

# LA PERTINENCE DU DIALOGUE SOCIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT AU GHANA

Labour Research and Policy Institute  
Ghana TUC

## INDEX

<b>Avant-propos</b> .....	4
<b>1.1 Introduction</b> .....	5
<b>1.2 Établissement et institutionnalisation du dialogue social au Ghana</b> .....	7
<b>1.3 Niveaux et modalités du dialogue social au Ghana</b> .....	9
<i>Dialogue social tripartite national</i> .....	9
<i>Dialogue social bipartite national</i> .....	10
<i>Dialogue social au niveau de l'entreprise</i> .....	11
<i>Dialogue multi parties-prenantes</i> .....	13
<i>Manifestations et contestations dans le dialogue</i> .....	15
<b>1.4 Rôle et incidence du dialogue social dans les politiques de développement au Ghana</b> .....	17
<b>1.5 Conclusions et recommandations</b> .....	21
<b>Références</b> .....	23

Cette publication a été réalisée à l'aide de contributions du Réseau syndical de coopération au développement (RSCD/CSI), avec le soutien du Partenariat OSC pour une coopération efficace au service du développement (PCED). Elle a été rédigée par Prince Asafu-Adjaye du Labour Research and Policy Institute du Ghana TUC.

Cette publication est disponible en ligne à : [www.ituc-csi.org/social-dialogue-development](http://www.ituc-csi.org/social-dialogue-development)

## Acronymes

GAI	Ghana Association of Industries
OSC	Organisations de la société civile
FEC	Facilité élargie de crédit
GEA	Ghana Employers' Association
GLSS 6	Ghana Living Standards Survey, Round 6
GMWU	Ghana Mine Workers' Union
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy
GSS	Ghana Statistical Service
OIT	Organisation internationale du travail
FMI	Fonds monétaire international
JSNC	Joint Standing Negotiating Committee
NEP	National Employment Policy
NHIA	National Health Insurance Authority
NLC	National Labour Commission
NPRA	National Pensions Regulatory Authority
NTC	National Tripartite Committee
PIAC	Public Interest and Accountability Committee
PURC	Public Utilities Regulatory Commission
SNCs	Standing Negotiating Committees
SSNIT	Social Security and National Insurance Trust
SSPP	Single Spine Pay Policy
TUC	Trades Union Congress (Ghana)

## Avant-propos

Le contenu de ce rapport et ses conclusions reflètent le rôle et la valeur du dialogue social au Ghana et portent principalement sur la période entre 2000 et 2015. Il est, cependant, important de noter que le dialogue social, à l’instar de toute autre forme de dialogue, peut être rompu à tout moment et le progrès accompli au fil des années est susceptible d’évoluer dû à un changement dans le gouvernement ou les attitudes des acteurs concernés. Cette étude doit donc être envisagée dans son contexte spécifique comme un instantané de ce que le dialogue social est à même d’accomplir grâce à la bonne volonté de ses acteurs. La meilleure façon de garantir que le dialogue social contribue au développement est de l’institutionnaliser, et même dans ce cas-là il n’est pas exempt d’obstacles.

## 1.1 Introduction

Le dialogue social, c'est-à-dire les échanges, consultations, discussions et négociations entre partenaires sociaux sur les politiques économiques et sociales et d'autres enjeux d'intérêt commun, est relativement bien établi au Ghana. Un cadre et des normes juridiques et institutionnels élaborés sont en place pour le dialogue social tripartite et bipartite entre le gouvernement, l'association des employeurs et les syndicats. D'autre part, des espaces de dialogue multi parties-prenantes permettent aux organisations de la société civile (OSC) et autres groupes d'intérêts dans le pays de participer aux processus de dialogue nationaux sur le développement. Le dialogue social et le dialogue social multi parties-prenantes au Ghana interviennent à de multiples niveaux, sous forme structurée ou ad hoc.

Les partenaires sociaux, les OSC et autres groupes d'intérêts au Ghana ont été activement engagés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, programmes et législations nationales. Ceci a engendré des résultats de développement positifs et inclusifs aux plans économique, social et politique. Le dialogue social et les consultations multi parties-prenantes, y compris les auditions publiques, ont caractérisé la formulation du budget national annuel et des politiques économiques à moyen terme, ainsi que d'autres politiques socioéconomiques sectorielles au Ghana. Les processus de consultation ont permis au public de soumettre des memoranda aux auditions publiques et autres réunions consultatives. Le dialogue social est donc largement intégré dans les structures de gouvernance des institutions publiques au Ghana. Au niveau d'entreprise, les syndicats ont utilisé les structures de dialogue social, y compris l'espace de négociation collective, pour améliorer les conditions d'emploi et de travail des travailleurs.

Le présent document analyse la pertinence du dialogue social pour le développement au Ghana. Il évalue plus particulièrement l'influence qu'ont le dialogue social, le dialogue multi parties-prenantes et d'autres formes de dialogue social sur les politiques et la législation en matière de développement au Ghana.

