

Coopération tripartite, dialogue social et développement national

Tayo FASHOYIN*

La gravité des problèmes sociaux suscite un regain d'intérêt pour le dialogue social. Il semble que, partout dans le monde, on s'accorde à considérer le dialogue, sous une forme ou une autre, comme utile face aux graves menaces qui pèsent sur l'humanité¹. Il doit jouer un rôle essentiel, au niveau national comme international pour traiter des effets sociaux de la mondialisation et de la répartition des coûts et des avantages des changements économiques. La recherche s'est aussi intéressée au tripartisme en tant que forme corporatiste de conciliation des intérêts: l'Etat cède une part de son autorité à des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs reconnues par la loi, l'objectif étant d'intégrer ces groupes d'intérêt au système de décision publique². Nous chercherons ici à voir quel peut être le rôle du tripartisme en tant que mécanisme de décision qui permet aux partenaires sociaux³ d'exprimer leurs vues et de participer, par le dialogue social, à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures économiques, d'ordre particulier ou général.

L'Organisation internationale du Travail (OIT) joue un rôle central pour promouvoir le tripartisme et le dialogue social, de par sa pratique et sa défense de la coopération tripartite en tant que meilleur moyen de

* BIT, Département du dialogue social, de la législation du travail et l'administration du travail.

¹ Les travaux de recherche, comme les débats dans les médias, mettent l'accent sur le rôle du dialogue dans la résolution des conflits politiques des pays ou communautés qui connaissent des troubles, dans la lutte contre les inégalités de diverses origines et dans la résolution des problèmes sociaux.

² Les publications à ce sujet sont très nombreuses. On en trouvera une revue dans Schmitter et Lehbruch (1979); et Juris, Thompson et Daniels (1985).

³ L'expression «partenaires sociaux» s'applique aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Lorsque l'on emploie le terme «partenaire», il s'agit de ceux qui sont engagés dans une relation tripartite avec les pouvoirs publics.

résoudre les conflits dans les domaines de l'emploi et du travail⁴. Récemment, la valeur du dialogue social a été plus encore affirmée avec l'Agenda pour le travail décent⁵. Le dialogue social est désormais l'un de ses «piliers stratégiques», la position de l'OIT est que:

[...] les meilleures solutions découlent du dialogue social sous ses diverses formes et à ses différents niveaux, depuis les consultations et la coopération tripartites nationales jusqu'à la négociation collective au niveau de l'entreprise. En engageant le dialogue, les partenaires sociaux renforcent également le processus démocratique et édifient des institutions du marché du travail solides et adaptables qui contribuent à l'instauration de la stabilité et de la paix sociales et économiques à long terme (BIT, 1999a, p. 43).

Au cours des dernières années, le travail de l'OIT dans ce domaine a clairement démontré que les mécanismes participatifs offrent un énorme potentiel pour résoudre les problèmes difficiles d'ordre économique et social.

Le recours à la consultation pour définir les politiques économiques et sociales est souvent suscité par de graves crises économiques, comme ce fut le cas lors de la dépression des années trente en Europe occidentale (Trebilcock, 1994). Comme cela a récemment été démontré en Irlande, le dialogue social aide à passer du déclin économique à une croissance soutenue (Roche, 1992, pp. 323-324). Dans les périodes de bouleversements économiques, il permet d'établir un large consensus sur des questions essentielles: modération salariale, stabilité des relations professionnelles, coopération entre travailleurs et directions, engagement à améliorer la productivité. Mais sa valeur demeure dans les périodes de prospérité. A propos de l'expérience irlandaise, on peut lire: «les partis politiques sont désormais unanimes à considérer que le partenariat social, lancé en 1987 avec le programme national de redressement, est à la base de la réussite économique de l'Irlande depuis quelques années maintenant» (Wallace et Clifford, 1998, p. 28; voir également Auer, 2002, pp. 55-71). S'agissant des pays en développement, des faits confirment les deux cas évoqués

⁴ Les conceptions de l'OIT sur la coopération tripartite et le dialogue social figurent dans plusieurs instruments internationaux: convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976; recommandation (n° 152) sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'OIT, 1976; recommandation (n° 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960. Récemment, en 2002, l'Organisation a adopté une résolution concernant le tripartisme et le dialogue social pour aider les Etats Membres en la matière (BIT, 2002). Il existe aussi nombre d'autres publications du BIT sur le sujet, comme Trebilcock (1994) et BIT (1996).

⁵ Ces dernières années, l'OIT a redéfini son mandat dans le cadre de quatre objectifs stratégiques qui sont les droits fondamentaux au travail, l'emploi, la protection sociale et le dialogue social, éléments constitutifs du concept de «travail décent» (voir BIT, 1999a et Somavia, 2001).

ci-dessus. Comme on va le voir, plusieurs pays ont eu recours au dialogue social, ou ont renoué avec lui, pour s'attaquer à de difficiles problèmes économiques et sociaux.

Il serait trompeur, voire erroné, de penser que les mécanismes de consultations ne sont utiles qu'en temps de crise économique, ou n'apparaissent qu'avec ces crises. Les initiatives actuelles ont des précédents, souvent en absence de toute crise. Dans les pays en développement, il existe des organes consultatifs tripartites sur le travail depuis la fin de la période coloniale: il s'agissait alors de connaître l'importance des partenaires sociaux dans les économies naissantes. Comme divers comptes rendus l'indiquent (par exemple Clegg, 1963), même avec une structure inadéquate, ces institutions et procédures étaient mises au service de régimes intégrateurs du travail et de l'emploi pour que les employeurs et les travailleurs participent au développement national. Mais, à l'évidence, de nombreux pays en développement ont eu recours à la consultation plus délibérément et plus intensément dans les périodes de crise économique.

Nous ferons ici le point sur les recherches récemment menées par le BIT en matière de coopération tripartite et de dialogue social, notamment face aux graves difficultés économiques et sociales associées aux réformes économiques et à la mondialisation. L'influence des institutions du marché du travail sur le développement économique a été démontrée (Papola et Rodgers, 1992; Auer, 2001). De par leurs orientations, leur action et leur caractère représentatif, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont des agents essentiels de la transformation économique, sociale et politique des pays, donc du développement national. Leur action est importante pour améliorer les conditions d'emploi et de salaire, amélioration nécessaire aux gains de productivité, à l'augmentation de la consommation et à la stabilité des relations professionnelles. Le capital social, y compris la sécurité sociale et la stabilité des relations professionnelles, contribuent à augmenter la productivité et favorisent un développement dynamique et durable. Ainsi, le tripartisme et le dialogue social sont des facteurs de stabilité économique, politique et sociale, d'équité et de démocratie.

La principale question théorique abordée ici est celle de l'apport du dialogue social au développement national: il favorise la paix sociale et permet aux acteurs clés de délibérer sur la politique économique et sociale. Nous présenterons d'abord les définitions du dialogue social dans ses acceptions générale et particulières, pour en étudier ensuite la valeur. Nous poursuivrons par un examen comparatif de l'utilisation qui en a été faite pour traiter de graves problèmes économiques et sociaux dans cinq pays en développement ou en transition. Il s'agira d'identifier les conditions nécessaires à l'établissement d'un dialogue social viable et durable, puis de s'intéresser à une forme élargie du tripartisme qui inclut autant d'acteurs qu'il est nécessaire pour contribuer au développement national.

Définitions: le dilemme

Traditionnellement, le «tripartisme» est compris à l'OIT comme se limitant à une triple interaction entre les organisations d'employeurs et de travailleurs (les partenaires sociaux) et les organismes ou entités publiques (Trebilcock, 1994, p. 3). D'où la définition suivante: «toutes les tractations qui se déroulent entre l'Etat – normalement représenté par le gouvernement –, les employeurs et les travailleurs, et qui concernent l'élaboration ou l'application de la politique économique ou sociale» (BIT, 1996, p. 5). La formule «dialogue social» est d'usage courant à l'OIT depuis longtemps, mais, avec son récent regain de popularité, le concept a été utilisé à différents propos; il s'ensuit une certaine confusion quant à son sens réel.

Longtemps, le dialogue social a été conçu comme une relation formelle entre les acteurs du marché du travail et l'autorité publique responsable de la politique du travail. Les institutions tripartites (comme les conseils consultatifs du travail) avaient à s'occuper de questions générales ou particulières dans le domaine de l'emploi et du travail. Sur le fond, la situation reste la même aujourd'hui, sauf que le mode de fonctionnement et l'ordre du jour des discussions, consultations ou négociations, se sont beaucoup élargis pour englober des questions en rapport direct ou indirect avec le marché du travail⁶. En outre, les acteurs traditionnels du marché du travail ont vu changer sensiblement leur rôle et leur structure. Il est donc utile de considérer le marché du travail dans une perspective plus large, parce que souvent les problèmes que rencontrent les travailleurs et les employeurs ont des causes macroéconomiques et sociales plus lointaines (Stiglitz, 2000). L'expression «dialogue social» rend mieux compte de ce contexte plus large au sein duquel opèrent les organismes tripartites et les institutions du marché du travail.

Aujourd'hui, le dialogue social est donc défini plus largement pour englober toutes les formes de négociations, de consultations ou d'échanges d'informations entre les représentants de l'Etat, des employeurs et des travailleurs, sur des sujets d'intérêt commun d'ordre économique et social. Cette conception comprend le terrain traditionnel des relations professionnelles, dont la négociation collective bipartite, à l'échelle de l'entreprise ou de la branche, ainsi que les relations entre l'un des partenaires sociaux et l'Etat⁷. Elle comprend aussi la coopération tri-

⁶ Il faut avoir à l'esprit que, dans son travail fondateur, Dunlop souligne que le marché du travail est configuré ou influencé par son environnement, c'est-à-dire la technologie, les marchés des produits et de la main-d'œuvre, ainsi que les rapports de force entre les partenaires tripartites (voir Dunlop, 1993).

⁷ Certains analystes ne considèrent pas le dialogue social comme identique à la négociation collective, bien qu'ils reconnaissent que le dialogue social permet de rendre la négociation plus efficace en faisant la part entre les négociations sur les questions de répartition et celles qui portent sur des sujets plus généraux pour lesquels les mécanismes de résolution des problèmes visant à obtenir un consensus sont d'une importance essentielle (voir Hyman, 2000; Visser, 2001, pp. 184-185).

partite sur les problèmes du marché du travail. Ce qui éloigne cette définition de l'usage ancien, c'est qu'elle prévoit que la consultation aura lieu dans des institutions tripartites élargies, impliquant des acteurs non traditionnels, notamment à l'échelle nationale, lorsque l'on traite de grandes questions de politique économique et sociale. Le dialogue social en tant que moyen de partager des informations et de créer un consensus est à la base de cette définition (BIT, 1999a, p. 44).

Cette définition fait du bipartisme et du tripartisme les pierres angulaires du dialogue social: les relations bipartites sont essentielles pour que le tripartisme soit efficace⁸. Toutefois, la notion de dialogue social correspond mieux à une forme de relation tripartite dans laquelle les sujets en discussion et les parties prenantes sont élargis. Ainsi conçu, le dialogue social prend toute sa signification au niveau national ou à des niveaux plus élevés de discussion et de décision. Etablir un dialogue social à l'échelle nationale suppose que le champ des discussions et des négociations aille au-delà de l'emploi et du travail. C'est une réalité économique: les questions d'emploi et de travail font partie intégrante de toute discussion sur les sujets macroéconomiques. Les normes du travail, l'emploi, la protection sociale et les relations professionnelles sont au premier plan du débat relatif aux effets de la mondialisation sur les politiques macroéconomiques et sociales. L'expérience des pays industrialisés à économie de marché, notamment ceux d'Europe occidentale, illustre cette fonction élargie du tripartisme et du dialogue social (voir les études nationales dans Trebilcock, 1994; Hyman et Ferner, 1994).

