



Conseil d'administration

312^e session, Genève, novembre 2011

GB.312/POL/5

Section de l'élaboration des politiques
Segment du dialogue social

POL

CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Forums de dialogue mondial: Enseignements tirés

Aperçu

Résumé

Le présent document propose une vue d'ensemble des enseignements tirés des forums de dialogue mondial. Il présente un tableau récapitulatif des différents types de réunions internationales actuellement organisées au titre du Programme des activités sectorielles, donne un aperçu des problèmes rencontrés et formule des propositions visant à encourager la participation des mandants et renforcer l'efficacité et l'impact de ces réunions.

Incidences sur le plan des politiques

Aucune.

Incidences juridiques

Si elles étaient adoptées, les propositions figurant aux paragraphes 12 à 23 auraient pour effet de déléguer au bureau du Conseil d'administration la décision concernant la composition d'un forum de dialogue mondial et de mettre en place des règles pour la désignation des présidents et des procédures pour l'adoption des points de consensus lors des forums de dialogue mondial.

Incidences financières

Aucune.

Décision demandée

Paragraphe 26.

Suivi nécessaire

Le Bureau devrait prendre des dispositions en interne aux fins de la mise en œuvre des modifications proposées aux paragraphes 12 à 23.

Unité auteur

Département des activités sectorielles (SECTOR).

Documents du Conseil d'administration ou instruments de l'OIT cités en référence

GB.288/13; GB.289/STM/2; GB.298/STM/1; GB.298/PV, GB.295/STM/3/3; GB.295/13(Rev.).

Caractéristiques des forums de dialogue mondial et des autres réunions

1. Afin de renforcer les aspects sectoriels des travaux de l'OIT, le Conseil d'administration a adopté en 2007 une nouvelle approche du travail sectoriel ¹ fondée sur une recommandation de la Commission des réunions sectorielles et techniques et des questions connexes (Commission STM).
2. Les modifications apportées étaient destinées, entre autres, à améliorer la pertinence et la réactivité du Programme des activités sectorielles ². Une part importante de la réforme a consisté à mettre en place un nouveau type de réunion, à savoir les forums de dialogue mondial ³. Ces derniers avaient pour vocation de compléter les deux types habituels de réunions internationales organisées au titre du Programme des activités sectorielles, à savoir les réunions d'experts et les réunions sectorielles.
3. Le Conseil d'administration avait examiné les modalités de ces deux types de réunions avant cette décision. En particulier, il avait examiné en 2004 ⁴ et 2006 ⁵ la pratique établie pour les réunions d'experts en vue éventuellement d'en normaliser davantage la formule.
4. Malgré des éléments communs, ces trois types de réunions diffèrent sensiblement du point de vue de leurs objectifs, de leurs produits, de leur composition et de leur durée.

Tableau. Les trois grands types de réunions internationales organisées au titre du Programme des activités sectorielles ⁶

	Réunions d'experts	Réunions sectorielles	Forums de dialogue mondial
Objectif	Directives techniques détaillées	Orientations stratégiques sur des questions sectorielles	Orientations stratégiques sur une question sectorielle spécifique (généralement nouvelle ou de nature urgente)
Produits (outre un rapport sur les discussions)	Recueils de directives pratiques ou principes directeurs	Conclusions (y compris les propositions de suivi) et résolutions ^a	Points de consensus ^b
Apports	Projets de recueils de directives pratiques ou de principes directeurs	Rapport et points suggérés pour la discussion	Document de réflexion et points suggérés pour la discussion

¹ Document GB.298/STM/1.

² Un autre élément important a été l'introduction d'organes consultatifs tripartites sectoriels, comme proposé dans le document GB.298/STM/1, paragr. 48-50.

³ Document GB.298/STM/1, paragr. 38-39. La tenue du premier forum de dialogue mondial a également été approuvée à cette session (voir document GB.298/PV, paragr. 256 a)).

⁴ Documents GB.288/13; GB.289/STM/2.

⁵ Documents GB.295/STM/3/3 et GB.295/13(Rev.), paragr. 50-63.

⁶ Les chiffres figurant dans ce tableau reflètent la pratique habituelle des dix dernières années.

