



## ► Note de recherche<sup>1</sup>

octobre 2020

# Le dialogue social au plus haut niveau comme outil de gouvernance pendant la pandémie de COVID-19: tendances mondiales et régionales et enjeux stratégiques

Le dialogue social et le tripartisme à tous les niveaux – national, fédéral, régional, sectoriel et entreprise – sont essentiels dans les démocraties contemporaines, et constituent des éléments clés d'une bonne gouvernance du marché du travail et d'un développement socialement durable<sup>2</sup>. Au cœur du mandat de l'Organisation internationale du Travail (OIT) depuis la création de celle-ci en 1919, le dialogue social et le tripartisme ont joué un rôle décisif face aux grandes crises mondiales, au lendemain de la Première Guerre mondiale et de la pandémie de grippe espagnole, de la Grande Dépression et de la Seconde Guerre mondiale, de la fin de la guerre froide et de la chute du mur de Berlin et, plus récemment, des premières phases de la crise financière mondiale de 2007-2009<sup>3</sup>.

Du point de vue de l'OIT, le dialogue social, fondé sur le respect de la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, a un rôle crucial à jouer dans l'élaboration des politiques de promotion de la justice sociale, du travail décent et des entreprises durables. En temps de crise comme en temps de prospérité, le dialogue social peut aider à concilier des intérêts divergents et à instaurer la confiance, l'engagement et l'appropriation des politiques.

La présente note a pour objet d'analyser le recours au «dialogue social au plus haut niveau<sup>4</sup>» pendant la «première phase» de la pandémie de COVID-19, à savoir du 15 mars au 10 juin 2020 aux fins de notre analyse. (L'expression «dialogue social au plus haut niveau» englobe le dialogue social bipartite et tripartite auquel prennent part les gouvernements et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs. L'annexe 1 présente les définitions pratiques de ces deux formes de dialogue et contient d'autres informations.) La présente note montre dans quelle mesure les différents pays du monde ont eu recours au dialogue social au cours de cette phase de la pandémie et traite des éléments suivants: les tendances régionales; la ou les formes de dialogue social utilisées; les résultats concrets et visibles (accords signés ou déclarations communes, par exemple) obtenus grâce au dialogue social sur les politiques visant à compenser les répercussions de la pandémie; le contenu global de ces résultats; l'articulation (les liens) attendue ou réelle entre les différentes formes et les différents niveaux de dialogue social. On y trouve des observations sur les enjeux stratégiques et des pistes pour les mandants. La note repose sur des recherches menées pendant la première phase de la pandémie, dans des pays et territoires pour lesquels des informations ont été mises à disposition par l'intermédiaire du portail de l'OIT sur les réponses politiques nationales face à la pandémie et de diverses bases de données et sources publiques (annexe 2).

1 La présente note repose sur les recherches menées au sein de l'Unité du dialogue social et du tripartisme (DIALOGUE) du Département de la gouvernance et du tripartisme (GOVERNANCE) du BIT, à Genève. Elle a été établie par Konstantinos Papadakis (BIT, Genève), Maria Mexi (consultante pour le BIT) et Romane Cauqui (consultante pour le BIT).

2 BIT, *Dialogue social et tripartisme*, Discussion récurrente sur l'objectif stratégique du dialogue social et du tripartisme, au titre du suivi de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Rapport VI. ILC.107/VI (2018).

3 K. Tapiola, *Une OIT de toutes les situations – Les moyens de sortie de crise de l'Organisation internationale du Travail* (BIT, 2020).

4 La présente note traite du dialogue social au plus haut niveau national et sectoriel ou, en leur absence, du dialogue au plus haut niveau administratif ou sectoriel (niveau fédéral, par exemple).

## Points essentiels

Pour la période du 15 mars au 10 juin 2020, il a été constaté ce qui suit:

- ▶ Une majorité de pays et territoires – 134 sur 188, soit 71 pour cent – ont eu recours au dialogue social au plus haut niveau, sous sa forme tripartite et/ou bipartite, dans le cadre de leur réponse à la crise du COVID-19.
- ▶ Parmi ces 134 pays et territoires, 13 pour cent (17 pays et territoires) ont eu recours seulement au dialogue social bipartite, 46 pour cent (61) ont eu recours seulement au dialogue social tripartite et 42 pour cent (56) ont eu recours à la fois à la forme bipartite et à la forme tripartite.
- ▶ Vingt-trois pays et territoires ont eu recours uniquement à des échanges bilatéraux entre le gouvernement et les employeurs, ou entre le gouvernement et les travailleurs. Cette pratique n'équivaut pas à un dialogue social, même si elle a peut-être commencé à ouvrir la voie à un futur dialogue social.
- ▶ Soixante-quinze des 134 pays et territoires ont obtenu 177 «résultats concrets et visibles», tels que des lignes directrices, des codes de conduite, des déclarations, des pactes sociaux et des accords.
- ▶ Trente-sept de ces 75 pays ont obtenu plus d'un résultat (de deux à 12), ce qui témoigne de l'engagement continu des partenaires tripartites à aborder, par le dialogue social, de multiples aspects de la pandémie, tels que les répercussions propres à un secteur ou à une profession.
- ▶ Seulement 23 pour cent (40) des 177 résultats ont été obtenus dans le cadre d'une structure formelle de dialogue social préexistante, comme un conseil du travail tripartite, un conseil économique et social ou un organe similaire. La plupart des résultats – 75 pour cent (134) – ont été obtenus en dehors de telles structures, soit dans le cadre de réunions *ad hoc*, soit, dans de très rares cas – 2 pour cent (3) – au sein d'organes *ad hoc* créés spécialement en réponse à la pandémie.
- ▶ Les résultats du dialogue social avaient trait aux quatre «axes» du cadre politique de l'OIT pour affronter la crise du COVID-19<sup>5</sup>. La plupart des résultats visant à soutenir les entreprises, les emplois et les revenus, et à protéger les travailleurs sur leur lieu de travail (axes 2 et 3), ont été adoptés dans le cadre d'un dialogue social au plus haut niveau bipartite entre employeurs et travailleurs. Une majorité des propositions et des mesures relatives à la stimulation de l'économie et de l'emploi (axe 1) et au recours au dialogue social pour trouver des solutions (axe 4) étaient intersectorielles.
- ▶ Dans 23 pour cent (40) des 177 résultats, il était recommandé de mener un dialogue social supplémentaire à des niveaux inférieurs (secteur ou entreprise, par exemple), ou cela était exigé à des fins de mise en œuvre et de suivi à ces niveaux – ce qui exprime la nécessité d'une meilleure articulation entre les différents niveaux de dialogue social (national, fédéral, régional, sectoriel et entreprise).
- ▶ Seule une petite minorité des résultats du dialogue social (8 pour cent, soit 14 résultats) concernait des mesures visant expressément les travailleurs et les unités économiques de l'économie informelle ou non déclarée, les travailleurs migrants et les indépendants.

## Généralités

---

La crise du COVID-19 perturbe fortement les économies et les sociétés de la plupart des pays de la planète, mettant à nu l'extrême vulnérabilité de plusieurs dizaines de millions de travailleuses<sup>6</sup>, de personnes âgées, de jeunes<sup>7</sup>, de travailleurs migrants<sup>8</sup>, de travailleurs de l'économie informelle non protégés<sup>9</sup> – y compris les travailleurs indépendants et occasionnels et les travailleurs de l'économie des plateformes<sup>10</sup> – ainsi que des petites et moyennes entreprises.

Selon les dernières estimations de l'OIT, de septembre 2020, les fermetures à grande échelle de lieux de travail en réponse au COVID-19 ont réduit, dans le monde, le nombre d'heures travaillées de 17,3 pour cent au cours du deuxième trimestre de 2020 par rapport au quatrième trimestre de 2019. Cela correspond à la perte de 495 millions d'emplois à temps plein (sur la base d'une semaine de travail de 48 heures), les pays à revenu intermédiaire inférieur étant les plus touchés<sup>11</sup>. En avril 2020, dans les secteurs les plus touchés par la crise du COVID-19 – notamment le commerce de gros et de détail et l'hébergement et la restauration – pas moins de 436 millions d'entreprises (employeurs et travailleurs indépendants) étaient exposées à un risque élevé de perturbations graves<sup>12</sup>.

Du fait des pertes immédiates d'emplois et de revenus et du creusement des inégalités de revenus entre les travailleurs, une proportion encore plus importante de travailleurs vulnérables à long terme – par exemple dans le secteur informel – est laissée pour compte. Les travailleuses sont touchées de manière disproportionnée, principalement en raison de l'impact du ralentissement sur le secteur des services, et parce qu'elles représentent une grande proportion des travailleurs «de première ligne»,

notamment le personnel de santé et les travailleurs sociaux<sup>13</sup>.

Du point de vue de l'OIT, le dialogue social, fondé sur le respect de la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, a un rôle crucial à jouer dans l'élaboration des politiques de promotion de la justice sociale, du travail décent et des entreprises durables, à la fois en période de prospérité et en temps de crise. Par-dessus tout, le dialogue social peut aider à concilier des intérêts divergents et à instaurer la confiance, l'engagement et l'appropriation des politiques.

L'engagement de l'OIT à l'égard du dialogue social repose sur son mandat constitutionnel et constitue l'un des quatre objectifs stratégiques de l'Agenda pour le travail décent, qui constitue la base d'interventions particulièrement pertinentes en ce qui concerne la pandémie. Pour affronter la crise, l'Organisation a déjà défini un cadre politique, qui repose sur les normes internationales du travail et est axé sur les objectifs en matière de travail décent (encadré 1)<sup>14</sup>.

Depuis la première phase de la pandémie de COVID-19, l'OIT a appelé les gouvernements à unir leurs forces à celles des partenaires sociaux – employeurs et/ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs, représentant les acteurs de l'économie réelle – afin d'élaborer des politiques nationales visant à atténuer les effets de la crise, à soutenir leurs mandants et à aider à concevoir un retour au travail qui soit sûr et permette aux entreprises de

---

6 BIT, *The COVID-19 Response: Getting Gender Equality Right for a Better Future for Women at Work*, Policy Brief (11 mai 2020).

7 BIT, *Global Survey on Youth and COVID-19* (3 avril 2020).

8 BIT, *Protéger les travailleurs migrants pendant la pandémie de COVID-19*, Note de synthèse sur les politiques (30 avril 2020).

9 BIT, *La crise du COVID-19 et l'économie informelle: réponses immédiates et défis à relever*, Note de synthèse (5 mai 2020).

10 M. Mexi, *The Future of Work in the Post-Covid-19 Digital Era*, Social Europe (avril 2020).

11 BIT, *Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail*, sixième édition (23 septembre 2020). Les notes d'information de la série «Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail» fournissent des estimations régulièrement mises à jour sur l'impact de la crise sur les travailleurs et les entreprises.

12 BIT, *Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail*, troisième édition (29 avril 2020).

13 En outre, l'alourdissement du fardeau des soins non rémunérés alimenté par la crise touche les femmes dans une proportion plus importante que les hommes. Voir *Observatoire de l'OIT: le COVID-19 et le monde du travail*, cinquième édition (30 juin 2020).

14 BIT, *Un cadre politique pour affronter les répercussions socio-économiques de la crise du COVID-19*, Note de synthèse (18 mai 2020).

continuer de fonctionner<sup>15</sup>. Cet appel relève de l'axe 4 du cadre politique<sup>16</sup>.

Les premières observations de l'OIT sur les réponses politiques nationales ont mis en évidence de nombreux cas où le dialogue social et les partenaires sociaux ont joué un rôle important dans l'élaboration de ces réponses dans de nombreux Etats Membres de l'OIT<sup>17</sup>.

La présente note va plus loin et vise à donner un aperçu structuré des façons dont le dialogue social national bipartite et tripartite a été utilisé pour élaborer des mesures politiques visant à atténuer les effets de la pandémie. Elle repose sur un ensemble de données provenant de multiples sources, telles que le recueil de l'OIT sur les réponses nationales, des recueils externes ainsi que des sources primaires, notamment les nombreux résultats des processus de dialogue social traitant de la crise du COVID-19, parmi lesquels des lignes directrices,

des codes de conduite, des déclarations, des pactes sociaux et des accords. La période à l'examen s'étend du 15 mars au 10 juin 2020.

Cela étant, quelques mises en garde s'imposent. Par exemple, la présente note ne rend pas compte des fruits du dialogue social au niveau des entreprises, comme les conventions collectives ou les accords de coopération sur le lieu de travail à ce niveau. Elle n'apporte en outre aucune évaluation des caractéristiques des institutions du dialogue social dans un pays ou un territoire donné, de l'autonomie des organisations de travailleurs et d'employeurs ou des obstacles juridiques ou politiques auxquels les partenaires sociaux font peut-être face. Enfin, il est probable que certaines initiatives de dialogue social n'aient pas été prises en compte dans l'ensemble de données et dans la présente note en raison du caractère incomplet des informations transmises.