Dans un souci de clarté conceptuelle, il faut faire une distinction fine entre dialogue social et «dialogue civil». Alors que le dialogue social porte d'abord sur le marché du travail, configuré par la politique économique et sociale, que ses acteurs et son ordre du jour sont bien identifiés, le dialogue civil établit des consultations entre les pouvoirs publics et des associations communautaires, des organisations non gouvernementales et d'autres groupes d'intérêts. L'objectif général du dialogue civil est de rendre la société plus intégratrice⁹.

Le dialogue social est largement tributaire de l'existence d'un cadre institutionnel, parce que celui-ci rassure, favorise la confiance, la transparence et l'inscription dans la durée. La structure institutionnelle est

⁸ Dans le présent article, nous ne traitons pas de la composante tripartite du dialogue social, sauf pour mettre en évidence que les éléments essentiels des relations professionnelles, comme la négociation collective ou la résolution des conflits, sont communs à tous les Etats Membres de l'OIT. Pour une revue récente sur ces éléments des relations professionnelles, voir BIT (2000a) et BIT (1997).

⁹ Sur l'évolution et le rôle de la société civile en Europe occidentale, voir Hyman (2000), pp. 10-12.

importante lorsque l'application et le contrôle de cette application deviennent des critères de qualité et d'effectivité quant au contenu du dialogue social. Elle aide aussi les partenaires sociaux à se doter de capacités techniques et analytiques pour débattre sur le fond et négocier. Toutefois, l'existence d'une structure institutionnelle n'est pas indispensable au succès du dialogue social. En effet, celui-ci peut aussi passer par des modalités informelles ou circonstancielles de consultation, comme le démontrent de nombreuses expériences nationales. Aux Philippines, des conférences tripartites ad hoc ont lieu depuis les années quatre-vingt-dix. Y sont discutés de très nombreux sujets comme la politique de l'emploi, la protection sociale ou la compétitivité; elles se concluent par des déclarations communes ou des protocoles d'accords qui, en général, débouchent sur l'action plus approfondie d'institutions spécialisées (Fashoyin, 2003). La République de Corée a recouru à des discussions ad hoc pour traiter les effets de la crise financière jusqu'à la création, en 1998, de la Commission tripartite coréenne¹⁰.

Le dialogue social peut se situer au moins à sept niveaux interdépendants, mais pas nécessairement successifs. Au sommet se trouve le niveau international: les délibérations de la Conférence internationale du Travail en sont sans aucun doute le meilleur exemple. L'adoption de normes internationales du travail, comme les conventions, puis l'établissement de mécanismes de ratification, d'application et de contrôle à l'échelle nationale sont les résultats les plus significatifs du dialogue social à l'échelle mondiale¹¹. Vient ensuite le niveau continental: l'Union européenne, où il a commencé en 1985, en offre le meilleur exemple (Hyman, 2000; Keller et Sörries, 1997; Leibfried et Pierson, 1995). Suit le niveau régional: le dialogue social y a récemment pris naissance dans plusieurs parties du monde. On peut prendre pour exemple l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), le MERCOSUR (Marché commun du cône Sud) en Amérique latine, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) et la Communauté de Développement de l'Afrique australe (CDAA) (voir Ozaki et Rueda-Catry, 2000). Le quatrième est le niveau national, qui peut prendre des formes et des étendues diverses et qui fait l'objet du présent article. Vient ensuite le niveau sectoriel ou communautaire, qui peut, ou non, être un sous-produit du dialogue social national. On trouve ensuite le niveau de l'entreprise, où le dialogue est essentiellement bipartite et dont les conventions collectives sont le résultat le plus évident. Enfin, il y a le dialogue social au niveau de l'établissement, qui découle de celui de l'entreprise et est bipartite. Il peut exister des liens entre ces divers niveaux, mais pas forcément.

¹⁰ Dans ce cas, il n'existait pas d'environnement propice à une démarche institutionnelle. Voir Choi (2000).

¹¹ Pour une évaluation du rôle de l'OIT dans le tripartisme et le dialogue social, voir BIT (1996) et BIT (2000b).

Enfin, le dialogue social a quatre grands objectifs¹². Premièrement, il constitue un *mécanisme d'échange d'informations*, ce qui peut paraître banal mais a une grande valeur. Les parties qui échangent les informations sont en général, mais pas toujours, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Il consiste simplement à informer les autres parties d'une action en préparation et n'implique pas forcément de discussions, formelles ou informelles. Sa grande valeur tient à ce qu'il influe sur la qualité des décisions, favorise la compréhension mutuelle, établit la confiance, limite les conflits et favorise la transparence et la bonne gestion des affaires publiques.

En deuxième lieu, le dialogue social constitue un *mécanisme de consultation* sur des sujets d'intérêt mutuel. Celle-ci peut porter sur les actions ou mesures envisagées par le gouvernement, auquel cas il peut chercher à connaître le point de vue des autres parties pour établir un consensus sur le sujet (voir Visser, 2001, p. 184; Campbell, 2001, pp.424-425). Ces consultations peuvent améliorer le contenu des dispositions envisagées, surtout s'il permet aux décideurs de mieux comprendre les préoccupations des parties prenantes et d'y réagir de façon réaliste. Elles permettent d'inscrire l'action dans la durée et de faire en sorte que les parties se l'approprient¹³.

Troisièmement, en tant que *mécanisme de négociation*, le dialogue social suppose des discussions et des échanges de points de vue visant à déboucher sur un accord, un consentement ou un consensus sur les mesures à prendre. Cela peut se traduire par un accord, un protocole d'accord écrit, oral ou informel¹⁴. Un accord conclu par ce moyen peut comporter des clauses contraignantes ou bien prévoir des actions purement volontaires, sans obligation. Néanmoins, dans l'esprit, il est présumé que les parties s'engagent à honorer leur signature. La convention collective fournit la meilleure illustration, mais non la seule, de ce mécanisme de négociation.

Enfin, le dialogue social constitue un *mécanisme de décision conjointe*, qui incorpore les trois mécanismes précédents, et prend la forme d'une négociation formelle, fortement structurée, ayant pour objectif des décisions qui pourront être définitives ou soumises à la ratification des pouvoirs publics: gouvernement ou parlement. Habituellement, les décisions prises doivent être appliquées et leur application contrôlée. Dans plusieurs pays, comme la Barbade, la République tchèque et la Hongrie,

¹² Bien que ces objectifs ne puissent être classés dans un ordre donné, tous sont fondés sur la reconnaissance de la méthode participative comme souhaitable en soi.

¹³ En République tchèque, la conférence sociale qui s'est tenue à la fin des années quatre-vingt-dix a permis des échanges de vues et l'expression d'idées qui ont influencé la politique (voir Casale, Kubinkova et Rychly, 2001, pp. 14-15).

¹⁴ Si la ligne de partage entre consultation et négociation est ténue, la première ne suppose généralement pas la signature d'un accord. Mais le fait qu'un accord formel ne fasse pas l'objet d'une signature n'empêche pas la formulation de conclusions ou de déclarations communes.

les accords sociaux tripartites sont soumis de façon formelle au parlement. A la différence de ce qui se passe pour la négociation collective, la conclusion d'un accord, fut-il important, par le truchement du dialogue social, n'est qu'un élément de l'efficacité de ce dernier. Comme le montre le cas du dialogue social en Europe, même si seulement trois directives de l'Union européenne ont été adoptées depuis 1985, bien d'autres éléments ont eu une influence sur la politique des Etats membres: conclusions, protocoles d'accord ou déclarations (voir *EIRR*, 2002).

Valeur du dialogue social

De nombreuses publications attestent des effets positifs de la participation et des bonnes relations professionnelles sur les résultats, l'efficacité et la productivité des entreprises¹⁵. D'un point de vue conceptuel, la première valeur du dialogue social est de favoriser la paix et la stabilité sociale, donc le développement économique et social. C'est un mécanisme qui peut limiter les conflits sociaux par des procédures pacifiques et organisées de règlements de différends qui, autrement, pourraient avoir des conséquences néfastes. Au niveau national, la consultation tripartite et le dialogue social permettent d'établir un équilibre acceptable entre les intérêts sectoriels et les objectifs nationaux de croissance et de développement. La négociation, la consultation, la discussion et l'échange d'informations, ainsi que tout autre moyen d'établir un consensus sur les choix politiques peuvent atténuer les oppositions aux mesures proposées et offrir des portes de sortie dans des situations d'impasse aux conséquences préjudiciables.

Auer (2002) et Visser (2001) se sont intéressés à l'apport du dialogue social au développement économique. Auer a analysé les politiques du marché du travail en Autriche, au Danemark, en Irlande et au Pays-Bas pour conclure que la crise que connaissaient l'économie et le marché du travail a pu être surmontée au moyen de trois instruments: le dialogue social, la politique macroéconomique et la politique du marché du travail. Dans ces quatre pays, la réussite du dialogue social a consisté à apaiser d'anciennes relations conflictuelles pour les remplacer par un climat de confiance entre les principaux partenaires sociaux. Ils ont ainsi trouvé un consensus sur la modération salariale et la réforme des systèmes de protection sociale. Cette coopération et ce consensus ont été essentiels pour mettre en œuvre des politiques macroéconomiques de stabilisation qui ont fait baisser l'inflation et les taux d'intérêts.

Le dialogue social favorise aussi la gestion avisée des affaires publiques et la consolidation de la démocratie. La façon de prendre des décisions d'ordre économique et social ainsi que la diversité et la qualité des vues exprimées influent sur les résultats de ces décisions: soit elles contri-

¹⁵ Pour un bilan de ces études, voir Fashoyin (1997) et Levine (1995).

bueront au bien-être social et à la stabilité des relations professionnelles, donc au progrès économique et social, soit elles engendreront des conflits. Ainsi, quel que soit l'état de l'économie, le dialogue social permet aux parties prenantes de faire part de leurs préoccupations. Les propositions que les parties intéressées ont contribué à mettre au point sont mieux adaptées aux besoins de larges couches de la population et ont de meilleures chances d'être mises en œuvre efficacement. Selon Stiglitz, la promotion de telles institutions favorise la démocratie économique (Stiglitz, 2000). Le dialogue social aide à prévenir l'instabilité sociale et à prévoir les obstacles qui pourraient apparaître si les parties prenantes n'étaient pas consultées ni leur point de vue pris en considération (Haggard et Kaufman, 1992, notamment chapitre 1).

Dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale, ainsi que dans les pays en développement d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, nombre d'éléments confirment les effets positifs du dialogue social sur l'économie et la gouvernance¹⁶. La réussite du dialogue social en Europe occidentale a suggéré aux pays d'Europe centrale et orientale d'y recourir dans leur transition à l'économie de marché (Héthy, 2001). La première tentative d'utiliser le tripartisme comme outil de la transformation économique et politique a eu lieu en Hongrie en 1988 puis s'est rapidement étendue aux autres pays tels que la Bulgarie, la République tchèque et la Pologne¹⁷. En Hongrie, le tripartisme a été un moyen de réconciliation et de résolution conjointe des problèmes et non d'éviter les conflits. L'ancien Vice-Premier ministre, Péter Medgyessy, expliquait ainsi le point de vue du gouvernement:

Ce que nous devons faire, c'est de recourir à la conciliation des intérêts, de fonder nos décisions sur la prise en compte des points de vue de tous les intéressés... Le gouvernement peut arrêter sa position en associant la population à la préparation des décisions, en échangeant ses informations et ses préoccupations et en discutant des mesures envisagées avec elle, en faisant bon usage de ses commentaires (cité par Héthy, 2001, p. 9).