	Réunions d'experts	Réunions sectorielles	Forums de dialogue mondial
Modalités d'organisation des travaux (outre les réunions de groupe)	Séances plénières au cours desquelles le projet de document est examiné et modifié par les participants paragraphe par paragraphe	Séances plénières, chaque séance portant sur un seul point pour discussion	Séances plénières ou discussions de groupe structurées en fonction des points pour discussion
Composition habituelle	8-8-8	10-10 plus tous les gouvernements intéressés	6-6 plus tous les gouvernements intéressés ^c
Durée habituelle	5-8 jours	5 jours ^d	2 jours
Règles applicables	Aucune règle spécifique ^e	Règlement des réunions sectorielles ^f	Aucune règle spécifique
Critiques récurrentes	Trop de séances de nuit; durée trop courte pour permettre un examen détaillé et approfondi d'un large éventail de questions techniques ^g	Trop formelles et trop longues, ce qui met parfois les grands acteurs du secteur concerné et les représentants gouvernementaux de haut niveau dans l'impossibilité d'y participer	Trop courts pour adopter des conclusions ou des points de consensus utiles; procédures peu claires

^a La durée initiale d'une réunion sectorielle envisagée à l'époque de l'adoption du Règlement du Conseil d'administration était bien supérieure. Pour cette raison, certains éléments du Règlement (tels que la création d'un groupe de travail sur les résolutions) n'ont pas toujours été appliqués au cours des cinq dernières années. ^b La proposition originale ne précisait pas que les participants aux forums de dialogue mondial adopteraient nécessairement des conclusions ou des points de consensus. Dans la pratique, toutefois, seul un des sept forums tenus depuis 2008 n'a pas adopté un tel document. ^c Les réunions du groupe de secteurs «éducation et recherche» reposent sur la formule de 5-5-5 plus tous les gouvernements intéressés; cinq gouvernements de pays en développement et de pays émergents sont invités aux frais du Bureau car, dans la plupart des pays, les gouvernements sont les principaux employeurs du secteur. ^d Voir note de bas de page 2. ^e Conformément aux débats menés dans le cadre de la Commission STM du Conseil d'administration en mars 2006 (voir document GB.295/13(Rev.), paragr. 58). ^f Adopté par le Conseil d'administration le 16 novembre 1995 à sa 264^e session. ^g Pour examiner et adopter le Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, deux réunions d'experts ont été nécessaires.

5. Ces trois types de réunions apportent donc au Programme des activités sectorielles une large gamme d'outils permettant de répondre aux différents besoins des mandants en matière de dialogue social international.

Enseignements tirés

6. Les premiers forums de dialogue mondial organisés en 2008 et 2009 ont rassemblé un grand nombre de participants et ont été accueillis très favorablement. C'est probablement pour cette raison que les organes consultatifs ont proposé la tenue de six forums et d'une seule réunion sectorielle dans le cadre du Programme des activités sectorielles pour 2010-11.
7. Les forums de dialogue mondial qui ont eu lieu en 2010 et au début de 2011 étaient toutefois très différents des forums précédents, dans la mesure où ils étaient caractérisés par des apports bien plus importants (les rapports/documents de réflexion comptaient en moyenne plus de 90 pages, contre neuf pages lors des quatre réunions tenues entre 2008 et début 2010), par de plus nombreux points pour discussion (en moyenne six au lieu de quatre) et par des points de consensus de cinq pages en moyenne, contre deux pages et demie lors des réunions précédentes.
8. Ces modifications avaient été apportées pour permettre aux participants à ces forums de traiter de manière approfondie tous les aspects jugés importants par les organes consultatifs qui avaient proposé ces réunions. Cet accroissement du volume des questions à traiter dans

le cadre d'un forum de dialogue mondial de deux jours a cependant amené les participants à se demander si ces forums ne constituaient pas en fait des réunions sectorielles.

9. Les calendriers serrés et la large portée des projets de points de consensus établis par le Bureau sur la base des discussions menées dans le cadre des séances plénières des forums de dialogue mondial ont été particulièrement critiqués. L'adoption de ces projets de points de consensus s'est avérée difficile car, conformément à la structure habituelle de ces forums (en annexe), ils ne devraient être présentés aux réunions de groupe que l'après-midi du deuxième jour, leur adoption devant intervenir immédiatement après, en plénière. D'autres sujets de préoccupation ont été exprimés, notamment le sentiment que les gouvernements n'étaient pas tout à fait en mesure de participer à ces réunions, que les coûts allaient croissant et que leurs résultats étaient parfois insuffisants.