### ► **Encadré 1 Cadre politique de l'OIT: quatre axes essentiels, fondés sur les normes internationales du travail, pour affronter la crise du COVID-19**

#### **Axe 1**

##### **Stimuler l'économie et l'emploi**

- Une politique budgétaire active
- Une politique monétaire conciliante
- Lending and financial support to specific sectors, including the health sector

#### **Axe 2**

##### **Soutenir les entreprises, les emplois et les revenus**

- Offrir divers allègements, notamment financiers et fiscaux, aux entreprises
- Mettre en œuvre des mesures de sauvegarde de l'emploi
- Droit universel à la protection sociale

#### **Axe 3**

##### **Protéger les travailleurs sur leur lieu de travail**

- Renforcement des mesures de sécurité et santé au travail
- Adaptation des régimes de travail (par exemple, le télétravail)
- Empêcher la discrimination et l'exclusion
- Permettre l'accès à tous aux services de santé
- Extension de l'accès aux congés payés

#### **Axe 4**

##### **S'appuyer sur le dialogue social pour trouver des solutions**

- Renforcement des capacités et de la résilience des organisations d'employeurs et de travailleurs
- Renforcement des capacités des gouvernements
- Renforcement du dialogue social, des négociations collectives, des institutions et des procédures de dialogue social

15 BIT, *Le rôle central du dialogue social pour faire face à la crise du COVID-19*, Note de synthèse (5 mai 2020).

16 BIT, *Pillar 4: Relying on Social Dialogue for Solutions*, Policy Brief (mai 2020).

17 BIT, *Le rôle central du dialogue social pour faire face à la crise du COVID-19*, Note de synthèse (5 mai 2020); BIT, *Négociation par les employeurs et les travailleurs de mesures visant à prévenir la propagation du COVID-19, protéger les moyens de subsistance et favoriser la relance: tour d'horizon des pratiques*, Note d'information (3 juillet 2020).

# Réponses du dialogue social dans les premiers mois de la pandémie

## Recours au dialogue social au plus haut niveau dans le monde

- *Dans le cadre de leur réponse à la crise du COVID-19, la plupart des pays et territoires ont eu largement recours au dialogue social.*

Le dialogue social a permis de répondre à une crise qui touche les pays à des degrés divers. A la mi-juin 2020, les gouvernements et les organisations du plus haut niveau national ou sectoriel des travailleurs et des employeurs

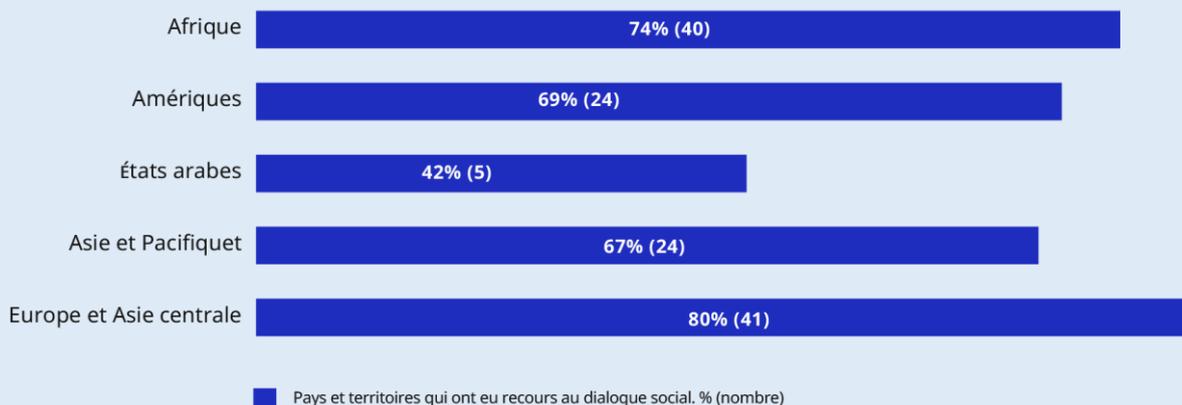
avaient, dans la plupart des pays et territoires (134 sur les 188 examinés, soit 71 pour cent), eu recours au dialogue social au plus haut niveau – bipartite seul, tripartite seul ou bipartite et tripartite – pour formuler des propositions ou préciser la mise en œuvre de mesures politiques relatives à l'urgence et à la sortie du confinement.

## Dialogue social au plus haut niveau, par région

C'est en Europe et en Asie centrale que le dialogue social au plus haut niveau a été le plus utilisé, par 80 pour cent des pays et territoires (figure 1), à la mi-juin 2020. Les Etats

arabes sont ceux qui y ont eu le moins recours: 42 pour cent.

► **Figure 1. Pourcentage de pays et de territoires qui ont eu recours au dialogue social**

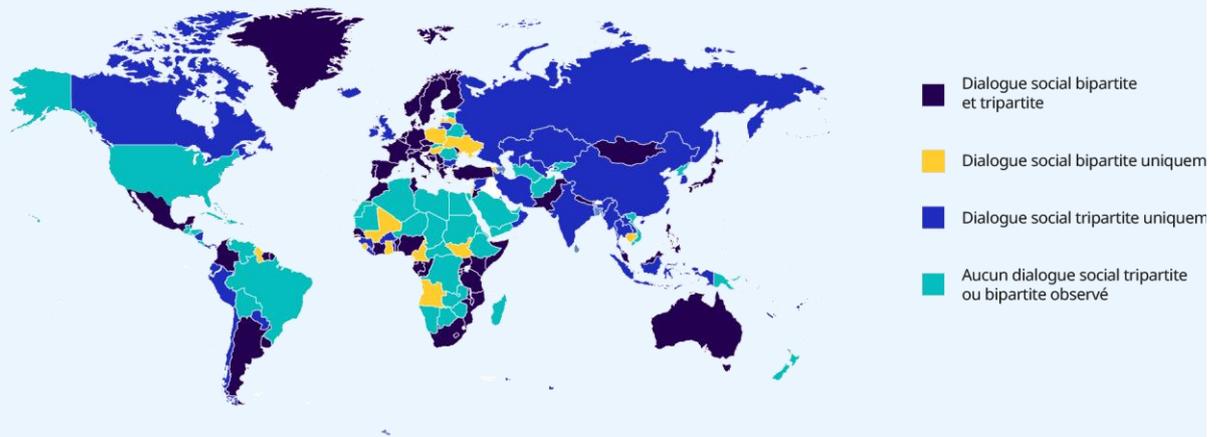


## Formes de dialogue social utilisées

Au niveau national, on a observé les deux formes de dialogue social, utilisées séparément ou ensemble, et des résultats du dialogue social. Sur la base des informations disponibles, la carte 1 donne une représentation visuelle du recours au dialogue social au plus haut niveau dans le

monde, étant entendu qu'il est possible que le recours au dialogue social dans certains pays n'apparaisse pas dans les observations du fait de la non-communication d'informations.

► Carte 1 : forme(s) de dialogue social utilisée(s)

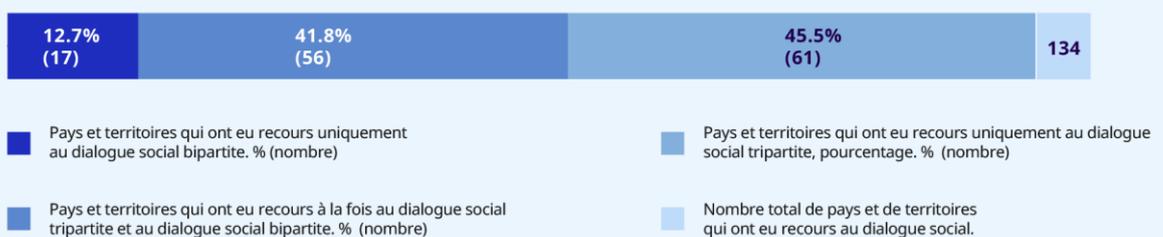


► *La forme la plus courante de dialogue social utilisée par les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs au plus haut niveau était le dialogue social tripartite intersectoriel et sectoriel.*

Parmi les 134 pays et territoires qui ont eu recours au dialogue social au plus haut niveau, 13 pour cent (17 pays et territoires) ont eu recours uniquement au dialogue social

bipartite, 46 pour cent (61) uniquement à la forme tripartite et 42 pour cent (56) aux deux formes (figure 2). Ainsi, 54 pour cent des pays qui ont eu recours au dialogue social ont utilisé la forme bipartite seule ou la forme bipartite et la forme tripartite, et 87 pour cent des pays qui ont eu recours au dialogue social ont utilisé la forme tripartite seule ou la forme tripartite et la forme bipartite.

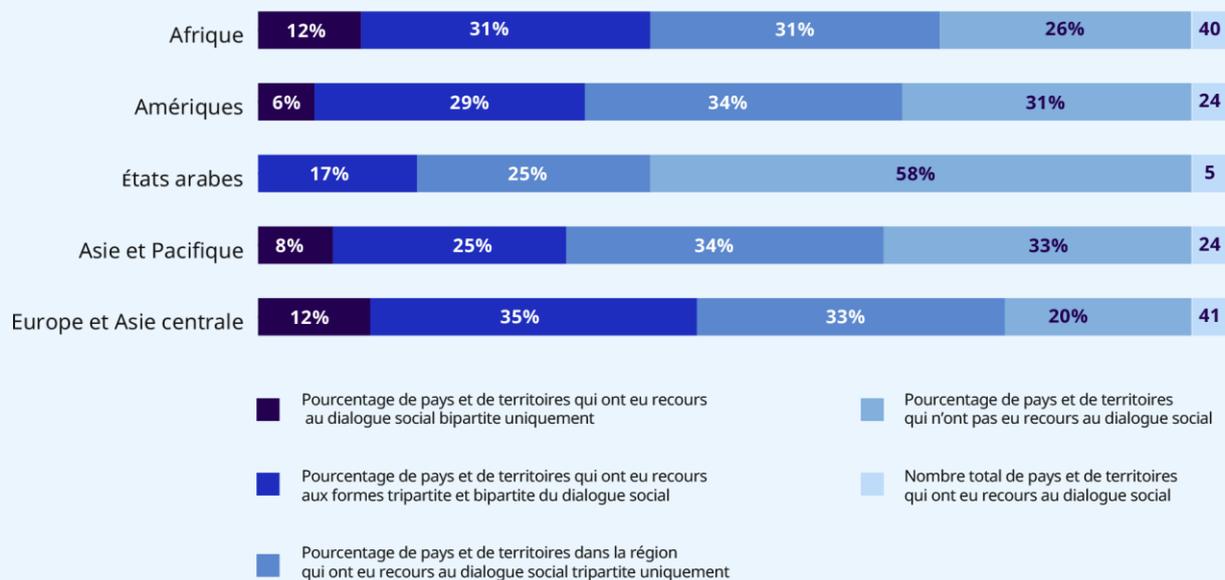
► Figure 2. Formes de dialogue social utilisées par les pays et les territoires



La prédominance du tripartisme traduit peut-être le fait que les gouvernements s'efforcent d'obtenir le consensus le plus large possible pendant la crise et exprime peut-être leur intérêt pour une élaboration participative des politiques, compte tenu des enjeux importants créés par la pandémie. En Europe et en Asie centrale, 68 pour cent des pays ont eu recours au dialogue social tripartite et 47 pour

cent au dialogue social bipartite, seuls ou ensemble (figure 3). On constate des chiffres similaires en Afrique (62 pour cent et 43 pour cent, respectivement), dans la région Asie et Pacifique et dans les Amériques (environ 60 pour cent et plus de 30 pour cent, respectivement). C'est dans les Etats arabes que les chiffres sont les plus faibles, à 42 pour cent et 17 pour cent, respectivement.

► **Figure 3. Pourcentage de pays et de territoires qui ont eu recours au dialogue social et formes utilisées, par région**



## Echanges bilatéraux : gouvernement et employeurs ou gouvernement et travailleurs

► *Dans certains pays, on a observé au cours de la première phase uniquement des échanges bilatéraux – soit entre le gouvernement et les employeurs, soit entre le gouvernement et les travailleurs. Cette pratique n'équivaut pas à un dialogue social, même si elle a peut-être commencé à ouvrir la voie à un futur dialogue social.*

Pendant la première phase de la pandémie, dans 23 pays sur les 188 pays et territoires examinés, le gouvernement a

échangé soit exclusivement avec l'un des deux partenaires sociaux, soit avec les deux mais séparément et sur des sujets différents (encadrés 2 et 3). Ces échanges ont facilité le partage d'informations, ce qui a permis au gouvernement d'entendre les demandes et les propositions des organisations de travailleurs ou d'employeurs.

► **Encadré 2. Echanges bilatéraux observés dans 23 Etats Membres (du 15 mars au 10 juin 2020)**

Echanges bilatéraux uniquement entre le gouvernement et les employeurs	Echanges bilatéraux uniquement entre le gouvernement et les travailleurs	Echanges bilatéraux entre le gouvernement et les employeurs et entre le gouvernement et les travailleurs, séparément
Albanie	Djibouti	Bahreïn
Bolivie	Erythrée	Costa Rica
République centrafricaine	Géorgie	Estonie
Congo	Roumanie	Maurice
El Salvador	Slovaquie	Nouvelle-Zélande
Gambie	Tadjikistan	
Kiribati	Viet Nam	
Liban		
Qatar		
Arabie saoudite		
Tonga		

► **Encadré 3. Echanges bilatéraux: cas nationaux**

Au [Costa Rica](#), le gouvernement a engagé des discussions avec les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs, séparément. Avec les premières, le gouvernement a pris note des préoccupations des syndicats concernant la suspension de l'emploi et des salaires et des propositions pour répondre à la crise. En outre, les syndicats ont fait pression pour rendre des lois opérationnelles (la loi 21.759, par exemple, visant à renforcer la lutte contre l'extrême pauvreté). Parallèlement, des échanges entre l'Union costaricienne des chambres et associations d'entreprises privées (UCCAEP) et le gouvernement ont permis d'enregistrer les propositions des employeurs sur les mesures à prendre pour faire face aux répercussions du COVID-19 sur leurs entreprises et leurs salariés.

