



Organisation
internationale
du Travail

Résumé exécutif

Blunting neoliberalism: Tripartism and economic reforms in the developing world **[Atténuer les effets du néolibéralisme: Le tripartisme et les réformes économiques dans le monde en développement]**

Edité par Lydia Fraile

Le tripartisme – ou concertation sociale ou politique – désigne toutes formes de consultation et de négociation entre les représentants des gouvernements, des syndicats de travailleurs et d’employeurs, portant sur l’élaboration des politiques gouvernementales; il peut aussi avoir une incidence directe sur la mise en oeuvre de ces politiques. Ces pratiques sont le fruit d’une longue tradition en Europe occidentale et elles ont franchi, ces dernières décennies, les frontières des pays corporatistes classiques pour s’étendre à d’autres pays considérés jadis comme n’étant guère propices au tripartisme. Or, on est loin de tout savoir sur le rôle que joue le tripartisme dans d’autres régions du monde.

Cet ouvrage examine huit études de cas menées en Afrique subsaharienne, en Asie de l’Est, en Europe centrale et occidentale et en Amérique latine. Il axe sa réflexion sur l’impact du tripartisme sur la formulation des politiques dans les années 1990 et les premières années 2000, période caractérisée par la domination du néolibéralisme. A cette époque, le FMI et la Banque mondiale ont incité les pays à opérer des réformes en adoptant un paquet de mesures standard connues sous le nom de «Consensus de Washington»: elles préconisaient la libéralisation commerciale et financière, la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques et l’adoption de politiques macroéconomiques orthodoxes et restrictives. Les gouvernements de nombreux pays ont entrepris des réformes axées sur les mécanismes de marché, cherchant à mieux s’intégrer dans l’économie mondiale. Ces politiques ont toutefois fait l’objet de critiques toujours plus vives, du fait que les résultats se sont avérés inégaux et très décevants dans l’ensemble.

Les négociations tripartites ont-elles modifié le rythme ou la séquence voire le contenu des réformes économiques? Ont-elles eu une incidence sur l’environnement dans lequel les réformes se sont déroulées? C’est ce qu’examine cet ouvrage au travers des études de cas de pays qui pratiquent le tripartisme à des degrés divers: l’Afrique du Sud, le Zimbabwe, la République de Corée, Singapour, la Pologne, la Slovaquie, le Chili et l’Uruguay.

Ces études de cas fournissent de nombreux éléments d’informations empiriques qui prouvent que, pratiqué de manière rigoureuse, le tripartisme a rendu les réformes plus équitables et plus viables au niveau politique et en a atténué l’impact social. Les négociations tripartites n’ont pas modifié, dans les années 1990, les grands axes ni le contenu des réformes qui sont restées orientées vers le marché, mais elles ont aidé les pays à concilier leurs objectifs économiques et sociaux. Loin de s’ériger en solution de remplacement du néolibéralisme, le tripartisme en a atténué les effets les plus pervers.

Démarche de la recherche

La recherche a été guidée par trois hypothèses, empruntées à la littérature sur l'économie politique des réformes et sur le tripartisme dans les pays industriels avancées, à savoir:

1. Le tripartisme génère des réformes économiques qui concilient efficacité et équité – en modérant par exemple le rythme des mutations économiques ou en indemnisant les perdants.
2. Le tripartisme rend les réformes économiques plus viables au niveau politique – en instaurant un consensus au sujet des réformes, grâce à l'adhésion des principaux acteurs sociaux.
3. Le tripartisme augmente la marge de manœuvre des décideurs politiques nationaux par rapport aux acteurs internationaux – les gouvernements peuvent tirer parti d'un consensus obtenu pour des politiques qui s'écartent des recommandations extérieures.

Ces hypothèses ont été examinées dans des études de cas issues de différentes régions du monde en développement. Pour chacune des quatre régions à l'étude, deux cas qui témoignent de formes différentes de tripartisme mais montrent des similitudes à d'autres égards ont été sélectionnés pour les besoins de la comparaison.

Le tripartisme n'est pas une simple variable binaire répondant oui ou non à la question; c'est une question de degré. Bien que de nombreux pays en développement soient dotés d'institutions tripartites, celles-ci sont souvent trop faibles pour avoir un impact significatif sur la prise de décision, du fait qu'elles ne fonctionnent que de manière sporadique, qu'elles sont purement consultatives ou qu'elles opèrent dans des contextes autoritaires qui restreignent l'autonomie des acteurs. La simple présence d'organes tripartites, ou même l'étendue de leurs prérogatives statutaires, ne saurait servir d'indicateur pour mesurer l'incidence du tripartisme.

