
Guide pratique pour le renforcement du dialogue social dans la réforme des services publics

Par Venkata Ratnam
et Shizue Tomoda

Copyright © Organisation internationale du Travail 2005

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-216842-9 (*imprimé*)
ISBN 92-2-216843-7 (*version PDF*)

Première édition 2005

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail 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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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 du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/publns

Photocomposé en Suisse
Imprimé en Suisse

SCR
FAV

Préface

La réforme des services publics qui est mise en œuvre à l'échelle mondiale dans le cadre de l'ajustement structurel repose sur l'idée qu'en réduisant le rôle de l'État et en se fiant davantage aux forces du marché, on améliorera l'efficacité et les réalisations. Toutefois, il existe de nombreux exemples de réformes des services publics dont les résultats indiquent le contraire. Une des grandes leçons à tirer est que les réformes ne peuvent conduire au succès que si elles sont conçues et mises en œuvre avec la coopération de toutes les parties prenantes qui subiront les conséquences de ces réformes, et en les consultant.

Le BIT estime que les réformes des services publics à tous les niveaux doivent viser les objectifs suivants: offrir à tous les individus l'accès à des services sûrs, fiables et peu coûteux pour répondre à leurs besoins essentiels; faciliter un développement économique et social durable au niveau local qui permette d'obtenir le plein emploi et de réduire la pauvreté; offrir un environnement sûr et sain; améliorer et renforcer la démocratie, et garantir les droits de l'homme. La réforme des services publics doit donc s'inspirer des principes essentiels suivants: responsabilité, transparence et ouverture dans les politiques et actions des pouvoirs publics; fourniture de nouveaux services publics de meilleure qualité; importance du maintien et de la création de bonnes conditions de travail, et respect des normes fondamentales du travail au cours du processus de réforme pour préserver le moral des travailleurs de la fonction publique et améliorer leur efficacité.

Dans les conclusions adoptées par la Réunion paritaire sur l'incidence de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux tenue à Genève (du 15 au 19 octobre 2001) figurait une demande adressée au BIT visant à ce qu'il élabore des matériels pédagogiques et consultatifs pour promouvoir le dialogue social à tous les niveaux dans le contexte de la réforme des services publics, et de les mettre à la disposition des partenaires sociaux, des gouvernements membres et des organisations internationales. L'élaboration de ce *Guide pratique pour le renforcement du dialogue social dans la réforme des services publics* fait suite à ces conclusions.

La version préliminaire du *Guide pratique* a été testée/validée dans le cadre d'un atelier national au Ghana où les participants étaient des employeurs (pour la plupart représentant

les pouvoirs publics) et des travailleurs qui avaient été associés à diverses réformes des services publics. Un atelier similaire à l'intention des représentants des employeurs et des travailleurs a été organisé en Inde, en collaboration avec le Ministère du travail et l'Institut indien de l'administration publique.

La réforme des services publics est un processus permanent destiné à répondre à l'évolution des besoins et des conditions du secteur public. La réforme devrait s'appliquer à tous, et le succès d'une réforme, quelle qu'elle soit, dépend de ses objectifs, de la qualité de la prise de décisions et de la capacité de toutes les parties concernées à mettre en oeuvre les décisions prises. La prise de décisions participative exige que toutes les informations pertinentes soient partagées, que les droits des travailleurs et de leurs organisations soient protégés et que l'on investisse dans les ressources humaines pour faire face aux difficultés qui se présentent. Il est à espérer que les employeurs comme les travailleurs des services publics trouveront ce *Guide pratique* utile pour passer en revue les réformes qu'ils ont entreprises pour leur permettre de se préparer aux changements à venir.

Norman Jennings
Directeur opérationnel
Département des activités sectorielles

Table des matières

	<i>Page</i>
Remerciements	vii
Introduction	1
Pourquoi la réforme des services publics est nécessaire	1
Origine du Guide	1
Objet du Guide et du groupe cible	2
Structure du Guide	2
Partie 1: Le concept de dialogue social dans la réforme des services publics	3
1.1. Introduction	3
1.2. Contexte du dialogue social	3
1.3. Objet du dialogue social	4
1.4. Valeur du dialogue social	4
1.5. Protagonistes du dialogue social	5
1.6. Formes du dialogue social	6
1.7. Processus du dialogue social dans la réforme des services publics	6
1.8. Sujets du dialogue social	8
1.9. Normes internationales du travail et processus du dialogue social	8
1.10. Conditions facilitant un dialogue social effectif	12
1.11. Approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes dans le dialogue social	13
1.12. Le dialogue social dans la réforme des services publics: par quoi commencer et comment rendre le processus durable	13
Partie 2: Études de cas de dialogue social	15
2.1. Introduction	15
2.2. Certaines des meilleures pratiques en matière de dialogue social	17
2.2.1. <i>Irlande</i>	17
2.2.2. <i>Norvège</i>	19

2.2.3. <i>Afrique du Sud</i>	22
2.2.4. <i>La Barbade</i>	24
2.2.5. <i>États-Unis d'Amérique</i>	27
2.2.6. <i>Nouvelle-Zélande</i>	28
2.2.7. <i>Philippines</i>	30
Partie 3: Dispositions concrètes et listes récapitulatives pour le renforcement du dialogue social	31
3.1. Contexte de la réforme des services publics – Analyse de la situation	31
3.2. Buts et priorités des réformes	32
3.3. Questions de politique générale dans la réforme des services publics	32
3.4. Questions relatives à la gestion des ressources humaines	33
3.5. Questions concernant la mise en œuvre et la surveillance	34
3.6. Exercices d'examen	34
Annexe: Extraits de certaines normes internationales du travail	35
Convention N° 87: <i>Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical</i>	35
Convention N° 98: <i>Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective</i>	36
Convention N° 135: <i>Convention concernant les représentants des travailleurs</i>	37
Convention N° 151: <i>Convention sur les relations de travail dans la fonction publique</i>	38
Convention N° 154: <i>Convention sur la négociation collective</i>	40
Bibliographie et lectures recommandées	43

Remerciements

Shizue Tomoda, Spécialiste principale des activités sectorielles chargée de la fonction publique au Département des activités sectorielles du BIT, à Genève, a défini les principes de ce *Guide pratique* et l'a réalisé avec le professeur Venkata Ratnam de l'Institut de gestion internationale de New Delhi, en Inde. Les auteurs souhaitent remercier tous ceux qui leur ont fait part de leurs observations et suggestions utiles à la lecture des versions préliminaires, en particulier: Mme Jane Hodges et MM. José Luis Daza Pérez et Alagandram Sivananthiram du Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail, du BIT à Genève, et M. Alan Leather, Secrétaire général adjoint de l'Internationale des services publics. Les observations formulées par les participants aux ateliers nationaux qui se sont tenus au Ghana et en Inde en 2003 pour tester/valider la version préliminaire ont également été très appréciées.

Introduction

Pourquoi la réforme des services publics est nécessaire

Qu'ils soient fournis à titre public ou privé, des services comme la santé, l'éducation, les services collectifs, la poste, les télécommunications, les transports, la police et la lutte contre les incendies sont considérés comme des services publics parce qu'ils sont fournis en vue de maintenir le bien-être de chaque citoyen et de favoriser le développement de la société dans son ensemble. Dans beaucoup de pays, ils ont été fournis principalement par le secteur public. Cependant, au cours des décennies 1970 et 1980, l'accroissement des déficits publics et la concurrence mondiale ont suscité des programmes successifs d'ajustement structurel et de privatisation qui ont envahi le secteur industriel public et ont également eu une incidence sur les services publics, qui, eux aussi, étaient confrontés à d'énormes déficits budgétaires. Ces services n'auraient pas pu perdurer s'il n'y avait eu des réformes pour juguler leurs coûts.

Aujourd'hui, le public exige que la gestion des services publics soit totalement transparente et responsable, et qu'ils soient fournis avec plus d'efficacité et d'efficacités. De fait, de plus en plus de gens estiment qu'il n'est plus nécessaire que beaucoup de types de services publics soient gérés et fournis par le secteur public, ce qui augmente les pressions en faveur de la privatisation.

Il est vrai que certains services publics peuvent être mieux gérés et fournis par le secteur privé. Toutefois, si certains services sont gérés et fournis exclusivement sur la base des pratiques du secteur privé, il se peut qu'ils ne soient pas conformes aux principes mondialement admis d'équité et d'accès universel qui ont caractérisé la fourniture des services publics. Il existe aussi un peu partout dans le monde des cas de services publics ayant été privatisés qui ne satisfont pas les utilisateurs, du point de vue soit de l'efficacité par rapport aux coûts, soit de la qualité du service fourni. Par ailleurs, certaines réformes des services publics ont manqué de transparence et ont souvent été conçues et mises en œuvre sans que toutes les parties intéres-

sées soient suffisamment consultées, y compris celles qui travaillent dans le secteur.

Tirant les enseignements de ces expériences, beaucoup de pays examinent à présent divers modèles pour réformer la gestion et la fourniture des services publics. Dans le cadre des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, le secteur privé participe, partiellement ou entièrement, à la gestion et à la fourniture des services. Il existe aussi des partenariats entre les deux secteurs dans lesquels, par exemple, deux municipalités voisines ou plus conjuguent leurs efforts pour améliorer la fourniture des services. Quelle que soit la forme de gestion et de fourniture qui résulte de la restructuration, il faut que les services publics soient gérés d'une manière pleinement transparente et responsable, et qu'ils deviennent efficaces, d'une bonne efficacité par rapport aux coûts, équitables et durables si l'on veut qu'ils répondent à l'évolution et à la diversité des besoins de la société dans son ensemble. Cet objectif ne peut être réalisé que par un dialogue social efficace faisant intervenir toutes les parties prenantes.

La réforme des services publics devrait être un processus permanent afin d'atteindre divers objectifs fondés sur les besoins actuels tels qu'ils sont perçus. Le succès d'une réforme dépend de ses objectifs, de la qualité de la prise de décisions et de la capacité de toutes les parties concernées de mettre en œuvre les décisions prises. La réforme devrait s'appliquer à tous. La prise de décisions devrait viser à parvenir à un consensus entre les parties prenantes. La prise de décisions participative garantit le partage de toutes les informations pertinentes, la protection des droits des travailleurs et de leurs organisations, et l'investissement en ressources humaines nécessaire pour résoudre les problèmes rencontrés.

Origine du Guide

Dans le cadre de la réunion paritaire sur l'incidence de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux tenue à Genève du 15 au 19 octobre 2001, un ensemble de conclusions a été

adopté, qui a ensuite été approuvé et entériné par la Session de mars 2002 du Conseil d'administration du BIT. Dans ces conclusions, il était demandé au BIT de promouvoir le dialogue social à tous les niveaux de la réforme des services publics et d'élaborer des matériels pédagogiques/consultatifs sur le sujet à mettre à la disposition des partenaires sociaux, des gouvernements membres et des organisations internationales. C'est ainsi qu'a été conçu et réalisé le présent document.

Objet du Guide et du groupe cible

Le présent *Guide pratique* vise à renforcer le dialogue social dans la réforme des services publics, en particulier le dialogue entre les décideurs politiques au gouvernement (au niveau national, régional et local, ainsi qu'à celui des ministères/organismes en rapport avec la réforme des services publics) et les employés de la fonction publique et leurs représentants. Il cible aussi les employeurs et les travailleurs du secteur privé qui s'occupent de la gestion et de la fourniture de services publics, ainsi que les utilisateurs des services publics et les organisations non gouvernementales (ONG) qui s'intéressent à l'amélioration de la fourniture des services publics, qui sont en effet des acteurs importants de l'élaboration des politiques en matière de réforme.

Comme la réforme des services publics entraîne souvent de considérables réductions d'emplois ou diminutions des avantages, les travailleurs, qui sont à juste titre préoccupés par les pertes d'emploi imminentes ou l'incertitude de l'avenir, s'y opposent fréquemment. Les réformes entreprises d'une manière unilatérale, sans qu'il y ait un dialogue suffisant avec les travailleurs, ne sont guère susceptibles de réussir car des services de qualité ne peuvent être fournis que par des employés motivés et correctement formés. La motivation des travailleurs concernés doit être maintenue et il faut que ces derniers aient le sentiment de s'appropriier la réforme pour qu'elle soit un succès. À cette fin, il est impératif que les travailleurs ou leurs représentants participent intégralement au processus, depuis le début. En outre, pour faire en sorte que les réformes atteignent leurs objectifs, il importe que les ressources humaines soient correctement gérées, en consultation avec le personnel concerné, et que les travailleurs et les dirigeants à tous les

niveaux soient dotés des nouvelles compétences et capacités nécessaires pour améliorer la fourniture des services. Il faut aussi prendre des mesures appropriées pour alléger les problèmes que rencontrent les travailleurs visés, comme par exemple fournir la formation des compétences nécessaires pour le redéploiement ou le réemploi ailleurs, ou offrir des mesures d'indemnisation adéquates en cas de licenciement. Toutes ces questions doivent être traitées d'une manière appropriée au moyen d'un dialogue social efficace pour garantir que les réformes atteignent les objectifs visés.

Il est à espérer que les employeurs comme les travailleurs des services publics – qu'ils soient fournis sur une base publique ou privée – verront dans le présent *Guide pratique* un rappel utile de leurs droits et obligations respectifs. Il est également à espérer qu'ils le jugeront utile pour examiner les réformes qui ont été entreprises de façon à mieux planifier les changements futurs.

Structure du Guide

Le texte s'articule en trois parties. La partie 1 porte sur l'examen de la teneur, des motifs et des modalités du dialogue social dans les services publics. La partie 2 est consacrée à la description de quelques études de cas et à la présentation d'une sélection de meilleures pratiques en matière de dialogue social dans la réforme des services publics. La partie 3 présente des dispositions pratiques, des listes de points à vérifier et des questions d'évaluation. Dans l'annexe figurent des résumés des normes internationales du travail qui sont particulièrement pertinentes pour le dialogue social dans la réforme des services publics.

Le présent Guide peut être utilisé comme manuel de formation. On trouvera dans la partie 1 des informations générales. Il convient que les participants en prennent connaissance avant d'assister à la session de formation. Ils pourront faire des commentaires sur les études de cas et les meilleures pratiques exposées dans la partie 2, se faire part mutuellement de leurs expériences et tirer des enseignements pour définir la meilleure pratique dans leur propre contexte. Les dispositions pratiques, listes de points à vérifier et exercices d'évaluation figurant dans la partie 3 peuvent être utilisés pour le travail en groupe.

Partie 1: Le concept de dialogue social dans la réforme des services publics

1.1 Introduction

Qui dit dialogue social dit partage de toutes les informations pertinentes, consultation et négociation entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun et qui se rapportent aux politiques économiques et sociales. Le dialogue social a des sens larges et variés dans le monde entier: il devrait intervenir à tous les stades appropriés du processus de prise de décisions; il ne devrait pas avoir un caractère trop normatif; il devrait être adapté aux circonstances et intégrer en particulier ceux qui sont touchés par les changements/décisions (IFP/DIALOGUE, 2003).

Le dialogue social est l'un des quatre objectifs stratégiques de l'OIT dans le cadre de la promotion du «travail décent»¹ pour tous. Pour qu'un dialogue social effectif soit possible, il faut qu'il y ait la liberté syndicale et la liberté d'expression, un partage des informations dans l'ouverture et la transparence et des partenaires sociaux forts et indépendants qui puissent participer librement. Il faut aussi qu'il y ait un cadre juridique et institutionnel approprié, ainsi qu'un climat et un état d'esprit favorables qui suscitent une discussion valable et une coopération constructive. Le dialogue social est une façon efficace d'échanger des informations et de faciliter l'adaptation des points de vue pour garantir le règlement des différends, l'équité sociale et la mise en œuvre effective des politiques. C'est aussi un processus éducatif. C'est le moyen par lequel les droits sont défendus,

l'emploi est encouragé et le travail assuré. C'est une source de stabilité à tous les niveaux, depuis l'entreprise jusqu'à la société dans son ensemble (BIT, 1999, page 4).