Au [Viet Nam](#), la Confédération générale du travail (VGCL) et le gouvernement sont convenus de diverses mesures gouvernementales: le paiement garanti de 1,8 million de dongs (78 dollars) par mois, pendant trois mois, aux travailleurs licenciés; un versement mensuel d'un million de dongs aux travailleurs licenciés non couverts par le chômage; un versement mensuel d'un million de dongs, pendant trois mois, aux particuliers, aux entreprises et aux ménages dont les revenus annuels sont inférieurs à 100 millions de dongs et qui doivent temporairement fermer leurs portes en raison des mesures de distanciation physique; l'exonération temporaire, jusqu'au 20 juin 2020, du paiement de la contribution obligatoire des travailleurs à la caisse de retraite et de survie.

## Résultats du dialogue social

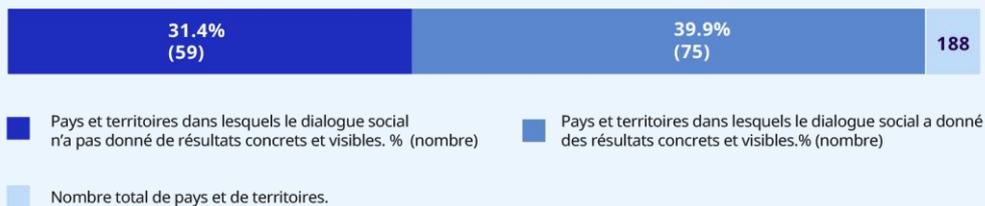
### Nombre de résultats

- *Soixante-quinze des 134 pays et territoires qui ont eu recours au dialogue social au plus haut niveau, tripartite et bipartite, pendant la première phase de la pandémie ont obtenu 177 résultats «concrets et visibles».*

Soixante-quinze pays et territoires (40 pour cent des 188 pays et territoires examinés) ont obtenu au moins un résultat concret et visible grâce au dialogue social au niveau national, par exemple des lignes directrices, des

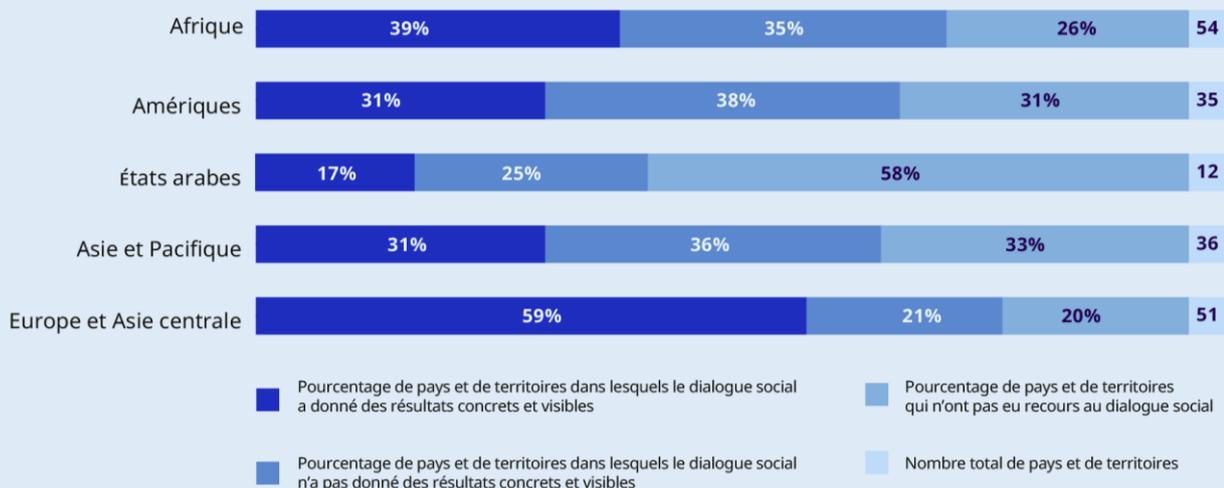
codes de conduite, des pactes sociaux, des déclarations et des accords; les autres pays (59) n'ont pas obtenu de résultats de ce genre (figure 4). Cela étant, l'ensemble de données n'a pas permis d'évaluer les répercussions du dialogue social sur la société et l'économie, une question importante mais qui dépasse le champ d'étude de la présente note.

► **Figure 4. Pourcentage de pays et de territoires qui ont eu recours au dialogue social**



Lorsqu'on analyse la question région par région, on constate que c'est en Europe et en Asie centrale que le recours au dialogue social a donné le plus souvent des résultats concrets et visibles (59 pour cent des Etats Membres) et que c'est dans les Etats arabes que ces résultats concrets et visibles ont été les moins fréquents (17 pour cent; figure 5).

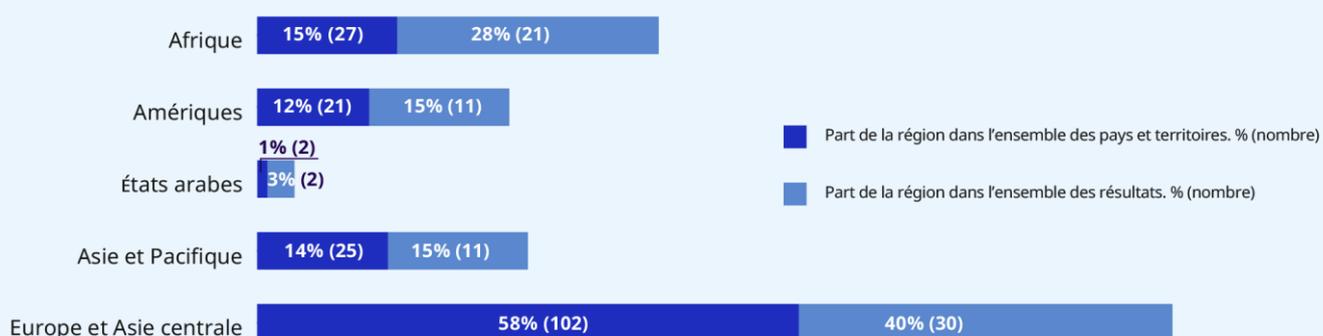
► **Figure 5. Pourcentage de pays et de territoires qui ont eu recours au dialogue social, par région**



Si l'on s'intéresse au nombre de résultats et non au nombre de pays, on constate que 58 pour cent des 177 résultats observés dans le monde ont été obtenus en Europe et en Asie centrale, ce qui place cette région loin devant les

autres. Une fois de plus, c'est dans les Etats arabes que le pourcentage est le plus faible, avec 1 pour cent des résultats obtenus (figure 6).

► **Figure 6. Distribution des 177 résultats et des 75 pays et territoires, par région**



## Pays qui ont obtenu plusieurs résultats

► *Trente-sept des 75 pays ayant obtenu un résultat concret et visible grâce au dialogue social en ont obtenu plusieurs.*

Sur les 75 pays qui ont obtenu un résultat concret et visible, 37 en ont obtenu plusieurs, ce qui témoigne de la nécessité d'aborder, par le dialogue social, différents aspects de la pandémie, tels que les répercussions propres à un secteur ou à une profession. C'est en Europe et en Asie centrale que l'on trouve la majorité (60 pour cent) des pays ayant

obtenu plusieurs résultats, les Amériques et les Etats arabes affichant des performances plus faibles (figure 7).

La figure 8 montre les *pays qui ont obtenu plusieurs résultats*, et l'encadré 4 est consacré à la Belgique.



#### ► Encadré 4. Pays qui ont obtenu plusieurs résultats – le cas de la Belgique

En Belgique, la culture du dialogue social, profondément ancrée, a débouché sur un nombre impressionnant de résultats concrets et visibles. Les dirigeants des organisations de partenaires sociaux (le «Groupe des Dix») ont adopté une [déclaration commune des organisations d'employeurs et de travailleurs sur la lutte contre les répercussions socioéconomiques de la crise du COVID-19](#) et ont convenu de mesures concrètes. En outre, plusieurs avis consultatifs bipartites officiels ont été publiés et une convention collective interprofessionnelle a été adoptée au sein du Conseil national du travail (un organe bipartite) sur des questions d'intérêt commun pour les travailleurs et les employeurs (allant du [report des élections sociales](#) au niveau des entreprises à l'assouplissement des règles du [chômage temporaire](#)). Le gouvernement fédéral (minoritaire) a soutenu à l'unanimité la plupart des propositions bipartites.

Au niveau sectoriel, des comités bipartites ont publié des déclarations communes (par exemple concernant [l'industrie alimentaire](#) ou la [logistique](#)), appelant à l'intensification du dialogue social au niveau des entreprises afin de préserver l'emploi et de favoriser la sécurité et la santé au travail (SST). Le Groupe des Dix a soutenu la publication d'un manuel commun sur les mesures de SST sur le lieu de travail dans le contexte du COVID-19. Les organes consultatifs existants (tels que les comités d'entreprise, les comités SST et les conseils d'administration des institutions de sécurité sociale dont les partenaires sociaux sont membres) sont restés très actifs. Le 7 juillet 2020, les partenaires sociaux du secteur fédéral des soins de santé et le gouvernement fédéral se sont mis d'accord sur un [ensemble de mesures](#) visant à améliorer les salaires et les conditions d'emploi dans le secteur.

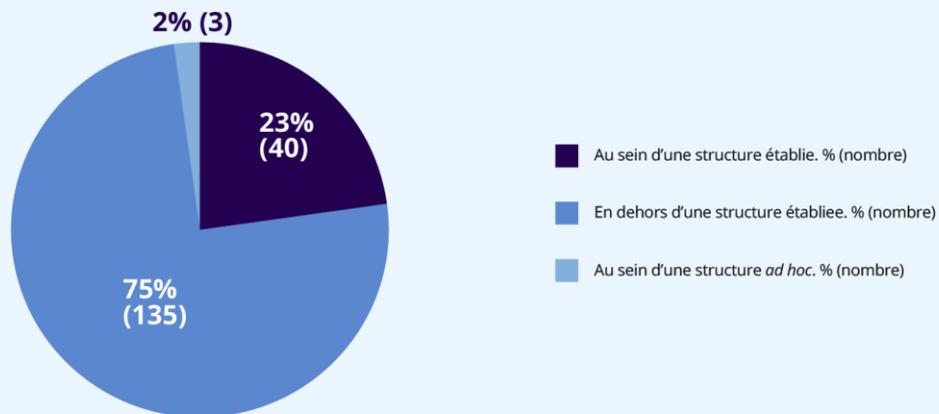
## Où a-t-on obtenu des résultats au cours des premiers mois de la pandémie?

### ► *Le dialogue social a donné des résultats dans une structure établie seulement dans une minorité de pays.*

Peu avant la pandémie, plus de 160 Etats, sur les 187 Etats Membres de l'OIT (environ 90 pour cent), avaient mis en place une institution nationale de dialogue social, telle qu'un conseil du travail tripartite, un conseil national du dialogue social ou un conseil économique et social ou une institution similaire, y compris des mécanismes de dialogue social sur les questions liées à l'OIT, conformément à la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, ratifiée par 153 pays. Toutefois, seulement 23 pour cent (40 résultats) des 177 résultats étudiés pour la présente

évaluation ont été obtenus dans le cadre d'une structure formelle préexistante. Les autres résultats ont été obtenus en dehors de telles structures, soit dans le cadre de réunions bipartites ou tripartites *ad hoc* (75 pour cent, 134 résultats), soit, dans de très rares cas (2 pour cent, 3 résultats), au sein d'un organe *ad hoc* créé spécialement en réponse à la pandémie (figure 9). La plupart de ces organes *ad hoc* comptaient en leur sein – outre les ministères du Travail et les partenaires sociaux – d'autres parties prenantes telles que les ministères de la santé, de l'économie et des finances, des épidémiologistes, d'autres experts de la santé et des universitaires.

► **Figure 9. Pourcentage des résultats du dialogue social obtenus au sein de structures officielles préexistantes ou en dehors de telles structures**



Ce constat n'est en soi pas nécessairement en lien avec la quantité ou la qualité des résultats obtenus dans le cadre du dialogue social, ni avec la participation progressive des institutions du dialogue social à un stade ultérieur (en Côte d'Ivoire par exemple – encadré 5). Il traduit soit une certaine impréparation des structures existantes face à une situation d'urgence nationale, soit un certain manque de volonté de la part des gouvernements de dialoguer par l'intermédiaire des structures existantes. Une autre explication possible est que les structures nationales de dialogue social tripartite sont souvent considérées comme des organes qui ont une orientation «stratégique», à long

terme, et non une orientation «opérationnelle», à court terme.

