



## ► Note d'orientation

Mai 2020

### Le rôle central du dialogue social pour faire face à la crise du COVID-19

#### Introduction

La pandémie de COVID-19 est meurtrière, met les systèmes de santé à rude épreuve et provoque de profonds bouleversements économiques et sociaux partout dans le monde.

Pour faire face à une crise si complexe et si lourde de conséquences pour tous, il faut mobiliser l'ensemble des acteurs de la société dans le cadre de l'action engagée par les gouvernements de concert avec les partenaires sociaux dans le monde du travail. Il faut instaurer un dialogue social tripartite et une coopération effectifs qui amènent les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs à entreprendre une évaluation complète des besoins dans tous les domaines (de la santé, social, économique) et à élaborer des stratégies et des politiques efficaces propres à atténuer les effets socio-économiques de la crise, à protéger les travailleurs et leurs familles, en particulier les plus vulnérables, de la perte d'emploi et de revenu et à prémunir les entreprises de la faillite. [La recommandation \(no 205\) sur l'emploi et le travail décent pour la paix et la résilience, 2017](#), demande que toutes les mesures de réponse à la crise soient élaborées ou promues par le biais d'un dialogue social associant les femmes au même titre que les hommes et invite les Membres à reconnaître le rôle essentiel des organisations d'employeurs et de travailleurs à cet égard, compte tenu de la convention (no 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et de la convention (no 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

Le dialogue social est un outil essentiel pour gérer efficacement des situations complexes, et ce pour au moins trois raisons. Premièrement, l'échange d'informations entre les mandants tripartites permet d'élaborer de meilleures politiques et stratégies de réponse à la crise et de redressement; deuxièmement,

le dialogue social renforce l'adhésion et la participation à ces politiques, et facilite de ce fait une mise en œuvre rapide et plus efficace; troisièmement, il contribue à instaurer la confiance nécessaire pour surmonter les divergences et renforcer la cohésion sociale et la résilience à un moment où les pays s'efforcent de reconstruire leur tissu économique et social à plus long terme.

#### Le dialogue social en temps de crise: quels enseignements avons-nous tirés des expériences passées?

Le dialogue social, fondé sur le respect de la liberté syndicale et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, a un rôle crucial à jouer dans l'élaboration des politiques de promotion de la justice sociale. Le dialogue social et le tripartisme sont indispensables à la démocratie et à la bonne gouvernance et peuvent être des facteurs de résilience économique et sociale, de compétitivité, de stabilité et de croissance et de développement inclusifs. Quelles que soient les circonstances, le dialogue social favorise la participation démocratique des personnes les plus directement concernées à l'élaboration des politiques. En temps de crise, cette participation est d'autant plus importante que les enjeux sont décisifs.

Malgré la nature unique de la pandémie de COVID-19, des parallèles avec des crises antérieures peuvent être établis en ce qui concerne le rôle du dialogue social dans la définition de réponses opportunes et ciblées visant à soutenir l'emploi et à favoriser le redressement de l'économie. La gestion de la crise financière de 2008-09 offre en particulier un éclairage utile. Dès le début de cette crise, le dialogue social s'est révélé être un outil

important pour gérer efficacement la crise dans de nombreux pays, tant au niveau macroéconomique que microéconomique. Au niveau macroéconomique, il a aidé les gouvernements à adopter, en consultation avec les partenaires sociaux, d'importants plans de relance qui ont contribué à protéger les emplois et les revenus des travailleurs, à promouvoir la durabilité des entreprises et à accélérer la reprise. Au niveau mésoéconomique, il a pu concourir à adapter les réponses à la situation particulière des différents secteurs. Au niveau microéconomique, il a permis aux employeurs et aux travailleurs ainsi qu'à leurs organisations respectives de négocier des solutions novatrices répondant aux besoins et aux défis particuliers existant dans les secteurs et les entreprises, ce qui a également favorisé l'acceptation et l'approbation de mesures de restructuration des entreprises parfois brutales. Au niveau international, l'OIT a adopté un Pacte mondial pour l'emploi en vue de faciliter une relance productive axée sur l'investissement, l'emploi et la protection sociale.