Comme l'explique Héthy, «on considérerait que le tripartisme – ou, dans un sens plus large, le dialogue social – pouvait jouer un rôle important pour maintenir la paix sociale, en renforçant la coopération entre les acteurs des relations professionnelles et dans la société en général... (*ibid.*, p. 8).

En Amérique latine, une grave crise économique a commencé dans les années soixante-dix, caractérisée par une inflation persistante et une

¹⁶ Pour l'Afrique australe voir Fashoyin (1998), pour l'Asie voir Campbell (2001), pour l'Amérique latine voir Bronstein (1995), pour l'Europe centrale et orientale voir Héthy (2001).

¹⁷ Pour la République tchèque voir Casale, Kubinkova et Rychly (2001), pour la Pologne voir Casale (2001).

chute du taux de croissance économique. La situation de l'emploi constituait un problème particulièrement critique dans la plupart de ces pays en développement pratiquement dépourvus de protection sociale, notamment contre le chômage. Au cours des années quatre-vingt, tous les pays d'Amérique latine ont connu une chute des salaires réels (voir Hernández Álvarez, 1994). Cette crise économique persistante a induit un regain d'intérêt pour le tripartisme chez des gouvernements à la recherche des moyens pour résoudre les problèmes. Des programmes nationaux ont été mis en œuvre et, avec l'encouragement du BIT, les représentants des employeurs et des travailleurs ont commencé à participer aux institutions établies pour traiter les problèmes de développement économique et social et orienter ces pays vers une croissance endogène. De telles institutions ont existé au Brésil, au Chili, au Salvador, au Honduras, au Mexique, au Pérou et au Venezuela. Ainsi au Mexique, la Commission tripartite nationale a été instituée en 1971, et selon le président, les partenaires tripartites devaient «s'attaquer ensemble à la tâche de surmonter les problèmes affectant le développement économique et social du pays» (Hernández Álvarez, 1994, p. 360). L'argument avancé pour établir un Conseil national de développement au Chili en 1971 souligne cette croyance en l'utilité du dialogue social. Le décret établissant le conseil soulignait «l'avantage de disposer d'un moyen de communication entre le gouvernement et les secteurs non gouvernementaux, afin de fournir des informations et de recevoir des suggestions sur les orientations et la mise en œuvre de la politique économique» (Hernández Álvarez, 1994, p. 356).

En Afrique, les situations qui ont rendu nécessaire le dialogue social n'étaient guère différentes de celles qui prévalaient dans les autres pays en développement. En Afrique francophone, par exemple, la crise économique qui a commencé dans les années quatre-vingt a provoqué de graves troubles sociaux tandis que les gouvernements s'en remettaient à des solutions de la dernière chance face au déclin économique. La mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel préconisés par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont mis en difficulté le secteur, stratégique malgré sa faible taille, de l'emploi salarié. Parmi les quatorze pays en question, huit ont connu une baisse de la croissance moyenne par habitant entre 1980 et 1987. La dette publique qui était en moyenne de 23 pour cent du PNB en 1970 s'est envolée pour arriver à 82 pour cent en 1987 (Martens, 1994, p. 299). Dans la plupart de ces pays, moins de 10 pour cent de la main-d'œuvre étaient employée dans le secteur moderne à cette époque. Bien souvent, le souhait de consultation exprimé par les travailleurs n'a pas reçu d'écho auprès des gouvernements, tandis que les institutions qui remontaient à la période coloniale étaient largement inadaptées et, dans tous les cas, moribondes. Toutefois, malgré la faiblesse des organisations d'employeurs et de travailleurs, les liens de ces

dernières avec les partis politiques et la réticence des gouvernements pour la consultation, la persistance de la crise économique a conduit les syndicats à chercher à se faire entendre lorsque les décisions économiques et sociales affectaient leurs membres (*ibid.*).

Enfin, en Asie, surtout dans les économies très performantes de l'Est du continent, la valeur du dialogue social s'est imposée lors la crise financière de 1997. Dans les pays touchés, on a établi des «conseils de délibération» qui ont facilité les consultations et les échanges d'information entre les secteurs publics et privés et permis aux autorités publiques d'obtenir la coopération des élites économiques (Campos et Root, 1996; Campbell, 2001). Selon Campos et Root, la tâche principale de ces conseils (consultatifs) de délibération tripartite élargie¹⁸ était d'aider le gouvernement à «élaborer des politiques susceptibles d'améliorer les résultats d'un segment particulier du secteur privé, voire de ce secteur tout entier» (Campos et Root, 1996, p. 79). En République de Corée, par exemple, le premier pacte social jamais conclu a permis aux partenaires tripartites de négocier les réformes indispensables du marché du travail: modération salariale, politique des revenus et assouplissement des licenciements (Choi, 2000). Campos et Root insistent sur le fait que ces institutions consultatives ont favorisé la coopération, la transparence, la confiance et la légitimité, tout en permettant aux acteurs du secteur privé «d'exprimer leur point de vue sur les politiques affectant leur secteur d'activité et de voir ces points de vue pris en considération dans la formulation ou l'infléchissement des politiques» (Campos et Root, 1996, pp. 79-80).

Dialogue social: quelques exemples récents

Nous présenterons brièvement ici les expériences de cinq pays en développement ou en transition qui ont eu recours au dialogue social pour aborder des questions importantes pour le développement national dans les domaines économique, social ou de l'emploi. Pour chacun des cas, nous présenterons les éléments historiques essentiels, le cadre institutionnel du dialogue social, les parties en présence, les sujets en discussion et les résultats obtenus. Chacune des cinq expériences est très différente, de même que les difficultés soumises à la méthode participative. Toutefois, elles donnent une idée des avantages de la coopération et du consensus, ainsi que de la façon dont le dialogue social contribue au développement économique et social. Ces informations et

¹⁸ Le «tripartisme élargi» désigne la participation des partenaires tripartites traditionnels et d'autres acteurs: représentants de la société civile, organisations non gouvernementales, organismes professionnels.

l'analyse qui suit doivent beaucoup aux récents travaux du BIT et aux publications qui leur sont associées¹⁹.

La Barbade

A la fin des années quatre-vingt, l'économie de la petite île de la Barbade a traversé une grave crise due à un brusque déclin du tourisme – principal apport de devises –, à un fort déficit budgétaire, à la croissance de la dette nationale et à une accélération de l'inflation²⁰. Le chômage, dont le taux était déjà haut en 1989 avec 14,7 pour cent, a fortement crû pour atteindre 23 pour cent en 1991. Le nombre de demandeurs d'emploi a régulièrement augmenté, de 1 340 à 6 493, au cours de la même période. La menace la plus immédiate était la dévaluation de la monnaie. Cette situation a amené le gouvernement à demander l'aide du FMI. Selon les termes du programme d'ajustement structurel, il s'engageait à réduire les déficits budgétaires et les crédits au secteur privé. Les mesures budgétaires comprenaient une diminution de la masse salariale de tous les organismes du secteur public, ainsi que des dépenses en investissements. Les barrières commerciales ont été abaissées ou supprimées. Comme on pouvait s'y attendre, ces mesures ont mécontenté les travailleurs et les employeurs, ainsi que la population dans son ensemble. Les travailleurs, sous la conduite de l'influent Syndicat des travailleurs de la Barbade, ont très mal accueilli certaines mesures aux effets négatifs pour eux; de même les employeurs ont demandé des protections face aux conséquences de la libéralisation. Toutes les catégories étaient particulièrement mécontentes du manque de consultation sur les dispositions du programme d'ajustement structurel.

Malgré l'existence d'une pratique bien rodée – quoique conflictuelle – des relations professionnelles à la Barbade, le dialogue social institutionnalisé avait essentiellement lieu à l'échelle de l'entreprise. Les consultations à l'échelle nationale n'existaient pas, sauf en fonction des circonstances, méthode qui à l'évidence était inadaptée à l'ampleur des problèmes associés aux réformes économiques. Toutefois, la colère et les incertitudes suscitées par certains aspects du programme d'ajustement structurel ont été désamorçées par une intervention de la société ci-

¹⁹ Au cours de la période 2000-2001, le BIT a entrepris d'examiner les institutions, les mécanismes et les processus du dialogue social au niveau national d'un nombre de pays en développement. Les rapports rédigés dans le cadre de ce projet portent sur: la Barbade, la République tchèque, le Kenya, l'Indonésie, le Panama, les Philippines, la Pologne et la Zambie. Antérieurement, en 1999, le BIT avait organisé un groupe de discussion sur le dialogue social en Inde, en Hongrie, en Corée, en Malaisie, aux Pays-Bas, au Nigéria, au Pérou, en Afrique du Sud, aux Etats-Unis et en Europe occidentale (voir BIT, 1999b). La présente section ainsi que la suivante doivent beaucoup à ces rapports. Bien entendu, il existe dans chacun de ces pays plusieurs autres organes consultatifs dont il n'est pas traité dans le présent article. Dans chacun des cas, il existe plusieurs organismes, généraux ou particuliers, dont les caractéristiques et les fonctions sont très variables.

²⁰ Cette partie consacrée à la Barbade est fondée sur Fashoyin (2001a).

vile, en la circonstance de l'église, qui a joué un rôle d'intermédiaire essentiel entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Il s'est ensuivi des négociations formelles sur les mesures à prendre dans l'immédiat face à la crise économique. Dans la décennie suivante, des consultations et des négociations ont eu lieu entre le gouvernement – Premier ministre et ministères clés – et des groupements d'employeurs et de travailleurs: Agence du secteur privé de la Barbade et Congrès des syndicats et des associations de travailleurs de la Barbade, respectivement.

Les négociations ont conduit à la signature de trois protocoles d'accords historiques. Selon le premier (1993-1995), les partenaires s'accordaient sur une politique des revenus «intégrée dans une stratégie globale en faveur d'un développement économique national durable», admettant la nécessité de renverser la tendance à l'érosion de la compétitivité du pays «par une action coordonnée et résolue des partenaires sociaux» (Gouvernement de la Barbade, 1993, p. 2). Parmi les points saillants, on note les engagements suivants: maintien du taux de change à 2 dollars de la Barbade pour 1 dollar des Etats-Unis, relance de l'économie par la compétitivité, meilleur accès à l'emploi et réduction de la désagrégation sociale causée par le fort taux de chômage. Prenant acte des effets positifs du premier accord, le deuxième (1995-1997) visait à «tirer avantage des progrès de l'économie mondiale et faciliter une expansion économique soutenue». Outre la réaffirmation des objectifs de l'accord précédent, celui-ci prévoyait de passer du gel des salaires à la modération salariale et insistait sur le rôle essentiel des programmes d'amélioration de la productivité pour la croissance économique (Gouvernement de la Barbade, 1995). Le troisième accord allait au-delà des préoccupations économiques pour traiter de nouveaux sujets associés à la mondialisation (Gouvernement de la Barbade, 1998)²¹. A cet égard, il prévoyait une action volontaire pour rendre la société plus intégratrice, la consolidation du dialogue social et la création d'un cadre institutionnel du partenariat social.