D'un autre côté, la création de structures de dialogue social *ad hoc* traduit la capacité d'adaptation et l'agilité du dialogue social, selon les circonstances nationales. Cela étant, il faut faire participer les partenaires sociaux à ces structures *ad hoc* et résoudre les problèmes de coordination (entre les processus formels et les processus *ad hoc*) (encadré 6). Dans certains cas, le fonctionnement parallèle d'organes de dialogue social formels et d'organes *ad hoc* a engendré des difficultés de coordination.

► **Encadré 5. Structures de dialogue social *ad hoc* qui prennent le pas sur les structures formelles pendant la pandémie – le cas de la Côte d'Ivoire**

En Côte d'Ivoire, le Conseil national du dialogue social (CNDS) s'est révélé peu préparé pour faire face à une crise d'une telle ampleur. Les partenaires sociaux jouaient donc un rôle minime pendant les premières phases de la pandémie, découvrant, souvent par les médias, les mesures prises par le gouvernement pour protéger les entreprises, l'économie et les travailleurs. Progressivement, cependant, des réunions informelles bipartites ou tripartites ont eu lieu, et une structure consultative tripartite *ad hoc* COVID-19 a donné aux partenaires sociaux la possibilité de s'entretenir avec le gouvernement sur les questions liées au travail. (L'organisme *ad hoc* doit travailler sous les auspices du ministère du Travail pendant toute la durée de la pandémie, et compte en son sein les dirigeants des partenaires sociaux et le président du CNDS.) Le 20 mars 2020, les partenaires sociaux ont signé un accord bipartite, modifié le 29 mars, qui contient des recommandations adressées au gouvernement et à l'organe tripartite *ad hoc* COVID-19. Il y est notamment proposé de prendre des mesures supplémentaires pour protéger les entreprises et les travailleurs, par exemple de créer un fonds spécial COVID-19 qui sera géré par une structure tripartite. Dans cet accord, les partenaires sociaux appellent également le gouvernement à renforcer les capacités du CNDS en améliorant son statut juridique et en le dotant de ressources.

## ► Encadré 6. Organismes *ad hoc* qui fonctionnent en parallèle avec les structures de dialogue social pendant la pandémie

En [Belgique](#), les organes officiels de dialogue social ont continué de fonctionner pendant la pandémie et se sont révélés très productifs dans l'élaboration de mesures d'urgence convenues conjointement (voir la figure 8). Toutefois, pour répondre plus rapidement à la crise, le parlement fédéral a donné au gouvernement le pouvoir d'adopter des mesures par arrêtés pendant trois mois à partir du 30 mars 2020. Le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux du pays ont créé de nouveaux groupes et comités *ad hoc* pour gérer les dimensions sanitaires, sociales et économiques du COVID-19 qui concernent le monde du travail et les mesures liées à la relation de travail et à la protection sociale. Cela a compliqué la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques, et ces partenaires se sont posés des questions sur la transparence et l'efficacité de la prise de décision. Par exemple, au niveau fédéral, l'[Economic Risk Management Group](#) (ERMG) a évalué les répercussions de la pandémie sur les entreprises et les secteurs et a formulé des recommandations visant à protéger les entreprises, les travailleurs indépendants et les ménages. Les partenaires sociaux ont participé aux travaux de l'ERMG. En outre, plusieurs députés fédéraux ont présenté des propositions de loi pour faire face au COVID-19. Certaines de ces propositions ont eu un impact direct sur les règles sociales et du travail convenues par les partenaires sociaux. Le parlement a également demandé l'avis du Conseil national du travail (CNT) sur un certain nombre de ces propositions, mais avec un délai court. A la fin des trois mois, le CNT a insisté pour que «les processus traditionnels d'implication et de consultation des partenaires sociaux soient dûment rétablis à tous les niveaux, y compris en ce qui le concerne».

**Source:** CNT, «[Rapport présenté conformément aux dispositions de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2019 au 31 mai 2020, par le gouvernement de Belgique, sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions de la convention sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976](#)», rapport n° 120, 14 juillet 2020.

## Classement du contenu des résultats selon les quatre axes du cadre politique de l'OIT

► *Le dialogue social au plus haut niveau a permis de formuler des propositions pour faire face aux répercussions de la pandémie selon les quatre axes du cadre politique pertinent de l'OIT (voir l'encadré 1 pour un résumé des axes)<sup>18</sup>.*

Parmi les propositions et mesures concernant la stimulation de l'économie et de l'emploi (axe 1), les plus fréquemment mentionnées sont les politiques budgétaires actives, telles que les allègements financiers pour les entreprises (notamment les micro- et petites entreprises), et le soutien du revenu des travailleurs. Dans la catégorie plus large du soutien aux entreprises, aux emplois et aux revenus (axe 2), une grande majorité des résultats avaient trait aux mesures de sauvegarde de l'emploi, sous la forme de modalités de travail de courte durée, de promotion de la mobilité dans les entreprises ou encore de recyclage ou

d'amélioration des compétences. Cela n'est pas surprenant car, durant la première phase, les réponses face au COVID-19 ont mis l'accent sur les mesures de protection des emplois et des entreprises relevant de ces deux axes.

En ce qui concerne les propositions et les mesures de protection des travailleurs sur leur lieu de travail (axe 3), les résultats du dialogue social portaient essentiellement sur la SST et les modalités de travail (comme le télétravail) et, dans une moindre mesure, sur les congés de maladie et les congés familiaux rémunérés. Concernant les propositions visant à s'appuyer sur le dialogue social pour trouver des solutions (axe 4), la plus citée est celle du renforcement du dialogue social tripartite national et du rôle du dialogue social et des partenaires sociaux (comme en Afrique du Sud par exemple, encadré 7).

18 BIT, [Un cadre politique pour affronter les répercussions socio-économiques de la crise du COVID-19](#), Note de synthèse (18 mai 2020).

### ► Encadré 7. Le dialogue social et les quatre axes de l'OIT – le cas de l'Afrique du Sud

En [Afrique du Sud](#), une équipe spéciale de lutte contre le coronavirus a été créée au sein du Conseil national du développement économique et du travail (NEDLAC), l'institution nationale de dialogue social, composée d'organisations du gouvernement, des entreprises, des syndicats et de la communauté. Le dialogue social a permis de mener des consultations et de conclure des accords sur des réponses politiques relevant des quatre axes de l'OIT. En outre, les entreprises et les travailleurs se sont engagés à travailler ensemble sur certaines questions sectorielles pour donner effet aux engagements communs. Il était question du travail de courte durée, du travail posté, du télétravail et d'autres mesures sur le lieu de travail prises pour contenir la propagation du virus. Les partenaires sociaux ont pris des mesures pour protéger les travailleurs et leurs familles dans les secteurs particulièrement touchés par la pandémie, en signant des conventions collectives sectorielles conclues avec les conseils de négociation sectoriels du pays. Les accords – tous étendus aux non-parties par le ministre du Travail – ont garanti plusieurs semaines de salaire complet à des milliers de travailleurs dans les secteurs [du textile, de la fabrication de vêtements, de l'électricité](#) et du [transport](#) (en bus), grâce à un programme d'aide temporaire aux employeurs/salariés (COVID-19).

► *Le dialogue social bipartite a permis d'obtenir la majorité des résultats visant à soutenir les entreprises, les emplois et les revenus (axe 2) et à protéger les travailleurs sur leur lieu de travail (axe 3).*

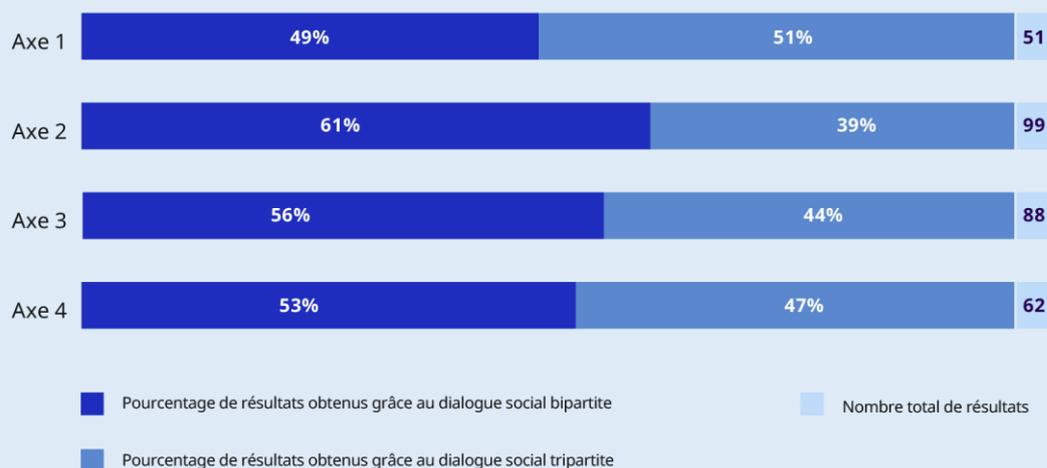
Le dialogue social bipartite au plus haut niveau<sup>19</sup> a été la principale forme de dialogue social utilisée pour concevoir des solutions visant à soutenir les entreprises, les emplois et les revenus (axe 2) et à protéger les travailleurs sur leur lieu de travail (axe 3), donnant, respectivement, 61 et 56 pour cent des résultats y afférents. Le dialogue social bipartite a été la forme préférée pour les résultats relevant

de l'axe 4 (53 pour cent des résultats). (Parmi tous les résultats obtenus grâce au dialogue social bipartite, environ 40 pour cent s'appelaient «accords».)

En revanche, c'est le dialogue social tripartite qui a été prédominant dans la formulation des résultats relatifs à la stimulation de l'économie et de l'emploi (axe 1), avec 51 pour cent des résultats y afférents (figure 10). (Si le nombre total de résultats est de 300, et non 177, c'est parce que certaines propositions relevaient de plusieurs axes.)

<sup>19</sup> On trouvera de nombreux exemples dans BIT, [Négociation par les employeurs et les travailleurs de mesures visant à prévenir la propagation du COVID-19, protéger les moyens de subsistance et favoriser la relance: tour d'horizon des pratiques](#), Note de synthèse (3 juillet 2020).

► **Figure 10. Distribution des résultats, par axe et par forme de dialogue social utilisée**

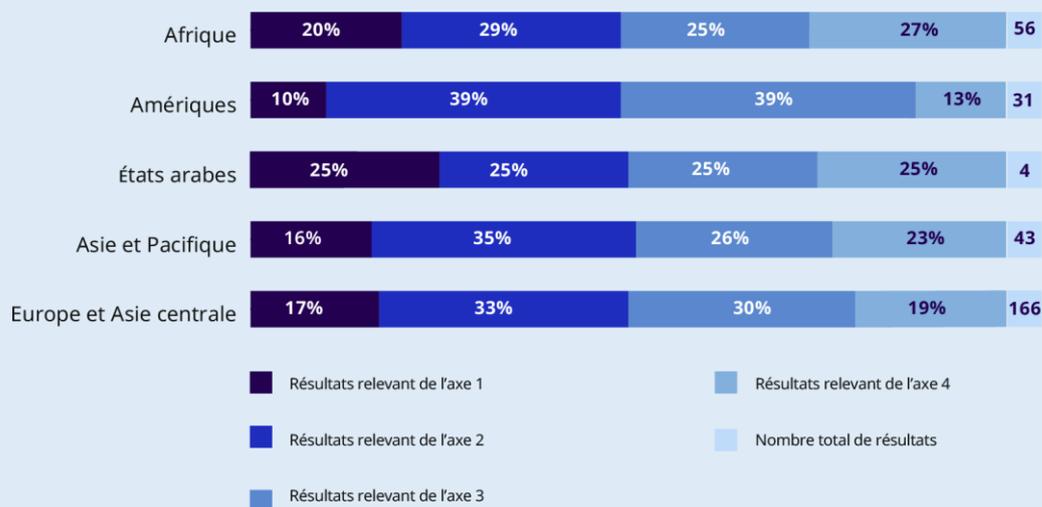


► *Dans toutes les régions, les résultats relatifs aux axes 1 et 4 étaient moins fréquents que les résultats relatifs aux axes 2 et 3.*

Cette tendance était particulièrement claire dans les Amériques, où 78 pour cent des résultats relevaient des axes 2 et 3, un peu moins en Europe et en Asie centrale

(63 pour cent) et dans la région Asie et Pacifique (61 pour cent). Les résultats étaient distribués dans des proportions plus ou moins égales entre les quatre axes en Afrique, et dans des proportions identiques dans les Etats arabes (figure 11).