#### ► Encadré 1: Le Pacte mondial pour l'emploi pendant la Grande Récession

Le Pacte mondial pour l'emploi adopté en 2009 par la Conférence internationale du Travail fournit aux mandants tripartites de l'OIT des orientations sur la manière de gérer les conséquences de la crise. Il souligne le rôle du dialogue social pour asseoir la détermination des employeurs et des travailleurs à mener avec les gouvernements l'action commune requise pour surmonter la crise, assurer une reprise durable et susciter la confiance dans les résultats obtenus. Le pacte pose des jalons pour renforcer la cohésion sociale et accroître la solidarité en période de crise et d'après-crise.

Les enseignements suivants ont été tirés des crises passées:

- Les pays qui ont l'expérience du partenariat social et dont les institutions de dialogue social sont solides élaborent en général des réponses tripartites plus rapides et efficaces.
- Les gouvernements devraient associer les partenaires sociaux à l'élaboration de réponses à la crise le plus tôt possible.
- Les partenaires sociaux devraient prendre des initiatives pour informer rapidement les pouvoirs publics des préoccupations des acteurs du marché du travail au niveau local.
- S'ils en ont la volonté politique, les partenaires tripartites peuvent parvenir à un consensus sur les mesures ciblées nécessaires pour aider les travailleurs et les entreprises les plus durement touchées par la crise. Une situation de crise peut même être l'occasion d'améliorer des relations professionnelles conflictuelles.
- Au-delà de la réponse apportée aux conséquences immédiates de la crise, il faudrait aussi s'engager à continuer à accorder une attention prioritaire à la protection et à la promotion de l'emploi à plus long terme grâce à des entreprises durables et à des services publics de qualité, ainsi qu'à promouvoir le plein respect des normes du travail et du travail décent.
- Des organisations d'employeurs et de travailleurs libres, indépendantes, fortes et représentatives, la confiance entre les différents acteurs et le respect de l'autonomie des partenaires sociaux par le gouvernement constituent des préalables essentiels à un dialogue social effectif.
- S'il constitue un outil important pour surmonter les différences et construire le consensus, le dialogue social ne peut à lui seul résoudre tous les problèmes. Des politiques et des réglementations publiques efficaces ainsi qu'une marge de manœuvre budgétaire appropriée revêtent une importance particulière en temps de crise.

## Le dialogue social pour faire face à la pandémie de COVID-19: nouvelles pratiques

L'évaluation par l'OIT des réponses apportées par les pays à la crise du COVID-19 indique que le dialogue social a été mis à profit dès le début de la crise dans de nombreux pays.

Choisir le bon moment pour associer les partenaires sociaux. Dans de nombreux pays, les gouvernements ont associé les partenaires sociaux dès qu'ils ont commencé à envisager des mesures pour faire face à la crise et à ses conséquences (Allemagne, Maroc, République de Corée, Suisse). Certains gouvernements (par exemple en République de Corée) ont demandé l'appui des organisations d'employeurs et de travailleurs. Cela a facilité la mise en œuvre rapide des mesures d'urgence adoptées et a démontré qu'il était utile d'associer les partenaires sociaux à toutes les étapes de la réponse à la crise.

## ► Encadré 2: République de Corée

Dès le 6 mars 2020, le gouvernement et les partenaires sociaux ont publié une déclaration tripartite prévoyant des mesures visant à surmonter la crise du COVID-19 en préservant l'emploi, en protégeant les travailleurs les plus exposés au virus et en allégeant les charges fiscales pesant sur les petites entreprises. Cette déclaration a été complétée par un accord tripartite sur le secteur de la santé, signé le 19 mars. Cet accord recense les obligations dont doivent s'acquitter les travailleurs et les directions d'entreprise en vue de promouvoir la sécurité et la santé au travail ainsi que la sécurité des patients, d'endiguer la propagation du virus, de prévenir l'épuisement du personnel médical, d'améliorer le milieu de travail dans les établissements de soins et de préserver l'emploi dans ce secteur.

**Sources:** <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-fr/index.htm>

Conseil économique, social et du travail de la République de Corée: *Healthcare Sector Committee Agreed on COVID-19 Countermeasures*, lettre d'information, 26 mars 2020.