Modifications proposées

10. A l'issue de consultations menées dans le cadre des organes consultatifs, en vue du premier forum de dialogue mondial tenu cette année (février 2011), le Bureau a apporté, à titre expérimental, des modifications à la structure des points de consensus et a commencé à mettre au point des règles internes visant à éviter toute surcharge du programme de travail des forums, à l'origine court et ciblé. Ces modifications ont tenu compte du fait que ce type de programme avait initialement été mis en place pour assouplir les règles qui nuisaient à la qualité de la composition des réunions sectorielles tripartites traditionnelles et des débats menés en leur sein.
11. Ces modifications ont permis de régler certains problèmes, mais il s'est avéré qu'une réforme plus approfondie s'imposait. A la lumière des enseignements tirés et des orientations fournies dans le cadre de la Commission STM en mars 2011, le Bureau a formulé les propositions ci-après pour discussion et adoption par le Conseil d'administration.

Améliorations au stade de la programmation

12. Etant donné que les trois types de réunion mentionnés ci-dessus ont des caractéristiques différentes, le Bureau informera à l'avenir les organes consultatifs sur les points forts et les limites de chacun afin de faciliter leur choix et de faire en sorte que la formule du forum de dialogue mondial ne soit pas retenue pour traiter des questions qui ne sont pas ciblées de façon appropriée pour être examinées dans ces courts délais. Par conséquent, le Bureau demandera aux organes consultatifs, pendant l'examen des propositions, de déterminer l'objet d'un forum de dialogue mondial. Ces organes seront priés de s'assurer que l'objet de chaque forum est suffisamment ciblé, en gardant à l'esprit qu'il s'agit d'une réunion de courte durée portant sur des sujets précis et bien délimités qui revêtent une grande importance pour le secteur concerné, et non d'un examen général des tendances et des problèmes, et qu'il n'est pas possible d'examiner plus de trois points pour discussion (plus les recommandations relatives aux activités de suivi) pendant un même forum⁷.

⁷ Voir le programme de travail en annexe.

13. Alors qu'à une exception près, tous les forums⁸ ont adopté des points de consensus ou des conclusions⁹, il était prévu au départ qu'ils n'adopteraient pas tous un produit final autre que le rapport des débats. Il est donc proposé, afin d'éviter toute confusion et tout problème qui pourraient en découler, dès le stade du débat au sein des organes consultatifs, de formuler une proposition sur le point de savoir si le forum devrait adopter des points de consensus ou des conclusions.
14. Le Bureau souhaiterait proposer que deux réunions au plus (forum de dialogue mondial ou autres réunions sectorielles) soient organisées chaque semestre, en raison des restrictions apportées au budget et aux dotations en personnel dans le programme et budget pour 2012-13.
15. Enfin, il est proposé, pour cette session et les suivantes, que la décision concernant la composition de chaque forum de dialogue mondial ne soit plus prise par le Conseil d'administration, comme c'est le cas pour les réunions régionales, mais qu'elle soit déléguée à son bureau afin de réduire encore le nombre de communications faites au Conseil d'administration et les problèmes de calendrier qui se posent lorsqu'il faut modifier la composition¹⁰.

Présentation normalisée des apports

16. Dans un souci d'économie et en vue d'un meilleur ciblage, les apports aux forums devraient être normalisés. Les documents de réflexion ne devraient pas dépasser 20 pages en anglais, espagnol et français, présenter les points proposés pour la discussion et décrire succinctement les principales données du problème, en mettant l'accent sur les faits nouveaux et en fournissant des faits et des chiffres. Afin d'assurer une plus large adhésion, et notamment la participation des ministères du travail et des ministères responsables d'un secteur donné, le Bureau propose que les documents de réflexion soient basés sur des questionnaires concis établis par le biais de consultations au sein des organes consultatifs et envoyés aux organisations de travailleurs et d'employeurs ainsi qu'aux gouvernements, ainsi que sur les travaux de recherche menés par des spécialistes sectoriels¹¹.

Présentation normalisée des produits

17. Il est proposé que les «points de consensus» ne dépassent pas trois pages et contiennent une section intitulée «Points de consensus», une section intitulée «Points qui n'ont pas donné lieu à consensus» et une section sur les activités de suivi suggérées, regroupées par point pour discussion.