► **Figure 11. Distribution des résultats dans les différents axes, par région**



## Enjeux intersectoriels et sectoriels

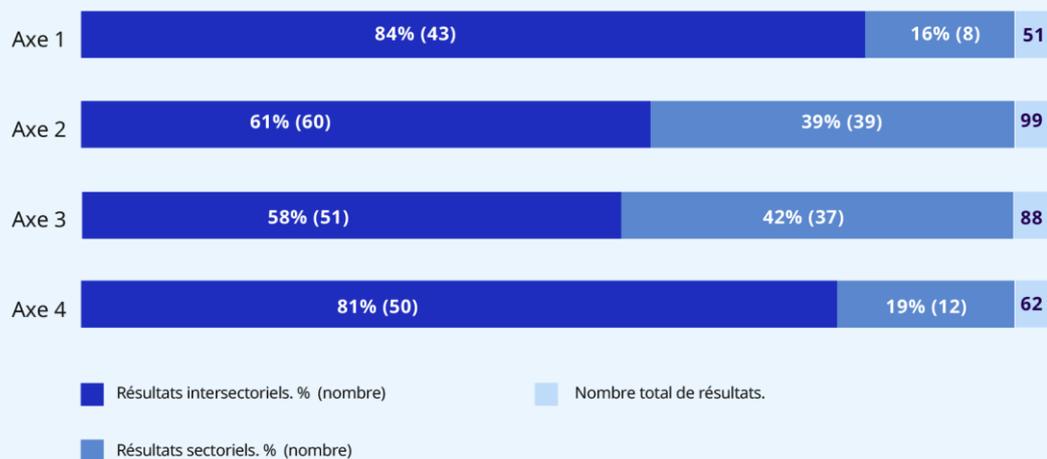
► *Les résultats intersectoriels (par opposition aux résultats sectoriels) prédominent dans les quatre axes – la majorité d'entre eux ont été obtenus grâce au dialogue social tripartite.*

La plupart des résultats intersectoriels – environ 70 pour cent des 177 résultats examinés – se répartissaient assez équitablement entre les quatre axes. Ils étaient largement prédominants dans la formulation de propositions et de mesures visant à stimuler l'économie et à s'appuyer sur le dialogue social pour trouver des solutions (axes 1 et 4), où ils représentent respectivement 84 et 81 pour cent des résultats relevant de ces axes. Les résultats sectoriels et visibles – moins présents dans le monde que les résultats intersectoriels – concernaient essentiellement des

propositions et des mesures de soutien aux entreprises, aux emplois et aux revenus, et de protection des travailleurs sur leur lieu de travail (axes 2 et 3) (figure 12).

Sans surprise, alors qu'une grande partie des résultats sectoriels ont été obtenus grâce au dialogue social bipartite (83 pour cent), la plupart des résultats (un tant soit peu) intersectoriels ont été obtenus grâce au dialogue social tripartite (54 pour cent). Toutefois, ce constat s'explique peut-être par une communication insuffisante des initiatives de dialogue sectoriel et de leurs résultats. (Le dialogue auquel participent les partenaires sociaux d'un secteur, ainsi que ses résultats, sont généralement moins visibles que le dialogue social auquel prennent part les organisations intersectorielles d'employeurs et de travailleurs.)

► **Figure 12. Portée des résultats, par axe**



► *Environ la moitié des résultats obtenus grâce au dialogue social sectoriel concernaient le service public, la construction, le commerce et l'industrie du textile, des vêtements, du cuir et de la chaussure.*

Le dialogue social et ses résultats visaient à protéger les emplois, les revenus et la santé des travailleurs dans les

secteurs durement touchés par la pandémie (figure 13 et encadré 8). Dans certains pays, plusieurs résultats concernaient le même secteur – ce qui témoigne de la nécessité de les actualiser, de les réviser ou d'en élargir la portée au fil du temps, en fonction de l'évolution de la pandémie et des besoins propres aux secteurs. Certains de ces résultats visaient à offrir une couverture et une aide aux travailleurs indépendants également.

► **Figure 13. Distribution des résultats selon les secteurs**



## ► Encadré 8. Dialogue social sectoriel – cas nationaux

L'[Australie](#) a connu un dialogue social sectoriel bipartite approfondi, qui a conduit la Commission du travail équitable à adapter les décisions qui régissent le salaire minimum et les conditions d'emploi dans certains secteurs, en réponse aux demandes des partenaires sociaux. Dans le secteur de l'[hôtellerie](#), par exemple, les salariés ont obtenu la possibilité de travailler dans différentes catégories d'emploi (avec des droits différents), et les employeurs ont été autorisés à réduire le temps de travail des salariés et à les mettre en congé annuel payé pendant le ralentissement économique provoqué par la crise. Des accords similaires ont été conclus dans les secteurs de l'automobile, de la réparation, des services et du commerce de détail.

En [Uruguay](#), de nombreuses initiatives de dialogue social au sein du Conseil supérieur du travail et d'organes tripartites spécialisés ont abouti à des accords sur des protocoles de SST pour la prévention de la propagation du virus sur le lieu de travail, sur l'aménagement du temps de travail et sur l'aide aux travailleurs par une assurance chômage partielle. Ces accords couvraient, par exemple, les secteurs de la construction, du transport et de la logistique et le sous-secteur du fret. Le 20 avril, un [accord](#) entre le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, la Chambre des industries de l'Uruguay, la Chambre nationale du commerce et des services et le *Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores* (par l'intermédiaire de leurs représentants à l'Institut national de l'emploi et de la formation professionnelle) a conduit au transfert de 290 millions de pesos uruguayens du Fonds de reconversion de la main-d'œuvre vers un Fonds de solidarité Coronavirus, visant à soutenir 10 115 travailleurs indépendants, qui ont reçu une aide de 6 780 pesos uruguayens par mois pendant deux mois.

En République de Corée, dans un [accord tripartite pour le secteur des soins de santé](#) sur la manière de surmonter la crise du COVID-19 (19 mars 2020), les syndicats et les employeurs se sont engagés à protéger les patients et à prévenir l'infection et l'épuisement du personnel médical, à améliorer l'environnement de travail dans le secteur des soins de santé et à sauvegarder l'emploi du personnel de santé.

## Le dialogue social au plus haut niveau ouvre la voie à d'autres initiatives de dialogue social aux niveaux inférieurs et favorise l'articulation entre ces niveaux

► *Le dialogue social national bipartite ou tripartite et ses résultats visaient non seulement à façonner les politiques publiques, mais aussi à déclencher d'autres initiatives de dialogue social aux niveaux inférieurs – secteurs et entreprises.*

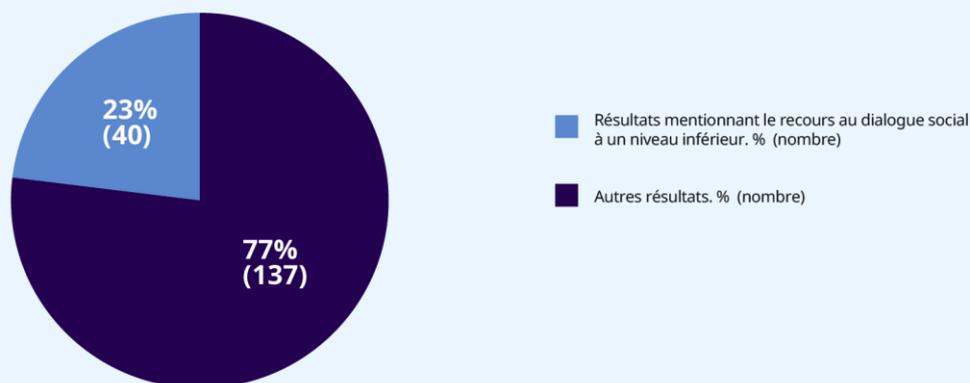
En plus d'éclairer l'élaboration des politiques sociales et économiques et d'assurer leur appropriation, le dialogue social au plus haut niveau remplit souvent une fonction clé d'articulation, ou de lien, entre les différents niveaux de dialogue social, ce qui permet d'obtenir d'autres résultats,

par exemple des conventions collectives au niveau des secteurs ou des entreprises.

La pandémie a confirmé cette double fonction. D'une part, les résultats obtenus contenaient des propositions socioéconomiques générales à l'intention des responsables politiques visant à prévenir la poursuite de la propagation de la pandémie et à gérer les effets du confinement (comme en République de Corée), y compris au moyen d'une réduction responsable des effectifs (Singapour) (encadré 9).

D'autre part, dans 23 pour cent (40) des 177 résultats obtenus, il était recommandé de mener un dialogue social supplémentaire au niveau des secteurs ou des entreprises, ou cela était exigé à des fins de mise en œuvre et de suivi à ces niveaux (figure 14) – ce qui montre la nécessité d'une articulation entre les différents niveaux de dialogue social.

► **Figure 14. Résultats dans lesquels un dialogue social à un niveau inférieur était recommandé ou exigé**



► **Encadré 9. Le dialogue social au plus haut niveau appelle à une articulation entre les différents niveaux de dialogue social – cas nationaux**

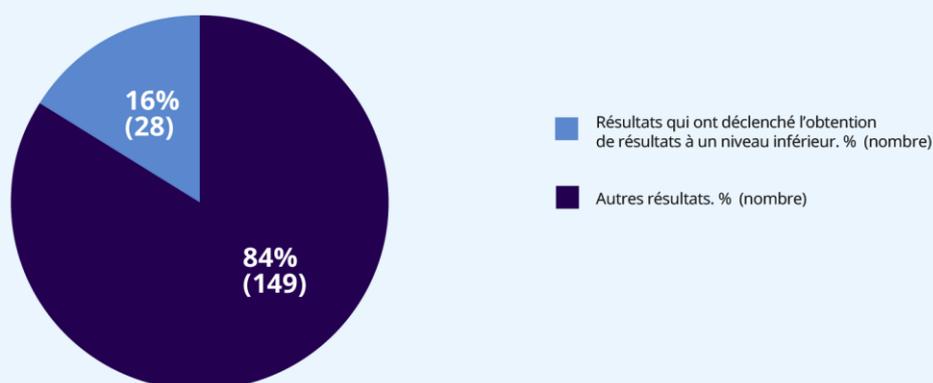
En [République de Corée](#), les membres du Conseil économique, social et du travail (ESLC) ont signé le 6 mars 2020 une déclaration des syndicats, des employeurs et du gouvernement pour surmonter la crise causée par la propagation du COVID-19. Adoptée par consensus, cette déclaration contient des propositions de mesure visant à surmonter la crise grâce à des efforts tripartites avec le soutien du gouvernement. Parmi ces propositions, adressées à l'Assemblée nationale, aux autorités gouvernementales et aux entreprises, on citera: des mesures de SST et de prévention pour contenir la propagation du virus, la gestion des conflits par le dialogue, la non-discrimination à l'égard des travailleurs touchés, des aides publiques aux employeurs qui maintiennent leurs effectifs, la préservation des emplois grâce à des salaires subventionnés, des ajustements des horaires de travail et le recours aux congés payés.

A [Singapour](#), le ministère de la Main-d'œuvre, le Congrès national des syndicats et la Fédération nationale des employeurs de Singapour ont signé un document consultatif tripartite sur la gestion de l'excès de main-d'œuvre et la réduction responsable des effectifs (mis à jour en mars 2020). Dans la déclaration, les entreprises sont invitées à réduire les effectifs seulement en dernier ressort, après avoir étudié toutes les autres possibilités, par exemple la formation des salariés pour améliorer leurs compétences, le redéploiement des salariés vers d'autres parties de l'entreprise, les horaires de travail flexibles et les semaines de travail courtes, l'ajustement des salaires à l'issue du dialogue social et les congés non rémunérés. Il y est en outre précisé que si l'entreprise est visée par une représentation syndicale, il faut consulter le(s) syndicat(s) concerné(s) dès que possible à propos de ces mesures.

L'analyse des sources secondaires (notamment des articles de presse) montre que, à la mi-juin 2020, 16 pour cent (28) des 177 résultats examinés avaient donné lieu à l'obtention de résultats par le dialogue social à des niveaux inférieurs, à savoir au niveau des secteurs et/ou des entreprises (figure 15 et encadré 10). Toutefois, ce pourcentage ne

rend pas compte de toutes ces initiatives, essentiellement parce que l'évolution de la situation dans les entreprises n'entre pas dans le champ d'observation du présent document. En outre, tous les résultats obtenus grâce au dialogue social au plus haut niveau ne nécessitaient pas un dialogue aux niveaux inférieurs.

► **Figure 15. Résultats qui ont déclenché l'obtention de résultats par le dialogue social à un niveau inférieur**



► **Encadré 10. Accords tripartites au plus haut niveau qui déclenchent un dialogue et des accords supplémentaires – cas nationaux**

En [Argentine](#), l'accord signé le 27 avril 2020 par l'Union industrielle argentine (employeurs), la Confédération générale du travail (travailleurs) et le gouvernement visait à garantir le paiement des salaires des travailleurs. L'accord stipulait que les travailleurs qui ne pouvaient pas travailler en raison de mesures liées au COVID-19 recevraient les trois quarts de leur salaire net habituel, l'Etat prenant à sa charge les deux tiers de ce montant et les employeurs, le tiers restant. Sur la base de cet accord, les partenaires sociaux du secteur du commerce ont signé un accord-cadre le 28 avril. Dans d'autres secteurs, tels que la production de métaux de base, de nouveaux accords sectoriels contenaient des conditions plus avantageuses que celles prévues dans l'accord national.