**Nature du dialogue social:** Le dialogue social peut prendre diverses formes, de l'échange d'informations et de consultations entre le gouvernement et les partenaires sociaux (Botswana, France, Maroc, Royaume-Uni, etc.) à l'adoption d'accords tripartites formels (Barbade, Danemark, Éthiopie, Suède, Tchéquie, territoire palestinien occupé, etc.). Compte tenu de la nécessité de maintenir une distanciation sociale, de nombreux pays ont instauré un dialogue «virtuel» en recourant à la vidéoconférence et aux outils informatiques (Espagne, France, Tchéquie, etc.). Certains pays ont mis en place des mécanismes tripartites chargés d'élaborer des réponses et d'assurer le suivi des décisions prises (Afrique du Sud, Belgique, Botswana, Pakistan, Suisse, etc.). En Suisse, faisant suite à une première réunion tripartite tenue le 5 mars 2020 entre le gouvernement fédéral et les partenaires sociaux, quatre groupes de travail tripartites se réunissent régulièrement, chacun traitant de questions particulières (légales, fiscales, sectorielles et du travail).

**Niveau et mode de représentation des gouvernements:** Dans certains pays (Espagne, Japon, Portugal, Serbie, etc.), outre le ministre du Travail, d'autres ministres, responsables de portefeuilles particuliers comme l'économie, le tourisme, les transports et les infrastructures, participent également aux consultations tripartites. Dans d'autres pays (Argentine, Espagne, France, République de Corée,

Tchéquie, Tunisie, etc.), les autorités prennent part au dialogue au plus haut niveau (président, chef du gouvernement, porte-parole du parlement). Cette pratique montre que les gouvernements accordent de l'importance au dialogue social et qu'ils ont conscience de la contribution des partenaires sociaux à l'action engagée par les pays pour contenir la pandémie de COVID-19 et limiter ses conséquences économiques et sociales.

## ► Encadré 3: Afrique du Sud

En Afrique du Sud, le Conseil national de développement économique et de la main-d'œuvre (NEDLAC) a tenu une réunion d'urgence avec le Président Ramaphosa en vue d'examiner les mesures à prendre au niveau national dans le domaine de l'emploi et du travail. Un mécanisme employeur-salarié d'aide temporaire (TERS19) a été institué dans le cadre du fonds d'assurance-chômage. Il prévoit notamment le versement, pour une durée maximale de trois mois, d'une indemnité plafonnée à 60 pour cent du salaire antérieur pour les travailleurs dont le contrat de travail a été suspendu, et considère le temps passé en quarantaine comme un congé de maladie.

En outre, une équipe tripartite spéciale de réponse à la crise du coronavirus a été créée en vue de prendre des mesures concernant: l'adaptation sur le lieu de travail (travail à domicile et télétravail, travail à horaires réduits et travail posté, adaptation à la hausse ou à la baisse des activités industrielles, recensement des possibilités nouvelles); le fonds d'indemnisation des travailleurs pour les congés de maladie et les congés spéciaux et le fonds d'assurance-chômage; l'aide aux entreprises en difficulté moyennant des dispositifs adaptés propres à éviter les abus éventuels; la lutte contre la stigmatisation et la discrimination des porteurs et malades possibles du COVID-19; le suivi de la situation macroéconomique et des réponses apportées; la poursuite des initiatives relatives aux transports publics (limitation des risques de transmission du virus) et à la sécurité alimentaire, notamment pour ce qui est des repas scolaires.