Les analyses présentées dans ce rapport se basent sur des sources d'informations à la fois primaires et secondaires. Les données primaires ont été collectées à travers des

questionnaires et des entrevues en personne et téléphoniques avec des représentants de partenaires sociaux et d'OSC au Ghana. Les participants à l'étude incluent : Le directeur principal du ministère du Travail, le directeur des relations professionnelles auprès de la Ghana Employers' Association (GEA) et le responsable de l'organisation et des relations professionnelles auprès du Trades Unions Congress TUC (Ghana). Les autres participants ont inclus le secrétaire du TUC (Ghana) chargé de la région orientale et les principaux responsables des OSC suivantes réparties aux quatre coins du pays ; PWYP, ISODEC, Social Support Foundation, Civil Society Coalition on Land, WACCAM et Friends of the Nation. Les données primaires ont été complétées à l'aide de données secondaires obtenues à partir de documents publiés et de données issues de la sixième Enquête sur le niveau de vie au Ghana (Ghana Living Standards Survey, GLSS 6).

## 1.2 Établissement et institutionnalisation du dialogue social au Ghana

Le dialogue social est profondément ancré dans l'histoire du Ghana et précède l'accession du pays à son indépendance. La nature et les fonctions du dialogue social, en particulier la relation entre les partenaires sociaux et les espaces de dialogue social, ont dans la plupart des cas été influencés par les priorités politiques et économiques du moment. Au fil de l'histoire, alors que la démocratie pluraliste a favorisé des espaces de dialogue social élargi, les dictatures militaires ont étouffé le dialogue social dans le pays. Aussi, la relation entre les partenaires sociaux a-t-elle eu tendance à osciller entre l'adversité et l'entente, au gré des différents régimes politiques et économiques.

Du début du 20<sup>e</sup> siècle jusqu'à l'indépendance, en 1957, le dialogue social était largement marqué par l'adversité, cependant que les travailleurs s'organisaient pour protester contre leurs piètres conditions de travail, avant de rejoindre le mouvement de lutte pour l'indépendance. *Britwum* (2007) et *Obeng-Fosu* (2007) documentent des actions collectives importantes des travailleurs ainsi que des faits marquants du militantisme ouvrier dans les années 1919, 1921, 1925 et 1930. Les luttes syndicales et ouvrières pour les droits et les intérêts se mêlaient aux luttes politiques nationalistes pour l'indépendance. Cette dynamique a été déterminante pour la relation entre les syndicats et le gouvernement qui a immédiatement suivi l'indépendance, de même que pour les régimes politiques qui ont occupé le pouvoir dans le pays par la suite.

Immédiatement après l'indépendance en 1957, la nature du dialogue social et des relations entre les partenaires sociaux s'est considérablement transformée. Pendant la première décennie de l'indépendance, le dialogue social dans le pays s'était caractérisé par la coopération entre le gouvernement et le TUC (Ghana). Subséquemment, les procédés, l'intensité et l'importance accordée au dialogue social ont varié. Au fil du temps, les rapports et les engagements entre le TUC (Ghana) et les gouvernements successifs ont été influencés par les orientations politiques et économiques des différents gouvernements (*Britwum*, 2007).

L'actuel cadre législatif et institutionnel pour le dialogue social au Ghana est défini par la

Constitution de 1992, la loi du travail (Loi 651) et d'autres pratiques établies comme les consultations *ad hoc*. Les conventions internationales, y compris certaines des conventions et recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT) ont également influencé le dialogue social dans le pays. Le Ghana a ratifié la convention sur la consultation tripartite (C144) et la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (C87).

La constitution du Ghana prévoit des garanties pour la participation effective aux processus de développement, y inclus le droit de former des associations pour la promotion et la protection des droits dans le cadre du processus de développement (CEPIL, 2008). La loi sur le travail (Loi 651) garantit le droit des travailleurs et des employeurs à former des syndicats et des associations respectivement, pour la promotion et la protection de leurs intérêts, et établit des institutions chargées de veiller au bon cours du dialogue social dans le pays.

Le Comité tripartite national (*National Tripartite Committee, NTC*) et les Comités permanents de négociation (*Standing Negotiating Committees, SNC*) ou Comités permanents conjoints de négociation (*Joint Standing Negotiating Committee, JSNC*) figurent parmi les principales structures de dialogue social aux niveaux national et d'entreprise, respectivement. Les autres institutions et structures clés pour le dialogue social au Ghana incluent le Département du travail (*Labour Department*), la Commission nationale du travail (*National Labour Commission, NLC*), les syndicats, sous l'égide du Trades Union Congress (Ghana), et les employeurs représentés par la *Ghana Employers' Association*. Celles-ci ont majoritairement été centrées sur les relations professionnelles au niveau national et d'entreprise.

Au Ghana, les OSC et autres groupes d'intérêt sont largement exclus des structures de dialogue susmentionnées. Toutefois, les OSC, les groupes de réflexion politiques et autres autorités et hiérarchies traditionnelles ont participé aux dialogues sur le développement au Ghana, par le biais de mécanismes *ad hoc* comme les auditions et les consultations publiques. Le système politique décentralisé du pays permet aussi aux citoyens d'influencer les décisions à travers leurs délégués aux assemblées locales.



### 1.3 Niveaux et modalités du dialogue social au Ghana

Le dialogue social au Ghana est principalement tripartite et bipartite. Néanmoins, comme il a été signalé plus haut, le dialogue multi parties-prenantes est, lui aussi, pratiqué. Les dialogues ont lieu à de multiples niveaux et notamment aux niveaux national, sous-national, de branche et d'entreprise. Les consultations, débats et négociations entre partenaires sociaux au Ghana sont soit structurées et prévisibles, soit *ad hoc*. L'ordre du jour du dialogue social dans le pays varie largement. Il couvre les politiques et programmes économiques et sociaux nationaux, la législation, de même que les salaires et les conditions de travail. Alors que dans certains cas comme, par exemple, les dialogues consultatifs, les résultats du dialogue social ne sont pas contraignants ou légalement exécutoires, ils le sont dans d'autres, notamment dans le cas de la négociation collective. Et tandis que le dialogue social tripartite et bipartite traditionnel est appuyé par la loi, le dialogue multi parties-prenantes et autres engagements OSC est dépourvu d'une assise juridique adéquate.