En [Italie](#), le dialogue social tripartite, auquel ont pris part le ministre du Travail et des Politiques sociales et le Premier ministre, a conduit à la formulation d'une législation du travail et d'autres mesures politiques (le 26 mars et le 22 avril), largement modelées par des protocoles bipartites visant à assurer la prévention de la transmission et la santé et la sécurité au travail. Un protocole signé au début du mois de mars a été inclus en annexe à un arrêté du gouvernement. Ce protocole a débouché sur un dialogue social et des conventions collectives au niveau sectoriel contenant des mesures de SST, notamment dans le secteur bancaire, les transports, la construction et la logistique. Une version actualisée du protocole stipule que des comités spécifiques composés de représentants des travailleurs et des employeurs doivent être créés dans toutes les entreprises afin d'assurer sa mise en œuvre et son suivi.

A [Sri Lanka](#), l'accord tripartite signé début mai 2020 visait à fixer le salaire minimum des salariés qui ne peuvent pas travailler en raison de restrictions liées à la pandémie. Au titre de cet accord, les employeurs doivent payer les salaires pour les jours travaillés selon le salaire de base; pour les jours non travaillés, ils doivent payer 50 pour cent du salaire de base, avec un minimum de 14 500 roupies srilankaises (environ 78 dollars). La Fédération des employeurs de Ceylan a demandé à ses membres d'utiliser les outils de dialogue social au niveau des entreprises pour éduquer, discuter et ensuite mettre en œuvre ce programme.

## Dialogue social ciblant les travailleurs et les unités économiques vulnérables à long terme

► *Seule une petite minorité des résultats du dialogue social concernait des mesures visant expressément les travailleurs et les unités économiques de l'économie informelle ou non déclarée, les travailleurs migrants et les indépendants.*

Les résultats du dialogue social bipartite et tripartite visant expressément ces groupes étaient rares (8 pour cent des

177 résultats examinés). Ils consistaient essentiellement en des appels à l'extension des mesures de protection sociale à ces groupes, tels que les travailleurs et les unités économiques informels (Macédoine du Nord, par exemple), les travailleurs migrants (Kenya, par exemple) et les travailleurs indépendants (Israël, par exemple) (encadré 11).

### ► Encadré 11. Dialogue social répondant aux besoins des groupes et des unités économiques vulnérables – cas nationaux

En [Israël](#), pour aider les travailleurs indépendants, la Histadrout et la Chambre des organisations et entreprises indépendantes d'Israël ont envoyé une déclaration commune au gouvernement le 20 avril, demandant le versement d'allocations de chômage aux travailleurs indépendants, en utilisant les mêmes règles et droits que ceux appliqués aux salariés. La Histadrout a également annoncé son intention de créer un syndicat des travailleurs indépendants et a mis ses services juridiques à la disposition des travailleurs indépendants pendant la crise.

Au [Kenya](#), un protocole d'accord tripartite contenant un ensemble de mesures a été signé le 20 avril. Une de ces mesures vise spécialement les travailleurs migrants: les travailleurs migrants qui perdent leur emploi conservent leur statut de résident et leur permis de travail pendant la période indiquée, sans que leur statut au regard de la migration s'en trouve modifié.

En [Macédoine du Nord](#), dans le cadre des mesures gouvernementales convenues avec les partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social le 31 mars, les travailleurs qui ont perdu leur emploi en raison du confinement ou ceux qui gagnent leur vie dans l'économie informelle ont pu accéder aux prestations de protection sociale en avril et en mai et recevoir une allocation de 125 dollars par ménage.

# Observations d'ordre stratégique

---

## Au niveau mondial

- ▶ *Les réponses politiques urgentes à la pandémie de COVID-19 et les mesures à prendre face à ses répercussions socioéconomiques ont servi de thème fédérateur pour les mandats tripartites dans une majorité de pays et territoires.*

L'ensemble de données montre que, pendant la première phase de la pandémie, le dialogue social a été renforcé dans toutes les régions par rapport à la période antérieure au COVID-19. Le recours important au dialogue social au plus haut niveau du 15 mars au 10 juin 2020 – qui a permis d'obtenir des résultats dans 134 pays et territoires sur 188 – représente une belle occasion pour la gestion participative de la crise qui doit permettre une élaboration plus éclairée des politiques et une meilleure appropriation des mesures adoptées. Cette appropriation est un élément clé pour établir la confiance entre les acteurs tripartites et renforcer l'efficacité de la mise en œuvre.

- ▶ *Des liens et une articulation entre les différentes formes et les différents niveaux de dialogue social ont été observés au cours des premiers mois de la pandémie, le dialogue social au plus haut niveau ouvrant la voie à un dialogue au niveau des secteurs et des entreprises.*

Investir dans le tripartisme au niveau national peut être une porte d'entrée vers un dialogue social plus sain, car il peut stimuler un dialogue autonome entre les partenaires sociaux aux niveaux inférieurs (secteurs et entreprises). Ces synergies entre les différents niveaux de dialogue social seront probablement encore plus importantes dans la prochaine phase de gestion de la crise, qui devrait se concentrer sur le retour au travail (qui est ou non à l'ordre du jour des pays, selon la propagation ou la résurgence du virus)<sup>20</sup> et sur la reprise économique.

- ▶ *Le recours important au dialogue social montre de nouveau qu'il faut combler les lacunes de longue date sur le plan institutionnel et concernant les capacités, par exemple celles qui ont trait à l'autonomie des organisations de travailleurs et d'employeurs et à leurs capacités, ainsi que les obstacles juridiques et pratiques rencontrés par les partenaires sociaux.*

Le dialogue social ne surgit pas de rien. Certaines conditions de base doivent être remplies pour qu'il puisse aboutir à des résultats concrets et équitables. Conformément aux normes internationales du travail, les gouvernements doivent garantir un environnement propice au dialogue social. Ils doivent notamment respecter les principes fondamentaux de la liberté syndicale et de la négociation collective, soutenir le développement d'organisations d'employeurs et de travailleurs indépendantes, fortes et représentatives, et favoriser l'existence d'institutions de dialogue social efficaces et inclusives.

Conformément à la recommandation (n° 205) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017, le dialogue social est d'autant plus important dans les pays fragiles et touchés par des conflits, où les partenaires sociaux sont souvent faibles et où le dialogue social est parfois très limité, voire inexistant. Cette tâche peut être encore compliquée par les obstacles à la démocratie, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales engendrés par la pandémie, un certain nombre d'États ayant, au moins temporairement, dérogé à leur constitution et aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme après avoir déclaré l'état d'urgence<sup>21</sup>. Cela peut avoir un effet direct sur les mandats et l'efficacité des acteurs et des institutions du dialogue social – et même sur la mise en œuvre des conventions ratifiées de l'OIT, telles que la convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, même dans les pays où les traditions de la démocratie et du dialogue social sont profondément ancrées.

---

20 Au cours de la période considérée, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Autriche, le Cameroun, la Belgique, la Côte d'Ivoire, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, Israël, l'Italie, le Malawi, le Mali, la Norvège, le Pakistan, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la République de Moldova, l'Uruguay, la Suisse et Singapour avaient obtenu des résultats qui avaient (également) trait à la stratégie «de sortie».

21 Outre les restrictions de la liberté de circulation imposées pendant le confinement, plus de 50 pays ont reporté des élections, parfois avec peu de certitude quant au moment où elles se tiendront, et selon quelles modalités (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, [Global Overview of Covid-19: Impact on Elections](#), juin 2020). En outre, il ressort d'une récente [enquête](#) sur 142 États que, si les mesures d'urgence semblent ne pas constituer une (grande) menace pour la démocratie dans 47 États, 82 États sont face à un risque élevé (48) ou moyen (34), du fait que la réponse à la pandémie accélère ou accentue les tendances au recul de la démocratie déjà présentes dans ces pays.

► *La crise du COVID-19 a montré une fois de plus qu'il fallait renforcer le caractère inclusif et l'efficacité des mécanismes de dialogue social.*

Le dialogue au plus haut niveau, sous ses différentes formes, et ses institutions à différents niveaux, doivent répondre aux préoccupations des groupes particulièrement vulnérables aux répercussions de la crise du COVID-19, telles que les travailleurs et les unités économiques de l'économie informelle, les travailleurs indépendants et les travailleurs migrants – des groupes qui représentent une grande partie du monde du travail. Les résultats du dialogue social examinés dans le cadre de la présente note ne traitent que vaguement de ces groupes, ce qui est peut-être une conséquence directe de leur représentation insuffisante dans les mécanismes de dialogue social avant la pandémie. Cette représentation insuffisante peut s'expliquer par l'existence, dans de nombreuses régions du monde, d'obstacles réglementaires ou autres, tels que les lois qui empêchent l'élargissement de la composition des organes des partenaires sociaux.

La pandémie montre une nouvelle fois combien il est urgent d'attirer les travailleurs et les unités économiques difficiles à organiser dans les sphères officielles d'élaboration des politiques socioéconomiques, de développer des liens avec les acteurs et institutions du dialogue social établis et de se fonder sur les bonnes pratiques pour rendre les mécanismes plus inclusifs et étendre la couverture du droit du travail<sup>22</sup>.

En outre, étant donné que 75 pour cent des résultats du dialogue social ont été obtenus en dehors des structures officielles (voir la figure 9), on peut légitimement se demander si les initiatives de dialogue social *ad hoc* ou parallèles observées en situation d'urgence sont porteuses de risques pour les institutions officielles de dialogue social et leurs résultats. On peut aussi se demander de quel type d'aide les institutions du dialogue social auront besoin pour renforcer leur rôle après cette période d'urgence.

## Au niveau régional

► *Globalement, la région Europe et Asie centrale a conservé son approche proactive du dialogue social.*

Le dialogue social national et sectoriel s'exprime avec une vitesse et un élan impressionnants depuis que la pandémie a touché la région (voir la figure 7). L'action gouvernementale menée sous la forme d'accords ou de protocoles bipartites ou tripartites nationaux a fixé des principes et des cadres, qui ont ensuite été traduits en des dispositions plus affinées, adaptées et spécifiques au niveau des secteurs ou des entreprises, y compris au moyen de la négociation collective. Les pays qui ont une culture du dialogue social bien établie, comme les États membres de l'Union européenne (UE), parmi lesquels la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Italie, ont été exemplaires à cet égard, et ont souvent obtenu plusieurs résultats grâce au dialogue social (voir la figure 8).

Un certain nombre d'États candidats ou en voie d'adhésion à l'UE et d'États d'Europe orientale ont également eu recours au dialogue social.

Par exemple, en [Macédoine du Nord](#), le Conseil économique et social tripartite national a, avec l'aide d'un groupe de travail de la BERD et de l'OIT, examiné une série de propositions de réponse à la crise, en s'appuyant sur une enquête sur les répercussions du COVID-19 menée par les organisations d'employeurs et d'entreprises. Sur la base de ces propositions, le Conseil économique et social a élaboré, début juin 2020, une stratégie sur le retour au travail en toute sécurité, le télétravail et d'autres modalités de travail visant à freiner la propagation du virus.

En [Fédération de Russie](#), la Commission nationale tripartite de réglementation des relations sociales et professionnelles a adopté le 27 mars 2020 une [déclaration](#) sur des mesures d'urgence, notamment pour maintenir la compétitivité des entreprises, protéger les droits des travailleurs, assurer la stabilité du marché du travail et soutenir les revenus des citoyens, ainsi que des [recommandations](#) à l'intention des employeurs et des travailleurs visant à prévenir la propagation du virus. Une nouvelle loi adoptée en mai 2020 autorise le gouvernement russe à réglementer par arrêté les relations professionnelles pendant la pandémie, mais seulement

<sup>22</sup> BIT, [Transition vers la formalité: le rôle crucial du dialogue social](#), Dialogue en bref (mars 2017).

après la tenue des discussions obligatoires au sein de la Commission nationale tripartite.

► *Malgré des lacunes juridiques et institutionnelles de longue date, plusieurs pays d'Asie et du Pacifique ont eu recours au dialogue social.*

Avant l'apparition du COVID-19, de nombreux pays d'Asie et du Pacifique n'avaient pas de mécanismes nationaux de dialogue social intersectoriel ou sectoriel, ou, s'ils en avaient, ces mécanismes étaient fragiles. En outre, étant donné qu'une proportion importante de la main-d'œuvre des pays en développement de la région est employée dans le secteur informel, les travailleurs et les unités économiques continuent d'être face à des obstacles juridiques et pratiques qui les empêchent de s'organiser. La région est à la traîne dans la ratification des conventions fondamentales de l'OIT et d'autres normes internationales du travail essentielles concernant le dialogue social.

Néanmoins, dans certains pays, la pandémie et la nécessité de gérer la crise ont incité à davantage de dialogue et de consultation. En [République de Corée](#), par exemple, au moyen d'un [accord tripartite pour surmonter la crise du COVID-19](#) (voir l'encadré 9), les syndicats, les employeurs et le gouvernement ont reconnu qu'ils devaient travailler ensemble pour relever les défis inhérents à la protection des travailleurs et des entreprises et à la préservation de l'emploi. Après l'annonce par le gouvernement d'un «nouveau pacte coréen pour l'emploi», les deux plus grandes centrales syndicales – la Fédération des syndicats de Corée (FKTU) et la Confédération coréenne des syndicats (KCTU) – ont annoncé le 12 mai qu'elles allaient reprendre les discussions tripartites sur les questions liées à l'emploi pour la première fois depuis 21 ans<sup>23</sup>. (Le dernier accord tripartite inclusif qui incluait ces deux confédérations syndicales avait été conclu après la crise financière asiatique de 1997-1998.) Il s'agit d'une annonce historique, même si les négociations étaient difficiles et les résultats incertains à court terme<sup>24</sup>.