**Sources:** Ministère de la Santé de l'Afrique du Sud: <https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>

Ministère du Travail de l'Afrique du Sud: [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/202003/43161gen215.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202003/43161gen215.pdf)

Types de mesures adoptées dans le cadre du dialogue social: Les mesures adoptées dans le cadre du dialogue social concernent aussi bien les actions d'urgence visant à contenir le virus (allocation de ressources financières et humaines supplémentaires pour les systèmes de santé, etc.), que les congés parentaux pour s'occuper des enfants n'allant plus à l'école, la protection des emplois et des revenus des travailleurs (extension des mécanismes de chômage partiel, aide au revenu, réduction des horaires de travail, etc.) et l'aide aux entreprises (par exemple, subventions salariales, garanties de prêts et échéanciers souples pour le paiement des impôts et des contributions de sécurité sociale). Après consultation des partenaires sociaux, de nombreux gouvernements dans toutes les régions (Allemagne, Argentine, Azerbaïdjan, France, Italie, Portugal, République de Corée, Suède, Tunisie, etc.) ont annoncé l'adoption de plans de relance économique visant à atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise du COVID-19<sup>1</sup>.

Rôles des institutions nationales de dialogue social. Ces institutions sont très diverses et peuvent être formelles (par exemple, conseils économiques et sociaux, conseils nationaux de dialogue social, conseils consultatifs du travail) ou ad hoc. Elles rassemblent les partenaires tripartites au niveau national, c'est-à-dire les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs, et, parfois, lorsqu'il y a lieu, d'autres groupes de parties prenantes. Certaines de ces institutions ont examiné l'incidence et les conséquences réelles de la crise sur le monde du travail (Afrique du Sud, Botswana, Macédoine du Nord, Pays-Bas, République de Corée, République de Moldova, Serbie, Tchéquie, etc.). À Singapour, le Conseil national tripartite des salaires a tenu une réunion consacrée aux salaires dans le contexte de la flambée épidémique de COVID-19, tandis qu'au Pakistan, dans la province du Sindh, un mécanisme tripartite a été institué en vue de limiter les conséquences du COVID-19 sur les entreprises et la main-d'œuvre.

Dialogue bipartite entre les partenaires sociaux. Dans certains pays, les organisations d'employeurs et de travailleurs ont tenu des consultations bipartites, ce qui leur a permis de présenter au gouvernement des propositions pour examen urgent. Dans de nombreux cas, ces propositions portaient entre autres sur la nécessité de protéger les travailleurs les plus vulnérables (par exemple les travailleurs en congé de maladie ou en quarantaine, ou encore les travailleurs engagés dans des relations d'emploi précaires) et les entreprises les plus fragiles, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) (Espagne, Irlande, Maroc, Pays-Bas, etc.).

#### ► Encadré 4: Espagne

Les partenaires sociaux se sont réunis le 12 mars 2020 pour échanger sur la crise. Ils ont présenté des demandes communes au gouvernement et ont notamment recommandé que:

- les travailleurs en congé de maladie en raison du COVID-19 perçoivent 100 pour cent de leur salaire à compter du premier jour de congé et jusqu'à leur retour au travail;
- le gouvernement privilégie les mesures visant à soutenir les PME, qui sont les plus exposées aux conséquences économiques de la crise du COVID-19.

Sources: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200317/474233465315/gobierno-medidas-patronal-sindicatos-coronavirus.html>.

Lien entre dialogue social au niveau national et dialogue aux niveaux inférieurs. Les résultats du dialogue social au niveau national peuvent stimuler le dialogue et la négociation aux niveaux inférieurs, notamment aux niveaux des secteurs et des entreprises, comme cela a été le cas en Italie.

#### ► Encadré 5: Italie

Le 14 mars 2020, les partenaires sociaux et le gouvernement ont signé un protocole tripartite concernant les mesures à prendre pour lutter contre le COVID-19 et endiguer sa propagation sur le lieu de travail. Ce protocole sera mis en œuvre dans toutes les entreprises et sur tous les lieux de travail avec la participation des représentants des travailleurs.