#### *Dialogue social tripartite national*

Les consultations tripartites sous leur forme actuelle au Ghana ont vu le jour en 1972 (*Baah & Akrosu, 2007*). À l'heure actuelle, le dialogue social tripartite dans le pays est établi en vertu de la loi sur le travail (*Labour Act*), à travers le Comité tripartite national (NTC) chargé, entre autres, de déterminer le salaire minimum journalier national, de donner des conseils sur les questions de l'emploi et du marché du travail et de mener des consultations avec les partenaires du marché du travail sur des enjeux d'importance sociale et économique.

*Alby et. al. (2005)* font valoir que dans la majeure partie du continent africain, la coopération tripartite est définie par de meilleures relations de travail, une croissance de la productivité et le renforcement du consensus entre les partenaires sociaux sur les enjeux socioéconomiques. Conformément à ce que soutiennent *Alby et. al. (2005)*, les consultations tripartites au Ghana ont considérablement amélioré les relations entre les partenaires sociaux. Au cours des quinze dernières années, les négociations du NTC ont donné lieu à une augmentation notable du salaire minimum journalier national de GHC0,42 (0,11 USD) en 2000 à GHC7.00 (1,74 USD), soit une augmentation de plus de 1500%.

Cependant, c'est dans une moindre mesure que la recherche de consensus sur les questions socioéconomiques et l'augmentation de la productivité peut être attribuée aux consultations tripartites au Ghana. En effet, le NTC s'est, au fil des années, concentré quasi-exclusivement sur la détermination des salaires minimums, alors que les efforts consentis envers d'autres domaines de son mandat ont été fort limités. Un responsable syndical a laissé entendre que :

*La portée de son action [celle du Comité tripartite national] est extrêmement restreinte... car au-delà de la détermination du salaire minimum et des questions salariales, il ne [s'étend pas sur d'autres enjeux]. Je suis d'avis que le comité tripartite devrait aller au-delà de ces questions pour inclure des débats politiques majeurs sur l'économie, la création d'emploi et tout un tas d'autres domaines...malheureusement, ce n'est pas le cas.*

D'autre part, bien que la législation du travail prévoit que des sous-comités NTC puissent être constitués au niveau régional et de district, le dialogue social tripartite au Ghana demeure fortement centralisé au niveau national. Un participant à l'étude provenant de la région orientale du Ghana a déploré que « pour ce qui a trait au tripartisme, on ne l'a plus au niveau des régions... le tripartisme est concentré à Accra ». Et ce malgré la nécessité et les bienfaits potentiels du dialogue social à l'échelle des régions et des districts.

#### *Dialogue social bipartite national*

Au-delà du dialogue tripartite mentionné ci-dessus, le dialogue social bipartite consistant dans des consultations et des discussions entre deux des partenaires sociaux est également établi dans le pays. Selon *Twerefou* (2014), le TUC (Ghana) et la GEA ont développé une relation bipartite à travers des réunions régulières où ont lieu des débats sur des thématiques d'intérêt mutuel. Le dialogue social bipartite national au Ghana se déroule habituellement sous forme de consultations, ad hoc, volontaires et porte plus particulièrement sur les intérêts mutuels économiques et sociaux.

Parmi ses aspects positifs, le dialogue social bipartite au Ghana a favorisé une entente commune et une coopération mutuelle entre les partenaires sociaux dans le pays. Il génère aussi des effets phares pour le dialogue social à différents niveaux, c.-à-d. au niveau des entreprises, des branches, des régions et des districts. Pour reprendre les propos d'un

participant à l'étude :

*Le [dialogue social bipartite] est une sorte d'arrangement volontaire entre les employeurs et les syndicats [les partenaires] pour combler l'écart entre eux sur certaines questions avant qu'ils ne portent celles-ci à l'étape suivante, à savoir celles des négociations tripartites. C'est utile car cela nous permet d'assurer que nous ne nous trouvons pas aux antipodes, que l'écart entre nous est surmontable et que nous sommes en mesure d'atteindre un consensus relativement vite.*

En 2011, une rencontre a eu lieu entre le TUC (Ghana) et l'équipe de gestion économique du gouvernement, dirigée par le vice-président du Ghana, pour discuter des suggestions du mouvement syndical afférentes au budget annuel et à la politique économique. Le mouvement syndical a préconisé une transition du ciblage de l'inflation vers des politiques économiques ciblées sur l'emploi, l'investissement accru dans les institutions du marché du travail et une meilleure protection sociale. Bien que le ciblage de l'inflation continue de guider les politiques économiques, certaines améliorations ont été apportées quant à la couverture de la protection sociale au niveau du pays.