En conclusion, ces protocoles issus du partenariat social visaient à la stabilisation économique, à la modération salariale et à l'amélioration de la productivité. Cela a permis de renverser la tendance au déclin économique, mais aussi de s'engager vers un développement durable. A partir de 1993, la croissance économique a été en moyenne de 4 pour cent par an, et cela pendant huit années consécutives; en 1998, le taux de chômage était descendu à 9,8 pour cent; à partir de 1995, le taux d'inflation a fortement baissé, pour se situer au-dessous de 3 pour cent par an. Les salaires réels dans l'industrie ont augmenté régulièrement à partir de 1996 du fait des gains de productivité, tandis que le

²¹ Cet accord est resté en vigueur jusqu'à ce qu'un quatrième protocole soit signé en mai 2002.

nombre de jours de travail perdus pour fait de grève a considérablement baissé. Un autre résultat significatif a été l'institutionnalisation du dialogue social, ce qui a renforcé la confiance et la coopération et permis aux parties d'échanger des informations et de rénover le système de relations professionnelles.

Indonésie

Le développement économique et social de l'Indonésie a été brutalement interrompu par la crise financière de 1997 en Asie²². La croissance du PIB, qui était de 7,8 pour cent en 1996, a connu un coup d'arrêt à la fin de 1997, ce qui a provoqué un doublement du taux de pauvreté, de 11 pour cent en 1996 à plus de 20 pour cent l'année suivante. La valeur des investissements étrangers directs, qui avait culminé à 4,7 milliards de dollars des Etats-Unis en 1997, est devenue négative, -0,4 milliard de dollars des Etats-Unis, en 1998. La crise a conduit à la faillite de nombreuses entreprises et à l'effondrement de l'emploi. Pas moins de 606 entreprises ont fermé leurs portes en 1997, laissant sans emploi près de 100 000 travailleurs. Fermetures et licenciements se sont succédé. En 1998, ce sont 957 entreprises qui ont disparu, provoquant le licenciement de 210 000 travailleurs. La contraction de l'emploi s'est accompagnée d'une érosion des revenus réels, due à l'aggravation de l'inflation et à la diminution de la durée du travail. Il s'est ensuivi un envol du chômage et du sous-emploi qui sont passés, en volume, de 33,2 millions à 36 millions de personnes entre 1997 et 1998.

En Indonésie, le dialogue social était embryonnaire et se limitait essentiellement à la négociation collective. Le système de règlement des conflits était tout à fait incapable d'instaurer la paix sociale. Le Conseil national tripartite qui existait depuis 1983 était en général inefficace²³. Jusqu'en 1998, la Fédération des Syndicats d'Indonésie, reconnue par l'Etat, et ses treize fédérations sectorielles dominaient la scène du travail. Après la chute de la dictature de Suharto en 1997 et l'instauration de la démocratie, un élan s'est manifesté en faveur du dialogue social, mais il a été brisé par l'instabilité politique qui a vu quatre gouvernements se succéder entre 1998 et 2001. Avec l'aggravation de la crise financière, les travailleurs ont revendiqué l'établissement d'un dialogue social pour palier les effets négatifs de la crise, notamment les licenciements. L'absence de tradition du tripartisme et de coopération entre travailleurs et directions, aggravée par une législation du travail

²² Cette partie relative à l'Indonésie est fondée sur Kelly (2002).

²³ Il existait à travers le pays quelque 239 organismes, tels que les Conseils de coopération bipartite qui servaient de lieu de résolution des problèmes entre entrepreneurs et travailleurs. Des organismes tripartites sectoriels spécialisés, comme le Conseil national de la formation, le Forum national de la productivité et les Commissions nationales et régionales de règlements de différends du travail étaient à l'abandon.

restrictive, n'a pas permis à ces demandes d'aboutir. De fait, lorsqu'une réunion tripartite a été organisée en 1998 pour traiter de questions telles que l'harmonisation des relations sociales ou la coopération sur les problèmes soulevés par la crise, ce fut un échec parce que des questions aussi fondamentales que la répression des travailleurs et l'absence de liberté syndicale ont été ignorées. Toutefois, toutes les parties impliquées, y compris le FMI et la Banque mondiale, ont compris la nécessité de stabiliser les relations professionnelles – par la reconnaissance de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective – pour que le développement économique du pays soit durable (Kelly, 2002, p. 13).

La voie d'un dialogue social efficace et inscrit dans la durée s'est ouverte en 1999 avec l'institution d'un groupe de travail chargé de préparer la ratification des conventions fondamentales de l'OIT et la réforme de la législation du travail. Celui-ci a organisé des ateliers d'information et de sensibilisation des partenaires tripartites sur la législation du travail et les normes internationales du travail. Il s'est ensuivi la création de douze commissions nationales tripartites ad hoc, dont cinq sectorielles, en général avec l'assistance technique du BIT, au cours de la période 1999-2001 (Kelly, 2002, p. 32). Un sommet sur le dialogue social a eu lieu en 2000 pour sensibiliser les partenaires tripartites au caractère positif de la recherche de consensus pour rapprocher les positions conflictuelles sur les questions économiques et sociales (BIT, 2000c)²⁴.

En Indonésie, les consultations ad hoc et informelles ont donné des résultats relativement meilleurs que les institutions formellement chargées du dialogue social. Il est aussi important de constater qu'elles ont permis de stabiliser les relations professionnelles dans la période cruciale de transformation économique et sociale. Il ne fait pas de doute que ces efforts de dialogue tripartite, notamment pour mettre la législation du travail en conformité avec certaines normes internationales du travail, ont ouvert la voie à une institutionnalisation, dans l'avenir, du dialogue social dans ce pays.

République tchèque

La création en 1990 du Conseil de coopération économique et sociale (CCES) a constitué le début de la coopération tripartite sur la transition économique et sociale de la République tchèque²⁵. Ses fonctions

²⁴ La conférence a révélé qu'il n'existait pas moins de 60 fédérations syndicales nationales, près de 150 syndicats nationaux et environ 10 000 syndicats d'entreprise. Cette dispersion pouvait difficilement déboucher sur l'émergence d'un mouvement syndical fort par manque de représentativité, de capacité d'action et de ressources financières.

²⁵ A cette date, il s'agissait en fait de la Tchécoslovaquie; la République tchèque et la Slovaquie sont devenues deux États distincts et indépendants en 1993. Cette partie consacrée à la République tchèque est fondée sur Casale, Kubinkova et Rychly (2001).

comprenaient la discussion des questions, immédiates ou à long terme, de développement économique et social, et des mesures susceptibles d'améliorer la concurrence, les relations professionnelles, le fonctionnement du marché du travail, la protection sociale et la qualité de l'environnement. Le CCES était régulièrement informé des programmes et mesures envisagés par le gouvernement pour les discuter afin d'établir un consensus avant leur examen par le parlement. Chaque année, jusqu'en 1995, un accord global a été conclu au sein de ce conseil. Cet accord traitait de politique économique et sociale, de santé et d'environnement, d'éducation et de culture, du développement du dialogue tripartite, des politiques actives du marché du travail et de la politique salariale.

Les consultations se situaient en général à un haut niveau, impliquant, entre autres, le Vice-Premier ministre. Du côté des travailleurs, on y trouvait deux importantes confédérations: la grande Confédération tchéco-morave des syndicats (antérieure à la transition) et la Confédération des arts et de la culture, premier syndicat indépendant créé en 1990. Comparativement, la Confédération des arts et de la culture avait des effectifs réduits (175 000 adhérents), mais ses 14 syndicats affiliés représentaient essentiellement des professions supérieures, influentes dans la transformation économique et sociale du pays. Côté employeurs, on y trouvait la Confédération des associations d'employeurs et d'entrepreneurs, ainsi que la Confédération de l'industrie et du transport, avec 34 fédérations sectorielles implantées dans 1542 entreprises dont la main-d'œuvre totale était de 567 302 salariés.

En 1995, le CCES a été remplacé par le Conseil de dialogue entre les partenaires sociaux dans la mesure où l'on considérait que la consultation institutionnalisée n'avait plus de rôle à jouer une fois la transformation achevée²⁶. Toutefois, quand le gouvernement a pris des mesures d'austérité pour faire face à la détérioration de la situation économique, il n'existait plus aucun lieu de négociation avec les partenaires sociaux. Pas plus qu'il en existait pour faire face à la montée des troubles sociaux et des grèves, dans le secteur public et dans les entreprises (*ibid.*, pp. 13-14). Le nouveau gouvernement social démocrate a relancé le Conseil de coopération économique et sociale, considérant que le dialogue social est indispensable dans une démocratie et une économie concurrentielle moderne. L'accord général annuel a donc aussi été relancé et l'on a conclu un pacte social de plus longue durée. Le gouvernement a également créé une conférence sociale, lieu de discussion ad hoc pour étendre les consultations à des catégories non représentées au CCES tripartite, par exemple, les retraités, les personnes handicapées, les locataires, les associations à

²⁶ Bien qu'un consensus ait été atteint pour réduire le champ d'action du CCES, il excluait la discussion de la politique économique nationale et la conclusion d'accords généraux. Selon Casale et ses collaborateurs, le démantèlement de ce mécanisme a réduit le dialogue social à des questions périphériques, il manquait de prestige et d'importance et n'avait guère de résultats significatifs (voir Casale, Kubinkova et Rychly (2001), p. 13).

but non lucratif, les services communautaires ou des experts. La conférence sociale a entendu le point de vue de ces groupes sur des questions telles que la réforme du système national de protection sociale et autres propositions législatives spécifiques, mais à la différence du CCES, elle ne concluait pas d'accord²⁷.

En conclusion, les mécanismes de consultation ont contribué à maintenir l'harmonie sociale, notamment durant la période cruciale de transition à l'économie de marché et à la démocratie. L'accord général, par exemple, a facilité la mise en œuvre en douceur de la politique économique du gouvernement, des réformes sociales et des mesures de transformation économique. On peut considérer que l'apparition d'organisations d'employeurs et de travailleurs libres et indépendantes ainsi que l'intégration réelle de groupes d'intérêts non traditionnels au processus de consultation ont, pour beaucoup, aidé le pays à traverser en sécurité la période problématique des réformes économiques et de la crise sociale associées à la transition (Casale, Kubinkova et Rychly, 2001; Héthy, 2001).

Kenya

Le Kenya a adopté une Charte des relations professionnelles en 1962, devenant ainsi l'un des premiers pays d'Afrique à instaurer la coopération tripartite²⁸. Des institutions tripartites telles que la Commission consultative tripartite nationale, le Comité consultatif du travail et le Comité national des salaires minima ont également été créées, mais leur contribution à la politique macroéconomique n'était qu'indirecte. Dans les années quatre-vingt-dix, l'aggravation de la crise économique a conduit à mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel, dont l'application a été compliquée par la mondialisation. La complexité des problèmes posés et les distorsions induites sur le marché du travail ont provoqué un regain d'intérêt pour la coopération tripartite.

Au Kenya, le monde des affaires est un acteur essentiel de la coopération tripartite. Plusieurs organisations d'employeurs sont confédérées au sein de la Fédération des employeurs du Kenya pour traiter des questions sociales et de travail²⁹. Côté travailleurs, l'Organisation centrale des syndicats (COTU) confédère plus de 37 syndicats du pays et est la

²⁷ Un autre lieu de discussion ad hoc était la Table ronde que l'on crédite d'avoir joué un rôle important dans la réforme du code du travail du pays (voir Casale, Kubinkova et Rychly, 2001, p. 16).