1.2 Contexte du dialogue social

En raison des différences d'histoire, de culture et de développement économique et social, il faut une approche flexible des modalités du dialogue social. Dans le contexte de la libéralisation des échanges commerciaux, de la privatisation et de la mondialisation, il a connu une impulsion nouvelle, mais se heurte à des difficultés nouvelles et revêt des formes nouvelles qui vont au-delà du bipartisme et du tripartisme traditionnels. Le présent *Guide pratique* du dialogue social s'efforce de présenter des solutions aux difficultés que rencontre la réforme des services publics en cours.

Dans le cadre des réunions sectorielles récentes du BIT (1998, 2001 et 2003) sur les services publics – à l'exclusion des services d'éducation et de santé – on a conclu que le processus de réforme ne pouvait être durable que s'il était planifié, mis en œuvre et surveillé au moyen du dialogue social. Si l'on considère que la réforme des services publics est un processus de changement social, la gestion de la transition est d'une importance capitale pour mettre en place des stratégies du changement efficaces.

¹ L'objectif premier de l'OIT est de favoriser l'offre aux hommes et aux femmes de possibilités d'obtenir un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. Sa réalisation passe par celle de quatre objectifs stratégiques, à savoir la promotion 1) des normes internationales du travail et des principes et droits fondamentaux au travail, 2) des possibilités d'emploi et de revenu décents, 3) de la protection sociale pour tous, et 4) du renforcement du tripartisme et du dialogue social.

Si l'on veut des services publics de qualité, il faut remplir les conditions suivantes:²

- a) un financement adéquat;
- b) de nouvelles définitions de la comptabilité publique qui correspondent aux réalités du financement et de la gestion des services publics modernes;
- c) le droit à l'information et à la transparence dans les secteurs public, privé et bénévole qui s'occupent de fournir des services publics;
- d) le respect des droits des travailleurs pour leur permettre de participer au dialogue social; des valeurs et des normes libres de toute corruption; un investissement dans l'organisation et le développement du personnel;
- e) une vérification effective par les organes législatifs appropriés et le public en qualité de client et de consommateur pour permettre une responsabilisation totale et un retour d'information pour la conception des politiques;
- f) des procédures bien conçues concernant la divulgation, l'examen et la gestion des conflits d'intérêts;
- g) une vision commune et un cadre cohérent reliant la politique et l'exécution, et
- h) une fonction publique qui soit plus professionnelle, innovante et encline à prendre des initiatives dans son approche.

1.3 Objet du dialogue social

Le dialogue social a pour objet d'aider à obtenir des résultats positifs dans la formulation des politiques et la réforme des services publics d'une manière qui place l'individu au centre des préoccupations. Les réformes doivent bénéficier au grand public, qui inclut les employés de la fonction publique. Le dialogue social doit accorder une importance adéquate à la transparence en garantissant le partage des informations pertinentes, une large consultation à tous les stades et en suscitant le respect de l'intégrité du dialogue bipartite.

Il serait bon pour la réforme des services publics qu'elle incorpore les éléments suivants:

- le développement d'un personnel bien formé, correctement rémunéré, motivé et professionnel;
- un meilleur accès à l'information;
- la promotion de la bonne gestion des affaires publiques;
- l'amélioration de la qualité et de la fourniture des services publics;
- le renforcement de l'accessibilité et du caractère économiquement abordable;
- la garantie de la sécurité des employés et de la collectivité, et
- le renforcement des capacités chez les parties prenantes.

Il n'est pas nécessaire que le dialogue social débouche sur le consensus. S'il suscite au moins une meilleure compréhension des vues divergentes exprimées par les diverses parties prenantes, on peut considérer qu'il a largement atteint son but. Le dialogue social doit engendrer un engagement en faveur des idées exprimées, des actions envisagées et des résultats obtenus.

1.4 Valeur du dialogue social

Le respect des normes du dialogue social dépend de la manière dont elles sont formulées. Elles ne devraient pas être imposées d'en haut, mais être élaborées par l'échange de toutes les informations pertinentes et une approche participative faisant intervenir la consultation, la négociation et le consensus. Seule la participation à chaque stade de la prise de décisions peut provoquer une amélioration de la conscience et de l'engagement.

Le dialogue social est un instrument puissant pour trouver des moyens concrets d'établir et de maintenir la cohésion sociale et d'améliorer la gestion des affaires publiques. Il contribue à créer des services publics de qualité, tant pour les employés que pour les usagers.

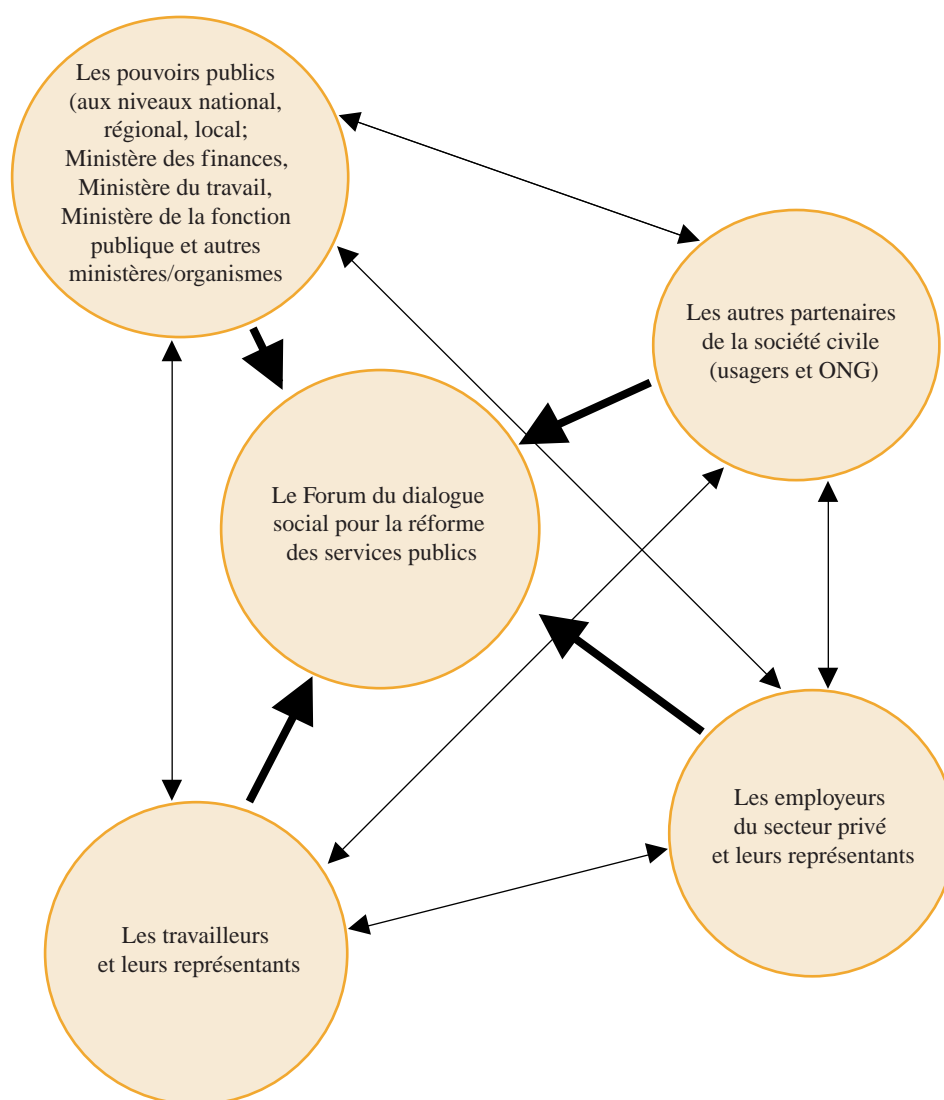
² Tiré de Perspectives (2001).

1.5 Protagonistes du dialogue social

Dans l'administration publique, le gouvernement est un protagoniste essentiel du dialogue social. Les ministères responsable de l'administration jouent un rôle capital – le Ministère des finances intervient lorsque les sujets discutés ont des conséquences pour les finances publiques et les ressources budgétaires, tandis que le Ministère du

travail a pour mission d'assurer le respect et l'application des dispositions constitutionnelles et légales concernant les conditions de travail. Dans certains pays, il peut aussi y avoir des organismes publics spéciaux chargés de conclure des accords avec les fonctionnaires de l'État. Tous ces ministères/organismes devraient travailler en collaboration avec les ministères chargés d'autres domaines.

Figure 1.
Protagonistes du dialogue social dans la réforme des services publics



Le dialogue social devrait être un processus qui n'exclut personne, et non le contraire. Traditionnellement, ce dialogue se limitait aux interactions tripartites entre les représentants des pouvoirs publics et ceux des organisations d'employeurs et de travailleurs. Jusqu'à une date récente, dans beaucoup de pays, le gouvernement était le seul employeur du personnel travaillant dans les services publics. La tendance à la privatisation s'étant accentuée, le rôle du secteur privé dans la fourniture de services publics est de plus en plus reconnu. Dans le contexte de la démocratisation, de la mondialisation et du passage des économies planifiées aux économies de marché, il apparaît de plus en plus clairement que le consensus social et/ou la coopération ne peuvent plus se limiter aux partenaires sociaux traditionnels mais doivent intégrer la participation d'autres groupes sociaux. Les nouveaux protagonistes de la société civile – y compris les consommateurs, les collectivités, les ONG – prennent de l'importance pour ce qui est de responsabiliser les services publics et faire en sorte qu'ils répondent mieux aux nouvelles aspirations des citoyens et de la collectivité. Les institutions de la société civile ont un rôle capital à jouer pour garantir que le bien public en général, l'équité, la justice et la responsabilité sociale ne soient pas relégués à l'arrière-plan alors que la fourniture des services publics prend une tournure de plus en plus commerciale.

Dans certains pays, le rôle de ces institutions et leur contribution à la participation démocratique par l'établissement de « chartes des citoyens » et l'amélioration de la gestion des affaires publiques ont été considérables. Dans certaines régions du monde (par ex. l'Afrique du Sud), les protagonistes du dialogue social comprennent non seulement les partenaires tripartites traditionnels – pouvoirs publics, employeurs et employés – mais aussi des représentants des jeunes, des femmes, des chômeurs et autres groupes spéciaux et vulnérables. L'élargissement de la base sociale du dialogue social non seulement fera de la réforme des services publics un processus plus ouvert, mais accroîtra aussi son efficacité.

1.6 Formes du dialogue social

Le dialogue social dans tous les services publics, y compris la fonction publique, couvre les domaines suivants:

- a) **Le partage de l'information** – les lois relatives à la fonction publique contiennent des règles sur le droit d'être informé. L'administration publique a l'obligation d'informer les fonctionnaires et/ou d'échanger les informations.
- b) **Auditions publiques** – Elles comprennent une autre forme de dialogue social qui fait souvent intervenir les usagers des services publics ou leurs représentants.
- c) **Consultation directe** – Elle pourrait avoir lieu au niveau individuel, avec les représentants du personnel, ou en passant par des organes consultatifs. La consultation peut avoir lieu avant la prise de décisions et/ou plus tard, au cours de la mise en œuvre.
- d) **Négociation collective** – Le cadre juridique de la négociation collective est distinct et est limité dans les services publics dans beaucoup de pays. Les organismes relevant du droit public ne sont pas tous habilités à négocier et à conclure des conventions collectives.

1.7 Processus du dialogue social dans la réforme des services publics

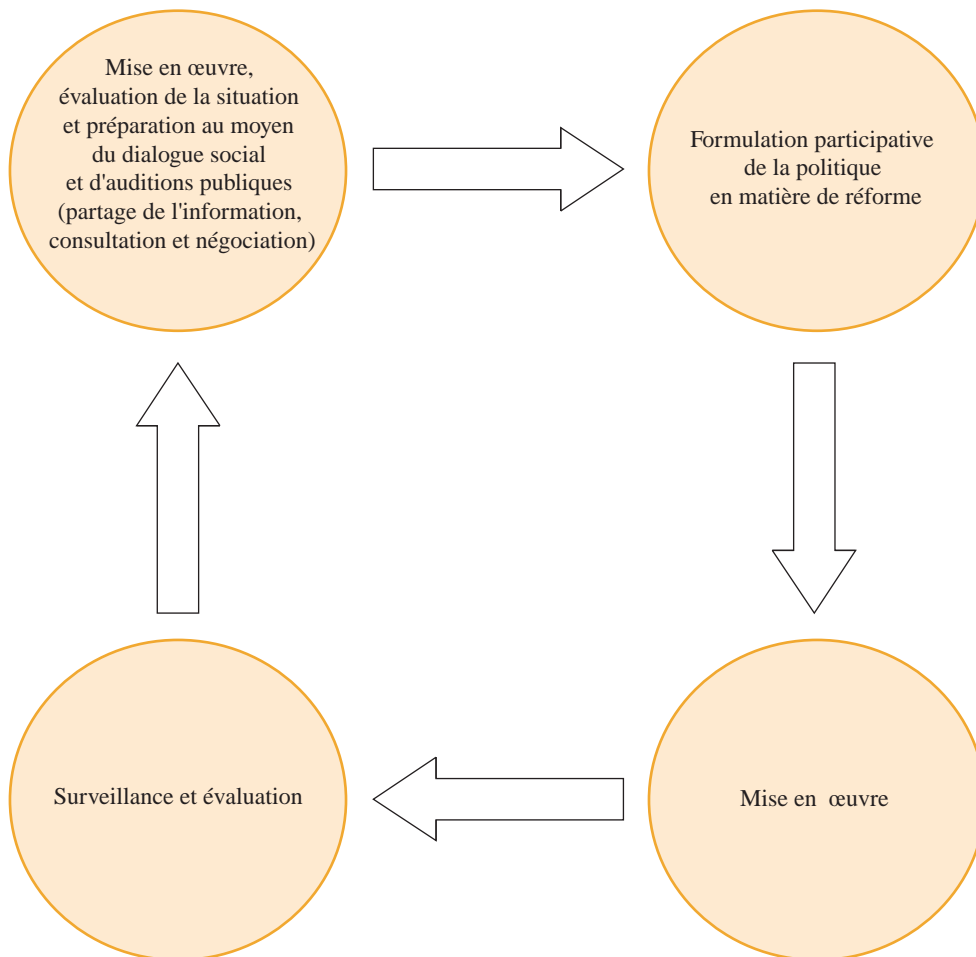
Lorsqu'on entreprend de réformer un service public, le dialogue social devrait intervenir à chacun des quatre stades ci-après:

- Mise en œuvre, évaluation de la situation et préparation;
- formulation participative de la politique en matière de réforme;
- mise en œuvre, et
- examen, surveillance et évaluation.

Il faut que les processus du dialogue social reconnaissent l'importance des éléments suivants:

- conjugaison des processus bipartites et tripartites pour accroître la responsabilité et la participation de tous les protagonistes, et
- interaction entre tous les partenaires sociaux à tous les niveaux.

Figure 2.
Cycle du dialogue social dans la réforme des services publics



1.8 Sujets du dialogue social

Le but du dialogue social, c'est la prise de décisions démocratique. Par conséquent, il faut que le gouvernement, les autorités publiques et les employeurs permettent à tous ceux qui sont visés par les décisions de faire connaître leur point de vue. En principe, tout ce qui est lié à l'emploi et aux relations d'emploi et qui a une incidence sur plus d'un groupe de parties prenantes devrait être le sujet du dialogue social.