Nonobstant son importance, le dialogue social bipartite national est consultatif et dépourvu d'une assise juridique adéquate, alors que ses résultats ne sont généralement pas contraignants, ni légalement exécutoires. Partant, les partenaires sociaux pourraient agir contrairement aux consultations et discussions. Un participant à l'étude a déploré que :

*Ils [les dialogues sociaux] sont, dans certains cas, consultatifs et dépourvus d'un engagement auquel les personnes puissent être tenues. Donc même si on a le droit de parler, le politicien, lui, a le droit d'agir à sa guise. Une possibilité est créée pour permettre aux gens de s'exprimer, sans toutefois pouvoir faire tenir aux gens leurs obligations par rapport à ce qui a été débattu.*

Et comme dans le cas du tripartisme, ce dialogue est confiné, tant en termes des modalités que de sa portée, au gouvernement, à l'association des employeurs et aux syndicats.

#### *Dialogue social au niveau de l'entreprise*

Le dialogue social au niveau de l'entreprise est probablement l'une des formes les plus établies de dialogue social au Ghana ; spécifiquement, la négociation collective est la forme

la plus importante de dialogue social pour les travailleurs. Le dialogue bipartite au niveau de l'entreprise détermine les salaires, les conditions de travail et l'organisation du travail. Des structures de dialogue social comme le SNC et le JSNC, les comités disciplinaires et les comités pour la santé et la sécurité professionnelles sont en place au niveau des entreprises et s'occupent d'un éventail de questions. Alors que certaines de ces structures sont ad hoc, d'autres sont permanentes et établies en vertu de la législation.

Un cadre juridique et institutionnel élaboré est en place pour garantir la bonne marche du dialogue social à l'échelon d'entreprise. Le Ghana a ratifié la Convention 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, alors que la constitution nationale et la loi du travail garantissent le dialogue social au niveau de l'entreprise. L'article 21 de la Constitution du Ghana de 1992 garantit « *la liberté d'association, qui inclut la liberté de former des syndicats ou autres associations nationales et internationales ou d'y adhérer pour la protection de leurs intérêts* ». Des institutions chargées des relations professionnelles telles que le Département du travail et le NLC ont également été mises sur pied pour promouvoir le dialogue social au niveau de l'entreprise.

Ce nonobstant, le dialogue social au niveau des entreprises n'est pas répandu au Ghana. Ceci est dû, dans une grande mesure, à la faible densité syndicale dans le pays. Selon l'enquête GLSS 6 (*Ghana Living Standards Survey Round 6*) sur le niveau de vie, en 2012-2013, seulement 29% des travailleurs étaient employés dans des entreprises syndicalisées.

Les syndicats ghanéens ont utilisé l'espace de négociation collective pour promouvoir les droits garantis par la loi, établir des prestations non statutaires et promouvoir les intérêts des travailleurs. D'autres droits ont également été acquis à travers le processus de négociation collective. *Pillinger* (2011) souligne le rôle important joué par les syndicats envers l'amélioration des salaires des travailleurs de la santé au Ghana. Les données collectées dans le rapport GLSS 6 mettent en exergue une disparité marquée dans les revenus moyens, l'accès aux prestations tant statutaires que non statutaires, la satisfaction au travail et la sécurité de l'emploi dans les établissements syndicalisés, comparé aux revenus moyens dans des entreprises non syndicalisées.

En plus d'améliorer les salaires et les conditions de travail, le dialogue social au niveau de l'entreprise a favorisé une entente commune et le respect mutuel entre les travailleurs et leurs employeurs. Ce qui a eu pour effet d'améliorer les relations entre les partenaires sociaux et a contribué à un climat de relations professionnelles positives dans le pays. Un représentant de la GEA qui a participé à l'étude a déclaré :

*Au niveau de l'entreprise, le dialogue social a grandement contribué à combler l'écart, à dissiper la suspicion entre les parties ; à présent, il y a du respect, il y a de la confiance et cela a aussi contribué à augmenter la participation des travailleurs à la prise de décision. Donc dans le cas de décisions qui les affectent, ils ont toujours la possibilité de contribuer. Cela a, de fait, encouragé la consultation conjointe. Le côté arbitraire du patronat s'est aussi apaisé.*

Par ailleurs, le dialogue social au niveau de l'entreprise au Ghana ouvre des espaces où les travailleurs peuvent influencer l'organisation du travail et la gestion de leur entreprise. Spécifiquement, cela se manifeste sous forme de l'engagement des travailleurs et de leurs syndicats dans la gestion de conflits et de différends, ainsi que dans la prise de décision relative à l'organisation du travail au niveau de l'entreprise. D'après le directeur principal du ministère du Travail, « *Au niveau de l'entreprise, les syndicats et les travailleurs jouent divers rôles dans la gestion des institutions [et] en ce qui concerne le règlement de différends, cela se fait par le biais du dialogue social.*

#### *Dialogue multi parties-prenantes*

Depuis le retour à la démocratie pluraliste en 1992, le dialogue multi parties-prenantes a caractérisé la formulation des politiques économiques et sociales et l'adoption des lois au Ghana. Bien que menés sur une base largement ad hoc, les dialogues multi parties-prenantes aux niveaux national, régional et de district ont engendré des consensus collectifs et partagés sur des enjeux nationaux critiques.

En réponse à des appels du TUC (Ghana) et d'autres OSC, en 2014, le gouvernement du Ghana a convoqué un forum économique national multi parties-prenantes dans l'objectif de promouvoir une entente et un consensus communs concernant les défis pour l'économie ghanéenne et comment les surmonter. Le forum a été préparé en collaboration avec le TUC

(Ghana) et l'Association des industries du Ghana (*Association of Ghana Industries, AGI*) et a réuni des parties prenantes du secteur public, du secteur privé, des OSC, des groupes de réflexion politique, des associations professionnelles, des leaders traditionnels, les services de sécurité, le service judiciaire, des groupes confessionnels, des personnalités clés ainsi que les médias. Le document final du forum intitulé *Consensus de Senchi* aurait influencé l'actuel programme de Facilité élargie de crédit (FEC)<sup>1</sup> entre le gouvernement du Ghana et le Fonds monétaire international (FMI).