A [Sri Lanka](#), un groupe de travail tripartite *ad hoc* sur le COVID-19 a été chargé de faire des recommandations sur la sauvegarde des intérêts des travailleurs et des employeurs par le dialogue social. Les échanges tripartites au sein de ce groupe de travail ont abouti à un accord entre la Fédération des employeurs de Ceylan, les syndicats et le

ministère du Développement des compétences, de l'Emploi et des Relations professionnelles (voir l'encadré 10). Cet accord a été une rare occasion qui a permis au gouvernement et aux partenaires sociaux de convenir d'un salaire minimum fixe au niveau national.

► *Bon nombre de pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont eu recours au dialogue social au cours des premiers mois de la crise, créant un précédent solide pour l'amélioration du dialogue social.*

Peu avant la pandémie, les institutions du dialogue social de nombreux pays d'Amérique latine avaient beaucoup de mal à se réunir régulièrement, à conclure des accords ou à appliquer les résultats du dialogue social. En outre, des conflits sociaux importants et une forte méfiance à l'égard du gouvernement et des institutions publiques ainsi qu'entre les secteurs caractérisaient plusieurs pays où la pratique du dialogue social pour la prévention ou la réduction des conflits sociaux n'est pas assez institutionnalisée<sup>25</sup>. Pourtant, dans un certain nombre de pays, dont l'Argentine, le Panama et l'Uruguay, les partenaires tripartites se sont réunis et ont eu recours à un dialogue social, souvent selon des modalités *ad hoc*, qui a permis d'obtenir des résultats concrets et visibles, tant bipartites que tripartites.

Par exemple, au Panama, une table de dialogue tripartite *ad hoc* pour l'économie du travail et le développement (créée par l'arrêté ministériel 150 du 27 avril) a réuni les organisations d'entreprises et de travailleurs les plus représentatives ainsi que des experts de l'OIT qui ont pris part aux travaux en qualité d'observateurs et de conseillers techniques. En deux mois, un consensus tripartite a été trouvé sur les moyens d'améliorer les relations professionnelles et de stimuler la reprise économique au sein de trois commissions techniques (affaires du travail; affaires juridiques et économiques, travail et préservation de l'emploi; retour progressif au travail et santé). Il a été conclu vingt-trois accords, avec des propositions visant à créer une commission tripartite pour la mise en œuvre d'une récente loi sur le télétravail, à réglementer les chèques alimentaires et numériques, à réduire temporairement le temps de travail sans effet sur le salaire horaire et à définir les règles pour la création de comités SST bipartites sur la formation et l'évaluation des risques

23 Planet Labor, «South Korea: Towards a 'New Deal' for Employment» (20 mai 2020), n° 11950.

24 K. Jun-tae, «Tripartite Dialogue Nowhere Near Conclusion Despite Nearing Deadline», *Korea Herald* (29 juin 2020); K. Jun-tae, «Tripartite Dialogue Falls Apart Just 15 Minutes before Striking Final Deal», *Korea Herald* (1<sup>er</sup> juillet 2020).

25 Voir BIT, [Dialogue social et tripartisme](#), 2018, p. 21.

sur le lieu de travail. Le rapport final de la table de dialogue tripartite a été transmis à la présidence de la République pour mise en œuvre et suivi.

► *Plusieurs pays africains ont conçu des solutions ad hoc pour permettre aux partenaires tripartites de jouer un rôle pendant cette période d'urgence.*

De nombreux pays africains qui avaient montré d'importants signes de confiance dans le dialogue social avant l'apparition du COVID ont eu recours au dialogue social dès le début de la pandémie.

En Tunisie, par exemple<sup>26</sup>, l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), l'organisation des employeurs (UTICA) et le ministère des Affaires sociales ont conclu en avril 2020 un accord qui protégeait du licenciement 1,5 million de travailleurs du secteur privé et garantissait que leurs salaires seraient intégralement versés pendant la pandémie. (Le gouvernement a versé une subvention exceptionnelle de 200 dinars tunisiens – environ 70 dollars – par travailleur, les employeurs payant le reste du salaire.)

Cela étant, dans la plupart des autres pays africains, les institutions du dialogue social semblaient peu préparées à participer à l'élaboration des politiques. Surtout dans les tout premiers instants, les partenaires sociaux et les structures de dialogue ont été quelque peu marginalisés, les gouvernements prenant généralement l'initiative de formuler les premières mesures d'urgence. Néanmoins, certains partenaires sociaux ont lancé des discussions informelles en dehors des institutions de dialogue social établies, qui ont abouti à des déclarations communes qui ont été envoyées au gouvernement.

Dans certains pays, les partenaires sociaux et les conseils économiques et sociaux et institutions similaires ont été progressivement appelés à participer à l'élaboration des politiques, souvent au sein d'organes tripartites consacrés spécialement au COVID-19.

Au [Botswana](#), par exemple, les deux confédérations syndicales nationales – la Fédération syndicale du Botswana et la Fédération des syndicats des secteurs public, privé et parapublic du Botswana – ont publié une

déclaration commune dans laquelle elles exprimaient leur inquiétude face à la réponse du gouvernement, qu'elles jugeaient sous-optimale concernant le bien-être des travailleurs et la protection des salariés contre les pertes de salaire et d'emploi, ainsi que face à l'absence de discussions tripartites sur ces questions. Le gouvernement a ensuite créé un comité tripartite de haut niveau chargé d'examiner les mesures d'intervention. Ce comité, présidé par le Président du pays, s'est réuni fréquemment. En outre, des dispositions ont été prises pour permettre aux partenaires sociaux de dialoguer avec les ministères concernés en dehors du comité. Fin mars 2020, un accord tripartite a été trouvé, et il a été publié une [déclaration](#) sur les mesures visant à assurer la sécurité de l'emploi et la continuité des activités. De nombreuses recommandations du comité, telles que la reconfiguration des horaires de travail, ont été intégrées au programme d'intervention du gouvernement.

► *Le rôle limité du dialogue social en tant qu'outil de gouvernance dans les Etats arabes n'a pas empêché l'émergence de quelques initiatives tripartites notables.*

Seuls quelques pays de la région ont obtenu des résultats grâce au dialogue social en réponse à la pandémie, ce qui perpétue les tendances déjà observées, à savoir les lacunes dans les cadres juridiques et institutionnels, dans la préparation des gouvernements à prendre part au dialogue social et dans la capacité des partenaires sociaux de participer à l'élaboration des politiques socioéconomiques<sup>27</sup>. Dans certains Etats arabes, il manque certaines conditions de base pour le dialogue social, par exemple le respect des principes de la liberté syndicale. Les organes de dialogue social existants (en Jordanie et au Liban, par exemple) ont joué un rôle plutôt limité dans la gouvernance du marché du travail ou dans l'élaboration des politiques socioéconomiques.

Pourtant, dans le territoire palestinien occupé, malgré les déficits de dialogue social de longue date<sup>28</sup>, les partenaires sociaux ont pleinement pris part à l'élaboration du plan d'intervention d'urgence de l'Autorité palestinienne. Un comité tripartite *ad hoc*, qui réunissait le ministre du Travail et deux organisations de travailleurs et d'employeurs, la PGFTU et la FPCCIA, a abouti à la conclusion d'accords sur le temps de travail des mères qui travaillent, à l'obligation

26 Depuis 2013, les mandants tripartites tunisiens ont franchi de grandes étapes dans la conclusion d'un partenariat social fort: la signature d'un contrat social en 2013, l'introduction dans la Constitution de 2014 de garanties pour les droits fondamentaux des travailleurs et la création, en 2017, d'un Conseil national pour le dialogue social.

27 BIT, [Dialogue social et tripartisme](#) (2018), p. 15 et 23.

28 BIT, La situation des travailleurs des territoires arabes occupés. Rapport du Directeur général, Annexe, Conférence internationale du Travail, 109<sup>e</sup> session, 2021, p. 37 et 38.

pour les employeurs de continuer de payer au moins 50 pour cent des salaires (ou pas moins de 1 000 shekels, soit 270 dollars) et de payer le reste après la fin de la crise, à la création d'un comité tripartite chargé de traiter les plaintes résultant des mesures d'urgence et à la création d'un fonds d'urgence, financé essentiellement par la PGFTU.

La mise en place de cadres juridiques appropriés, la promotion de la liberté syndicale et le renforcement de la capacité des partenaires sociaux sont des objectifs plus valables que jamais.

## Défis à venir

► *Le dialogue social pourrait être plus difficile dans les prochaines phases de la pandémie, surtout si l'assainissement budgétaire et la réduction de la dette deviennent les nouvelles priorités politiques.*

Comme on l'a observé dans les premières phases de la crise financière mondiale de 2007-2009, le dialogue social est un outil efficace et irremplaçable pour trouver des moyens concrets de concevoir des mesures politiques coordonnées, renforcer la cohésion sociale et améliorer la gouvernance démocratique<sup>29</sup>. Un certain nombre de publications qui traitaient des répercussions de cette crise et des mesures de relance ont fait état de mesures d'atténuation réussies grâce au dialogue social<sup>30</sup>.

Cette approche a été cristallisée dans le [Pacte mondial pour l'emploi](#) de l'OIT, de 2009, et, plus récemment, dans la [recommandation \(n° 205\) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017](#), deux textes qui soulignent le rôle clé de la participation des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des mesures de résilience et de relance. Mais la même crise a également montré que lorsqu'ils ont mis l'accent non plus sur la relance économique mais sur l'assainissement budgétaire et la réduction de la dette (souvent présentés comme non négociables), les gouvernements ont accordé au dialogue social et au tripartisme un rôle moins important que lors de la première phase de la crise<sup>31</sup>.

Les conséquences économiques de la pandémie dépassent celles des crises déjà survenues depuis la Seconde Guerre mondiale. Selon le Fonds monétaire international, la croissance du PIB mondial devrait connaître une baisse globale de 3 pour cent (en comparaison, par exemple, à la crise de 2007-2009, où elle a chuté de 0,3 pour cent au total), tandis que la perte cumulée de PIB mondial en 2020 et 2021 due à la pandémie pourrait s'élever à environ

29 BIT, Pillar 4: Relying on Social Dialogue for Solutions, Policy Brief (mai 2020); Négociation par les employeurs et les travailleurs de mesures visant à prévenir la propagation du COVID-19, protéger les moyens de subsistance et favoriser la relance: tour d'horizon des pratiques, Note de synthèse (3 juillet 2020).

30 Par exemple, L. Rychly, [Social Dialogue in Times of Crisis: Finding Better Solutions](#), Working Paper 1 (Genève, BIT, 2009).

31 Y. Ghellab et K. Papadakis, «The Politics of Economic Adjustment in Europe: State Unilateralism or Social Dialogue?», in *The Global Crisis: Causes, Responses and Challenges* (Genève, BIT, 2011), p. 81 à 92.

9 000 milliards de dollars, soit un montant supérieur à celui des économies du Japon et de l'Allemagne réunies<sup>32</sup>.

En outre, la réponse budgétaire massive nécessaire pour accroître la capacité des services de santé, remplacer les revenus perdus par les ménages et prévenir les faillites à grande échelle a également porté la dette publique mondiale, en pourcentage du PIB mondial, à son plus haut niveau (plus de 100 pour cent) depuis que l'on a commencé à enregistrer des données comparables après la Seconde Guerre mondiale<sup>33</sup>. Avec des augmentations aussi importantes des déficits budgétaires nationaux et des

► *Le dialogue social transnational est aujourd'hui plus important que jamais.*

La crise sanitaire, sociale et économique mondiale nous rappelle que les pandémies passent outre les frontières et que le dialogue et les accords transnationaux entre les gouvernements, les employeurs et les travailleurs sont des éléments clés d'une bonne gouvernance socioéconomique<sup>35</sup>. Il faut renforcer le dialogue social transnational, y compris par secteur économique ou par région, afin de créer un cercle vertueux de dialogue au niveau national pour faire face aux répercussions de la pandémie, et de concevoir des stratégies de relance appropriées (encadré 12).

dettes souveraines dans les économies des pays développés et des pays en développement<sup>34</sup>, il pourrait être donné la priorité à des programmes d'austérité tout aussi importants à un moment donné, ce qui nuira encore plus à la gouvernance socioéconomique.

Dans un contexte aussi difficile, il sera extrêmement important de renforcer la capacité des partenaires sociaux, des administrations du travail et des institutions du dialogue social, afin de leur permettre de contribuer à la conception et à la mise en œuvre des politiques de relance.

► *Le passage à une nouvelle normalité – meilleure, idéalement – nécessite un dialogue social renforcé pour traiter des questions également mises en évidence dans la Déclaration du centenaire de l'OIT.*

L'actuelle crise socioéconomique mondiale semble conduire à une accélération des tendances mises en évidence lors de l'initiative du centenaire sur l'avenir du travail et des actions pertinentes préconisées dans la Déclaration du centenaire de l'OIT<sup>36</sup>. Les gouvernements, mais aussi les acteurs et les institutions du dialogue social, doivent se préparer à relever les défis qui y sont associés.