²⁸ Cette partie sur le Kenya est fondée sur Fashoyin (2001b).

²⁹ En décembre 2000, la Fédération des employeurs du Kenya s'est associée à trois autres organismes économiques pour constituer le Forum économique consultatif du Kenya, dont le but est d'unifier la voix du monde des affaires sur les sujets économiques. Pour plus de détails, voir Fashoyin (2001b), p. 9.

principale organisation engagée dans la coopération tripartite nationale. Pour le gouvernement, si le ministère du Travail est l'autorité principale pour ce qui est du marché du travail, l'aggravation des difficultés économiques a conduit à étendre la représentation à d'autres départements ministériels impliqués dans le développement économique et social. Dernièrement, la Commission tripartite consultative nationale a discuté et recommandé la ratification de conventions de l'OIT, notamment la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, et a approuvé la création d'une institution chargée de favoriser la productivité. Lorsque, en 1999, le pays a été confronté à une grave pénurie d'énergie qui a affecté la production industrielle et la capacité des entreprises, provoquant des licenciements, cet organisme a contribué à détendre les relations professionnelles en suscitant des démarches communes pour surmonter la crise.

Sur les questions plus générales de politique macroéconomique et sociale, des consultations informelles et ad hoc existent depuis longtemps entre les décideurs publics et des représentants du monde des affaires. Cette démarche a été institutionnalisée en 1997, pour associer tous les intéressés aux consultations entre le gouvernement et les institutions de Bretton Woods. Une Commission consultative mixte pour l'industrie et le commerce (JICCC) a été créée, qui permet à plusieurs parties prenantes de traiter des questions économiques et sociales touchant au développement. Elle y propose des solutions et le cas échéant demande aux organismes gouvernementaux de les mettre en œuvre.

Au sein de la JICCC sont représentées quelque 50 grandes institutions, y compris les partenaires tripartites, ainsi que des autorités locales et communautaires. Ces dernières années, elle a servi de forum national pour échanger des informations et dialoguer sur les grandes questions relatives au marché du travail, à l'économie et à la société. Elle a notamment traité des sujets suivants: comment accroître les investissements étrangers directs au Kenya et les exportations manufacturières vers les Etats-Unis (dans le cadre de la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique); le commerce mondial (y compris le rôle du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et de l'Organisation mondiale du commerce); la réforme du droit du travail et de la ratification de certaines normes fondamentales du travail; comment améliorer l'efficacité des administrations locales et les infrastructures (remise en état ou reconstruction du réseau routier par exemple); l'abolition du monopole de production de l'énergie.

En conclusion, bien que cette commission ne fonctionne pas au sens strict comme un organe de négociation, elle offre aux parties prenantes un cadre pour exprimer leurs préoccupations et contribuer à l'élaboration des politiques. Lorsque des conclusions sont atteintes, des directives sont données aux autorités publiques compétentes pour les mettre en œuvre selon un calendrier défini. Ainsi, ces mécanismes de consultation

ont aidé à formuler des politiques qui tiennent compte des préoccupations sociales et à renforcer l'évolution démocratique du pays.

Panama

Après bientôt trente ans de dictature militaire et d'instabilité politique, le Panama s'est doté, en mai 1994, d'un gouvernement démocratique qui a rapidement entamé une série de réformes économiques et sociales³⁰. Toutefois, la réforme du Code du travail a provoqué de violentes protestations des syndicats. Depuis les années soixante-dix, le Code du travail prévoyait la négociation collective et des structures de consultations tripartites, comme la Commission de la liberté syndicale, la Commission du travail maritime ou la Commission du salaire minimum qui existait depuis 1945³¹. Cependant, étant donné l'état rudimentaire des relations professionnelles, la faiblesse des institutions du marché du travail et le manque d'intérêt du gouvernement pour le dialogue social, les partenaires sociaux se concentraient sur la négociation collective d'entreprise plutôt que sur la coopération tripartite.

Dans les années quatre-vingt, la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel a aggravé le déclin du niveau de vie, la pauvreté et l'exclusion sociale, problèmes qui ont incité à recourir au dialogue social. Comme l'explique Rueda-Catry, «il ne s'agissait pas simplement d'appliquer les mesures gouvernementales pour réduire la pauvreté et de renouer avec la transparence institutionnelle [...] c'est que le dialogue social et la consultation politique se sont révélés les stratégies les plus appropriées pour atteindre un consensus sur l'essentiel [...]» (*ibid.*, p. 8). Le regain d'intérêt pour le dialogue social dans les années quatre-vingt-dix a été associé à deux événements importants: la chute de la dictature, qui a conduit à la tenue d'élections démocratiques, et la récupération, par le gouvernement, du contrôle de la zone du canal de Panama, stratégiquement importante.

Le nouveau gouvernement élu en 1999 a poussé plus avant la réforme du Code du travail, instituant le droit à la négociation collective et le droit de grève. Il a aussi autorisé la formation de plusieurs syndicats regroupés dans le cadre du Conseil panaméen des travailleurs organisés (CONATO) créé en 1983. Côté employeurs, c'est le Conseil national de l'entreprise privée (CONEP), fondé en 1964, qui confédère les organisations d'employeurs. Dans les années quatre-vingt-dix, le dialogue national a eu lieu dans le cadre de trois réunions multipartites nationales pour le développement et l'unité humaine («Bambitos») au cours desquelles

³⁰ Cette partie sur le Panama est fondée sur Rueda-Catry (2002).

³¹ Il existe plusieurs autres organes à base tripartite (élargie) traitant de sujets spécifiques, comme la résolution des différends ou la formation professionnelle, mais qui n'ont pas donné les résultats attendus.

ont été discutées la politique publique, notamment la mise en œuvre des réformes économiques, sociales et politiques, ainsi que les mesures de transition relatives au contrôle du canal de Panama.

Lors du premier Bambito, en août 1993, les participants se sont engagés en faveur du dialogue social et de la bonne gestion des affaires publiques. Ils se sont consacrés en priorité aux questions économiques et sociales et aux dispositions transitoires associées à la prise de contrôle du canal de Panama. Avant le deuxième Bambito, en avril 1994, les dirigeants du CONEP et du CONATO avaient créé conjointement une Fondation du travail, bipartite, car ils souhaitaient présenter une position commune, indépendamment des débats politiques et dépassant leurs intérêts particuliers. Toutefois, la proposition faite lors du troisième Bambito, en décembre 1994, d'institutionnaliser le dialogue politique et social n'eut guère la faveur du gouvernement et un certain nombre de groupes représentant la société civile se sont aussi opposés à tout cadre institutionnel présupposant l'adoption de conclusions ou de dispositions contraignantes. Néanmoins, ces réunions ont joué un rôle essentiel pour établir la confiance et garantir un engagement en faveur de la bonne gestion des affaires publiques. Elles ont aussi permis de réduire les tensions politiques et sociales au cours d'une période de transition économique et politique.

Une autre série de réunions ad hoc a eu lieu à Coronado, près de Panama City, au cours de 1996, rassemblant les partis politiques, les partenaires sociaux, les représentants des petites et moyennes entreprises ainsi que des groupes de la société civile. Leur objet était de poursuivre la discussion sur les questions de développement économique et social à long terme, toujours dans le contexte de la gestion du canal de Panama. En 2001, un nouveau cycle du dialogue social a commencé à propos de la réforme du système de sécurité sociale, la plus importante institution sociale du pays. Le Conseil de gestion tripartite élargi est responsable de définir le calendrier à moyen et à long terme de cette réforme³².

Il faut noter que le mécanisme de consultation du Panama est très intégrateur. Bien qu'il se soit essentiellement agi de «dialogue civil», il a jeté les fondations d'un dialogue social durable et ouvert la voie au consensus, de façon inestimable.

Bilan

Ces cinq études de cas montrent comment le dialogue social contribue à la stabilité des relations professionnelles, à la bonne gouvernance et au développement économique et social. A la Barbade, le passage de re-

³² Un nouveau «forum de gouvernance» a été créé pour poursuivre le dialogue entamé avec les «Bambitos» et les réunions de Coronado.

lations professionnelles très conflictuelles au partenariat social, grâce à de délicates négociations sur des problèmes susceptibles d'entraver le redressement économique, est sans doute le meilleur apport du dialogue social en tant qu'outil stratégique du développement. La réalisation d'un consensus sur la transformation économique et sociale est clairement due au dialogue social en République tchèque, en Indonésie, au Kenya et au Panama, où la coopération tripartite élargie a étayé la transition à l'économie de marché ou à la démocratie.

En Indonésie et au Panama où la coopération tripartite n'existait que sur le papier, la tâche des partenaires après la dictature était de créer un environnement qui permette au tripartisme de contribuer au fonctionnement de la démocratie et au développement économique. En l'absence de cadre institutionnel efficace pour le dialogue social, une série de forums tripartites (et tripartites élargis) ad hoc ont eu lieu, souvent avec l'assistance du BIT, pour ratifier les conventions sur les droits au travail et pour réformer les codes du travail. Bien que le dialogue qui s'est instauré au Panama après la dictature ait été un mélange de dialogue civil et de dialogue social, l'objectif général était que les parties adoptent un point de vue commun sur les questions économiques et sociales afin d'assurer la stabilité politique. Il est alors évident, comme cela était le cas en Indonésie, que cet accord de base était essentiel pour ensuite institutionnaliser le dialogue social et l'inscrire dans la durée.

Ces exemples, ainsi que les publications sur le tripartisme, mettent en évidence les éléments qui rendent le dialogue social efficace et durable. Nous examinerons ci-après quatre de ces éléments: la structure institutionnelle, la participation, le contenu du dialogue et ses résultats.

Structure institutionnelle

L'un des points communs qui ressort des études de cas présentées est le rôle essentiel du cadre institutionnel pour que le dialogue social soit utile et durable. Les avantages de l'institutionnalisation sont qu'elle incite les partenaires sociaux à faire état de leurs revendications et de leurs préoccupations de façon établie, ordonnée et pacifique, avec le souci de résoudre les problèmes³³. Les faits présentés précédemment viennent à l'appui de ce point de vue. A propos du Conseil national des salaires de Singapour, Campos et Root ont observé qu'un transfert implicite de l'autorité gouvernementale à un organisme tripartite, en matière de politique de l'emploi, «garantit à chaque partie que [cette politique] ne sera pas infléchie sans leur consentement» (Campos et Root, 1996, p. 81).

³³ Pour une analyse de la façon dont les conflits de répartition sont résolus dans le cadre d'institutions démocratiques, voir Przeworski (1995), pp. 62-120.

En d'autres mots, une consultation institutionnalisée permet de surmonter les résistances aux changements en garantissant aux parties prenantes qu'elles ont leur mot à dire sur la façon dont le changement a lieu. C'est là une des contributions essentielles du dialogue social en Europe occidentale, où il est fortement institutionnalisé au niveau national et continental (Hyman, 2000): voir, par exemple, le Conseil économique du Danemark, le Conseil économique et social des Pays-Bas et le Conseil économique et social national d'Irlande (Trebilcock, 1994, p. 14; Auer, 2002, p. 57).