La distinction entre un tripartisme fort et un tripartisme fragile fait appel à de multiples indices, et il s'avère donc difficile de classer les pays selon une échelle graduée. L'auteur a eu recours à cinq indicateurs pour évaluer la force du tripartisme dans un pays donné: 1) l'ampleur des consultations et des négociations au sujet des actions à mener; 2) le nombre d'accords conclus; 3) la portée des accords; 4) la continuité des pratiques et 5) la force et l'autonomie des représentants des travailleurs. Les quatre premiers indicateurs mesurent l'incidence, l'étendue et les résultats des échanges tripartites tandis que le cinquième porte sur les conditions d'organisation.

Principaux constats

Les résultats présentés dans ce livre étayaient sans ambiguïté la première hypothèse mentionnée ci-dessus, selon laquelle un tripartisme fort génère des réformes économiques qui concilient efficacité et équité. Alors que les négociations tripartites n'ont pas fondamentalement modifié le contenu des réformes axées sur le marché, elles en ont atténué les coûts sociaux et elles ont mis en exergue des questions d'équité. Les mécanismes varient certes d'un pays à l'autre mais tous comportent une combinaison différente des éléments suivants: efforts visant à réduire les perturbations et à modérer le rythme ou à limiter la portée des changements structurels; mesures destinées à indemniser les perdants et à promouvoir des ajustements grâce à l'octroi de formation et à l'adoption d'une politique industrielle cohérente; politiques propres à garantir les droits des travailleurs et la protection sociale; efforts visant à réduire les inégalités de revenus.

Dans les cas les plus probants, c'est la politique des revenus qui a été la clé de voûte des accords tripartites, constituant un outil précieux de la gestion macroéconomique. Ainsi, la Slovaquie a eu recours à une fixation tripartite des salaires, dès le milieu des années 1990, de manière à réduire l'inflation et limiter la dispersion des salaires, lors de son passage à l'économie de marché, tout en maintenant un faible taux de chômage. Singapour a instauré une fixation tripartite des salaires depuis les années 1970 pour promouvoir une croissance salariale modérée et une flexibilité des salaires, afin que l'économie se tourne vers des secteurs à plus haute valeur ajoutée et qu'elle puisse faire face aux chocs extérieurs. Outre l'adoption d'une politique des revenus, les deux pays ont lancé de vastes programmes de formation – produits du tripartisme – qui ont été associés à des politiques industrielles et à une intervention soutenue de l'Etat, à Singapour, et à une législation rigoureuse sur la protection de l'emploi et à une restructuration économique graduelle, en Slovaquie, pour assurer une adaptation économique harmonieuse moyennant un faible coût social.

Le tripartisme a soutenu les régimes universels de protection sociale et la fiscalité progressive en Slovaquie et a contribué au fil des années à étendre la protection sociale à Singapour. Ces politiques ont permis à la Slovaquie de devenir le premier pays en transition à rejoindre la zone euro en 2007, témoignant des bonnes performances de l'emploi et de faibles inégalités de revenus. Singapour, lui, a toujours fait preuve d'une bonne stabilité macroéconomique et d'un faible taux de chômage, mais enregistre néanmoins une forte inégalité de revenus. Bien que le tripartisme, à Singapour, soit institutionnalisé et qu'il ait eu une incidence sur la formulation des politiques, la faible autonomie concédée aux syndicats par le gouvernement explique peut-être le peu de poids accordé à la répartition des revenus. Toutefois, les questions d'équité figurent en bonne place dans les mesures proposées par les pouvoirs publics pour faire face à la crise financière asiatique de 1998 et le sort des travailleurs faiblement rémunérés fait, ces dernières années, l'objet d'une attention croissante.

Les résultats viennent également étayer l'hypothèse selon laquelle le tripartisme rend les réformes économiques plus viables politiquement. Ce constat s'avère exact même dans les pays où le tripartisme est faible comme au Chili, où l'accord-cadre de 1990 a montré que la classe ouvrière acceptait l'économie libéralisée héritée de Pinochet et que les employeurs acceptaient, eux, d'augmenter leurs dépenses sociales dans le cadre de la démocratie. Le contraste entre la Pologne et la Slovaquie permet d'illustrer ce trait de figure: alors qu'en Pologne l'unilatéralisme gouvernemental a souvent donné lieu à des protestations, comme celles des mineurs, qui ont dû être réglées par l'adoption de mesures coûteuses, en Slovaquie, les syndicats ont tiré parti du tripartisme dans la négociation des réformes et ont amélioré leur viabilité.