Les sujets du dialogue social peuvent être variés et inclure les éléments ci-après:

- La formulation et la mise en œuvre de la politique publique, ce qui inclut l'intention de la réforme des services publics ainsi que son contenu, son processus et la surveillance de ses résultats.
- Les améliorations de la fourniture et de la qualité des services publics.
- Les moyens d'assurer un service permanent à tous les citoyens à un coût abordable.
- Les moyens pour faire en sorte qu'un service public réponde aux attentes et s'inscrive dans la responsabilité et la durée.
- Les dispositions à prendre pour permettre à ceux qui sont dans l'économie informelle en pleine croissance de faire entendre leur voix.
- Les emplois, les revenus et la sécurité sociale.
- La façon de créer plus d'emplois, et de meilleure qualité.
- La formation des compétences pour garantir une employabilité permanente.
- Les questions sociales, notamment la réduction de la pauvreté, le chômage des jeunes, le travail des enfants, la servitude pour dettes, la discrimination dans l'éducation et l'emploi, la réadaptation des toxicomanes, le VIH/SIDA, le règlement des différends, etc.

La qualité des services publics dépend de l'existence d'une main-d'œuvre compétente et motivée. Le recrutement et le maintien d'une main-d'œuvre de qualité nécessitent une éducation et des compétences professionnelles adéquates, une formation permanente, de bonnes conditions de travail et des normes éthiques élevées. Le développement des ressources humaines dans les services publics est une partie importante du processus de réforme. Il faut qu'il ait lieu dans un cadre coordonné, au moyen d'un processus de dialogue social, avec les organisations représentatives des fonctionnaires qui jouent un rôle de premier plan (Paxton, 2002).

1.9 Normes internationales du travail et processus du dialogue social

Les normes internationales du travail sont des facteurs essentiels du succès du dialogue social. La jurisprudence des organes de surveillance de l'OIT concernant les conventions et recommandations mérite une mention spéciale car elle porte spécifiquement sur le processus du dialogue social à différents niveaux:

- Les principes de la liberté syndicale et le droit de négociation collective sont énoncés dans les conventions n° 87 et 98, respectivement.³ Il est essentiel de reconnaître clairement le droit des fonctionnaires de se regrouper – non seulement à des fins culturelles et sociales, mais aussi pour faire valoir et défendre leurs intérêts professionnels et économiques. Cependant, certains segments du secteur public ont des caractéristiques spécifiques (neutralité, continuité du service public, adoption du budget par la voie d'une procédure transparente), ce qui se retrouve dans le fait que les modalités du droit de s'organiser et des droits connexes font l'objet de restrictions limitées, notamment le droit de négociation collective ou le droit de grève.

³ L'examen des conventions n° 87 et 98 de l'OIT s'inspire largement de De Meyer (2003).

- La convention n° 87 établit le droit des travailleurs de s'organiser, sans distinction d'aucune sorte, mais les lois ou réglementations nationales peuvent déterminer la mesure dans laquelle un tel droit peut être octroyé aux forces armées et à la police. Le droit de s'organiser des employés civils des installations militaires, du personnel de lutte contre les incendies et du personnel des prisons devrait être garanti, car ils ne sont pas visés par une dérogation dans la convention n° 87. Le droit de faire grève dans les services publics devrait être limité aux fonctionnaires qui exercent l'autorité au nom de l'État. Le droit de grève n'est pas absolu et peut être restreint dans les services essentiels. Dans le sens strict du terme, les services essentiels sont ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité personnelle ou la santé d'une partie ou de l'ensemble de la population. Toutefois, en pareils cas, les travailleurs devraient pouvoir participer à la détermination et à la mise en œuvre de la procédure de réclamation, qui devrait offrir une garantie suffisante d'impartialité et de rapidité des règlements. Toute décision arbitrale rendue par des organes impartiaux et indépendants établis à cette fin devrait être contraignante pour les parties et mise en œuvre rapidement et intégralement.
- Les organisations de fonctionnaires du premier niveau peuvent se limiter à cette catégorie de travailleurs, à deux conditions: a) les organisations ne sont pas limitées aux employés de tel ou tel ministère, département ou service, et b) ils peuvent s'affilier librement aux fédérations et confédérations de leur choix. Les dispositions en vertu desquelles différentes organisations doivent être établies pour chaque catégorie de fonctionnaires enfreignent le droit des fonctionnaires de s'organiser.
- Les hauts fonctionnaires qui exercent des responsabilités supérieures en matière de gestion ou d'élaboration des politiques peuvent être empêchés de s'affilier aux organisations qui représentent les autres travailleurs, à condition qu'ils aient le droit d'établir leurs propres organisations pour défendre leurs intérêts.
- Tous les travailleurs fonctionnaires, autres que ceux qui sont commis à l'administration de l'État, devraient jouir des droits en matière de négociation collective et du droit de conclure des conventions collectives. La convention n° 98 établit la relation entre la négociation collective et la conclusion de conventions collectives aux fins de réglementer les conditions d'emploi. Elle dispose en outre que «la mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées ou à la police sera déterminée par la législation nationale».

Encadré 1. Résumé des principes de l'OIT relatifs au droit de négocier collectivement

On peut résumer de la manière suivante les normes et principes qui ressortent des conventions, recommandations et autres instruments de l'OIT sur le droit de négociation collective, et les principes énoncés par la Commission d'experts et le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration sur la base de ces instruments:

1. Le droit de négociation collective est un droit fondamental que les États, du fait qu'ils sont membres de l'OIT, ont l'obligation de respecter, de promouvoir et de mettre en oeuvre, de bonne foi (Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi).
2. La négociation collective est un droit des employeurs et de leurs organisations, d'une part, et des organisations de travailleurs, d'autre part (syndicats de base, fédérations et confédérations). Ce n'est qu'en l'absence de ces dernières organisations que les représentants des travailleurs concernés peuvent conclure des conventions collectives.
3. Le droit de négociation collective devrait être reconnu par tous les secteurs privés et publics, et seuls les forces armées, la police et les fonctionnaires qui sont commis à l'administration de l'État peuvent être exclus de l'exercice de ce droit (convention n° 98).
4. Lorsqu'un État ratifie la convention n° 154 sur la négociation collective (1981), le droit de négociation collective est aussi applicable dans le contexte de l'administration publique, pour laquelle des modalités d'application spéciales peuvent être fixées conformément aux dispositions. La convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique (1978) offre un niveau de protection international moindre à la négociation collective puisqu'elle autorise, dans le contexte de l'administration publique, la possibilité de choisir entre la négociation collective et d'autres méthodes pour déterminer les conditions d'emploi.
5. Le but de la négociation collective est de régler les conditions d'emploi, au sens large, et les relations entre les parties.
6. Les conventions collectives devraient être contraignantes. Il faut qu'il soit possible de déterminer des conditions d'emploi qui sont plus favorables que celles qui sont établies par la législation. Il ne faut pas donner la préférence aux contrats individuels par rapport aux conventions collectives, sauf lorsque ces contrats contiennent des dispositions plus favorables.
7. Pour être effectif, l'exercice du droit de négociation collective nécessite que les organisations de travailleurs soient indépendantes et non pas «contrôlées par les employeurs ou les organisations d'employeurs», et que le processus de négociation collective puisse se dérouler sans ingérence des autorités.

8. Un syndicat qui représente la majorité, ou un pourcentage élevé, des travailleurs dans une unité de négociation peut jouir de droits de négociation préférentiels ou exclusifs. Toutefois, lorsque aucun syndicat ne remplit ces conditions, ou que ces droits exclusifs ne sont pas reconnus, les organisations de travailleurs devraient néanmoins pouvoir conclure une convention collective au nom de leurs propres membres.
9. Le principe de la bonne foi dans la négociation collective suppose de reconnaître les organisations représentatives, de s'efforcer de parvenir à un accord, d'entreprendre des négociations réelles et constructives, d'éviter les retards injustifiés dans la négociation et de respecter mutuellement les engagements contractés.
10. La négociation collective a un caractère volontaire et elle doit pouvoir avoir lieu à n'importe quel niveau.
11. L'imposition d'un arbitrage obligatoire lorsque les parties ne parviennent pas à un accord est, d'une manière générale, contraire au principe de la négociation collective volontaire et n'est admissible que: 1) dans les services essentiels au sens strict du terme (ceux dont l'interruption mettrait en danger la vie, la sécurité ou la santé de tout ou partie de la population); 2) en ce qui concerne les fonctionnaires qui sont commis à l'administration de l'État; 3) lorsque, après des négociations prolongées et n'ayant pas abouti, il est clair qu'on ne sortira pas de l'impasse sans une initiative prise par les autorités, et 4) en cas de crise nationale aiguë. Un arbitrage accepté par les deux parties est toujours préférable.
12. Les interventions des autorités législatives ou administratives qui ont pour effet d'annuler ou de modifier le contenu de conventions collectives librement conclues, y compris les clauses relatives aux salaires, sont contraires au principe de la négociation collective volontaire. Les restrictions du contenu de conventions collectives futures, en particulier en ce qui concerne les salaires, qui sont imposées par les autorités dans le cadre de politiques de stabilisation économique ou d'ajustement structurel compte tenu de considérations économiques et sociales de premier plan ne sont admissibles que dans la mesure où ces restrictions sont précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et où elles répondent aux conditions suivantes: elles sont appliquées à titre de mesure exceptionnelle, et seulement dans la mesure nécessaire; elles ne s'étendent pas au-delà d'une période raisonnable, et elles s'accompagnent des garanties adéquates destinées à protéger efficacement le niveau de vie des travailleurs concernés, en particulier ceux qui sont susceptibles d'être le plus affectés.

Source: Bernard Gernigon, Alberto Otero et Horacio Guido (2000), pages 75 à 77.

Le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT a indiqué ce qui suit: «Il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les fonctionnaires dont les activités sont propres à l'administration de l'État – fonctionnaires des ministères et autres organismes gouvernementaux comparables – et les fonctionnaires agissant en tant qu'auxiliaires des précédents et, d'autre part, les autres personnes employées par le gouvernement, par les entreprises publiques ou par des institutions publiques autonomes.» Seule la première catégorie peut être exclue du champ d'application de la convention n° 98. La convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique (1978) dispose, à l'article 5, paragraphe 1, que «les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques». Le processus de la négociation collective doit se dérouler sans ingérence des autorités.

Les instruments de l'OIT (conventions n° 98, 151 et 154, et recommandation n° 91) sont principalement axés sur le contenu de la négociation collective relative aux «conditions de travail et d'emploi» et à la réglementation des «relations entre les employeurs et les travailleurs et entre les organisations d'employeurs et de travailleurs». Même si l'éventail des sujets pouvant faire l'objet de négociations et leur contenu sont très larges, ils ne sont pas absolus et il faut qu'ils se rapportent clairement aux conditions de travail et d'emploi ou, en d'autres termes, aux «questions qui sont principalement, ou essentiellement, des questions relatives aux conditions d'emploi» (Trebilcock *et al*, 1994, paragraphe 265).

Droit à l'information: La recommandation n° 163 sur la négociation collective (1981) indique, au paragraphe 7(1), que «des mesures adaptées aux circonstances nationales devraient être prises, s'il y a lieu, pour que les parties aient accès aux informations nécessaires pour pouvoir négocier en connaissance de cause.

(2) À cette fin:

- (a) les employeurs publics et privés devraient, à la demande des organisations de travailleurs, fournir, sur la situation économique et sociale de l'unité de négociation et de l'entreprise dans son ensemble, les informations qui sont nécessaires pour permettre de négocier en connaissance de cause. Au cas où la divulgation de certaines de ces informations pourrait porter préjudice à l'entreprise, leur communication pourrait être liée à un engagement de les considérer comme confidentielles autant qu'il est nécessaire; les informations à fournir pourraient être déterminées par un accord conclu entre les parties à la négociation collective;
- (b) les pouvoirs publics devraient fournir les informations nécessaires sur la situation économique et sociale globale du pays et de la branche d'activité intéressée, dans la mesure où la divulgation de ces informations n'est pas préjudiciable à l'intérêt national».

Les autorités responsables et comptables du dialogue social devraient passer en revue, comprendre et éviter les violations du type de celles qui sont analysées dans les rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration. Le cadre réglementaire et institutionnel du dialogue social dans la fonction publique dépend de l'attitude de l'État et des relations entre l'administration publique et les fonctionnaires.

1.10 Conditions facilitant un dialogue social effectif⁴

Parmi les obstacles institutionnels à un dialogue social effectif dans la réforme des services publics, on peut citer les suivants: le manque de reconnaissance de la liberté syndicale qui permettrait la représentation des agents publics dans leurs relations avec l'État; l'absence de règles

⁴ Adapté du site web du Programme focal de l'OIT sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail, à l'adresse suivante: www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/sd/index.htm.

régissant la conduite de la négociation collective, ou leur insuffisance; et une intransigeance induite de la part des partenaires sociaux.

Le dialogue social dans les services publics sera donc facilité si:

- les organisations d'employeurs et d'employés sont fortes, indépendantes et possèdent la capacité technique de mettre en place un dialogue social véritable;
- les droits fondamentaux que sont la liberté syndicale et la négociation collective sont respectés;
- il existe des règles concernant les personnes ou les organismes compétents pour négocier au nom de l'autorité publique;
- le partage de toutes les informations pertinentes est prévu;
- toutes les parties ont la volonté politique de mettre en place le dialogue social et en prennent l'engagement;
- un soutien institutionnel approprié est fourni;
- les agents publics et privés sont traités sur un pied d'égalité, et
- les procédures et le mécanisme de règlement des différends sont clairement définis.

1.11 Approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes dans le dialogue social

Les femmes employées dans la fonction publique devraient être représentées proportionnellement dans les différents forums du dialogue social à divers niveaux. Par exemple, en Norvège, il existe un quota d'au moins 40 pour cent de femmes ou d'hommes dans les équipes dirigeantes, les délégations, les groupes de projet, etc. (Olson, 2003). Les écarts par rapport à cette norme doivent être signalés et justifiés. Les femmes employées se voient accorder la priorité dans les programmes de gestion. Elles sont encouragées à postuler à des postes dans une classe, ou un domaine de compétence, où elles sont sous-représentées. L'employeur doit fournir chaque année des statis-

tiques qui démontrent les progrès accomplis en faveur de l'égalité des chances. Les questions relatives à l'égalité entre hommes et femmes devraient faire partie du programme du dialogue social. Les femmes devraient être visibles et il faut qu'elles puissent faire entendre leur voix dans les institutions du dialogue social. Le dialogue social doit déboucher sur des politiques et des programmes permettant de garantir l'égalité entre les sexes à tous les niveaux des organisations.

Une approche intégrée de l'égalité entre hommes et femmes devrait englober, entre autres choses, les politiques et les programmes qui visent les points suivants:

- le programme du «travail décent» pour les femmes;
- les facteurs qui améliorent l'accès des femmes à l'éducation et à l'emploi, ainsi que leur rémunération, leur formation et l'évolution de leur carrière;
- des possibilités égales et visibles pour les femmes aux postes de gestion/direction à tous les niveaux et dans les forums où les décisions sont prises;
- la question de l'équilibre entre le travail et la famille, et
- les préoccupations et les besoins des travailleurs ayant des responsabilités familiales.

1.12 Le dialogue social dans la réforme des services publics: par quoi commencer et comment rendre le processus durable

Pour qu'il y ait un dialogue social effectif dans les services publics, il faut un engagement ferme des pouvoirs publics par la voie d'une déclaration de politique générale claire exposant leur intention de mettre en place le dialogue social, de le soutenir activement et de le préconiser auprès des partenaires sociaux et des citoyens en tant que moyen de garantir la qualité des services publics. À cette fin, il faudrait établir un **cadre juridique** du dialogue social, fondé sur les normes internationales du travail pertinentes évoquées dans la partie 1.