Bien que le dialogue multi parties-prenantes se déroule en grande partie sur une base *ad hoc*, le processus budgétaire national annuel a institutionnalisé les engagements multi parties-prenantes à travers les sessions d'audience budgétaire. Celles-ci fournissent aux parties prenantes et autres groupes d'intérêt une tribune pour débattre en plénière les propositions des acteurs non-étatiques relatives au budget annuel et aux politiques économiques. À travers ces processus, les OSC et autres groupes d'intérêt sont parvenus à influencer les politiques économiques annuelles du gouvernement. Le ministère des Finances a incorporé une partie des propositions des OSC au budget 2015.

Le dialogue national multi parties-prenantes a encouragé un degré de coopération entre les OSC ghanéennes. Des coopérations *ad hoc* et des réseaux non structurés sont parfois créés pour répondre et remédier à certains problèmes relevant de l'intérêt national mutuel. Un exemple notable est la coopération des organisations de la société civile à travers la *Civil Society Platform on Oil and Gas – Ghana* (composée de plus de 100 membres issus d'OSC de tout le pays) sous le leadership du TUC (Ghana) dans le cadre de la campagne contre le retrait du *Public Interest and Accountability Committee (PIAC)*<sup>2</sup> du projet de loi sur la gestion des revenus pétroliers (*Petroleum Revenue Management Bill*). Jusqu'ici, les rapports du

---

<sup>1</sup> Accord entre le gouvernement du Ghana et le FMI pour le soutien à un programme de réforme économique sur le moyen terme (2015-2017).

<sup>2</sup> Le PIAC est composé de représentants de la société civile. Il fut établi par le Petroleum Revenue Management Act pour surveiller la conformité par le gouvernement et ses agences dans la gestion des revenus pétroliers au Ghana.

PIAC ont généré des discussions nationales sur l'utilisation des revenus pétroliers.

Nonobstant l'importance du dialogue multi parties-prenantes, le manque de structures et de procédures définies a restreint le dialogue multi parties-prenantes au Ghana. Selon *Dovlo* (2005), les résultats potentiels de mécanismes de dialogue social dépourvus de structures et procédures convenues sont limités. C'est ce qui explique en partie l'échec du dialogue multi parties-prenantes à atteindre certains résultats escomptés, du moins depuis la perspective des acteurs non étatiques.

Par ailleurs, le dialogue national multi parties-prenantes est restreint par des influences externes. Le TUC (Ghana) a critiqué l'influence des partenaires de développement dans l'établissement d'objectifs macroéconomiques et l'influence exercée par ces partenaires sur des enjeux nationaux importants, laissant peu de place à la participation publique (*Twerefou*, 2014). L'échec du dialogue multi parties-prenantes à influencer adéquatement les orientations de politique économique, tel qu'anticipé par les acteurs non étatiques, peut aussi s'expliquer par l'influence externe exercée sur ces politiques. De fait, les trois dernières décennies ont vu les IFI, comme le FMI et la Banque mondiale, exercer une influence notable sur la prise de décision en matière de politique économique au Ghana. Dans la plupart des cas, ces influences extérieures se sont avérées hermétiques aux idées et pressions à contre-courant provenant des acteurs non étatiques locaux. En 2003, le gouvernement ghanéen, à travers son état du budget et ses politiques économiques, a introduit des tarifs sur les importations de riz et de volaille aux fins de soutenir la production nationale de ces denrées. Toutefois, d'après *Aidoo* (2014), l'intervention du représentant local du FMI a entraîné la suspension de l'application des tarifs et l'abrogation subséquente de la loi, malgré son adoption par le parlement ghanéen.

### *Manifestations et contestations dans le dialogue*

Au Ghana, le dialogue se déroule habituellement sous forme de discussions, de négociations et de consultations. Les syndicats et autres OSC ont, toutefois, aussi recours à la contestation, aux manifestations et à d'autres voies comme les médias – à travers les conférences de presse et les communiqués - pour transmettre leurs préoccupations. Bien qu'elles ne constituent pas

des formes de dialogue au sens strict, ces approches ont été utilisées comme moyens pour amorcer le dialogue social ou soutenir un dialogue social en cours.

Dans certains cas, ces tactiques ont provoqué des réactions. En février 2014, le ministère des Finances a diffusé un communiqué de presse en réponse à une déclaration de presse du TUC sur l'état général de l'économie du Ghana. En 2014, les syndicats au Ghana, sous l'égide du TUC (Ghana), ont organisé l'une des plus grandes manifestations à l'échelle nationale pour protester contre la dégradation des conditions économiques et sociales au Ghana. Certains groupes communautaires ont aussi eu recours aux manifestations pour faire entendre leurs griefs. *Aidoo* (2014) documente certaines des manifestations qui ont eu lieu au Ghana depuis 2010 : la manifestation des habitants d'Agyemankwanta concernant les répercussions sanitaires d'une décharge et la manifestation menée par une partie des habitants d'Ashaiman concernant les conditions sociales précaires dans la municipalité. Outre les questions spécifiquement en rapport avec les communautés, des manifestations ont également été organisées à propos d'enjeux politiques, comme le registre électoral et la crise énergétique.