32 G. Gopinath, [Le «Grand confinement»: pire récession économique depuis la Grande dépression](#), Blog du FMI (14 avril 2020).

33 V. Gaspar et G. Gopinath, [«Fiscal Policies for a Transformed World»](#), Blog du FMI (10 juillet 2020).

34 Selon les prévisions du FMI, en 2020, les déficits budgétaires seront plus de cinq fois plus élevés dans les économies avancées et plus de deux fois plus élevés dans les économies de marché émergentes, par rapport à la prévision faite dans l'édition de janvier 2020 des *Perspectives de l'économie mondiale*, ce qui entraînera une hausse sans précédent de la dette publique de, respectivement, 26 et 7 points de pourcentage du PIB. Voir V. Gaspar et G. Gopinath, [«Fiscal Policies for a Transformed World»](#), Blog du FMI (10 juillet 2020); DESA: Policy Brief 72: [COVID-19 and Sovereign Debt](#) (14 mai 2020).

35 BIT, [Réunion d'experts sur le dialogue social transnational: conclusions](#), Genève (15 février 2019).

36 Conférence internationale du Travail, [Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail](#) adoptée par la Conférence à sa cent-huitième session (Genève, 21 juin 2019).

► **Encadré 12. Les partenaires sociaux internationaux prennent des mesures pour protéger les revenus, la santé et l'emploi des travailleurs et pour soutenir les employeurs pendant la pandémie**

L'Organisation internationale des employeurs (OIE) et la Confédération syndicale internationale (CSI) ont publié en mars 2020 une [déclaration commune sur le COVID-19](#), dans laquelle elles appellent à une meilleure coordination de tous les acteurs et demandent aux institutions financières internationales de soutenir les mesures et les politiques socioéconomiques. Elles demandent également que l'on ait recours au dialogue social et que les partenaires sociaux, les organisations d'employeurs et les syndicats jouent un rôle. Les organisations d'employeurs et de travailleurs représentant différents secteurs sociaux et économiques au niveau mondial ou dans certaines régions ont également publié des [déclarations communes et appels à l'action](#) visant à protéger les travailleurs et à soutenir les entreprises, déclenchant un dialogue social au niveau national.

Par exemple, le 22 avril 2020, dans une déclaration commune sectorielle intitulée [«COVID-19: Action in the Global Garment Industry»](#) l'OIE, la CSI et IndustriALL ont appelé à l'adoption de mesures pour soutenir les fabricants de vêtements et les travailleurs de ce secteur, durement touché par la crise. Cette déclaration engage les parties à prendre des mesures pour protéger les revenus, la santé et l'emploi des travailleurs de l'habillement et pour aider les employeurs à survivre pendant la crise du COVID-19, et aussi à travailler ensemble pour mettre en place des systèmes durables de protection sociale pour un secteur de l'habillement plus juste et plus résilient. Elle exige également que toutes les parties prenantes – y compris les gouvernements, les banques et institutions financières, les organisations internationales, les marques et les détaillants (en magasins et en ligne), les fabricants, les organisations d'employeurs et les syndicats, ainsi que les partenaires de développement – travaillent ensemble pour élaborer et soutenir, notamment par des mesures financières, des actions concrètes, spécifiques et visibles. Comme suite à cette déclaration, des groupes de travail nationaux tripartites ont été créés (ou sont en cours de création) au Bangladesh, au Cambodge, en Inde, en Indonésie, au Myanmar, au Pakistan et au Viet Nam; ils sont chargés de dialoguer avec les institutions financières, les gouvernements et les donateurs, afin de mobiliser des fonds, de manière à soutenir la continuité des activités ainsi que le crédit et les prêts à court terme pour un soutien rapide des revenus des travailleurs.

Par exemple, dans les pays industrialisés, la pandémie et le confinement conduisent à un recours accru au télétravail. Les nouveaux enjeux de la réglementation et du dialogue social pourraient être le temps de travail, la flexibilité de l'emploi et le télétravail et le travail dans l'économie des plateformes.

La diffusion accélérée de nouveaux modèles économiques fondés sur la numérisation des services et sur le recours au commerce en ligne et l'automatisation accrue des secteurs<sup>37</sup> crée de nouvelles possibilités, mais aussi de nouvelles difficultés pour les petites et moyennes entreprises traditionnelles, les organisations d'employeurs et d'entreprises et les syndicats, ce qui les oblige à adapter les services qu'ils fournissent à leurs mandants. Elle place en outre le thème de la restructuration responsable des entreprises et de l'amélioration des compétences en tête

des priorités, tant dans les pays en développement que dans les pays industrialisés<sup>38</sup>. De même, la crise a accru la prise de conscience écologique et dynamisé le débat sur la nécessité de politiques qui atténuent les menaces du changement climatique, de la perte de biodiversité et des pandémies<sup>39</sup>.

Enfin, les effets dévastateurs de la crise sur ceux qui travaillent dans l'économie informelle – la grande majorité des personnes dans le monde du travail – ont entraîné une régression dans la réduction de la pauvreté, ce qui exige des réponses immédiates<sup>40</sup>. La lutte contre les pratiques nocives associées à la pauvreté, telles que le travail des enfants, nécessite également que les mandants tripartites prennent des mesures concertées dans les meilleurs délais<sup>41</sup>

37 Christine Lagarde, présidente de la Banque centrale européenne, a estimé qu'en raison de la crise du COVID-19, les chaînes d'approvisionnement se réduiraient d'environ 35 pour cent et l'utilisation de robots augmenterait de 70 à 75 pour cent. Voir W. Horobin et A. Rajbhandari, [«ECB's Lagarde Expects Disinflation as Crisis Transforms Economy»](#), Bloomberg Economics (4 juillet 2020).

38 BIT, [Restructurer les entreprises pour favoriser leur redressement et leur résilience face à la crise du COVID-19](#), Note (24 avril 2020).

39 S. Dixon-Declève, H. J. Schellhuber et K. Raworth, [«Could COVID-19 Give Rise to a Greener Global Future?»](#), Forum économique mondial (25 mars 2020).

40 BIT, [La crise du COVID-19 et l'économie informelle: réponses immédiates et défis à relever](#), Note de synthèse (5 mai 2020).

41 BIT et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, [«COVID-19 et travail des enfants: en temps de crise, il est temps d'agir»](#), BIT et UNICEF (New York, 2020).

## ► Annexe 1 – Définitions pratiques des formes et autres éléments du dialogue social

<i>Notion</i>	<i>Définition</i>
<b>Dialogue social au plus haut niveau</b>	Le <b>dialogue social au plus haut niveau</b> , auquel prennent part les gouvernements et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, contribue à la formulation et à l'adoption de politiques sociales ou économiques et de politiques du travail, et peut s'appliquer à tous les processus décisionnaires ayant une incidence sur le lieu de travail ou les intérêts des employeurs et des travailleurs.
<b>Tripartisme</b>	Dans le Thésaurus du BIT, le <b>tripartisme</b> est défini comme un «dialogue permettant au gouvernement, aux employeurs et aux travailleurs (par le biais de leurs représentants) de s'exprimer sur un pied d'égalité et en toute indépendance en vue de rechercher des solutions à des problèmes d'intérêt commun». Ce terme vise les institutions, les mécanismes et les processus de consultation, de négociation et de prise de décisions concertée, selon les modalités convenues par les parties intéressées. Ces modalités peuvent être définies de façon ponctuelle ou systématique.
<b>Dialogue social bipartite</b>	Le <b>dialogue social bipartite</b> fait intervenir deux parties – les employeurs et/ou organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs – qui acceptent d'échanger des informations, de se consulter mutuellement ou de négocier ensemble. Il constitue une pratique fréquente dans le cadre de la négociation collective ou de la coopération sur le lieu de travail.
<b>Négociation collective</b>	Dans la convention (n° 154) sur la négociation collective, 1981, on entend par <b>négociation collective</b> «toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou</li> <li>b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou</li> <li>c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs».</li> </ul>
<b>Coopération sur le lieu de travail</b>	D'après la recommandation (n° 94) sur la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952, on entend par <b>coopération sur le lieu de travail</b> «la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise pour les questions d'intérêt commun n'entrant pas dans le cadre des procédures de négociation collective ou ne faisant pas normalement l'objet d'autres procédures de détermination des conditions d'emploi».

Source: Inspiré de BIT, [Dialogue social et tripartisme](#), 2018, p. 3.

## ► Annexe 2 – Note sur la méthode et les sources

Les données présentées dans cette note sont tirées essentiellement du portail de l'OIT sur les [réponses politiques nationales face à la pandémie de COVID-19](#), qui compile les informations fournies par les gouvernements et les organisations de partenaires sociaux de 188 pays et territoires, notamment sur le recours au dialogue social pour trouver des solutions et les activités des employeurs et des travailleurs, communiquées entre le 15 mars 2020 et le 10 juin 2020. Bien que ce portail soit une base de données unique qui couvre les réponses nationales des différents pays du monde, les portails et sites web suivants ont également fourni des informations utiles:

*[Managing the Fallout of COVID-19](#), sur le site Planet Labor, spécialisé dans l'évolution du droit du travail et des relations entre les partenaires sociaux, sur lequel sont publiés régulièrement des articles consacrés aux initiatives que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux prennent face à la pandémie de COVID-19;*

*[COVID-19 Crisis: Mapping Out Trade Union and Social Partners' Responses](#), est une page web de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE consacrée aux initiatives prises par les organisations de travailleurs et les partenaires sociaux dans les Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques;*

*Le site web [IR Share](#) est consacré au droit du travail et aux relations entre partenaires sociaux en Europe et suit de près les faits récents liés à la pandémie;*

*La [Confédération syndicale internationale](#) (CSI) et l'[Organisation internationale des employeurs](#) (OIE) ont créé des pages web consacrées à la pandémie.*

Les informations tirées de ces recueils et sites web n'ont été modifiées d'aucune façon et leur transmission est une source d'erreurs potentielle. Lorsqu'elles étaient disponibles, on a utilisé des sources primaires, telles que des déclarations communes, des propositions communes et des accords résultant des processus de dialogue social, aux fins de vérification et pour réduire le risque d'inexactitude due à la transmission d'informations indirectes. Dans les cas où le dialogue social a donné des résultats concrets et visibles, il a été possible de recouper les informations pour 126 des 177 résultats du dialogue social au plus haut niveau qui ont été communiqués.

La collecte de données par l'examen des recueils et des sites web susmentionnés visait à recenser le plus grand nombre possible d'initiatives de dialogue social mené par les gouvernements et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs en vue de formuler et d'adopter des réponses intersectorielles ou sectorielles bipartites ou tripartites face aux répercussions économiques, sociales ou professionnelles de la pandémie. La présente note *ne traite ni* du dialogue social au niveau des entreprises, par exemple la négociation collective ou la coopération sur le lieu de travail, ni des consultations menées directement entre le gouvernement et les entreprises.

Les informations recueillies ont servi à construire un ensemble de données fondé sur un codage simple, qui visait à saisir les éléments sur les aspects suivants: informations générales (pays/région/date/période couverte); résultats du dialogue social (titre/type/portée/couverture); processus (tripartite/bipartite/autre et au sein/à l'extérieur d'une institution); résultats du processus atteints/type de mesures (selon le cadre de l'OIT à quatre axes d'action face à l'impact socioéconomique de la crise du COVID-19); moyens de mise en œuvre (loi/dialogue social supplémentaire requis/action unilatérale supplémentaire requise de la part des employeurs ou des travailleurs); impacts sur le dialogue social (réactivation d'institutions dormantes/amélioration de la participation au dialogue social/création d'un dialogue et d'accords de niveau inférieur/autre).

On ne peut exclure que tous les cas de dialogue social n'aient pas été saisis dans l'ensemble de données et dans la note en raison de l'absence de communication de certaines informations. En outre, compte tenu de la grande variété des paysages du dialogue social et des relations entre partenaires sociaux dans les différents pays et territoires, ainsi que de la variété des méthodes de transmission de l'information utilisées par les sources d'information ci-dessus, les données ne sont pas forcément directement comparables entre les pays et territoires. L'ensemble de données n'apporte aucune évaluation des caractéristiques des institutions du dialogue social dans chaque pays ou territoire, de l'autonomie des organisations de travailleurs et d'employeurs ou des obstacles juridiques ou politiques auxquels les partenaires sociaux font peut-être face.

En outre, les graphiques, les statistiques et les analyses présentés dans cette note ne donnent qu'un «instantané» des réponses du dialogue social à la pandémie au cours de la période considérée. Enfin, il se peut qu'il manque des informations sur les initiatives de dialogue social sectoriel, qui semblent ne pas avoir été signalées aussi systématiquement que les initiatives de dialogue social intersectoriel.

#### **Pour nous contacter**

**Organisation internationale du Travail**  
**Département de la gouvernance et du**  
**tripartisme**  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Genève 22  
Suisse

T: +41 22 799 68 40  
E: [governance@ilo.org](mailto:governance@ilo.org)