Un tel cadre devrait définir, entre autres choses, les pouvoirs, fonctions et responsabilités des personnes qui sont à la tête des ministères/départements/organismes responsables de la gestion et de la fourniture des services publics, et des dirigeants des syndicats/associations dans les services publics. Il devrait aussi établir les droits et obligations des fonctionnaires et les codes de conduite/discipline qui leur sont applicables à tous les niveaux pour garantir une bonne gestion des affaires publiques dans les services publics.

L'existence d'un mécanisme formel pour le dialogue social ne garantit pas automatiquement que le dialogue fonctionnera bien.⁵ Cependant, le fait d'établir des structures ou institutions permanentes pour le dialogue social dans les services publics⁶, par exemple une **commission consultative tripartite nationale**, peut faciliter le fonctionnement et la durabilité du dialogue social. Il appartient à chaque pays de définir la forme que devrait revêtir un tel mécanisme consultatif, mais celui-ci devrait faciliter un dialogue social qui n'exclut personne, tous ceux qui ont un intérêt dans les services publics et leur réforme pouvant présenter des observations (voir les exemples de modèles de présentation du dialogue social figurant dans la partie 2). Selon sa taille, sa diversité et sa complexité, un pays peut opter pour un mécanisme consultatif non seulement au niveau central/national, mais aussi au niveau des États/provinces et même dans des secteurs clés de l'économie où la fonction publique joue un rôle important. Ce mécanisme peut être soutenu par des comités/conférences et des conseils consultatifs.

Les institutions du dialogue social autonomes et consultatives ont un rôle de premier plan en matière d'élaboration des politiques, établissant des projets de législation et contribuant à moderniser les services publics et à leur conférer plus de productivité, de flexibilité et de professionnalisme. Chaque fois que ces institutions formulent des recommandations fondées sur le consensus, l'État devrait s'employer à les mettre en œuvre ou, s'il ne peut les accepter, devrait donner les raisons de ce rejet et prendre les dispositions complémentaires nécessaires. Il devrait y avoir des règles bien établies concernant l'élaboration de l'ordre du jour, la discussion, la prise de décisions, la rédaction des comptes rendus de réunion, le suivi et la surveillance. À cette fin, la procédure de double discussion suivie par le BIT (voir la partie 2) est recommandée. Les discussions devraient être fondées sur des projets de recommandations, et la prise de décisions devrait se faire à l'unanimité ou par un vote.

De plus, il est essentiel pour la durabilité d'établir un **secrétariat indépendant pour le dialogue social**. Comme tous les grands partenaires sociaux devraient avoir leur mot à dire et un intérêt dans l'administration du secrétariat, celui-ci devrait, idéalement, être situé physiquement en dehors des ministères/organismes publics, et les contributions à ses coûts de fonctionnement devraient provenir de toutes les parties prenantes, encore qu'il soit possible, dans certains pays, que l'État ait à supporter l'ensemble des coûts en raison de la situation financière de certains des partenaires.

⁵ Junko Ishikawa (2003).

⁶ Pour une étude comparative du contenu des lois régissant la fonction publique, voir Jane Hodges Aeberhard (2001); en ce qui concerne la pratique du dialogue social par les pouvoirs publics dans les services publics, voir José Luis Daza Pérez (2002).

2.1 Introduction

Dans le monde entier, il existe de nombreux cas où le dialogue social porte ses fruits. Il existe toutefois aussi des échecs, dans la mesure où le dialogue social s'est étiolé: soit il n'a pas commencé, soit il ne s'est pas intégré à la culture nationale pour ce qui est de résoudre les différences dans les questions de politique générale relatives aux services publics. Il est parfois plus profitable de tirer des leçons des échecs que d'imiter les succès. Par ailleurs, les facteurs qui ont contribué au succès dans le passé ne garantissent pas nécessairement le succès à l'avenir. Dans le présent *Guide pratique*, nous exposons plusieurs études de cas qui soulignent l'importante contribution qu'un dialogue social fructueux peut apporter pour améliorer les services publics et le lot des parties prenantes. Nous inspirant tant des succès que des échecs, nous avons établi une liste récapitulative des facteurs à garder présents à l'esprit si l'on veut éviter les divers écueils qui jalonnent le processus du dialogue social.

Il ne faut pas perdre de vue le contexte historique, culturel, économique et social lorsqu'on élabore les outils et les approches qui favoriseront au mieux le dialogue social dans un pays donné. Il convient d'adopter une démarche flexible, qui prenne en compte la capacité actuelle des protagonistes sociaux, et les difficultés concrètes auxquelles ils sont confrontés, mais qui, parallèlement, vise à aider les parties prenantes à surmonter ces difficultés et à développer leurs propres capacités et compétences institutionnelles par des cadres juridiques appropriés, en partageant l'information d'une manière ouverte et transparente et en suscitant la confiance mutuelle. Cela devrait ouvrir la voie à un dialogue social volontariste et fructueux, qui, à son tour, peut déboucher sur des

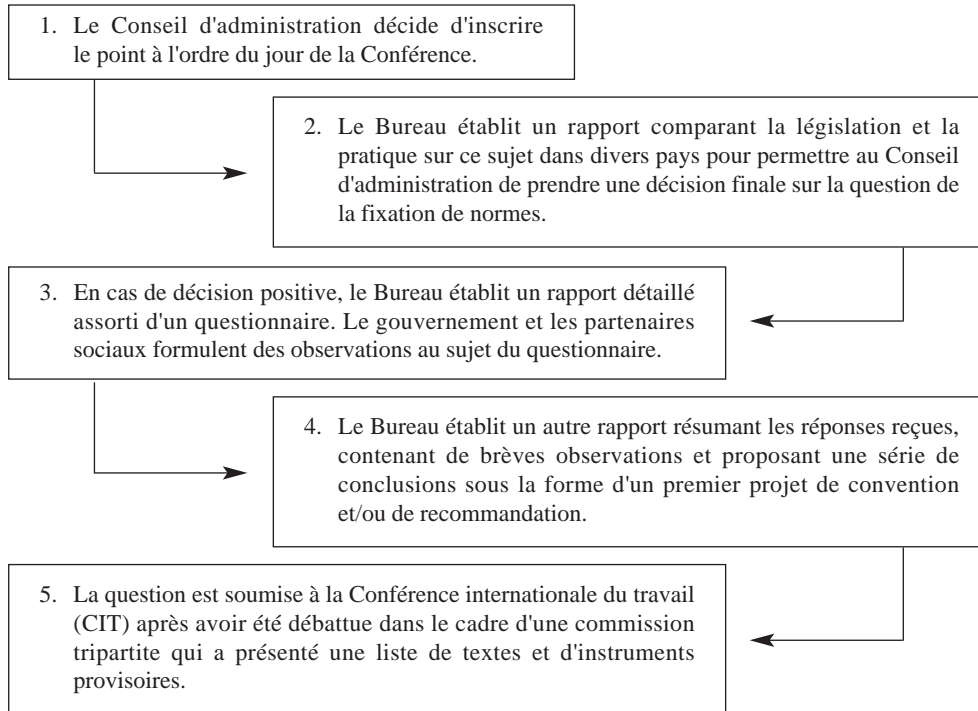
résultats positifs pour tous ceux qui sont concernés dans la réforme des services publics.

Les Norvégiens suivent la procédure bien rôdée du BIT, à savoir la double discussion, en ce qui concerne le dialogue social au niveau national (voir la figure 3). Les Européens du Nord en règle générale, et les Scandinaves en particulier, ont connu le succès en matière de dialogue social. Peter Auer (2001) a rassemblé des informations sur les résultats obtenus en Autriche, en Finlande, en Irlande et aux Pays-Bas en matière de redynamisation de l'emploi au moyen du dialogue social. Trebilcock (1994) a rassemblé des informations sur des cas d'ajustement structurel réalisé au moyen du dialogue social à l'échelle internationale.

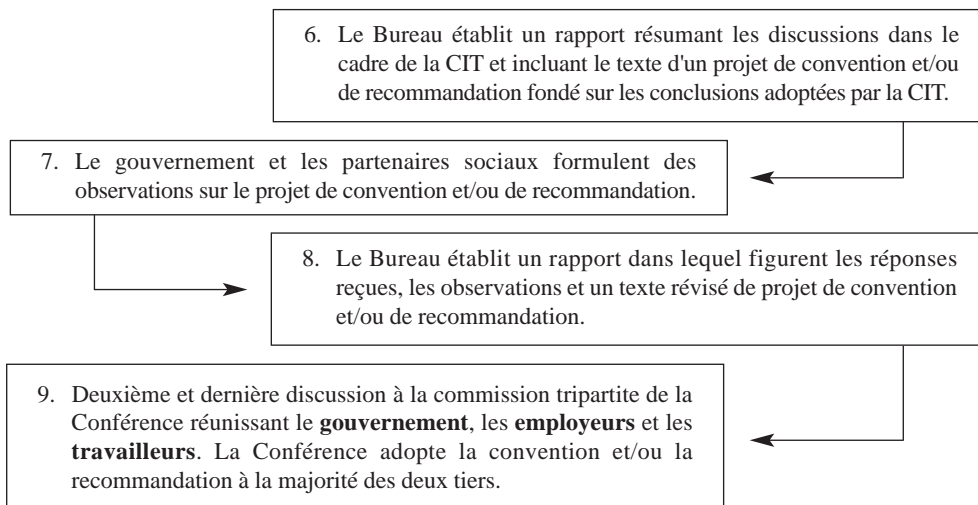
Plus récemment, le secteur du dialogue social au BIT a commandé plusieurs études. Parmi celles-ci, les résultats obtenus en Afrique du Sud en ce qui concerne l'élargissement de la base sociale du dialogue social au moyen du Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC) mérite une attention spéciale car, dans plusieurs pays, le dialogue social se déroule dans le contexte d'une contraction du secteur organisé. Bien entendu, certains cas ne portent pas exclusivement sur le dialogue social dans les services publics, mais comportent un examen des processus de dialogue tripartites et multipartites qui sont à l'origine de conseils formulés au sujet de questions sociales et de travail. Bien que les services publics forment une grande partie du secteur des services dans la plupart des pays en développement, souvent le dialogue social dans ces services n'est pas intégré efficacement aux processus de dialogue social de la société en général. Certains exemples de meilleures pratiques dans les services publics dans quelques pays sont présentés ci-après.

Figure 3.
Adoption d'une convention – La procédure de double discussion

Stade I: Définition du problème



Stade II: Discussion et adoption



2.2 Certaines des meilleures pratiques en matière de dialogue social

2.2.1 Irlande⁷

L'Irlande est particulièrement intéressante dans la mesure où elle a élaboré et mis en œuvre, par le dialogue social, des politiques sociales et économiques qui l'ont transformée en l'un des pays les plus prospères d'Europe. Les syndicats s'intéressent non seulement aux questions économiques et au niveau de vie des travailleurs, mais aussi aux questions sociales comme le chômage, le salaire social, la santé et l'éducation, et représentent les intérêts de certains de ceux qui ont toujours été considérés comme désavantagés au plan économique et social – les femmes, les handicapés et les personnes âgées.

En 1993, sous la pression de divers groupes sociaux formant «la communauté locale et le secteur associatif» et des syndicats, le gouvernement a établi le Forum économique et social national (NESF) pour examiner les domaines de la politique sociale, de l'exclusion et du chômage. Comme indiqué dans l'encadré 2, outre un président indépendant et un vice-président, le NESF est composé de membres représentant quatre groupes: 1) les parlementaires (*Oireachtas*); 2) les organisations d'employeurs, les syndicats et les organisations de paysans; 3) la communauté locale et le secteur associatif, et 4) le gouvernement et les indépendants.

Tous les partenaires participent, sur un pied d'égalité, à des négociations directes dans le cadre du processus préparatoire et consultatif qui débouche sur des accords au niveau national sur des questions sociales comme la politique en matière de santé, d'éducation et d'investissement en infrastructures et le cadre macroéconomique général. Dans des domaines concernant la rémunération et d'autres domaines liés au lieu de travail, des négociations sont menées au niveau

bilatéral entre l'employeur et les représentants des travailleurs concernés, sans que la communauté locale et le secteur associatif n'interviennent. Le gouvernement participe aux négociations directes en tant qu'employeur du secteur public.

Le processus de consultation et de négociation dans le cadre du NESF peut être qualifié de recherche d'un consensus général intégrant les différentes concessions mutuelles faites entre les groupes de pression et à l'intérieur de ces groupes. Les principes sous-jacents qui permettent aux différents groupes de pression de parvenir à un accord sont les suivants: 1) l'acceptation de leur interdépendance; 2) le respect des différentes perspectives exposées à la table de négociation du NESF; et 3) un niveau de confiance élevé, ce qui est capital pour le partage du pouvoir et de l'influence entre toutes les parties prenantes dans la société. Il est possible que certains syndicalistes se soient demandés si le fait de s'asseoir à la même table de négociation que les organisations de la société civile entraînerait une dilution de leur propre pouvoir et de leur influence. Cependant, d'après les informations obtenues, on serait arrivé en Irlande à des résultats opposés: l'élargissement de la base du dialogue social dans les questions de politique sociale et macroéconomique a renforcé le pouvoir et l'influence des syndicats.

Le dialogue social a largement contribué à sortir le pays de la grave crise économique du milieu de la décennie 1980 et à le transformer en l'un des pays d'Europe les plus prospères. Par ailleurs, une compréhension mutuelle des mécanismes et des relations dans l'économie, l'engagement de tous les partis politiques en faveur du modèle de partenariat social – garantissant ainsi la continuité du processus – et une vision stratégique commune des problèmes auxquels le pays était confronté ont été autant d'éléments qui ont contribué au succès du dialogue social.

⁷ Patricia O'Donovan (2000).

Encadré 2. Membres du Forum économique et social national en Irlande

Président indépendant

Vice-Président

1. *Oireachtas* (Parlement)

- Membres du parti principal (7)
- Membres des autres partis (8)

2. Organisations d'employeurs, syndicats et organisations de paysans

- Confédération de l'industrie et des employeurs irlandais (2)
- Association des petites entreprises (1)
- Fédération de l'industrie de la construction (1)
- Chambre de commerce/Industrie du tourisme/Association des exportateurs (1)
- Congrès irlandais des syndicats (5)
- Association des agriculteurs irlandais (1)
- Association des fournisseurs irlandais de produits laitiers (1)
- Société des coopératives irlandaises (1)
- *Macra na Feirme* (1)
- Association des femmes irlandaises (1)

3. Communauté locale et secteur associatif

- Organisations de femmes (2)
- Chômeurs (2)
- Personnes désavantagées (4)
- Jeunes (2)
- Personnes âgées (1)
- Personnes handicapées (1)
- Autres (3)

4. Gouvernement et indépendants

- Gouvernement central
 - Ministère des finances (1)
 - Ministère des entreprises, du commerce et de l'emploi (1)
 - Ministère des affaires sociales et familiales (1)
 - Ministère des affaires locales, rurales et du Gaeltacht (1)
- Gouvernement local
 - Conseil général des conseils de comté (3)
 - Association des autorités municipales (1)
 - Association des dirigeants de comté et de ville (1)
- Indépendants (5)

Source: www.nesf.ie/forum.htm.

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de personnes représentant chaque organisation ou groupe.