⁸ Forum de dialogue mondial sur le travail décent dans le cadre des marchés publics locaux relatifs aux travaux d'infrastructure (17-18 fév. 2009).

⁹ Le Forum de dialogue mondial sur l'incidence de la crise financière sur les travailleurs du secteur de la finance (24-25 fév. 2009) avait adopté des conclusions.

¹⁰ Il est proposé de déléguer cette prérogative à titre permanent jusqu'à nouvel ordre et non pas au début de chaque session du Conseil d'administration ou de chaque période triennale.

¹¹ Afin d'accroître les taux de réponse et d'assurer une plus large participation, l'utilisation de services informatisés sera envisagée.

Aide accrue aux participants

18. Les représentants des gouvernements, en particulier, ont critiqué l'absence de règles claires. Pour cette raison, le Bureau propose d'établir de nouvelles instructions plus détaillées sur les pratiques et règles applicables aux forums de dialogue mondial, comme indiqué dans le présent document, de les présenter à tous les groupes au début de la première journée et de les mettre en ligne pour aider les délégués à préparer chaque forum.

Elaboration des projets de points de consensus

19. Afin d'améliorer la procédure de rédaction, il est suggéré que, à la fin de chaque séance, le Bureau (ou le Président) présente un bref résumé oral des principaux points abordés au cours des débats et des éventuels points de consensus. Afin d'informer le secrétariat et de lever tout malentendu, les participants devraient avoir la possibilité de formuler des observations sur ce résumé oral avant la clôture de la session afin de fournir au Bureau une information en retour qui sera ensuite prise en compte dans les projets de points de consensus.

Examen des projets de points de consensus

20. L'adoption des points de consensus a souvent été difficile du fait que la plénière ne dispose que de peu de temps pour les examiner. Il est donc d'usage depuis quelque temps de retirer du projet tout paragraphe qui ne serait pas susceptible d'être facilement modifié pour obtenir l'adhésion des trois groupes, ce qui a abouti à l'adoption de points de consensus qui, en particulier dans un cas, ont été considérés comme très insuffisants sur le fond.
21. La présentation normalisée des points de consensus proposée ici, qui a été testée à l'occasion du Forum de dialogue mondial sur la sécurité dans la chaîne d'approvisionnement concernant le remplissage des conteneurs (février 2011), permettrait cependant d'adopter des points de consensus structurés comme suit:
 - Pendant les réunions de groupe programmées juste avant la séance plénière de clôture du forum, les groupes auraient la possibilité d'examiner les projets de points de consensus établis par le Bureau en anglais, espagnol et français.
 - Pendant la séance plénière de clôture, le Président demanderait aux participants d'adopter les projets de points par consensus et paragraphe par paragraphe¹².
 - Si aucun consensus ne se dégageait sur un paragraphe donné, le Président autoriserait les participants à proposer des modifications. En l'absence d'un consensus, les modifications proposées ne seraient pas retenues, et le libellé initial du texte demeurerait inchangé sans préjudice des principes suivants.

¹² Les décisions seraient prises par consensus, tel que défini au paragraphe 24 du Recueil de règles applicables au Conseil d'administration: «... Le terme «consensus» désigne une pratique bien établie consistant à déployer tous les efforts possibles pour parvenir sans vote à un accord général. Ceux qui ne seraient pas en accord avec la tendance générale se contentent de faire connaître leurs positions ou leurs réserves et de faire consigner lesdites réserves ou opinions dans le rapport ou le procès-verbal. Le consensus est caractérisé par l'absence d'objection présentée par un membre du Conseil comme faisant obstacle à l'adoption de la décision en question. Il appartient à la personne présidant la séance, en accord avec les porte-parole des groupes respectifs, de constater l'existence du consensus.»

- Si un point considéré comme «point de consensus» devait soulever de fortes objections de la part de l'un des participants, le Président proposerait qu'il soit déplacé dans la section «Points qui n'ont pas donné lieu à consensus». La décision finale à cet égard serait prise par le Président, en concertation avec les Vice-présidents.
 - Un passage complet du texte pourrait être supprimé uniquement dans le cas où les participants au forum en conviendraient par consensus.
22. La pratique antérieure consistant à supprimer des projets de points de consensus tous les passages qui n'ont pas pu être facilement modifiés à la satisfaction des trois groupes serait donc abandonnée.