Plusieurs pays en développement ont établi des mécanismes institutionnels pour concilier les intérêts sur les sujets économiques et sociaux d'ordre général ou particulier³⁴. Le cas des pays d'Asie de l'Est, où la consultation tripartite n'était guère pratiquée dans le passé, est instructif. Les institutions de dialogue social ont été établies pour faire face à la crise financière de 1997 (Campbell, 2001, pp. 429-462). En Malaisie, par exemple, le Conseil national d'action économique a été créé fin 1997 pour réagir à la crise. Cet organe était chargé de mettre au point un plan de redressement de l'économie nationale, comprenant des dispositions sur les transactions en devises étrangères, le contrôle des capitaux et les incitations fiscales (*ibid.*, p. 434). Un autre exemple notable de cadre institutionnel est le Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC), en Afrique du Sud, organisme établi par la loi en 1994 dans le cadre des efforts qui ont suivi l'apartheid pour que les parties prenantes participent à la reconstruction. Outre l'établissement d'une législation régissant le marché du travail, il avait pour mission de servir de lieu de discussion sur divers sujets: politique macroéconomique de croissance, commerce international, finances publiques et compétitivité (Gostner, 2000, p. 6).

Enfin, la démarche adoptée en Europe centrale et orientale montre la valeur de ces institutions pour orienter les contributions des parties en faveur du développement national. En Hongrie, par exemple, le Conseil de réconciliation des intérêts a été créé en 1988 en tant que principal cadre institutionnel de la consultation tripartite sur les questions économiques (Héthy, 2001, pp. 15-22)³⁵. Sa première fonction était de débattre des politiques du travail, comme la négociation salariale à l'échelle nationale ou la préparation de la législation du travail, et de concilier les intérêts sur des questions économiques et sociales dont la préparation de la législation économique, les lois de finance, la fiscalité et la législation sociale.

³⁴ Dans plusieurs pays (dont la République tchèque, la Hongrie, l'Indonésie, le Kenya et les Philippines) des structures identiques à celles qui existent au niveau national ont été créées dans les régions ou les provinces. Cela est particulièrement important pour que les décisions prises à l'échelle nationale dans le cadre du dialogue social soient convenablement répercutées et appliquées à l'échelon local.

³⁵ Avant de changer en 1990, son appellation d'origine était Conseil national pour la réconciliation des intérêts.

Participation et représentation

Les questions théoriques centrales, s'agissant de la participation et de la représentation, sont la volonté de dialoguer et l'assurance que les parties prenantes sont les bonnes. Il n'y aura pas de participation efficace sans volonté de s'engager dans des consultations ou des négociations, dans le dialogue social en un mot. Cela paraît évident, mais dans les faits les partenaires sociaux de plusieurs pays ont rencontré d'énormes difficultés pour être consultés sur des sujets pour eux essentiels. Au Sénégal, par exemple, lors de son 6^e Congrès, en mars 1990, la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS) a adopté une charte sociale où il était dit que la participation des syndicats à la gestion de l'économie dépend de la reconnaissance du droit de chacun de participer à son propre avenir (Martens, 1994, p. 328). En septembre de la même année, le gouvernement a institué, sans consultation, une taxe de 5 pour cent sur les salaires à laquelle la CNTS s'est naturellement opposée, regrettant que le syndicat ne soit pas plus étroitement associé à la gestion de l'économie du pays, et que l'on ne procède pas aux consultations indispensables avec les partenaires sociaux avant de prendre des décisions qui affectent le sort des travailleurs (CNTS, déclaration citée par Martens, 1994, p. 329). La nouvelle taxe a été retirée douze jours plus tard, après les protestations syndicales (*ibid.*).

La seconde condition est tout aussi importante, elle se rapporte à la représentativité et à la participation³⁶. En tant que mécanisme de conciliation des intérêts en matière de répartition, la consultation ne tire sa légitimité, donc sa pertinence, que de la participation des parties prenantes représentatives de la communauté. Côté gouvernemental, il s'agit non seulement d'accepter le dialogue mais aussi de garantir que ce sont les ministères effectivement responsables de la politique économique et sociale qui participent au dialogue, comme l'on montré les exemples de la Barbade, de la République tchèque, de la Malaisie et de l'Afrique du Sud. Aucun résultat utile ne sortira de consultations dans lesquelles ne sont pas engagés les ministères clés en matière d'économie, de finances et de planification. Pour la même raison, la nécessité d'élargir la participation aux institutions du dialogue social vaut pour tous les partenaires sociaux. Par exemple, les organisations d'employeurs ont beaucoup été critiquées parce que leur stratégie fait peu de cas des petites entreprises, malgré leurs efforts pour représenter tous les employeurs. De même, les syndicats doivent étendre suffisamment leur représentativité afin de prendre en compte d'abord les salariés non organisés, puis la grande masse des travailleurs non salariés de l'économie informelle.

³⁶ Plusieurs questions associées ne peuvent être examinées ici, notamment l'indépendance des partenaires sociaux, ainsi que leur capacité de s'engager dans le dialogue social sur le fond.

Contenu du dialogue

Comme l'ont montré les études de cas, les questions de fond sont étroitement associées aux questions de procédure et sont soumises à certaines contraintes internes et externes au dialogue social. Les contraintes internes tiennent à ce que des organisations de travailleurs et d'employeurs, fortes et indépendantes, affirment leur droit d'être consultées et de participer à l'élaboration des décisions dont elles pensent qu'elles affecteront leurs membres. Les contraintes externes tiennent à une évidence: les marges de manœuvre limitées dont disposent les gouvernements pour mener leur politique. Outre la volonté de consultation, la capacité des partenaires sociaux, notamment des syndicats, de participer efficacement à des débats techniques sur des questions souvent complexes est tout aussi importante.

Dans les pays en développement, le dialogue social s'est longtemps limité au marché du travail. La faiblesse technique et institutionnelle des partenaires sociaux, associée au caractère embryonnaire du dialogue social dans de nombreux pays, peut expliquer que la consultation ne se cantonne qu'à quelques sujets. Comme on l'a vu en Indonésie, le dialogue social – organisé sur une base ad hoc et sous des formes changeantes – s'est cantonné à l'emploi et au travail. Néanmoins, la tendance générale est à l'élargissement de l'éventail des sujets en discussion, notamment à l'échelle nationale, compte tenu de l'énorme influence de la politique macroéconomique sur le marché du travail. Aujourd'hui, il s'ensuit que les mécanismes de consultation se rapportent à diverses questions: investissements, privatisations, planification économique, politiques budgétaires et monétaires, etc. L'expérience des pays examinés ici, ainsi que celle de la Hongrie, de la République de Corée et de la Zambie, montre l'élargissement des sujets traités par le dialogue social. L'intérêt croissant des partenaires sociaux pour le contexte plus vaste dans lequel opère le marché du travail peut être illustré par la conférence annuelle que tient l'Organisation du secteur privé du Nigéria pour échanger des vues avec les pouvoirs publics et d'autres groupes d'intérêts à propos des effets de la politique budgétaire sur les affaires du marché du travail et du développement économique en général (NECA, 1995, p. 52).

Résultats

L'inscription du dialogue social dans la durée dépend pour beaucoup du fait que les parties reconnaissent sa valeur pratique, pour elles-mêmes et pour la société en général. Cela est essentiel pour que les parties y restent attachées. Ses résultats peuvent être économiques ou non, directs ou indirects.

Dans la première catégorie, on trouve l'entretien de relations professionnelles stables. Le dialogue social constitue un mécanisme établi

pour résoudre des différends qui, sans lui, tourneraient aux conflits ouverts voire au désordre social, avec le risque de nuire à la production et à la productivité, ainsi que de saper la confiance des investisseurs. En Zambie, le regain d'intérêt pour la consultation tripartite, au début des années quatre-vingt-dix, a été suscité par l'inquiétude, notamment des syndicats, face à la libéralisation et à la déréglementation imminentes de l'économie. L'établissement du Conseil consultatif tripartite du travail a atténué les troubles associés à la privatisation massive des entreprises d'Etat. Bien que cet organisme n'ait pas eu de rôle perceptible dans la formulation de la politique de privatisation elle-même, il a joué un rôle utile en attirant l'attention sur les conséquences de la libéralisation (Fashoyin, 2001c, p. 32).

Un exemple de la seconde catégorie de résultats est la pacification du processus de changement que permet le dialogue social, surtout dans les économies en transition ou lors des périodes de réforme économique. Comme on l'a vu précédemment, l'exemple des pays d'Asie de l'Est illustre ce rôle essentiel. Selon Campos et Root, à Singapour, le tripartisme permet de faire l'unanimité sur les décisions salariales, entre autres, ce qui permet au gouvernement de «s'engager de façon crédible à mettre en œuvre des politiques stables et rationnelles (Campos et Root, 1996, p. 81). Aux Philippines aussi, diverses institutions de dialogue social (comme la Commission nationale des salaires et de la productivité, ou la Commission nationale de médiation et de conciliation) ont joué un rôle stratégique dans l'adaptation du marché du travail à la mondialisation et à la libéralisation (Fashoyin, 2003).

L'apport du dialogue social à la démocratie et à la bonne gestion des affaires publiques est particulièrement important dans les pays en développement et en transition. La transformation économique et la libéralisation politique y ont été simultanées: la tâche était donc énorme pour ces pays qui cherchaient à mettre en place à la fois la démocratie et la bonne gouvernance. Le dialogue social a permis d'atténuer les résistances causées par l'attachement aux avantages acquis. En promettant aux groupes d'intérêts que leurs préoccupations seraient entendues et, dans la mesure du possible, prises en considération, le dialogue social a canalisé les énergies des parties prenantes en faveur du développement national. Quelques exemples le montrent.

Un résultat notable du dialogue social a été de faciliter la transition de l'apartheid à la démocratie en Afrique du Sud, notamment par son rôle concret dans les réformes du marché du travail. Au cours de ses cinq ans d'existence (1995-2000), l'organe tripartite élargi, le NEDLAC, a été le lieu de négociation de 15 grandes lois et il a adopté des recueils de directives pratiques dans divers domaines comme la santé et la sécurité, le harcèlement sexuel ou le VIH/SIDA. Cet organe de consultation a aussi été consulté sur la politique gouvernementale en matière de croissance, d'emploi et de répartition (Gostner, 2000, pp. 8-14). Le régime de travail

ainsi mis en place a consacré les droits fondamentaux de tous les travailleurs du pays. En Hongrie, au milieu des années quatre-vingt-dix, la préoccupation du gouvernement était d'établir un consensus sur sa politique économique pour 1995. En novembre 1994, les discussions du Conseil de réconciliation des intérêts ont connu une avancée très importante avec la conclusion d'un accord économique et social (Héthy, 2001, pp. 90-91). En République tchèque, un groupe de travail du CCES a discuté des mesures à prendre en vue de l'adhésion à l'Union européenne en considérant les intérêts des travailleurs et des employeurs. Ces consultations ont permis aux partenaires sociaux de participer à l'élaboration de mesures relatives à l'harmonisation de la législation, à la restructuration de la sidérurgie, à la politique fiscale et à la libre circulation des travailleurs (Casale, Kubinkova et Rychly, 2001, p. 18).