De façon importante, la dispense démocratique dans le pays a créé des espaces pour diverses formes de dialogue social, y compris les manifestations et les protestations. Les partenaires sociaux et autres groupes d'intérêt ont tiré parti de ces espaces pour exercer ou tenter d'exercer un degré d'influence sur les politiques de développement du Ghana. Cependant, comme il a été signalé auparavant, l'environnement socio-économique qui prévaut au Ghana a, lui aussi, influencé le dialogue social national.



## 1.4 Rôle et incidence du dialogue social dans les politiques de développement au Ghana

Comme il a été relevé plus haut, il n'est pas possible d'exagérer l'importance du dialogue social pour des résultats de développement économique et social inclusifs. Au Ghana, le dialogue social a influencé à des degrés divers la législation, les politiques et les résultats économiques et sociaux au niveau national, sous-national et d'entreprise.

Depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 1992, les processus législatifs ont été caractérisés par les débats et les consultations. En pratique, les propositions de loi soumises au parlement du Ghana sont dans la plupart des cas commanditées par le bras exécutif du gouvernement, cependant des opportunités, telles que des réunions consultatives aux échelons national et sous-national, se présentent pour des particuliers et des groupes d'intérêt de participer à une discussion avant qu'une loi ne soit adoptée. Normalement, selon *ACET* (2014), les comités parlementaires encouragent l'inclusion de mémorandums publics dans les propositions de loi et le parlement tient des auditions publiques lorsqu'un projet de loi est soumis à considération. Un participant à l'étude partageait cette opinion lorsqu'il a déclaré : « *Vous savez que le gouvernement est l'initiateur quand il s'agit de législation... Les autres partenaires sociaux appliquent leurs compétences à tout ce qui est en train d'être débattu. Et ils ont la possibilité de partager leurs avis sur les questions* ».

Au cours des dernières décennies, les processus d'examen constitutionnel au Ghana ont été caractérisés par des consultations et des discussions multi parties-prenantes nationales et sous-nationales extensives. La Loi du travail (Loi 651 de 2003) est décrite comme une loi négociée, dû au rôle actif qu'ont joué les partenaires sociaux en vue de son adoption. *Twerefou* (2014) mentionne les rôles significatifs joués par le TUC (Ghana) et la GEA envers la formulation et la mise en œuvre de la loi sur le travail. Selon *Dovlo* (2005), le processus d'élaboration de la loi sur le travail a constitué un excellent exemple de dialogue social dans la pratique. Les inquiétudes soulevées par les syndicats et les travailleurs ont conduit à l'adoption de la loi nationale sur les pensions 2008 (Loi 766), qui a réformé le régime des pensions au Ghana et introduit un programme de pension contributif à trois niveaux, aux fins

de rehausser le niveau des pensions dans le pays.

Outre la législation, les politiques socioéconomiques au Ghana ont également été influencées par le dialogue social. À l'instar de la législation, les politiques nationales émanent en grande partie du gouvernement mais les partenaires sociaux ont la possibilité d'y contribuer. *Twerefou* (2014) met en exergue l'importance du dialogue social pour la formulation de politiques économiques sur le moyen terme au Ghana, comme dans le cas de la *Ghana Poverty Reduction Strategy* (stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana ou GPRS). Le processus d'élaboration des politiques économiques sur le moyen terme au Ghana a été caractérisé par les consultations nationales et sous-nationales, de même que par les échanges et engagements avec les syndicats et autres groupes d'intérêt spécifiques.

Là encore, des consultations et des discussions extensives entre le gouvernement, les syndicats, l'association des employeurs et d'autres groupes d'intérêt ont contribué à la formulation de la Politique d'emploi nationale (NEP) nouvellement adoptée du Ghana. Environ 13 représentants de syndicats, de l'association des employeurs, d'institutions de recherche et des OSC ont participé à la consultation intersectorielle sur le NEP (voir document NEP, 2015). Des échanges similaires entre les parties prenantes ont eu lieu dans le cas de l'élaboration de la politique nationale pour la jeunesse. D'autre part, le dialogue social joue un rôle important envers l'élaboration de la politique nationale de protection sociale, qui est actuellement en cours de formulation.

Au Ghana, le dialogue social sur la politique publique a facilité un consensus entre les partenaires sociaux. Ceci s'est avéré utile pour la mise en œuvre des politiques. Un participant à l'étude a relevé : « *Les gens acceptent généralement les décisions de politique nationale car ils ont le sentiment d'avoir été contactés en bonne foi et que ce n'est pas une seule personne [qui a décidé des politiques], qu'il ne s'agit pas d'une décision imposée. Une fois que les partenaires sociaux tombent d'accord sur les politiques, cela soude la confiance dans le système.* » Les relations entre les partenaires sociaux ont donc aussi été renforcées grâce aux plateformes de dialogue social. *Twerefou* (2014) soutient qu'il y a eu une amélioration constante dans les relations professionnelles, résultant du rôle accru du

gouvernement, des employeurs et des syndicats en tant que partenaires sociaux. Ceci a engendré une meilleure acceptation et une plus forte appropriation générale de ces politiques.

En plus des politiques générales, les partenaires sociaux au Ghana ont dialogué sur des questions spécifiques relevant de l'intérêt collectif national, comme le coût des services publics et la tarification des produits pétroliers. Les révisions majeures des tarifs de l'eau et de l'électricité par la Commission de régulation des services publics (*Public Utilities Regulatory Commission, PURC*) ont inclus des consultations et des discussions entre la PURC, les compagnies d'eau et d'électricité et divers groupes d'intérêt.