2.2.2 *Norvège*⁸

La présente section est consacrée à l'examen du processus de restructuration à l'Office norvégien du développement international (NORAD). Établi en 1968, le NORAD est un organisme auxiliaire du Ministère des affaires étrangères. Le Ministère est responsable de l'élaboration de la politique de l'aide et des stratégies de coopération avec les différents pays. Le rôle du NORAD est de faciliter et de coordonner les aspects concrets de la coopération en matière de développement en dialoguant avec les partenaires des pays en développement et de gérer des fonds et des programmes de soutien en se conformant aux directives du Ministère.

La restructuration du NORAD offre un exemple intéressant de meilleure pratique en matière de dialogue social et de réforme du secteur public. Trois facteurs ont joué un rôle important dans la décision de réorganiser. Premièrement, l'évolution des paramètres de fonctionnement a nécessité d'adopter une approche plus globale, laquelle, à son tour, a nécessité une plus grande coordination interne au niveau des pays/régions au sein du NORAD; deuxièmement, l'un des départements du NORAD ne fonctionnait pas comme on le souhaitait, et, troisièmement, le NORAD était trop bureaucratique et lent pour ce qui est de la prise de décisions. Même si les réformes de la fonction publique faisaient partie du programme politique depuis une décennie, la réforme du NORAD ne peut pas être directement rattachée à celles-ci.

À l'origine, les avis étaient très partagés quant à la nécessité de changer. Mais, avec les garanties en

matière d'emploi et une large consultation des syndicats et des personnes touchées par les changements, de nombreuses questions de fond concernant les fonctionnaires ont été résolues d'un commun accord. Il reste certes des questions en suspens, mais la restructuration du NORAD illustre les dividendes démocratiques du dialogue social pour ce qui est de faciliter le changement et d'introduire une orientation vers les résultats dans la fonction publique.

Le dialogue social sur le lieu de travail en Norvège repose sur deux piliers. Le premier est la représentation indirecte, à savoir la codétermination (participation à la prise de décisions) et la représentation des employés par l'intermédiaire des organisations et des syndicats d'employés. Le droit à la codétermination dans le secteur public est énoncé dans les conventions collectives et renforcé par des lois, comme la Loi sur les différends dans la fonction publique, la Loi sur les employés de la fonction publique et la Loi sur la protection des travailleurs et l'environnement de travail. C'est cependant l'Accord de base qui est considéré comme la constitution du dialogue social – il représente la fondation et le cadre du dialogue social au niveau du lieu de travail. Dans ce contexte, le dialogue social englobe le droit d'être informé et d'être entendu, le droit à la codétermination et le droit de négocier. Le droit de codéterminer et le droit de négocier restreignent les prérogatives des dirigeants, mais uniquement en ce qui concerne un nombre limité de questions (voir l'encadré 3).

⁸ Torunn Olson (2003).

Encadré 3. NORAD – Meilleures pratiques en matière de dialogue social

Partie 1. Codétermination

Chapitre 1. But et champ d'application

Section 1. But et intentions

1. Le gouvernement et les confédérations de syndicats d'employés de l'État ont conclu cet accord de base dans le but de mettre en place la meilleure fondation possible pour la coopération entre les parties à tous les niveaux. Il forme la base du droit des employés à la codétermination en plus des règles énoncées dans la Loi sur les différends dans la fonction publique, la Loi sur la fonction publique et la Loi sur l'environnement de travail. Il habilite les employés à exercer une influence réelle sur l'organisation de leur lieu de travail et sur l'élaboration des méthodes de travail. La codétermination contribuera à l'offre de services flexibles et proches de l'utilisateur dans un bon environnement de travail, avec une bonne gestion, de meilleurs résultats et une relation satisfaisante avec le public.
2. Les parties conviennent que l'État est actuellement confronté à de nouvelles exigences, qui, entre autres choses, supposent d'apporter des changements aux méthodes de travail, aux rôles, à l'organisation et au cadre réglementaire. L'Accord constitue un instrument pour adapter le secteur étatique, accroître son efficacité et le moderniser.
3. L'Accord d'intention concernant une vie active plus ouverte prescrit aux parties de coopérer d'une manière contraignante afin de limiter le nombre de congés de maladie et la perception de pensions d'invalidité, de relever l'âge effectif de la retraite et de contribuer à la mise en œuvre de politiques du personnel plus ouvertes et stimulantes.
4. Pour réaliser les objectifs de l'Accord de base, il faut que les employés et les employeurs se réunissent sur un pied d'égalité. Les parties doivent se réunir en ayant la volonté de trouver des solutions aux problèmes. Leurs représentants ont les pouvoirs, qualifications et attitudes nécessaires.
5. Le droit à la codétermination s'exerce de la meilleure façon possible par l'intermédiaire des représentants syndicaux élus. Il sera exercé de telle sorte que les employés soient intégrés dès que possible au processus de planification et de prise de décisions. Les employés devraient avoir une influence directe sur l'organisation du travail et sur les façons dont les tâches sont exécutées dans leurs propres domaines de travail. À condition de conclure des accords, il est possible de mettre en place des activités expérimentales pour développer des formes d'organisation et des méthodes de travail qui mettent en œuvre la codétermination des employés.
6. Les représentants syndicaux élus exercent leurs fonctions dans le cadre de la démocratisation de l'environnement de travail dans la fonction publique. Les fonctions officielles liées aux syndicats seront considérées comme un service normal. Exercer un rôle de syndicaliste développe la compétence et cet élément sera important dans la suite de la carrière de l'individu.

7. Les dirigeants à tous les niveaux exerceront une forme de gestion qui permette aux représentants syndicaux élus de participer au processus de prise de décisions en ce qui concerne toutes les questions présentant un intérêt pour la situation professionnelle des employés. Parallèlement, les employés de l'organisme considéré sont censés présenter des propositions de mesures dans les différents domaines de travail de l'organisme qui permettront d'obtenir les meilleurs résultats possibles et le meilleur service possible pour le public.
8. Les parties conviennent que l'employeur offrira aux représentants syndicaux les meilleures conditions de travail possibles pour exercer leurs fonctions officielles. Les parties conviennent aussi que les représentants syndicaux élus exerceront leurs fonctions de telle façon que le flux de travail et l'efficacité de l'organisme ne soient pas entravés.
9. Les droits qui découlent de l'Accord doivent être exercés de telle façon qu'ils ne porte aucunement atteinte à la démocratie politique. En conséquence, les services gouvernementaux mettront strictement en œuvre les décisions des autorités politiques en même temps que les employés pourront jouir d'une codétermination réelle en ce qui concerne les questions administratives internes relatives à la situation professionnelle.
10. Les technologies de l'information et des communications jouent un rôle de plus en plus important dans les activités des organismes d'État. Les parties s'emploieront à faire en sorte que ces technologies contribuent à fournir de meilleurs services au public, à améliorer leur qualité, et constituent un moyen de simplifier et d'accroître l'efficacité. Lorsqu'on évalue les technologies de l'information et des communications, il importe d'adopter une approche globale, qui inclue les facteurs techniques, organisationnels, économiques, environnementaux et sociaux.
11. L'Accord créera une base pour les politiques applicables au personnel de la fonction publique dans les domaines couverts par l'Accord, conformément aux lois, réglementations, etc. pertinentes.
12. Les parties assureront en permanence un suivi collectif et séparé et formeront les dirigeants et les représentants syndicaux, en vue de parvenir à une compréhension commune des objectifs de l'Accord de base. L'employeur s'assurera chaque année que les actions réalisées sont communiquées et que des débats ont lieu dans chaque organisme au sujet du contenu de l'Accord de base et des accords d'application. Les deux parties seront présentes, ainsi que le représentant de l'employeur le plus haut placé. Il est recommandé de rédiger un compte rendu des réunions annuelles.

Source: Torunn Olson (2003).

Le deuxième pilier est constitué par la représentation directe, c'est-à-dire la gestion participative. La participation directe se fonde sur l'intégration des employés aux décisions prises au sujet de la manière dont l'organisation se fera et dont les employés exécuteront leurs tâches. Le droit de participer directement est aussi réglementé par la loi (par ex., la Loi de 1977 sur la protection des travailleurs et de l'environnement de travail, et l'Accord de base). La participation directe était initialement considérée tant comme un moyen que comme une fin.

Le succès du dialogue social dépend non seulement de l'existence de structures formelles, par exemple des accords, des réunions et des négociations, mais aussi de l'existence d'un minimum de confiance entre les parties. Pour que les nouvelles méthodes de travail introduites donnent de bons résultats, il faut que les employés, aussi bien subordonnés que responsables, soient disposés à échanger des idées. Cependant, il se peut que la «relation de confiance» nécessaire pour renforcer ces éléments soit entamée si les critiques sont mal acceptées. D'après certaines informations, «les employés du NORAD craignent pour leur carrière s'ils expriment leur désaccord, et s'abstiennent donc de formuler des critiques constructives et de communiquer les informations nécessaires en retour». Il se pourrait bien que la création d'un climat de confiance constitue le défi ultime que le NORAD ait à relever.

Il faut du temps pour que la réforme pénètre dans toute l'organisation. Toutefois, les efforts communs ont contribué à la formation d'un «esprit d'équipe» – c'est-à-dire le sentiment d'avoir accompli quelque chose ensemble. Le sens de l'unité dans l'organisme s'en est trouvé accru, de même, par conséquent, que le sentiment d'avancer en direction d'un objectif commun – ce qui constitue un atout précieux.

2.2.3 Afrique du Sud⁹

En Afrique du Sud, les racines du dialogue social sont étroitement mêlées à la lutte pour la démocratie, et le dialogue social a fait partie intégrante

de la mise en place des fondements de la démocratie. Depuis le milieu des années 1980, le dialogue s'est intensifié entre les différents protagonistes de la scène économique et social en Afrique du Sud dans le cadre de la lutte pour la démocratie politique, sociale et économique. Les intérêts des travailleurs et ceux de la communauté se rejoignaient souvent dans la lutte contre l'apartheid. L'engagement contracté entre l'État, les travailleurs, les entreprises et les autres intervenants sociaux a pris une forme publique au cours des années 1990. Cela a débouché sur l'adoption, en 1994, de la Loi sur le NEDLAC (Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre), établissant le NEDLAC en tant qu'organisation faîtière pour le dialogue social en Afrique du Sud.

La Loi prescrit au NEDLAC de: 1) promouvoir comme objectifs la croissance économique, la participation à la prise de décisions dans le domaine de l'économie et l'équité sociale; 2) s'efforcer de parvenir au consensus et de conclure des accords sur la politique économique et sociale; 3) examiner toute la législation du travail liée à la politique relative au marché du travail avant qu'elle ne soit soumise au Parlement; 4) examiner tous les changements importants devant être apportés à la politique sociale et économique avant qu'ils ne soient mis en œuvre ou soumis au Parlement; et 5) encourager et promouvoir la formulation d'une politique coordonnée sur les questions sociales et économiques.

Le NEDLAC comprend un Conseil exécutif, un Comité directeur et quatre chambres, à savoir la Chambre du développement, la Chambre du commerce et de l'industrie, la Chambre des finances publiques et de la politique monétaire et la Chambre du marché du travail (voir la figure 4). Le Conseil exécutif et le Comité directeur définissent l'orientation générale de l'organisation tout en cautionnant les travaux des membres représentant différents groupes. Le programme de travail du NEDLAC est mis en œuvre dans les chambres qui traitent de questions spécifiques.

⁹ Karl Gostner (2000).

Le rôle principal du Secrétariat est de faciliter le dialogue social et de communiquer des informations aux partenaires sociaux pour leur permettre de participer à des forums nationaux, régionaux et internationaux sur diverses questions.

Le gouvernement, les travailleurs et les entreprises sont représentés dans toutes les structures du NEDLAC, tandis que les organisations de la communauté locale sont représentées à la Chambre du développement, au Comité directeur et au Conseil exécutif, et peuvent participer ponctuellement aux activités des autres chambres. La participation de divers groupes de la société civile au dialogue économique et social dans le cadre du NEDLAC ressemble à la structure du NESF en Irlande. Depuis 1995, le NEDLAC a négocié de nombreux textes législatifs, établi des codes de bonnes pratiques sur un grand nombre de questions, recommandé la ratification de nombreuses conventions internationales du travail et publié divers rapports sur les conditions socio-économiques et les réalisations de l'industrie.

Le processus du Sommet présidentiel sur l'emploi a commencé en 1997, rassemblant les intérêts des entreprises, des travailleurs, de la communauté et du gouvernement, et couvrant diverses questions, depuis les programmes de travaux publics jusqu'à la mise en œuvre de programmes pilotes pour explorer de nouvelles formes de mise à disposition de logements. L'Accord-cadre issu de ce Sommet a été conclu en janvier 2001 lorsque les parties ont été confrontées à un «double défi: transformer la fonction publique pour améliorer la portée, l'ampleur, l'efficacité et la qualité de la fourniture des services sociaux, tout en améliorant les conditions de service, la qualité et la durabilité des emplois pour les employés de la fonction publique».¹⁰

Antérieurement, en 1995, le Conseil de négociation et de coordination de la fonction publique (PSCBC) a été établi en vertu des articles 35 et 36

de la Loi n° 66 sur les relations de travail, et son acte constitutif a été enregistré en 1997. Les objectifs du PSCBC étaient entre autres les suivants: 1) renforcer la paix sociale dans la fonction publique; 2) promouvoir une relation de qualité entre l'État en tant qu'employeur et ses employés; 3) négocier collectivement, en vertu de la Loi et de l'acte constitutif, pour parvenir à un accord sur des questions présentant un intérêt mutuel pour l'employeur et les employés représentés par les membres syndicaux du Conseil; 4) mettre en place des mécanismes pour le règlement des différends entre l'employeur et les syndicats dans le cadre des compétences établies du Conseil, lorsque l'employeur a l'autorité requise pour résoudre de tels différends; 5) conclure, surveiller et faire appliquer les conventions collectives; 6) se conformer à sa mission et à ses fonctions telles que définies par la Loi et l'acte constitutif; et 7) examiner et traiter d'autres questions susceptibles de toucher les intérêts des membres du Conseil.¹¹

L'Accord-cadre conclu au Sommet sur l'emploi dans la fonction publique par les membres du PSCBC couvre un large éventail de questions, notamment: la transformation de la fonction publique; les principes qui sous-tendent le processus de transformation et de restructuration; l'amélioration de la participation aux processus budgétaires et des procédures et processus régissant le processus de transformation et de restructuration à tous les niveaux du PSCBC. L'un des points convenus a été que «les politiques nationales déterminent la structure fondamentale de la fonction publique, mais les choix concernant la technologie, l'organisation du travail et les compétences ont aussi une incidence sur la taille de ces secteurs/départements. Il convient d'être extrêmement prudent lorsqu'on fait ces choix pour atténuer autant que possible l'incidence négative sur les employés, leurs familles et la collectivité en général».¹²

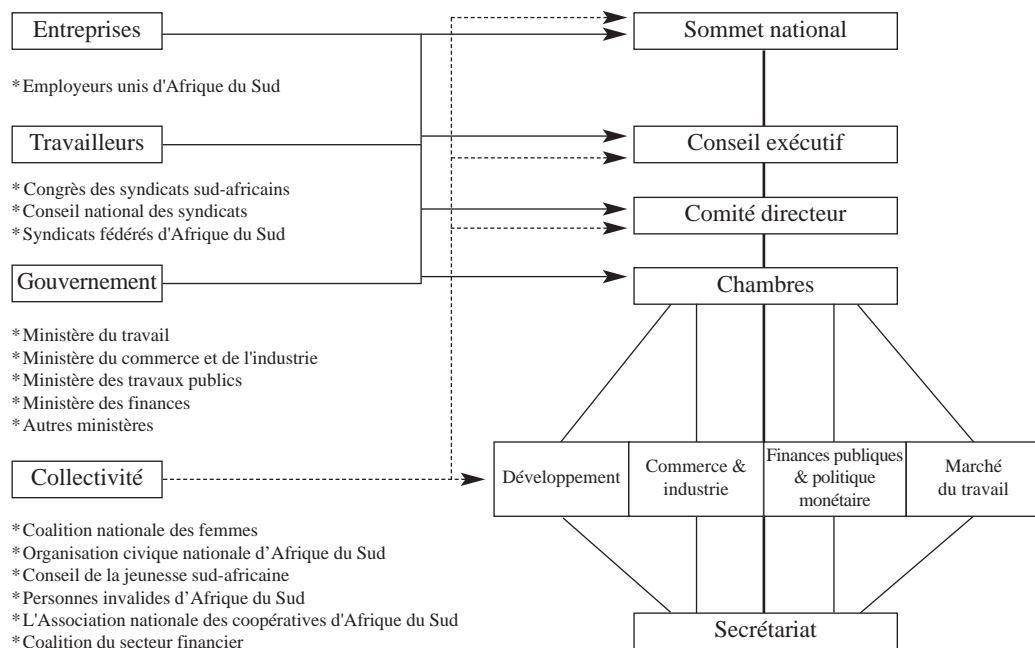
¹⁰Préambule de l'Accord-cadre du Sommet sur l'emploi dans la fonction publique, 29-31 janvier 2001, Université du North-Pietersburg, Afrique du Sud.