Coûts sociaux

Enfin, avec les résultats, il faut considérer les coûts sociaux. Le dialogue social est efficace lorsque les pouvoirs publics partagent leur rôle de décideur et sa réussite dépend d'un processus long de consultation ou de négociation, soit entre le gouvernement et chacun des partenaires, soit entre les trois acteurs tripartites. Comme on l'a vu, le dialogue est fructueux pour les parties et la société dans son ensemble, mais le processus prend du temps, peut même être frustrant, et cette lenteur ne va pas sans coûts pour la société. Il peut s'ensuivre des retards dans la mise en œuvre de changements souhaitables et, comme l'ont avancé certains, un affaiblissement du rôle du parlement. Dans plusieurs pays, comme l'Afrique du Sud ou la Hongrie, un intense débat a eu lieu pour savoir s'il est légitime que des institutions comme le Conseil de réconciliation des intérêts ou le NEDLAC partagent certains pouvoirs avec un gouvernement démocratiquement élu (Edigheji, 2002; Héthy, 2001).

Le choix du dialogue plutôt que l'unilatéralisme, et son emploi pour établir un consensus et décider de mesures adaptées aux conceptions de la population sur le progrès économique et social, peut être considéré comme le prix à payer pour une bonne gestion des affaires publiques et pour le développement national. Dans le cas de l'Europe occidentale, Auer remarque que le dialogue social cherche à rendre les intérêts sectoriels des partenaires sociaux compatibles avec ceux des gouvernements démocratiquement élus qui sont comptables de l'intérêt général (Auer, 2002, p. 69).

Tripartisme et dialogue social: un modèle

Le tripartisme a eu des effets considérables sur les marchés du travail et des autres domaines économiques et sociaux. Les faits présentés ici mettent en évidence cet aspect positif de la coopération tripartite. Pourtant, des questions d'ordre plus général, qui vont au-delà du marché du

travail, même si elles ont des effets directs sur ce dernier, demandent d'impliquer d'autres acteurs, comme des organisations non gouvernementales ou la société civile. Ainsi, bien que le tripartisme reste au cœur du dialogue social, l'environnement dans lequel opèrent les institutions du marché du travail a changé, de même que la stratégie et le mode de fonctionnement de ces institutions. Il est clair que la structure et la composition des institutions du marché du travail ont changé considérablement parce que des dispositions qui auparavant découlaient de la relation d'emploi, comme le droit à la sécurité sociale, s'appliquent aujourd'hui à des personnes qui ne sont pas engagées dans une relation d'emploi traditionnelle (voir Venkata Ratnam, 2001, chapitre 2).

En d'autres mots, les réformes économiques et la mondialisation ont non seulement accentué les conflits de répartition existants, mais elles ont aussi multiplié les parties qui revendiquent le droit d'être consultées et de participer lorsqu'il s'agit de prendre des mesures qui affectent toute l'économie et le bien-être de toute la population³⁷. La discussion de cette évolution dépasse les limites du présent article³⁸, il suffira de dire que les questions de politique économique et sociale suscitent aujourd'hui l'attention de groupes autres que les partenaires tripartites traditionnels. La question est de savoir si les partenaires sociaux peuvent, par divers moyens – recrutement élargi, alliances, positions communes –, offrir une base de représentation à d'autres groupes sociaux – éventuellement concurrents – qui ne sont pas engagés dans une relation d'emploi. Une implication immédiate est qu'il faut réserver certains sujets, le travail et l'emploi, aux partenaires tripartites, au sein de coalitions d'intérêts plus larges³⁹.

Ce dialogue social «tripartite élargi» n'est pas nouveau et certains analystes ont cherché à expliquer les interactions entre les divers acteurs sur la scène économique et sociale. Parmi ces analyses, on trouve le modèle corporatif-associatif, proposé par Streeck et Schmitter (1985). Selon eux, les acteurs clés (dans ce cas les organisations d'employeurs et de travailleurs) ont pour objectif commun de défendre ensemble des intérêts définis de façon fonctionnelle, face à leurs interlocuteurs, notamment les organismes publics, dont «les ressources ou le soutien sont nécessaires pour que le compromis adopté prenne effet» (*ibid.*, p. 10). Streeck et Schmitter suggèrent que des interactions secondaires aient lieu

³⁷ Par exemple, la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, créée par l'OIT à la fin de 2001, avait notamment pour objectif de «trouver les moyens de faire de la mondialisation un processus plus inclusif qui soit acceptable et jugé équitable par tous les pays et, à l'intérieur de chaque pays, par tous les individus», disponible en ligne à l'adresse <<http://www.ilo.org/public/french/wcsdg/commission/objectives.htm>>.

³⁸ Pour un exposé des défis auxquels doivent faire face les institutions du marché du travail voir BIT (1997), notamment les chapitres 1 à 4.

³⁹ Au Kenya, l'hostilité à l'encontre de certains groupes de la société civile a été causée par la tendance de ces derniers à faire participer ostensiblement des employeurs, au nom des travailleurs, sur des questions d'emploi (voir Fashoyin, 2001b, p. 13).

entre les acteurs et les adhérents de leurs organisations, ou d'autres, directement affectés par l'accord conclu en leur nom.

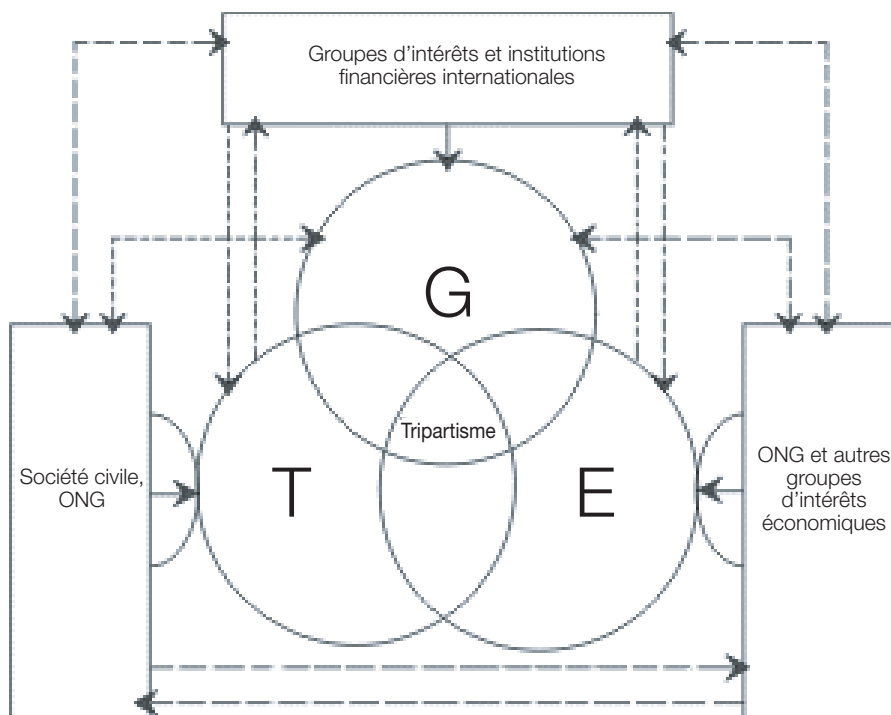
La figure 1 représente un modèle qui intègre les nouveaux acteurs au processus de dialogue social par l'intermédiaire des partenaires tripartites. Les flèches en trait plein représentent les relations de consultation formellement établies; les flèches en pointillé les relations informelles et circonstanciées. Le schéma montre les diverses configurations des mécanismes du dialogue social traditionnel – bipartite ou tripartite, formel, informel ou ad hoc – et l'on voit aussi que chacun des partenaires tripartites représente une plus large communauté d'intérêts. Côté syndical, par exemple, l'action, la stratégie ou les programmes des syndicats, à l'égard des employeurs et des gouvernements, sont conçus implicitement et explicitement au nom et de leurs adhérents et des travailleurs en général (pour des exemples pris dans le monde entier, voir BIT, 1997, pp. 50-56).

Comme dans le modèle coopératif-associatif, les acteurs «sont, pour des raisons contingentes ou stratégiques, interdépendants» parce que l'action des groupes organisés influence les résultats des autres acteurs. Selon le modèle présenté ici, le syndicat peut représenter des travailleurs ou des catégories de travailleurs non salariés par recrutement direct, ou par des alliances, permanentes ou temporaires, avec des groupes dont ils partagent des intérêts (*ibid.*, p. 49). Des relations de même type sont envisageables avec les employeurs et quelquefois avec des organismes publics. Rien n'empêche l'un ou l'autre de ces autres acteurs d'avoir des interactions directes avec l'un ou l'autre des partenaires tripartites.

Diverses situations illustrent la multiplicité des approches possibles pour traiter, premièrement des questions directement associées à la relation d'emploi salarial et, deuxièmement, de l'engagement sur des sujets plus larges. Il est toutefois essentiel que les questions de fond concernant la relation de travail, comme la négociation collective, la fixation des salaires, la résolution des différends et la sécurité de l'emploi, restent l'affaire des partenaires sociaux.

On trouve de nombreux exemples du modèle présenté ici. Le NEDLAC d'Afrique du Sud constitue sans aucun doute l'un des cadres les plus élaborés du dialogue social. Il a quatre domaines d'action corrélés: le marché du travail, le commerce et l'industrie, le développement et les finances publiques. Ce dispositif prévoit des catégories hors relation d'emploi dans des institutions tripartites élargies, et garantit que les partenaires sociaux ne traitent que des salaires, de la relation d'emploi et autres questions en rapport direct avec le marché du travail. Les sujets tels que l'environnement et le développement local sont traités sous la rubrique du développement, et là, diverses organisations de la société civile sont représentées. Aux Philippines, les institutions du dialogue social, comme la Commission nationale des salaires et de la productivité, ont une composition tripartite élargie, mais la détermina-

Figure 1. Tripartisme élargi et dialogue social



tion du salaire minimum au niveau provincial relève exclusivement des partenaires sociaux (Fashoyin, 2003, chapitre 2). Incidemment, plusieurs fédérations syndicales nationales ont recruté des non-salariés et ont tissé des liens d'affiliation ou des alliances avec des organisations de la société civile (voir Yu, 1999). Le cas de la Barbade illustre le rôle de la société civile dans la coopération tripartite et le dialogue social: l'église y a servi de médiateur entre le gouvernement et les partenaires sociaux pour ensuite se retirer de la scène. Toutefois, un organisme de la société civile – l'Association des retraités – est affilié au principal syndicat de salariés (Fashoyin, 2001a, p. 33).

Enfin, la pratique de la République tchèque associe diverses démarches, les salaires et l'emploi relevant des partenaires sociaux dans le cadre des relations tripartites. Mais il est courant que les partenaires sociaux négocient avec d'autres organisations sur des projets de lois ou de réglementations, ou bien pour connaître leur point de vue sur les solutions aux graves problèmes associés à la transformation économique et sociale. Quelquefois, ces relations prennent la forme d'alliances dans le cadre d'organismes spécialisés (Casale, Kubinkova et Rychly, 2001, p. 11). Par exemple, la Confédération tchéco-morave des syndicats a travaillé étroitement avec des organisations comme l'Association de

protection des locataires à propos de la politique du logement ou avec l'Association des retraités et l'Association des personnes handicapées en matière de sécurité sociale (*ibid.*).

