un document, mais propose que les porte-parole du groupe des travailleurs et du groupe des employeurs participent à la consultation qui doit se tenir à cet égard. En ce qui concerne les propositions figurant dans le document de réflexion, les travailleurs sont favorables à la révision de certaines des dispositions du Règlement, mais pas à l'idée de tenir des réunions régionales à Genève immédiatement avant ou après la Conférence, étant donné que l'objet de ces réunions est de sensibiliser les régions aux activités de l'Organisation. Par ailleurs, les travailleurs ne sont pas en faveur de sessions allégées de la Conférence. La discussion que la Section LILS tiendra en novembre 2012 apportera des précisions sur les futurs travaux s'agissant de la politique en matière de normes, notamment les questions normatives, en vue des discussions ultérieures.
26. Le président, tout en approuvant l'idée que le Bureau devrait avoir la latitude de travailler avec le groupe consultatif pour lancer et mettre au point des propositions, rappelle que le groupe consultatif n'est pas un organe de décision. Toutes les propositions seront soumises au groupe de travail pour un examen en profondeur avant adoption. L'orateur encourage les membres du groupe de travail à examiner et à avancer des propositions par l'intermédiaire des groupes régionaux et des secrétariats, afin de s'assurer que des propositions de réforme solides soient soumises au Conseil d'administration à sa session de novembre.
27. Sur la base d'une proposition de la représentante du groupe des PIEM, modifiée ensuite par le président et le porte-parole du GRULAC, le groupe de travail approuve à l'unanimité de ses membres le point appelant une décision ci-après.

28. Le groupe de travail recommande que le Conseil d'administration demande au Bureau de convoquer des réunions du groupe consultatif tripartite basé à Genève, afin d'établir un plan de travail assorti de délais et de présenter un document actualisé qui tienne compte des interventions faites à la session de mars 2012 du Conseil d'administration, pour que le groupe de travail l'examine à sa prochaine réunion en novembre 2012.

Genève, le 23 mars 2012

Point appelant une décision: paragraphe 28