¹¹Source. www.pscbc.org.za

¹²L'Accord-cadre, op. cit.

Figure 4.
Structure du NEDLAC
 (Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre)

Groupes constitutifs



Source: www.nedlac.org.za/about/index.html

2.2.4. La Barbade¹³

Le système de dialogue social fondé sur le Conseil d'usine au Royaume-Uni est encore suivi dans certaines de ses anciennes colonies, par ex. l'Inde et la Barbade. Un dialogue structuré a été institué pour la première fois dans la fonction publique à la Barbade en 1944. Il est toutefois tombé en désuétude dans les années 1970. Depuis, d'autres formes de dialogue social sont apparues. Une période de consultations tripartites ad hoc a débouché sur l'établissement, en 1990, du Conseil économique national (NECC), com-

prenant le gouvernement, le Syndicat des travailleurs de la Barbade (BWU) et la Confédération des employeurs de la Barbade (BEC), plus d'autres organisations du secteur privé comme les chambres de commerce. Cet organisme s'est régulièrement réuni pour faire connaître les vues des partenaires sociaux s'agissant de la solution des problèmes économiques nouveaux auxquels était confronté le pays.

Alors que le gouvernement était sur le point de mettre en œuvre un programme d'ajustement

¹³ Tayo Fashoyin (2001).

structurel (SAP) en 1991, les travailleurs ont rejeté certaines des mesures, en particulier la dévaluation de la monnaie, estimant qu'elle aurait un impact négatif sur la société. Ils considéraient que le plan ne prenait pas suffisamment en compte les conséquences sociales négatives et qu'il ne répartissait pas le fardeau des mesures d'une manière équitable. Les syndicats étaient au cœur du mouvement général de protestation, mais des organisations d'employeurs et plusieurs groupes de la société civile et associations, y compris des églises, se sont joints au mouvement contre ce qu'ils considéraient comme des mesures injustes.

Ce mouvement de protestation populaire a attiré l'attention sur la menace que les mesures d'ajustement structurel faisaient planer sur la paix sociale. Ainsi, il est devenu nécessaire et urgent de mettre en place un dialogue social effectif pour garantir la paix sociale et le progrès social. Le mouvement a aussi souligné le fait que le gouvernement n'avait guère consulté les parties prenantes au sujet de ses négociations avec le FMI et de l'éventuelle introduction du programme d'ajustement. Les consultations qui avaient eu lieu avaient principalement pour vocation de les informer. Les dirigeants des églises ont pris une part active en tant que médiateurs pour sortir de l'impasse dans laquelle se sont ensuite retrouvés le gouvernement, d'une part, et les travailleurs et le secteur privé, d'autre part. Cela a contribué à créer des passerelles et à susciter la confiance entre les diverses parties, ce qui a permis à la collaboration tripartite et finalement à la négociation du premier protocole en 1993 de se dérouler dans une atmosphère cordiale.

Dans ce premier protocole: Stabilisation économique et négociation collective (1993-1995), les partenaires tripartites se sont mis d'accord sur les grands principes et objectifs d'une politique des revenus pour un développement économique soutenu: 1) un engagement de maintenir un taux de change de 2 \$BDS pour 1 \$EU; 2) l'expansion de l'économie par la compétitivité; 3) la promotion de l'accès à l'emploi, et 4) une diminution de l'incidence de la désorganisation sociale provoquée par un chômage élevé. Toutes les parties à la Barbade ont reconnu que ce protocole avait per-

mis d'atteindre les objectifs fixés: aucune dévaluation du dollar de la Barbade ne s'en est suivie; l'économie s'est stabilisée; un partenariat social avait été mis en place; la productivité était devenue un instrument de première importance pour accorder des augmentations de salaire, et le système de rémunération liée aux résultats était devenu un outil de gestion populaire.

La mise en œuvre du premier protocole ayant été un succès, on a souhaité conclure le deuxième: Créer un partenariat sur la modération salariale et la productivité (1995-1997), et le troisième protocole: Créer un partenariat social et économique durable (1998-2000). Le fait que les parties étaient déterminées à continuer avec le partenariat social même après la restauration de la stabilité économique démontre clairement le rôle utile que peut aussi jouer le dialogue social dans les périodes de prospérité économique. Le deuxième protocole a consacré le passage d'une politique de gel des salaires, qui faisait partie de la politique de stabilisation économique définie dans le premier protocole, à une politique de modération salariale, en mettant l'accent sur la productivité et en promouvant un mécanisme visant à modérer les hausses des prix, des salaires et des autres indemnités afin de rendre les biens et les services du pays plus compétitifs. Le nouvel objectif de politique devait être atteint par l'introduction d'un système de rémunération fondé sur les résultats, dans lequel une grande importance devait être accordée à des exercices d'évaluation et de mise en valeur des emplois. Le troisième protocole, qualifié de «pacte social», a mis l'accent sur le fait que le partenariat social ne devait exclure personne et que toutes les catégories sociales devaient participer à la formulation et à la mise en œuvre de la politique socio-économique. Un cadre formel pour le partenariat social a été mis en place au titre du deuxième protocole, et révisé au titre du troisième, comme indiqué dans l'encadré 4.

Depuis les années 1990, les administrations successives se sont employées à réformer la fonction publique. La possibilité d'exercer une influence sur le processus a été offerte aux représentants des fonctionnaires. Un examen des décrets

généraux applicables à la fonction publique, la législation dans ce domaine, les modèles de négociation de la productivité et la restructuration du Ministère du travail faisaient partie des très nombreux sujets abordés dans le cadre des discussions sur la réforme. En 1999, lorsque le gouvernement est revenu sur un engagement antérieur et a unilatéralement licencié des travailleurs, les syndicats ont réussi à obtenir leur réintégration. Ils ont aussi réussi à obtenir du gouvernement qu'il renforce les pouvoirs d'enquête de la division du Ministère du commerce chargée du contrôle des prix car, sans modération dans ce domaine, la modération salariale est impossible.

C'est à la fin des années 1990 qu'a été mise en place la politique de l'intégration. Le gouvernement a inclus des représentants des syndicats dans ses délégations à d'importantes réunions

régionales et internationales comme celles de l'OMC, prenant en charge les frais des délégués syndicaux et offrant un appui technique aux représentants des travailleurs. Au niveau régional, le Congrès du travail des Caraïbes s'est vu octroyer le statut d'observateur aux réunions des chefs de gouvernement de la CARICOM (Communauté des Caraïbes). En réponse aux revendications des syndicats, le gouvernement a aussi restructuré l'Inspection de la santé publique et le Ministère du travail. Depuis 1993, le pacte social à la Barbade a contribué à accélérer le règlement des différends tant dans le secteur privé que dans le secteur public et a renforcé la réputation de stabilité industrielle du pays. Cette évolution se déroule dans un environnement de saine collaboration, à l'opposé de la confrontation ou de l'assimilation et l'absorption.

Encadré 4. Membres de la Commission principale pour le partenariat social à la Barbade (telle que révisée par le troisième protocole)

Gouvernement:

- Premier ministre (président de la commission)
- Ministre de la fonction publique
- Administrateur en chef du personnel, fonction publique
- Directeur des finances et des affaires économiques
- Deux ministres
- Secrétaire permanent, Ministère de la fonction publique
- Administrateur en chef de la main-d'œuvre, Ministère du travail

Employeurs:

- Nombre égal de représentants issus de l'Agence du secteur privé de la Barbade (BPSA)

Travailleurs:

- Nombre égal de représentants issus du Congrès des syndicats et des associations de travailleurs de la Barbade (CTUSAB)

Source: Tayo Fashoyin (2001).

2.2.5. États-Unis d'Amérique¹⁴

Palast et al. présentent une analyse détaillée de la manière dont a) un accès public total à l'information et b) une participation pleine et entière du public à la fixation des prix et des normes pour les services ont contribué au succès du système de réglementation des prix de l'énergie aux États-Unis. Cette formule à deux volets est qualifiée par les auteurs de «réglementation démocratique». Chaque aspect de la réglementation des États-Unis est largement ouvert au public. Il n'y a pas de réunions secrètes, pas de documents secrets. Les réunions privées entre les autorités de réglementation et les sociétés sont interdites par la loi. Tous les citoyens et tous les groupes – individus, clients des industries, organismes d'État, groupes de consommateurs, syndicats, services collectifs eux-mêmes, même les concurrents – sont invités à participer. Même si les États-Unis ont des organismes officiels de protection des consommateurs, cela n'empêche pas les consommateurs ou les individus de participer.

Les travailleurs et les clients ont le droit de contester les services collectifs dans des auditions publiques. Toutefois, ils n'ont peut-être pas la capacité de s'aligner sur les moyens des grandes entreprises aux énormes ressources financières. Cependant, en comparaison de la quasi absence de droits des citoyens dans beaucoup de pays en développement, le système américain semble juste.

Les auditions réglementaires aux États-Unis constituent une autre forme de dialogue social. Avec le temps, il semble que cinq principes essentiels aient guidé la fixation des tarifs des services collectifs:

- 1) Les droits «relatifs à la régularité du processus» (participation et transparence) doivent être respectés.
- 2) Tous les tarifs doivent être «justes et raisonnables».
- 3) Les investisseurs dans les services collectifs ont le droit d'exiger que leurs investissements ne soient pas arbitrairement confisqués.

- 4) Les divers intérêts doivent être mis en balance les uns par rapport aux autres.
- 5) Les prix doivent être liés aux coûts.

La réglementation démocratique ne fonctionne que s'il y a des porte-parole forts issus de toutes les parties prenantes – travailleurs, industrie, pouvoirs publics, consommateurs, environnementalistes et ONG. Palast et al. proposent les simples lignes directrices suivantes pour que chacun défende avec succès sa cause:

- viser haut;
- s'informer;
- participer;
- nouer des alliances, et
- persister

La plupart des gouvernements disent attacher beaucoup d'importance au dialogue social et à la transparence, mais peu le mettent en œuvre concrètement. Beaucoup s'en remettent davantage à des «consultants experts», des fonctionnaires spécialistes, des dirigeants d'entreprise, des organismes internationaux, des cabinets comptables et des conseillers pour diffuser l'information et décident, en secret, des normes de service, des limites des prix et des conditions de la participation des intérêts étrangers au capital social des entreprises. Tout au plus les syndicats et les autres organisations publiques se voient-ils octroyer un droit limité de consultation et d'engagement, et on les empêche d'être pleinement informés des négociations et des discussions qui se déroulent à huis clos. Un processus de dialogue social ouvert entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement, la liberté d'exprimer son opinion, d'avoir accès aux secrets des monopoles et des organismes d'État, de débattre et de publier des faits et des opinions, de s'organiser en tant que consommateurs, syndicats et entreprises dans un but commun, de contester et de critiquer mutuellement les opinions et assertions de chacun, de forcer les pouvoirs public et les industries à justifier leurs actions et à solliciter l'accord du public – telle est la démocratie.

¹⁴ Gregory Palast, Jerrold Oppenheim et Theo MacGregor (2001).

2.2.6. Nouvelle-Zélande¹⁵

Durant la décennie 1990, la Nouvelle-Zélande est passée par une période de restructuration, de privatisation, de réduction des effectifs et d'externalisation des tâches. La Public Service Association (PSA) a estimé que ces dix années de réforme avaient fragmenté le secteur public et sérieusement entamé la confiance du public dans la qualité des services publics. L'Association pensait aussi que, les services publics étant privatisés ou transformés en sociétés, l'économie néo-zélandaise était devenue plus vulnérable aux politiques de la mondialisation. Les syndicats dans le secteur public avaient été considérés comme des «agents de négociation» uniquement lorsque le contrat était arrivé à expiration, mais, sous la pression des réformes, ils ont perdu beaucoup d'adhérents et on les a considérés presque comme anachroniques. Dans ces conditions, les syndicats ont adopté une attitude de réaction au lieu d'anticiper sur les événements.

Les membres de la PSA savaient bien à quoi ils s'opposaient, mais ils étaient dans l'incapacité d'offrir d'autres solutions possibles. En fait, ils se mettaient eux-mêmes sur la touche. De plus en plus, ils ont cherché à se faire entendre lorsqu'il s'agissait de façonner de meilleures relations industrielles et un meilleur environnement de travail. Ils ont cherché non seulement à obtenir que les rémunérations soient équitables, mais aussi que les emplois soient stables et satisfaisants, qu'on les reconnaisse et les respecte, et que les pratiques en matière de gestion de la qualité soient mises en place. Cela a conduit à l'élaboration du «Partenariat pour la qualité» fondé sur la

conviction que la PSA et ses membres avaient beaucoup à apporter par une plus grande participation aux questions quotidiennes liées au lieu de travail. Telle était la stratégie de la PSA pour faire en sorte, avec les pouvoirs publics et les employeurs, que les services publics soient de qualité et que le progrès industriel, politique, économique et social soit réalisé.

Les principes clés du «Partenariat pour la qualité» sont les suivants: 1) **interdépendance**, en ce sens que la PSA et l'employeur partagent l'engagement de faire du lieu de travail une réussite; 2) **indépendance**, en ce sens que la PSA est une organisation légitime et indépendante qui a ses propres vues sur les politiques applicables aux services publics et sur la réforme; 3) **qualité** – toutes les interactions bipartites devraient être axées sur la fourniture de services de qualité au moyen d'emplois de qualité et par la mise en oeuvre de pratiques en matière de gestion de la qualité, ce qui suppose la participation de la PSA à un vaste éventail de questions au-delà des activités traditionnelles de négociation et de règlement des différends; 4) **ouverture**, ce qui est une condition préalable d'un partenariat fructueux qui repose sur l'honnêteté, le respect mutuel et la confiance; 5) **participation**, puisqu'un partenariat réel repose sur la participation active des syndicats à la prise de décisions, et 6) **influence**, car le partenariat a pour vocation fondamentale de donner aux travailleurs une influence réelle sur leur environnement de travail. L'accord relatif au «Partenariat pour la qualité» est présenté dans son intégralité dans l'encadré 5.