Le dialogue social sur les prix des services publics a, dans le passé, contribué à mitiger les répercussions des hausses des prix des services publics au Ghana. En 2013, suite aux campagnes des syndicats et au dialogue entre les partenaires sociaux, le gouvernement du Ghana a revu à la baisse de 25 points de pourcentage les tarifs électriques annoncés. La mesure équivalait à une subvention d'approximativement 400 millions GH¢ (100 millions USD). Elle ne fut, cependant, pas exclusivement le fruit de consultations et de négociations. Selon *Aidoo* (2104), l'ultimatum de 10 jours (assorti d'une menace d'action collective) délivré par le TUC (Ghana) au gouvernement du Ghana et les pressions émanant d'autres syndicats des travailleurs ont conduit à la décision du gouvernement de revoir à la baisse les prix de l'eau et de l'électricité.

À travers le dialogue social, les syndicats ghanéens ont promu non seulement les intérêts de leurs membres mais aussi les intérêts de la nation. Le TUC (Ghana) et son affilié, le *Ghana Mine Workers' Unions (GMWU)*, ont employé l'espace de dialogue social pour promouvoir les revenus miniers au profit du développement national. Selon *Minter* (2014), l'engagement actif du TUC (Ghana) a généré un espace politique pour des discussions sur l'imposition des ressources naturelles et grâce aux propositions émanant du TUC (Ghana) et du syndicat des mineurs, une taxe sur les bénéficiaires exceptionnels fut imposée et des démarches amorcées en vue de la révocation des accords existants.

Comme il a été signalé auparavant, le dialogue social a caractérisé la détermination des salaires au Ghana, y compris le salaire minimum national. Outre l'augmentation notable du

salaire minimum national, les syndicats ont sollicité et se sont vu accorder, à travers le processus de dialogue social national, l'exemption de l'impôt sur le revenu pour les travailleurs rémunérés au salaire minimum. La contribution des syndicats aux processus qui ont conduit à l'introduction et la mise en œuvre de la politique de grille salariale unique (*Single Spine Pay Policy, SSPP*) pour les travailleurs du secteur public au Ghana est généralement reconnue. Comme il a été démontré plus haut, à travers les négociations collectives, les syndicats ont accédé à une rémunération et des conditions de travail relativement meilleures.

Au-delà de la législation et des politiques économiques et sociales, les structures de gouvernance des institutions publiques au Ghana sont aussi, dans une grande mesure, caractérisées par le dialogue social. Ceci se fait à travers la représentation des partenaires sociaux aux conseils d'administration des institutions publiques. À l'heure actuelle, les syndicats au Ghana sont représentés auprès d'une vingtaine de conseils d'administration, de conseils, de commissions et de comités au niveau national. Parmi eux, le *National Tripartite Committee (NTC)*, le *Ghana Statistical Service (GSS)*, la *National Health Insurance Authority (NHIA)*, la *National Pensions Regulatory Authority (NPRA)*, le *Social Security and National Insurance Trust (SSNIT)*, la *Population Council*, la *Public Utilities Regulatory Authority (PURC)*, la *National Aids Commission* et le *Public Interest Accountability Committee (PIAC)*. En plus des syndicats, certains des conseils et commissions, comme le PIAC, comptent des représentants d'OSC au sein de leurs conseils d'administration.

La représentation auprès de ces organes est devenue un élément important des stratégies employées par les syndicats pour influencer les décisions qui touchent aux travailleurs et à leurs familles. Elle donne aux syndicats la possibilité de contribuer à la gouvernance des entreprises du service public et d'assurer que ces décisions sont en adéquation avec les objectifs sociétaux plus larges. Grâce à leur participation à la gouvernance des institutions nationales, les syndicats ont pu résister face à des politiques qu'ils considèrent inappropriées pour le développement social et économique.

## 1.5 Conclusions et recommandations

Le présent rapport montre que le dialogue social est bien ancré au Ghana. L'existence d'un cadre juridique et institutionnel dédié au dialogue social a créé des espaces permettant aux syndicats, aux OSC et autres groupes d'intérêt d'avoir des échanges avec les autres acteurs importants sur un éventail d'enjeux différents. Toutefois, certains obstacles subsistent. Le dialogue social au niveau de l'entreprise est minimal, dû à la faible densité syndicale dans le pays. Qui plus est, le manque de structures et procédures définies dédiées au dialogue multi parties-prenantes national est un frein à son efficacité.

Nonobstant ces défis, les consultations, discussions et négociations tripartites, bipartites et multi parties-prenantes aux niveaux national, sous-national et d'entreprise ont donné lieu à un certain nombre de résultats positifs et inclusifs au plan du développement économique et social.

S'agissant des acteurs non étatiques, les résultats de développement du dialogue social au Ghana ne sont peut-être pas à la hauteur des attentes. Néanmoins, les conséquences d'une absence de dialogue sociale seraient inimaginables. L'entente commune et le consensus sur les politiques nationales et au niveau des entreprises ont, dans une grande mesure, été rendues possibles grâce au dialogue social. Bien qu'ils soient en-deçà des attentes, les résultats engrangés en termes de croissance économique inclusive au Ghana ont été possibles grâce au dialogue social. Le dialogue social est, dès lors, une condition préalable pour le développement économique et social du Ghana.