Le tripartisme a parfois joué un rôle stabilisateur pendant les crises. Le pacte social négocié en 1998 en République de Corée a contribué à rassurer le FMI et les marchés financiers qui ont constaté que le gouvernement était décidé à prendre des mesures énergiques pour lutter contre la crise financière asiatique. De même, le consensus tripartite a permis à l'Uruguay, en 2002, de restaurer la confiance du pays dans le système bancaire et d'éviter les bouleversements sociaux et politiques que la crise financière a provoqués en Argentine voisine. Le tripartisme a ainsi contribué à réduire l'incertitude et à assurer une certaine gouvernance pendant les transitions démocratiques en Afrique du Sud, au Chili et en Uruguay.

Le bien-fondé de l'hypothèse selon laquelle le tripartisme augmenterait la marge de manoeuvre des décideurs politiques nationaux par rapport aux acteurs internationaux ne semble guère établi. La seule exception concerne la réforme du système de retraite en Slovaquie, où le consensus tripartite a permis de rejeter le programme de la Banque Mondiale au profit d'une stratégie considérée comme étant plus adaptée au contexte local.

Le tripartisme examiné dans cet ouvrage a eu vocation à défendre largement les travailleurs et il est, à cet égard, considérablement différent du type de tripartisme qui a jeté les bases du modèle social corporatiste classique qui s'est inspiré de l'expérience européenne acquise dans l'ère keynésienne d'après-guerre. Ce modèle était fondé sur la notion d'«échange politique», selon lequel les syndicats s'engageaient à modérer leurs revendications salariales en contrepartie de l'adoption de politiques de l'emploi et de la mise en place de systèmes de protection sociale développés. L'Afrique du Sud est un exemple éloquent des difficultés auxquelles les institutions tripartites ont été confrontées lorsqu'elles ont essayé d'appliquer des politiques redistributives dans le contexte d'alors, et plus généralement des difficultés rencontrées par la démocratie sociale dans le monde en développement. Ce pays est sorti d'un régime d'apartheid, fermement décidé à réparer les inégalités et à se doter d'institutions participatives dans presque tous les domaines d'action de l'Etat, garantissant une forte participation tripartite dans l'élaboration des politiques. Or, en 1996, lors de la crise monétaire qui a provoqué la fuite des capitaux, le gouvernement a unilatéralement abandonné son programme économique keynésien de gauche pour adopter une stratégie macroéconomique plus orthodoxe, basée sur la réduction du déficit fiscal, l'assouplissement du contrôle des changes et la privatisation des services publiques, passant outre les institutions tripartites et déclarant la décision «non négociable» malgré de vives objections de la part de ses alliés syndicaux. Cette démarche a limité la portée des dépenses sociales, empêchant l'adoption de mesures sociales plus ambitieuses.

Malgré ses limites, le tripartisme a eu un impact non négligeable sur les réformes économiques néolibérales. Les négociations tripartites ont permis aux acteurs sociaux d'intervenir lors de l'élaboration de politiques visant à réduire au minimum l'instabilité économique, à promouvoir les ajustements économiques et à soutenir la protection sociale dans une période de profonds changements structurels. Les sceptiques mettront en avant que ce mode de dialogue entre partenaires sociaux présente des inconvénients et considéreront le tripartisme comme un mécanisme permettant aux initiés de protéger leurs intérêts personnels au détriment des non-initiés et de l'efficacité économique. Dans quelle mesure le tripartisme est-il censé servir des intérêts catégoriels? Cela dépend de facteurs comme le degré de représentativité ou la couverture des syndicats et des associations d'employeurs, leur orientation stratégique et leur désir de créer des coalitions incluant les non-initiés, ou leur aptitude à le faire. Les études de cas ne relèvent guère d'éléments significatifs tendant à prouver l'existence de ces effets pervers.

Il ressort de ces études qu'un tripartisme bien ancré peut contribuer à minimiser les effets pervers de la mondialisation et peut permettre de poursuivre une croissance plus équilibrée sur le plan social.

Copyright © Organisation internationale du Travail

Ce résumé ne constitue pas un document officiel de l'Organisation internationale du Travail. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OIT. Les désignations utilisées n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Le texte peut être librement reproduit, à condition d'en mentionner la source.

Département de la communication et de l'information publique
Bureau international du Travail
4 route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse
Pour plus d'information, visitez notre site web www.ilo.org