¹⁵ Public Service Association: «What is Partnership for Quality?», à l'adresse suivante: www.psa.org.nz

**Encadré 5. Un accord entre le Ministre des services publics et la Public Service Association –
1^{er} mai 2000**

Partenariat pour la qualité

Le Premier Ministre a insisté sur le fait que le gouvernement était déterminé à bâtir une fonction publique de qualité. Elle a décrit les caractéristiques d'une fonction publique de qualité, reconnu que la PSA encourageait une approche fondée sur un partenariat actif comme moyen d'y parvenir, et avalisé une telle approche. La présente déclaration exprime l'accord conclu entre le Ministre des services publics et la Public Service Association de Nouvelle-Zélande sur ce que signifie un partenariat pour la qualité, et sur la façon dont il peut être élaboré.

Le Partenariat pour la qualité est une relation active fondée sur la reconnaissance d'un intérêt commun dans la garantie de la viabilité et de la prospérité des départements et organismes d'État. Il suppose un engagement permanent de la part de la PSA en faveur de l'amélioration de la qualité et l'acceptation des employés de l'État et du syndicat en tant que parties prenantes ayant des droits et des intérêts dans les décisions qui ont une incidence sur le travail et l'emploi des employés.

Le Partenariat pour la qualité suppose que toutes les parties prenantes soient concernées par les plans, questions et problèmes, que les employés participent directement par l'intermédiaire de leur syndicat et qu'on investisse dans leur formation, leur développement personnel et leur environnement de travail.

L'investissement dans la qualité du travail et la qualité des fonctionnaires est un élément central du développement d'une fonction publique de qualité et du maintien de l'intégrité et de la capacité de réaction de la fonction publique.

Dans la fonction publique, les Instituts Crown Research (CRI) et les autres organismes Crown ainsi qu'il sera convenu, le Partenariat pour la qualité:

- Encouragera les employeurs, les dirigeants et la PSA à établir des relations de coopération et d'ouverture.
- Renforcera l'efficacité des départements et organismes et leur capacité de fournir des services et des résultats de qualité.
- Établira la base et les procédures pour les décisions relatives à l'avenir et aux capacités de tel ou tel département ou organisme.
- Améliorera la qualité de l'environnement de travail pour augmenter la satisfaction et les avantages apportés par l'emploi dans la fonction publique.
- Permettra aux employés de participer collectivement à la gestion de leur lieu de travail dans toute la mesure du possible tout en reconnaissant, dans la fonction publique, la responsabilité en dernier ressort du Directeur général en matière de gestion en vertu de la Loi sur le secteur public, ou, dans le cas des CRI et des entités Crown, de la Loi sur les finances publiques ou autre législation d'habilitation.

Mesures concrètes

Le gouvernement et la PSA reconnaissent que l'acquisition d'une culture de partenariat nécessiter un changement radical d'attitude et d'approche.

Le processus fera intervenir un programme de travail regroupant le gouvernement, l'assistance technique de la Commission de la fonction publique (SSC) et la PSA, qui inclue la formation de tous ceux qui sont parties au processus, la fourniture d'un soutien et d'une assistance technique, la diffusion des meilleures pratiques, ainsi que des négociations et des activités au niveau des entreprises.

La PSA et la SSC, en consultation avec le Directeur général concerné, définiront les priorités, la coordination et les questions de ressources en ce qui concerne chaque partie à la mise en oeuvre des programmes de partenariat.

La forme précise d'un programme de travail final sera déterminée par la communication entre la SSC et la PSA, et entre la PSA et les Ministres concernés. Le Ministre des services publics et la PSA conviennent de se consulter régulièrement pour évaluer la mesure dans laquelle le programme de travail réussit à modifier les attitudes et les approches et à développer une culture compatible avec les intentions énoncées dans le présent accord.

Signé le 1^{er} mai 2000

Source: www.psa.org.nz

M. Trevor Mallard,
Ministre des services publics,

Mme Kathy Higgins
Présidente de la PSA

2.2.7. Philippines¹⁶

Le processus de consultations tripartites a été simplifié en 1990 avec l'établissement du Conseil national tripartite pour la paix industrielle (TIPC). Le TIPC fonctionne aux niveaux national, régional et sectoriel. Il compte 12 membres du gouvernement représentant les Ministères du travail, du commerce et de l'industrie, de l'intérieur et de l'administration locale, de l'agriculture, de l'environnement et des ressources naturelles, de l'énergie, de la réforme agricole, du tourisme, de la sécurité sociale et du développement, des transports et des communications, et l'Autorité nationale chargée du développement économique. Il compte aussi 20 membres venant d'organisations d'employeurs et de travailleurs. La moitié des représentants des employeurs proviennent de la Confédération des employeurs des Philippines (ECOP), tandis que les autres représentent d'autres groupes de pression, comme l'Association des gestionnaires de personnel, l'Association des exportateurs et les chambres de commerce et d'industrie. Les représentants des travailleurs viennent habituellement du Congrès philippin des syndicats (TUCP), du Conseil consultatif du travail (LACC), de la Confédération nationale du travail (NCL), de l'Alliance des travailleurs progressistes (APL) et de la Coalition des travailleurs progressistes et patriotes (KPMM). Un certain nombre de syndicats enregistrés d'une manière indépendante sont habituellement actifs au niveau régional ou à celui des entreprises. Le comité exécutif du TIPC comprend sept membres provenant du gouvernement et des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Le TIPC offre un cadre global pour la promotion de meilleures relations industrielles, ses membres étant convaincus que de bonnes relations industrielles et de bonnes politiques du marché du travail encourageront l'investissement dans le pays. La conférence tripartite qui s'est tenue en 1994 a

débouché sur l'adoption d'une déclaration conjointe tripartite à l'appui des réformes structurelles et de la libéralisation des échanges commerciaux. Les accords qui ont suivi ont aussi porté sur des sujets importants pour l'établissement de relations industrielles harmonieuses, comme la mondialisation, le développement des ressources humaines, la sécurité et la santé, l'emploi, la sécurité de l'emploi, les règles applicables à la passation de marchés et à la sous-traitance, et la politique des salaires et des revenus. Le processus du partage des informations, de consultation et de négociation dans le cadre du TIPC a contribué à la mise en place de plus larges consultations entre les diverses parties prenantes et à l'amélioration de la formulation de la politique publique sur les questions de travail et l'administration du travail. Le mécanisme du TIPC a également joué un rôle important pour établir la confiance, surtout parmi les syndicats, mais aussi entre ces derniers et les autres partenaires.

L'une des questions clés est la nécessité pour les organisations d'employeurs et de travailleurs d'élargir le champ de leur représentation pour permettre à d'autres catégories sociales non encore représentées au TIPC de faire entendre leur voix. C'est un objectif plus difficile à réaliser dans le cadre du mouvement syndical, surtout en raison de la multiplicité et de la fragmentation des syndicats et de l'inévitable concurrence qu'ils se font. Les syndicats non enregistrés, les associations d'entraide, les travailleurs non organisés et ceux qui font partie du secteur informel ne participent pas au processus de consultation et n'ont donc guère de possibilités de se faire entendre sur les questions importantes concernant le marché du travail. La difficulté pour les organisations de travailleurs est donc de renverser cette tendance, facteur de désunion, et d'élargir leur alliance à toutes les catégories d'actifs de façon à devenir un partenaire plus fort dans le dialogue social.

¹⁶ Tayo Fashoyin (2003).

Partie 3: Dispositions concrètes et listes récapitulatives pour le renforcement du dialogue social

La réussite du dialogue social dépend de plusieurs éléments:

- une **philosophie** qui soit fondée sur la confiance mutuelle entre les différentes parties prenantes, conformément aux valeurs d'une société démocratique;
- une **attitude** soucieuse de mettre en place des conditions propices au partage des informations et à la confiance;
- une **approche permettant à chacun d'être gagnant**, axée sur les questions et non sur les personnes, multipliant les options et établissant des règles/procédures pour garantir l'équité, l'équilibre entre l'équité et l'efficacité, et
- un **processus** qui facilite la résolution des problèmes et la prise de décisions pour renforcer l'efficacité des services publics ainsi que la qualité des conditions de travail des fonctionnaires.

Le dialogue social devrait être un processus qui n'exclut personne, dans le cadre duquel les questions sont débattues en gardant présents à l'esprit les intérêts de toutes les parties prenantes. Sa réussite dépend de l'ouverture dans la communication, de l'engagement à résoudre les problèmes, de la prise de décisions par l'échange d'informations, la discussion et le dialogue.

On trouvera dans la présente section des dispositions concrètes et des listes récapitulatives pour renforcer le dialogue social dans la réforme des services publics. La section finale regroupe des sujets à examiner lorsqu'on procède à l'évaluation ou à la formulation du dialogue social dans la réforme des services publics.

3.1. Contexte de la réforme des services publics – Analyse de la situation

Les processus et la dynamique du dialogue social doivent être adaptés au contexte particulier dans lequel il se déroule. L'examen de questions comme celles qui sont exposées ci-après peut aider à fournir le cadre et la perspective permettant de mieux analyser la situation et donc de formuler des stratégies appropriées:

- Quelle est la situation actuelle? Quels sont les problèmes? Quelles sont les priorités? Que faut-il faire?
- Quels sont les objectifs des réformes proposées?
- Comment les réformes devraient-elles être mises en œuvre?
- Comment le point de vue de la mise en œuvre devrait-il être pris en compte dans le processus de planification?
- Les parties prenantes ont-elles été mises à contribution dès le départ?
- Quelles sont les parties prenantes? Les plus importantes d'entre elles ont-elles été identifiées? Quelles sont leurs attentes? Quelles sont les conséquences possibles pour elles? Quelles contributions peuvent-elles apporter pour porter les avantages qu'elles peuvent retirer à leur plus haut niveau et réduire autant que possible les conséquences négatives qu'elles et les autres parties prenantes peuvent subir?
- Quel est le moment approprié pour commencer? La préparation nécessaire a-t-elle été accomplie? Y a-t-il des ressources suffisantes? Toutes les parties prenantes ont-elles été pleinement mises en confiance?

- Il est difficile de procéder à des réformes radicales et de grande ampleur dans les services publics. Dans ce cas, les réformes devraient-elles commencer graduellement, par paliers? Devraient-elles commencer sous forme de projets pilotes dans un ou quelques domaines/secteurs, puis être étendues en s'appuyant sur l'expérience acquise et les enseignements tirés?

3.2 Buts et priorités des réformes

Dans certains pays, les réformes des services publics sont orientées pour faciliter la transition d'une économie planifiée à une économie de marché. Dans d'autres, sous la pression des déficits croissants dans le secteur public, elles sont entreprises pour rendre les services plus efficaces et efficaces. Quel que soit le cas, l'un des grands défis est le traitement des questions d'emploi. Dans la plupart des pays en développement ayant une large base agricole et un secteur informel important, il peut être particulièrement nécessaire d'étendre le rôle du gouvernement et donc de la fonction publique. Dans d'autres, il se peut que ce ne soit pas le cas. Les buts et priorités de politique générale définissent l'orientation et les grands axes des réformes. À cet égard, certaines des questions clés auxquelles il faut répondre sont répertoriées ci-après:

- Quels sont les buts visés et quel est leur ordre de priorité?
- Comment les buts et les priorités sont-ils définis? Les parties prenantes ont-elles été mises à contribution/consultées avant leur formulation?
- Quels sont les changements nécessaires, le cas échéant, dans la structure de la fonction publique pour mettre en œuvre les réformes? Quels sont les changements complémentaires nécessaires, le cas échéant, dans le cadre légal et réglementaire?
- Quelles sont les ressources, financières et humaines, nécessaires et où seront-elles obtenues?

3.3 Questions de politique générale dans la réforme des services publics¹⁷

La réforme des services publics devrait être guidée par les principes suivants: obligation pour les pouvoirs publics de rendre des comptes, objectivité et impartialité, neutralité politique de la fonction publique et des fonctionnaires. Le gouvernement devrait énoncer des principes clairs et des stratégies efficaces pour réformer les services publics et adopter une approche cohérente et coordonnée de l'amélioration, la modernisation et la fourniture de services publics à valeur ajoutée par la voie du partenariat social.

Durant le processus de réforme, de préférence au moment de sa conceptualisation, il est utile de discuter des questions suivantes:

- 1) Quels ont été le rôle et la contribution des travailleurs et des employeurs au processus de réforme, en ce qui concerne tant la formulation des objectifs que la mise en œuvre?
- 2) Quelles seraient les conséquences des réformes pour les travailleurs et les employeurs?
- 3) Les coûts sociaux et économiques des réformes ont-ils été évalués?
- 4) Quelle est la justification sous-jacente de la fourniture des services par le secteur public?
 - absence d'autre solution, de sources compétitives de fourniture extérieure;
 - permanence, qualité et fiabilité de la fourniture des services;
 - intégrité, impartialité et indépendance;
 - confidentialité, sécurité et sensibilité politique;
 - égalité de traitement, ou
 - priorité de l'intérêt public?
- 5) Si les services publics doivent être fournis par le secteur privé, les réformes garantissent-elles l'égalité des conditions de fonctionnement entre fournisseurs publics et privés de services publics?

¹⁷ Adapté de Perspectives (2001).

- 6) Est-il possible pour des organisations à but lucratif de maintenir la culture de l'égalité de traitement, de la fiabilité de la fourniture des services et de la priorité de l'intérêt public qui prévaut dans la fonction publique?
- 7) Quelles mesures, le cas échéant, faut-il mettre en place pour garantir que la recherche de l'efficacité et du profit ne porte pas atteinte à la culture propre à la fonction publique?
- 8) Peut-on tirer des enseignements de l'expérience de la mise à contribution du secteur privé dans les services publics dans d'autres pays?
- 9) Les opinions, motivations et attitudes des fonctionnaires diffèrent-elles de celles des travailleurs du secteur privé? Comment ces différences, si elles existent, ont-elles une incidence sur la fourniture des services publics?
- 10) Quel est le type de responsabilisation le plus efficace pour garantir l'efficacité des services publics?
- 11) Les nouveaux modèles de fourniture de services publics (par ex. les partenariats entre le secteur privé et le secteur public) exigent-ils de nouvelles formes de responsabilisation?
- 12) Quelles sont les mesures qui devraient être mises en place pour garantir une meilleure responsabilisation dans le cadre de partenariats entre le secteur privé et le secteur public?
- 13) Les exigences en matière de confidentialité des données commerciales menacent-elles la responsabilisation dans les services publics lorsque le secteur privé est mis à contribution?
- 14) Le programme gouvernemental de réforme des services publics est-il suffisamment axé sur les utilisateurs et les consommateurs de ces services? Comment la position de ces derniers peut-elle être renforcée?

3.4 Questions relatives à la gestion des ressources humaines

Les questions concernant le développement des ressources humaines occupent le centre du débat dans le contexte de la réforme des services publics si l'on veut que les réformes produisent les résultats escomptés au plan de l'efficacité et de l'amélioration de la fourniture des services. Parmi les questions clés qui peuvent être traitées dans le cadre du dialogue social, citons les suivantes:

- Quelles sont les compétences qui deviendront inutiles? Quelles sont celles qui demeureront pertinentes? Quelles sont les nouvelles compétences qui seront nécessaires?
- Qui (à quels niveaux et combien) a) perdra son emploi? b) conservera son emploi? c) aura besoin d'une reconversion et d'une réaffectation?
- Comment répondra-t-on aux préoccupations des personnes touchées en ce qui concerne les emplois, le revenu et la sécurité sociale?
- Quels sont les mécanismes nécessaires pour maintenir et développer les compétences et les capacités des employés?
- Comment les besoins en matière de formation sont-ils définis et comment y satisfait-on?
- Quelle incidence les réformes auront-elles sur la représentation syndicale et la négociation collective?
- Comment se situeront les conditions relatives de rémunération et de travail des employés dans la fonction publique par rapport à celles de leurs homologues du secteur privé après les réformes?