Sur la base de cette analyse, les recommandations suivantes sont faites :

- L'analyse montre que le dialogue multi parties-prenantes est dépourvu de structure et produit de faibles résultats au Ghana dû, en grande partie, à sa nature non contraignante et légalement non exécutoire. Pour avoir un plus grand impact, des réformes sont requises aux fins de définir des structures et des procédures et établir, au minimum, un dialogue multi parties-prenantes annuel. D'autre part, de telles réformes doivent rendre les décisions résultant du dialogue multi parties-prenantes

contraignantes et exécutoires.

- Bien que le Ghana soit doté d'une législation élaborée pour le dialogue social, les institutions du dialogue social créées par cette législation sont faibles et incapables d'exécuter leur mandat efficacement. Un investissement considérable est, dès lors, requis pour permettre à ces institutions de jouer un rôle effectif en soutien au dialogue social dans le pays.
- Le dialogue social au niveau de l'entreprise est minimal, dû à la faible densité syndicale qui caractérise le pays. Les syndicats doivent assurer que les bienfaits du dialogue social sont étendus au plus grand nombre possible de travailleurs au Ghana à travers une meilleure organisation, de manière à élargir la couverture syndicale, ainsi que le dialogue social au niveau de l'entreprise.

## Références

- Abebrese, J. (2013) “We need to back that dialogue with some action: Programme and Practice of Decent Work in Ghana” Accra, FES
- ACET (2014) “The Public-Private Sector Dialogue on Mining Governance in Ghana series: Position Paper on: ‘Governance in the Management of Revenue from Mineral Exploitation’”. Extrait de : <http://acetforafrica.org/wp-content/uploads/2014/11/Governance-in-the-Management-of-Revenue-from-Mineral-Exploitation.pdf>
- Aidoo, O. K. (2014) “Neoliberal Globalization and Social Movements in Ghana: The Case of Ashaiman” in Sylla, N. S.(2014) *Liberalism and its Discontents; Social Movements in West Africa*. Dakar, Rosa Luxemburg Foundation
- Alby, P., Azam, J. and Rospabé, S. (2005) “Labour Institutions, Labour-Management Relations and Social Dialogue” Washington DC, Banque mondiale
- Baah, A. Y. and Akrosu, A. D. (2007) “Economic Growth, Labour Standards and Social Equity: The Case of Ghana during Half a Century of Independence”. Extrait de : [http://www.global-labouruniversity.org/fileadmin/Papers\\_Wits\\_conference\\_2007/A5/akorsu\\_paper.pdf](http://www.global-labouruniversity.org/fileadmin/Papers_Wits_conference_2007/A5/akorsu_paper.pdf)
- Britwum, A. (2007) “Sixty Years of Promoting Workers’ Rights” Accra, Ghana Trades Union Congress
- Dovlo, D. Y. (2005) “Social dialogue in the health sector: Case study Ghana” Genève, Bureau international du travail
- Government of Ghana (2014) “National Employment Policy” Accra, Ministry of Employment and Labour Relations,
- Minter, W. (2014) “African Trade Unions and Africa’s Future: Strategic Choices in a Changing World” Solidarity Centre. Extrait de : <http://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Africa.Trade-Union-report-6.14.pdf>
- Obeng-Fosu, P. (2007) “Industrial Relations in Ghana: Law and Practice”, Accra, Ghana Universities Press
- Osei-Boateng, C and Torgbe, A. M. (2012) “Trade Union Services and Benefits in Ghana” in Kalusopa, T., Otoo, K. N. and Shindondola-Mote, H. (2012) *Trade Union Services and Benefits in Africa*. Accra, Africa Labour Research Network
- Pillinger, J. (2011) “Quality health care and workers on the move: Ghana Report” France, Public Services International
- Twerefou, D. K. (2014) “Social Partners and Poverty Reduction in Ghana: can this be a development success story?” *European Scientific Journal*” 8(1):39-64

**The Trade Union Development Cooperation Network (TUDCN) is an initiative of the International Trade Union Confederation (ITUC), bringing together affiliated trade union organisations, solidarity support organisations, regional ITUC organisations, the Global Union Federations (GUFs), the European Trade Union Confederation (ETUC) and the Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC). TUDCN's objective is to bring the trade union perspective into the international development policy debates and improve the coordination and effectiveness of trade union development cooperation activities.**

*Le Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) est une initiative de la Confédération syndicale internationale (CSI) réunissant des organisations syndicales affiliées, des organisations de solidarité, les organisations régionales de la CSI, ainsi que les Fédérations syndicales internationales (les fédérations sectorielles - FSI), la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC). Le RSCD a pour but de traduire la perspective syndicale dans les débats sur la politique en matière de développement international et d'améliorer la coordination et l'efficacité des activités syndicales dans le domaine de la coopération au développement.*

La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) es una iniciativa de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que agrupa a diversas organizaciones sindicales afiliadas, organizaciones solidarias (OS), organizaciones regionales de la CSI, las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC). El objetivo de la red es aportar la perspectiva sindical a los debates políticos y mejorar la coordinación y la eficacia de las actividades sindicales relacionadas con la cooperación al desarrollo.

## **CSO**Partnership for **Development Effectiveness**

Cette publication est cofinancée par le Partenariat OSC pour l'efficacité du développement.  
Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de la CSI.



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de RSCD/CSI et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Ce rapport est disponible gratuitement sur : <http://www.ituc-csi.org/social-dialogue-development>