Désignation du Président

23. Les forums constituant un nouveau type de réunion, des présidents extérieurs avaient été désignés par le Bureau, conformément à la pratique en vigueur pour les réunions d'experts. Alors que cette pratique est justifiée dans le cas de ces dernières (le fait de choisir un expert gouvernemental comme président empêche automatiquement ce dernier de participer pleinement aux débats), elle ne semble pas adaptée aux réalités des forums de dialogue mondial, auxquels tous les gouvernements intéressés peuvent participer. Pour cette raison, le Bureau propose que, conformément à l'article 57 du Règlement de la Conférence internationale du Travail et à la pratique établie de longue date à la Conférence et au Conseil d'administration, un président soit désigné dans l'un des trois groupes, en règle générale le groupe gouvernemental¹³.

Autres questions

24. Les présentes propositions sont formulées en tenant compte des niveaux budgétaires approuvés dans le programme et budget pour 2012-13. D'autres propositions ayant des incidences financières, telles que celle consistant à porter de deux à deux jours et demi la durée habituelle de tous les forums, ne sont pas prises en compte. L'allongement de la durée des forums permettrait des changements plus radicaux, notamment la création d'un groupe de rédaction tripartite (similaire à celui des réunions sectorielles) qui travaillerait le soir du deuxième jour pour rédiger les conclusions devant être présentées le lendemain matin, mais de telles modifications n'ont pas été proposées car elles obligeraient, pour des raisons financières, à ramener le nombre habituel de participants (six travailleurs, six employeurs, plus tous les gouvernements intéressés) à cinq travailleurs et cinq employeurs plus tous les gouvernements intéressés afin de couvrir les coûts additionnels, et éventuellement à restreindre l'interprétation à l'anglais, à l'espagnol et au français.

¹³ Voir l'article 4.2.2 du Règlement du Conseil d'administration.

Conclusions

25. Les propositions ci-dessus visent à améliorer le fonctionnement des forums de dialogue mondial et seraient, si elles étaient approuvées par le Conseil d'administration à la présente session, mises en œuvre ¹⁴ en vue des deux forums qui doivent se tenir en 2012 (sur les conditions d'emploi du personnel dans l'éducation préscolaire, février 2012, et sur les besoins futurs en matière de qualifications et de formation dans l'industrie pétrolière et gazière, décembre 2012).
26. *Le Conseil d'administration voudra sans doute approuver les propositions d'amélioration du format des forums formulées dans les paragraphes 12 à 23.*

Genève, le 6 septembre 2011

Point appelant une décision: paragraphe 26

¹⁴ A l'exception du nouveau format des documents de réflexion en raison des contraintes de délai.

Annexe

Forums de dialogue mondial

Structure habituelle

[...]jour, [...] [...]	[...]jour, [...] [...]
<p>08 h 30 - 09 h 00 Inscriptions</p> <p>09 h 00 - 10 h 00 Consultations (G, E, T) ¹</p> <p>10 h 00 - 13 h 00 Séance plénière d'ouverture</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déclarations liminaires - Adoption du projet d'ordre du jour - [Premier point pour discussion] 	<p>08 h 30 - 09 h 30 Consultations (G, E, T)</p> <p>09 h 30 - 12 h 00 Séance plénière</p> <ul style="list-style-type: none"> - [Troisième point pour discussion] - [Suivi]
<p>14 h 30 - 15 h 30 Consultations (G, E, T)</p> <p>15 h 30 - 18 h 30 Séance plénière</p> <ul style="list-style-type: none"> - [Premier point pour discussion (suite)] - [Deuxième point pour discussion] <p>18 h 45 - 19 h 45 <i>Réception</i></p>	<p>15 h 30² - 17 h 00 Consultations (G, E, T)</p> <p>17 h 00 - 18 h 30 Séance plénière</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoption des points de consensus - Clôture

Légende: G = gouvernements; E = employeurs; T = travailleurs.

¹ La réunion du groupe gouvernemental sera ouverte par le Bureau, qui présentera dans le détail les règles et pratiques applicables aux forums de dialogue mondial. Cette présentation sera également proposée aux groupes des travailleurs et des employeurs, sur demande.

² A ce stade, les projets de points de consensus seront distribués dans les trois salles de réunion en anglais, espagnol et français.