Conclusion

Parce qu'il élargit la participation, le dialogue social apporte sa pierre à la politique publique en garantissant l'adaptation de celle-ci aux besoins de l'économie et de ses parties prenantes. Cette contribution est pour beaucoup indirecte et d'ordre procédural. Un des grands avantages du dialogue social est qu'il met les parties prenantes en situation de débattre de la politique à suivre ou d'y contribuer ou encore de s'assurer que leur voix est entendue. Comme le montrent plusieurs études, les institutions du dialogue social, qui impliquent les principaux acteurs de la société, représentent un lieu de discussion important dans le domaine économique et social. Ce mécanisme favorise la stabilité des relations professionnelles, stabilité essentielle à l'investissement; il contribue aussi à créer un environnement favorable à la productivité, à la croissance et au développement.

Mais l'apport du dialogue social au développement national ne doit pas être considéré à la seule aune de la croissance économique. L'un de ses principaux résultats est de rapprocher des positions divergentes et de favoriser la compréhension mutuelle. Son objectif étant que les politiques répondent aux besoins des parties prenantes, le dialogue social contribue à la bonne gestion des affaires publiques et consolide la démocratie. Ainsi, et aussi par l'échange d'informations, le dialogue social favorise aussi la responsabilité et la transparence, accroît la confiance entre les pouvoirs publics et les parties prenantes et confère de la crédibilité aux politiques publiques. A l'évidence, l'intérêt que suscite aujourd'hui le dialogue social est une preuve de sa valeur pour le bien-être général.

Toutefois, presque partout, la grande difficulté est d'inscrire le dialogue social dans la durée, spécialement au niveau national. Dans plusieurs pays en développement, la coopération tripartite et le dialogue social pourraient être plus efficaces. Leur inefficacité relative provient souvent du manque de volonté des pouvoirs publics de s'engager dans un véritable dialogue. Ces derniers pourraient élever le statut du dialogue social en faisant preuve d'engagement et en s'assurant que les départements ministériels essentiels y participent. Bien que le dialogue social puisse être lent et qu'il implique, dans une certaine mesure, un partage du pouvoir de décision du gouvernement, les pouvoirs publics seront conscients de la valeur de la participation, surtout lorsqu'elle débouche sur un système politique qui tient compte des besoins de la société dans son ensemble et garantit une meilleure mise en œuvre des décisions prises.

L'inefficacité relative du mécanisme tient aussi, pour beaucoup, à la réticence des partenaires sociaux à s'engager dans un dialogue fructueux.

Les organisations d'employeurs ont toujours tendance à représenter surtout les grandes entreprises, ce qui fait que leur représentativité est contestée par d'autres catégories d'employeurs, notamment ceux qui dirigent les petites et moyennes entreprises. On constate aussi une réelle faiblesse du côté des travailleurs et probablement à une plus grande échelle. Les syndicats souffrent d'une chute de leurs effectifs et ont des difficultés à recruter de nouveaux adhérents. Leur capacité de peser dans le dialogue social, qu'il s'agisse de l'emploi formel, du marché du travail ou de l'économie dans son ensemble, dépend du niveau de syndicalisation des cadres et des travailleurs. En outre, les syndicats doivent améliorer leur capacité institutionnelle et technique pour élaborer des analyses et des projets anticipateurs, à long terme, afin de pouvoir s'engager dans des discussions constructives qui auront une réelle influence sur les politiques mises en œuvre. Le tripartisme élargi, qui préserve le domaine des partenaires sociaux – salaires et emploi – en le situant dans un mécanisme consultatif plus large, peut être un moyen de mieux faire entendre la voix des partenaires sociaux par le dialogue social.

Références

- Auer, Peter (directeur de publication). 2001: *Changing labour markets in Europe: The role of institutions and policies* (Genève, BIT).
- . 2002: *La reprise de l'emploi en Europe: l'exemple de l'Autriche, du Danemark, de l'Irlande et des Pays-Bas* (Genève, BIT).
- Barbade, Gouvernement de la. 1998: *Protocol three for the implementation of a social partnership, 1998-2000*, août.
- . 1995: *Protocol for the implementation of a prices and incomes policy, 1995-1997*, août.
- . 1993: *Protocol for the implementation of a prices and incomes policy, 1993-1997*, août.
- BIT. 2004: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation (Genève).
- . 2002: *Résolution concernant le tripartisme et le dialogue social*, Conférence internationale du Travail, 90^e session, Genève.
- . 2000a: *Votre voix au travail, Rapport global en vertu du suivi de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Genève.
- . 2000b: *Consultation tripartite*, Conférence internationale du Travail, 88^e session, Rapport III (1B), Genève.
- . 2000c: *Tripartite summit on social dialogue: Proceedings*, Jakarta.
- . 1999a: *Un travail décent*, Rapport du Directeur général, Conférence internationale du Travail, 87^e session, Genève.
- . 1999b: «Informal discussion on the state of the art of social dialogue», Programme focal pour le renforcement du dialogue social, 13-14 déc. (Genève), non publié.
- . 1997: *Le travail dans le monde 1997-98: relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale*, Genève.
- . 1996: *La consultation tripartite au niveau national sur la politique économique et sociale*, Conférence internationale du Travail, 83^e session, Rapport VI, Genève.
- Bronstein, Arturo S. 1995: «L'évolution sociale et les relations professionnelles en Amérique latine: bilan et perspectives», *Revue internationale du Travail* (Genève), vol. 134, n° 2, pp. 179-203.

- Campbell, Duncan. 2001: «Social dialogue and labor market adjustment in east Asia after the crisis», dans l'ouvrage publié sous la direction de G. Betcherman et I. Rizwanul: *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons* (Washington, DC, Banque mondiale/Genève, BIT), pp. 423-465.
- Campos, José Edgardo; Root, Hilton L. 1996: *The key to the Asian miracle: Making shared growth credible* (Washington, DC, The Brookings Institution).
- Casale, Giuseppe. 2001: *Social dialogue and tripartism in Poland: Evolution and trends*, document de travail n° 2, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- ; Kubinkova, Marcela; Rychly, Ludek. 2001: *Social dialogue: The Czech success story*, document de travail n° 4, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- Choi, Young-Ki. 2000: *Social concertation in Korea: Tradition and prospects*, document de travail n° 3, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- Clegg, Hugh A. 1963: *A new approach to industrial democracy* (Oxford, Basil Blackwell).
- Dunlop, John T. 1993: *Industrial relations systems* (Boston, Harvard Business School Press).
- Edigheji, Omano. 2002: «State-society relations in post-apartheid South Africa: The challenges of globalization on cooperative governance», Graduate School of Public and Development Management, University of Witwatersrand (Johannesburg), non publié.
- European Industrial Relations Review (EIRR)*. 2002: «The future of European social dialogue» (Londres), n° 336, janvier, pp. 28-29.
- Fashoyin, Tayo. 2003: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, document de travail n° 14, Programme focal pour le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail (Genève, BIT).
- .2001a: *Fostering economic development through social partnership in Barbados*, document de travail n° 1, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- .2001b: *Social dialogue and social and economic development in Kenya*, document de travail n° 3, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- .2001c: *Zambia: The contribution of social dialogue to economic and social development*, document de travail n° 6, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- .1998: *Industrial relations in southern Africa: The challenge of change*, Research Paper n° 5 (BIT/Equipe consultative multidisciplinaire pour l'Afrique australe, Harare).
- .1997: «Labour relations and productivity», dans le document de travail n° 18/E publié sous la direction de A. L. Tolentino: *Workers: Stakeholders in productivity in a changing global economic environment*, Département de développement de l'entreprise et de la coopérative (Genève, BIT).
- Gostner, Karl. 2000: *Social dialogue in South Africa*, document de travail n° 5, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- Haggard, Stephan; Kaufman, Robert R. (directeurs de publication). 1992: *The politics of adjustment: International constraints, distributive conflicts, and the state* (Princeton, Princeton University Press).
- Hernández Álvarez, Oscar. 1994: «Latin America», dans l'ouvrage de A. Trebilcock (1994), pp. 335-370.
- Héthy, Lajos. 2001: *Social dialogue and the expanding world: The decade of tripartism in Hungary and in central and eastern Europe 1988-99* (Bruxelles, European Trade Union Institute).
- Hyman, Richard. 2000: *Social dialogue in western Europe: «The state of the art»*, Social Dialogue Paper n° 1, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- ; Ferner, A. (directeurs de publication). 1994: *New frontiers in European industrial relations* (Londres, Blackwell).
- Juris, Herve; Thompson, Mark; Daniels, Wilbur (directeurs de publication). 1985: *Industrial relations in a decade of economic change* (Madison, Industrial Relations Research Association).

- Keller, Berndt; Sörries, Bernd. 1997: «The new social dialogue: Procedural structuring, first results and perspectives», *Industrial Relations Journal* (Oxford), vol. 30, n° 4, pp. 330-344.
- Kelly, Peggy. 2002: *Promoting democracy and peace through social dialogue: A study of the social dialogue institutions and processes in Indonesia*, document de travail n° 7, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- Leibfried, S.; Pierson, P. (directeurs de publication). 1995: *European social policy: Between fragmentation and integration* (Washington, DC, The Brookings Institution).
- Levine, David I. 1995: *Reinventing the workplace: How business and employees can both win* (Washington, DC, The Brookings Institution).
- Martens, George. 1994: «French-speaking Africa», dans l'ouvrage de A. Trebilcock (1994), pp. 297-333.
- Nigeria Employers' Consultative Association (NECA). 1995: *Annual report of the Nigeria Employers' Consultative Association 1994* (Lagos).
- Ozaki, Muneto; Rueda-Catry, Marleen. 2000: «Le dialogue social: Aperçu international», *Education ouvrière* (Genève), n° 120, pp. 1-10.
- Papola, T. S.; Rodgers, Gerry (directeurs de publication). 1992: *Labour institutions and economic development in India*, Research Series n° 97 (Genève, Institut international d'études sociales).
- Przeworski, Adam. 1995: *Sustainable democracy* (Londres, Cambridge University Press).
- Roche, W. K. 1992: «The liberal theory of industrialism and the development of industrial relations in Ireland», dans l'ouvrage publié sous la direction de J. H. Goldthorpe et C. T. Whelan: *The development of industrial society in Ireland* (Londres, Oxford University Press), pp. 291-327.
- Rueda-Catry, Marleen. 2002: *Social dialogue in Panama: The road towards democracy*, document de travail n° 5, Programme focal pour le renforcement du dialogue social (Genève, BIT).
- Schmitter, P. C.; Lehmbruch, G. (directeurs de publication). 1979: *Trends towards corporatist intermediation* (Beverly Hills, Sage Publications).
- Somavia, Juan. 2001: *Perspectives on decent work: Statements by the ILO Director-General* (Genève, BIT).
- Stiglitz, Joseph. 2000: «Democratic development as the fruits of labour», discours devant l'Annual Meeting of the Industrial Relations Research Association qui s'est tenu à Boston, janvier.
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (directeurs de publication). 1985: *Private interest government: Beyond market and state* (Londres, Sage Publications).
- Trebilcock, Anne et coll. 1994: *Towards social dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making* (Genève, BIT).
- Venkata Ratnam, C. S. 2001: *Globalization and labour-management relations* (New Delhi, Response Books).
- Visser, Jelle. 2001: «Industrial relations and social dialogue», dans l'ouvrage de P. Auer (2001), pp. 184-242.
- Wallace, Joseph; Clifford, Noreen. 1998: *Collective bargaining and flexibility in Ireland*, document de travail n° 1, Programme sur la législation du travail et les relations professionnelles (Genève, BIT).
- Yu, Suzanne. 1999: «The Philippines», dans l'ouvrage du BIT: *Trade unions in the informal sector: Finding their bearings* (Genève, BIT).