3.5 Questions concernant la mise en œuvre et la surveillance

Dans les économies en développement hiérarchisées, le processus de planification n'est pas adapté à la solution des questions de mise en œuvre. Pour que les réformes des services publics donnent de bons résultats, il faut que le dialogue social soit axé sur ces questions:

- Que voulons-nous surveiller?
- Pourquoi voulons-nous surveiller ce que nous voulons surveiller? Existe-t-il une stratégie en ce qui concerne la mise en œuvre et l'examen nécessaires?
- Comment proposons-nous de surveiller? Comment communiquons-nous (diffusion des informations et obtention des informations en retour)?
- Quels sont les mécanismes en place pour que le partage de l'information et la communication dans les deux sens soient efficaces?
- Comment surmontera-t-on un éventuel manque de ressources ou de résultats?
- Comment répondra-t-on aux besoins en matière d'indemnisation et de formation des employés touchés par les mesures?
- Comment la durabilité de telle ou telle mesure de réforme peut-elle être évaluée?
- Quel est le niveau de durabilité? Peut-il être relevé?
- Qui fera partie du mécanisme de surveillance?
- À quelle fréquence la surveillance sera-t-elle exercée?

3.6 Exercices d'examen

Les exercices ci-après peuvent former la base de discussions dans le cadre d'ateliers de formation et devraient être accomplis lorsqu'on formule ou qu'on évalue le dialogue social dans la réforme des services publics:

- a) Examinez le contexte du dialogue social et dressez la liste des conditions préalables à un dialogue social effectif.
- b) Analysez/examinez le programme– objectifs et contenu – des réformes des services publics et examinez les buts et sujets de préoccupation (ou questions) du point de vue des différentes parties prenantes (gouvernement/employeur, fonctionnaires et leurs organisations, utilisateurs/groupes d'utilisateurs, etc.).
- c) Proposez d'autres moyens possibles pour atteindre les buts et résultats qui répondront aux attentes de toutes les parties prenantes.
- d) Identifiez les principes/procédures pour résoudre les problèmes/répondre aux doléances des parties prenantes dans le processus de réforme.
- e) Analysez les meilleures pratiques exposées dans le *Guide pratique* et faites état des éventuelles autres expériences que vous connaissez bien. Répertoirez les facteurs clés contribuant à l'efficacité du dialogue social et examinez leur pertinence dans le contexte de votre pays. Examinez la possibilité de les reproduire, en procédant aux adaptations nécessaires, dans votre pays.
- f) Étudiez les dispositions concrètes et listes de contrôle exposées dans le Guide et discutez de chacune des questions séparément, en adoptant les différents points de vue des diverses parties prenantes.
- g) Étudiez les conventions de l'OIT pertinentes figurant en annexe. Dressez la liste des dispositions que doivent prendre le gouvernement/employeur et le travailleur pour établir: i) des mécanismes de consultation efficaces, et ii) d'autres mesures pour promouvoir le dialogue social afin d'améliorer la fourniture des services publics.

Annexe: **Extraits de certaines normes internationales du travail**

On trouvera ci-après des extraits des normes internationales du travail pertinentes concernant le dialogue social, en particulier celles qui visent plus directement la fonction publique:

Convention n° 87

Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 (convention concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical).

Partie I. Liberté syndicale

Article 2

Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.

Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice légal.

Article 4

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative.

Article 5

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.

Article 6

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus s'appliquent aux fédérations et aux confédérations des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Article 7

L'acquisition de la personnalité juridique par les organisations de travailleurs et d'employeurs, leurs fédérations et confédérations, ne peut être subordonnée à des conditions de nature à mettre en cause l'application des dispositions des articles 2, 3 et 4 ci-dessus.

Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention.

Article 9

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Partie II. Protection du droit syndical

Article 11

Tout membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical.

Convention n° 98

Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective).

Article 1

1. Les travailleurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:

a) subordonner l'emploi d'un travailleur à la condition qu'il ne s'affilie pas à un syndicat ou cesse de faire partie d'un syndicat;

b) congédier un travailleur ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation syndicale ou de sa participation à des activités syndicales en dehors des heures de travail ou, avec le consentement de l'employeur, durant les heures de travail.

Article 2

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des unes à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

2. Sont notamment assimilées à des actes d'ingérence au sens du présent article des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

Article 3

Des organismes appropriés aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être institués pour assurer le respect du droit d'organisation défini par les articles précédents.

Article 4

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de

conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.

Article 5

1. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

2. Conformément aux principes établis par le paragraphe 8 de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, la ratification de cette convention par un Membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existants qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention.

Article 6

La présente convention ne traite pas de la situation des fonctionnaires publics et ne pourra, en aucune manière, être interprétée comme portant préjudice à leurs droits ou à leur statut.

Convention n° 135

Convention concernant les représentants des travailleurs, 1971 (convention concernant la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder).

Article 1

Les représentants des travailleurs dans l'entreprise doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale, ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur.

Article 2

1. Des facilités doivent être accordées, dans l'entreprise, aux représentants des travailleurs, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions.

2. À cet égard, il doit être tenu compte des caractéristiques du système de relations professionnelles prévalant dans le pays ainsi que des besoins, de l'importance et des possibilités de l'entreprise intéressée.

3. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'entreprise intéressée.

Article 3

Aux fins de la présente convention, les termes «représentants des travailleurs» désignent des personnes reconnues comme tels par la législation ou la pratique nationales, quelles qu'elles soient:

a) des représentants syndicaux, à savoir des représentants nommés ou élus par des syndicats ou par les membres des syndicats;

b) ou des représentants élus, à savoir des représentants librement élus par les travailleurs de l'entreprise, conformément aux dispositions de la législation nationale ou des conventions collectives, et dont les fonctions ne s'étendent pas à des activités qui sont reconnues, dans les pays intéressés, comme relevant des prérogatives exclusives des syndicats.

Article 4

La législation nationale, les conventions collectives, les sentences arbitrales ou les décisions judiciaires pourront déterminer le type ou les types de représentants des travailleurs qui doivent avoir droit à la protection et aux facilités visées par la présente convention.

Article 5

Lorsqu'une entreprise compte à la fois des représentants syndicaux et des représentants élus, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de représentants

élus ne puisse servir à affaiblir la situation des syndicats intéressés ou de leurs représentants, et pour encourager la coopération, sur toutes questions pertinentes, entre les représentants élus, d'une part, et les syndicats intéressés et leurs représentants, d'autre part.

Article 6

L'application des dispositions de la convention pourra être assurée par voie de législation nationale, de conventions collectives ou de toute autre manière qui serait conforme à la pratique nationale.

Convention n° 151

Convention sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978 (convention concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique).

Partie I: Champ d'application et définitions

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les personnes employées par les autorités publiques, dans la mesure où des dispositions plus favorables d'autres conventions internationales du travail ne leur sont pas applicables.

2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux agents de niveau élevé dont les fonctions sont normalement considérées comme ayant trait à la formulation des politiques à suivre ou à des tâches de direction ou aux agents dont les responsabilités ont un caractère hautement confidentiel sera déterminée par la législation nationale.

3. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux forces armées et à la police sera déterminée par la législation nationale.

Article 2

Aux fins de la présente convention, l'expression «agent public» désigne toute personne à laquelle s'applique cette convention conformément à son article 1.

Article 3

Aux fins de la présente convention, l'expression «organisation d'agents publics» désigne toute organisation, quelle que soit sa composition, ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des agents publics.

Partie II: Protection du droit d'organisation

Article 4

1. Les agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes de discrimination tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi.

2. Une telle protection doit notamment s'appliquer en ce qui concerne les actes ayant pour but de:

- a) subordonner l'emploi d'un agent public à la condition qu'il ne s'affilie pas à une organisation d'agents publics ou cesse de faire partie d'une telle organisation;
- b) congédier un agent public ou lui porter préjudice par tous autres moyens, en raison de son affiliation à une organisation d'agents publics ou de sa participation aux activités normales d'une telle organisation.

Article 5

1. Les organisations d'agents publics doivent jouir d'une complète indépendance à l'égard des autorités publiques.

2. Les organisations d'agents publics doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des autorités publiques dans leur formation, leur fonctionnement et leur administration.

3. Sont notamment assimilés aux actes d'ingérence, au sens du présent article, des mesures tendant à promouvoir la création d'organisations d'agents publics dominées par une autorité publique, ou à soutenir des organisations d'agents publics par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'une autorité publique.

Partie III: Facilités à accorder aux organisations d'agents publics

Article 6

1. Des facilités doivent être accordées aux représentants des organisations d'agents publics reconnues, de manière à leur permettre de remplir rapidement et efficacement leurs fonctions aussi bien pendant leurs heures de travail qu'en dehors de celles-ci.

2. L'octroi de telles facilités ne doit pas entraver le fonctionnement efficace de l'administration ou du service intéressé.

3. La nature et l'étendue de ces facilités doivent être déterminées conformément aux méthodes mentionnées dans l'article 7 de la présente convention ou par tous autres moyens appropriés.

Partie IV: Procédures de détermination des conditions d'emploi

Article 7

Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

Partie V: Règlement des différends

Article 8

Le règlement des différends survenant à propos de la détermination des conditions d'emploi sera recherché, d'une manière appropriée aux conditions nationales, par voie de négociation entre les parties ou par une procédure donnant des garanties d'indépendance et d'impartialité, telle que la médiation, la conciliation ou l'arbitrage, instituée de telle sorte qu'elle inspire la confiance des parties intéressées.

Partie VI: Droits civils et politiques

Article 9

Les agents publics doivent bénéficier, comme les autres travailleurs, des droits civils et politiques qui sont essentiels à l'exercice normal de la liberté syndicale, sous la seule réserve des obligations tenant à leur statut et à la nature des fonctions qu'ils exercent.

Convention n° 154

Convention sur la négociation collective, 1981 (convention concernant la promotion de la négociation collective)

Partie I: Champ d'application et définitions

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique.
2. La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliquent aux forces armées et à la police peut être déterminée par la législation ou la pratique nationales.
3. Pour ce qui concerne la fonction publique, des modalités particulières d'application de la présente convention peuvent être fixées par la législation ou la pratique nationales.

Article 2

Aux fins de la présente convention, le terme «négociation collective» s'applique à 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:

- a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou
- b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou
- c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs.

Article 3

1. Pour autant que la loi ou la pratique nationales reconnaissent l'existence de représentants des travailleurs tels qu'ils sont définis à l'article 3, alinéa b, de la convention concernant les représentants des travailleurs, 1971, la loi ou la pratique nationales peuvent déterminer dans quelle mesure le terme «négociation collective» devra également englober, aux fins de la présente convention, les négociations avec ces représentants.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1 ci-dessus, le terme «négociation collective» englobe également les négociations avec les représentants des travailleurs visés dans ce paragraphe, des mesures appropriées devront être prises, chaque fois qu'il y a lieu, pour garantir que la présence de ces représentants ne puisse servir à affaiblir la situation des organisations de travailleurs intéressées.

Partie II: Méthodes d'application

Article 4

Pour autant que l'application de la présente convention n'est pas assurée par voie de conventions collectives, par voie de sentences arbitrales ou de toute autre manière conforme à la pratique nationale, elle devra l'être par voie de législation nationale.

Partie III: Promotion de la négociation collective

Article 5

1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.
2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants:
 - a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;

b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b) et c) de l'article 2 de la présente convention;

c) que le développement des règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;

d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;

e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective.

Article 6

Les dispositions de cette convention ne font pas obstacle au fonctionnement de systèmes de relations professionnelles dans lesquels la négociation collective a lieu dans le cadre de mécanismes ou d'institutions de conciliation et/ou d'arbitrage auxquels les parties à la négociation collective participent volontairement.

Article 7

Les mesures prises par les autorités publiques pour encourager et promouvoir le développement de la négociation collective feront l'objet de consultations préalables et, chaque fois qu'il est possible, d'accords entre les pouvoirs publics et les organisations d'employeurs et de travailleurs.

Article 8

Les mesures prises en vue de promouvoir la négociation collective ne pourront être conçues ou appliquées de manière qu'elles entravent la liberté de négociation collective.

Bibliographie et lectures recommandées

Auer, Peter (éd.): *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies* (Genève, BIT, 2001).

Daza Pérez, José Luis: *Social Dialogue in the Public Service*, document de travail sur le dialogue social n° 11 (Genève, BIT, 2002).

De Meyer, Tim: «Collective Bargaining and Freedom of Association in Public Service», document présenté à la Conférence tripartite pour l'Asie-Pacifique sur la Déclaration, Jakarta, février 2002.

DSE, OIT et OMS: *Public Service Reforms and their Impact on Health Sector Personnel*, débats de la Table ronde, Berlin, 13-15 octobre 1999 (Berlin, Fondation allemande pour le développement international (DSE), 2000).

Fashoyin, Tayo: *Social Dialogue and Labour Market Performance in the Philippines*, document de travail sur le dialogue social n° 14 (Genève, BIT, 2003).

Kostner, Karl: *Social Dialogue in South Africa*, document de travail sur le dialogue social n° 5 (Genève, BIT, 2000).

Gernigon, Bernard, Odero, Alberto et Guido, Horacio: *Collective Bargaining: ILO Standards and Principles of the Supervisory Bodies* (Genève, BIT, 2000).

Hodges Aeberhard, Jane: *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*, document de travail sur le dialogue social n° 5 (Genève, BIT, 2001).

BIT: *Decent Work* (Genève, 1999).

BIT: *Globalisation and Change: Social Dialogue and Labour Market Adjustment in the Crisis-affected Countries of East Asia: Background* (Bangkok, BIT ROAP, 1999a).

BIT: *Guidelines on Social Dialogue in Public Emergency Services in a Changing Environment*, lignes directrices adoptées par la Réunion paritaire sur les services d'urgence publics, Genève, 27-31 janvier 2003.

BIT: site web IFP/DIALOGUE sur le «dialogue social», à l'adresse suivante:
www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/sd/index.htm, visité le 07.10.2004.

Ishikawa, Junko: *Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book* (Genève, BIT, 2003).

O'Donovan, Patricia: «The Case of Ireland», in *The Role of Civil Society in Promoting Decent Work: Lessons from Innovative Partnerships in Ireland, New Zealand and South Africa*, document d'information de l'Institut international d'études sociales DP/124/2000 (Genève, BIT, 2000).

Olsen, Torunn: *Best Practices in Social Dialogue: A Case Study of Norwegian Agency for Development and Co-operation*, document de travail sectoriel n° 191 (Genève, BIT, 2003).

Palast, Gregory, Oppenheim, Jerrold et McGregor, Theo: *Democratic Regulation: A Guide to Control of Privatised Public Services through Social Dialogue*, document de travail sectoriel n° 166 (Genève, BIT, 2000).

Paxton, Sally P: «Statement at the 27th World Congress of Public Services International», Ottawa, Canada, 2-6 septembre 2002.

Prospect¹⁸: «Public Administration Select Committee's Inquiry into Public Service Reform», mémorandum daté du 6 décembre 2001, Royaume-Uni.

PSCBC (Public Service Co-ordinating Bargaining Council): «Accord-cadre» issu du Sommet sur l'emploi dans la fonction publique, 29-31 janvier 2001, tenu à la University of the North – Pietersburg, Afrique du Sud, accessible à: www.sapu.org.za/agreements/pscbc.htm.

Association des services publics: «What is Partnership for Quality?» à l'adresse suivante: www.psa.org.nz.

Trebilcock, A. et al.: *Towards Social Dialogue: Tripartite Co-operation in National Economic and Social Policymaking* (Genève, BIT, 1994).

¹⁸ Prospect est un syndicat établi en janvier 2000 à la suite de la fusion entre deux syndicats au Royaume-Uni: l'Institution of Professionals, Managers and Specialists (IPMS) et l'Engineers' and Managers' Association (EMA).