Le protocole comporte 13 domaines d'action, relatifs notamment aux filets de sécurité sociale, aux modalités de travail intelligentes et aux mesures globales visant à maintenir l'activité économique tout en garantissant un milieu de travail sûr. Il invite en outre les partenaires sociaux à définir plus précisément les mesures à prendre dans ces domaines selon les secteurs. Les questions telles que les congés payés doivent être traitées dans le cadre de la négociation collective. Sur cette base et à la suite des

<sup>1</sup> Pour de plus amples informations, voir *Le COVID-19 et le monde du travail. Réponses politiques. S'appuyer sur le dialogue social pour trouver des solutions*, disponible à la page suivante: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-fr/index.htm>.

demandes formulées par les syndicats, les employeurs et les syndicats du secteur bancaire italien ont signé le 24 mars une nouvelle convention collective prévoyant l'adoption de mesures adaptées aux besoins des établissements bancaires et de leurs employés, notamment en ce qui concerne les horaires d'ouverture et les rendez-vous avec la clientèle. En outre, plusieurs entreprises et syndicats ont conclu des accords sur un certain nombre de mesures relatives entre autres à la fermeture temporaire d'usines et à la suspension de la production.

**Source:** ILO: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--fr/index.htm>

TUAC: <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/>

La fonction consultative des organisations de partenaires sociaux et leur rôle dans la recherche de consensus sont essentiels pour un dialogue social effectif. Les organisations d'employeurs et de travailleurs s'emploient activement à identifier les conséquences de la crise pour leurs membres en vue de mieux comprendre leurs préoccupations et leurs besoins, de les conseiller en ces moments décisifs, de peser sur les débats de fond relatifs à la crise du COVID-19 et de parvenir à un consensus lorsque cela est possible. Les questions de sécurité et de santé au travail, les modalités de congé payé, les plans de continuité des activités, les plans de réduction des effectifs, l'extension des prestations de chômage et de la protection sociale comptent parmi les principaux sujets sur lesquels se mobilisent les organisations d'employeurs et de travailleurs.

## Conclusions préliminaires

- Bien que la situation de chaque pays et de chaque secteur soit différente et qu'aucune forme de dialogue social ne puisse être universellement appliquée, le dialogue social, sous toutes ses formes et à tous les niveaux, est essentiel dans la période actuelle et le restera dans la période à venir.
- Il est crucial d'ouvrir le dialogue social le plus tôt possible pour en accroître l'impact. Il faut aussi associer les partenaires sociaux à toutes les étapes de la réponse à la crise, de l'évaluation initiale des

besoins à l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures.

- La crédibilité du processus est plus grande lorsque les plus hautes autorités participent au dialogue social tripartite avec les partenaires sociaux.
- Les partenaires sociaux ont une connaissance approfondie des besoins et des réalités des entreprises et des travailleurs, aussi leur participation active à la prise de décisions peut-elle conduire à l'adoption de mesures de prévention ciblées et efficaces qui aident les travailleurs et les entreprises à limiter la propagation du COVID-19 sur les lieux de travail, ainsi que de mesures de protection de l'emploi et d'aide aux entreprises.
- Les organisations de partenaires sociaux jouent en outre auprès des employeurs et des travailleurs un rôle crucial d'accompagnement et de conseil sur la meilleure manière de faire face à la crise et d'en atténuer les effets.
- Le dialogue social devrait porter en priorité sur les besoins de protection des travailleurs et des entreprises les plus vulnérables, conformément à l'engagement pris par les États membres de l'ONU de ne laisser personne de côté.
- La crise est l'occasion de surmonter les obstacles au dialogue social, les partenaires étant prêts à mettre de côté leurs divergences et à se concentrer sur les fondamentaux compte tenu de la gravité de la situation.
- Lorsqu'elles sont inactives, les institutions sociales peuvent être réactivées en vue de traiter des questions liées à la crise du COVID-19 et à ses conséquences.
- Les technologies modernes peuvent être utilisées pour faciliter les consultations virtuelles entre les gouvernements et les partenaires sociaux et ainsi éviter les risques sanitaires liés aux réunions en présentiel.
- Il conviendrait de veiller à éviter toute initiative susceptible de nuire à la confiance et à la cohésion établies entre les gouvernements et les partenaires sociaux au début de la crise.
- Il faudra sans doute donner suite aux mesures adoptées au niveau national dans le cadre du dialogue social en les complétant au moyen du dialogue bipartite et de la négociation collective au niveau sectoriel et dans les entreprises afin de mieux répondre aux besoins de secteurs ou d'entreprises spécifiques.

## Contact

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

E: [governance@ilo.org](mailto:governance@ilo.org)  
[ilo.org](http://ilo.org)