



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



DO 1741



Distr.
GENERALE

ID/CONF.1/B.7
17 avril 1967

ORIGINAL: FRANCAIS

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

SYMPOSIUM INTERNATIONAL SUR
LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL
Athènes, 29 novembre-20 décembre 1967
Point 3(a) de l'ordre du jour provisoire

Documents d'information

LA PARTICIPATION SOCIALE AU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Contribution du Bureau international du travail

67-15837



| | <u>Paragraphes</u> |
|--|--------------------|
| <u>Introduction</u> | 1 |
| Définition de la participation sociale | 2 - 7 |
| Plan de l'étude | 8 - 10 |
| | |
| I. <u>L'aménagement des rapports individuels et collectifs du travail dans l'industrialisation</u> | 11 - 13 |
| Rapports individuels du travail | 14 - 17 |
| Politique du personnel | 18 - 19 |
| Participation des travailleurs aux décisions dans l'entreprise | 20 - 25 |
| Relations industrielles | 26 - 29 |
| | |
| II. <u>Les organisations professionnelles et leur participation à l'effort d'industrialisation</u> | 30 - 31 |
| Les organisations de travailleurs | 32 - 37 |
| Les organisations patronales | 38 - 43 |
| Participation des organisations professionnelles à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes d'industrialisation | 44 - 49 |
| | |
| III. <u>Action nationale et internationale en vue de promouvoir la participation sociale</u> | 50 |
| Action nationale | 51 - 64 |
| Action internationale | 65 - 71 |

LA PARTICIPATION SOCIALE AU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Introduction

1. La nécessité d'une large participation de la population active au développement figure parmi les trois objectifs principaux de la mise en valeur des ressources humaines pendant la Décennie des Nations Unies pour le développement^{1/} et se trouve consacrée par de nombreuses résolutions et déclarations adoptées par des organisations internationales et régionales, y compris une série d'instruments internationaux adoptés dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail et qui traitent plus particulièrement du rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs. Cependant, une adaptation de ces principes généraux aux conditions spécifiques des pays ou des régions en voie de développement est loin d'avoir jusqu'ici retenu toute l'attention qui devrait lui revenir lors de la préparation des programmes d'industrialisation. Les premières activités orientées dans cette direction viennent d'être lancées dans le cadre de la famille des Nations Unies; l'OIT entend de son côté, elle aussi, accorder une grande priorité à cette question dans le cadre de son programme tendant au développement des institutions sociales.

Définition de la participation sociale

2. Qu'il soit envisagé au niveau de la nation, d'une région particulière, d'une localité ou d'une entreprise déterminée, tout programme d'industrialisation implique un ensemble

^{1/} Voir Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales : Décennie des Nations Unies pour le développement : mesures proposées (New York, 1962) (document E/3613), p. 30.

de réalisations d'ordre technique, financier et administratif, et exige la solution de problèmes aussi multiples que variés dans divers domaines de la vie économique et sociale. Ces problèmes sont particulièrement nombreux et ardues sur le plan humain, dans le domaine des rapports sociaux et du travail.

3. En effet, le développement industriel à la fois présuppose et entraîne des changements profonds du mode de vie et de travail des populations directement concernées alors que son succès dépend en grande partie de leur concours actif. La population est appelée à fournir la main-d'oeuvre nécessaire à l'industrie et doit graduellement s'adapter aux nouvelles conditions de vie et de travail imposées par celle-ci. L'industrialisation est dès lors forcément à l'origine de tensions sociales et d'antagonismes profonds liés aux transformations socio-culturelles qu'elle provoque et qui ne peuvent être résolus par une simple transplantation des méthodes ou des pratiques des pays industriels avancés, mais exigent une patiente recherche des solutions conformes aux besoins et aux exigences locales. Un dialogue ouvert avec les groupes sociaux intéressés constitue une condition préalable de tout progrès véritable dans cette voie.

4. Le succès des programmes d'industrialisation dépend par ailleurs de l'établissement de systèmes efficaces de communications et de consultations à la fois pour tenir les populations largement informées des objectifs à moyen et à long terme des projets ou des programmes d'industrialisation, ainsi que des modalités de leur exécution, et pour recueillir tous les avis ou suggestions utiles de façon à pouvoir orienter et, si besoin, infléchir ces projets ou programmes en tenant pleinement compte des possibilités et des besoins locaux. A défaut d'une telle consultation, les plans dressés par les responsables administratifs et les techniciens, non seulement seront dépourvus de

signification réelle et ne pourront guère compter sur un concours actif de la population active, mais ils risquent de se heurter sur le plan tant économique ou technique que social et humain à des obstacles ou à des difficultés pouvant mettre en échec leur réalisation, même au niveau des objectifs industriels au sens étroit du terme. Une participation sociale efficace paraît, en effet, ouvrir la seule voie permettant d'obtenir une coopération réelle des populations à des programmes ou projets d'industrialisation, et à mesure de leur réalisation, de les transformer en une contribution véritablement significative pour le développement économique et le progrès social des régions ou des pays intéressés.

5. Telle qu'on la conçoit actuellement, la participation de la population au développement industriel comporte des aspects multiples et revêt des formes très diverses. Elle peut faire appel à la coopération d'institutions ou de groupes traditionnels lors du lancement d'un projet industriel dans un milieu qui, jusque-là, est demeuré à l'écart des influences extérieures. Ailleurs, des autorités locales, des mouvements politiques ou d'autres groupements locaux et associations volontaires pourront apparaître comme les porte-parole des populations intéressées. A des niveaux supérieurs, on rencontrera le plus souvent une variété d'organismes gouvernementaux, d'organisations professionnelles ou d'autres institutions sociales dont les intérêts recouvrent ou recourent le champ du projet ou du programme industriel considéré. Le succès de la participation sociale sera d'ailleurs fonction de toute une série d'éléments non institutionnels de la vie sociale; l'intéressement tant matériel que moral des groupes sociaux concernés peut notamment jouer un rôle essentiel d'animation des divers mécanismes de participation.

6. Le présent rapport n'a pas pour objet de décrire toutes les formes possibles de la participation sociale; il s'en tient

principalement aux aspects de la participation qui sont liés aux relations de travail et dans le travail, sans pour autant perdre de vue l'ensemble des rapports sociaux environnants^{1/}. Ainsi, dans l'optique du présent rapport, la participation sociale au développement industriel s'entend à deux niveaux :

- a) au niveau des individus, tout d'abord, elle englobe toute mesure tendant à faciliter l'intégration des travailleurs dans le mode de vie industriel et à créer un climat social favorable à l'industrialisation, notamment par la mise sur pied d'une organisation satisfaisante des rapports humains et sociaux dans le secteur industriel, et en particulier au sein des entreprises industrielles;
- b) au niveau des groupes, d'autre part, elle peut être définie comme un effort consenti par des groupements sociaux (syndicats de travailleurs, organisations patronales, institutions s'inspirant des principes coopérative, etc.) jouissant d'une autonomie organique par rapport à l'Etat, représentatifs des intérêts économiques, sociaux ou professionnels, pour prendre part au fonctionnement des institutions de l'Etat et pour contribuer à l'effort d'industrialisation déployé, directement ou indirectement, par les autorités gouvernementales.

7. Bien qu'il soit souvent difficile de séparer, dans la pratique, ces deux niveaux d'action en raison de leur étroite interdépendance, la distinction entre, d'une part, la participation des individus dans les groupes (niveau primaire) et,

^{1/} Certains aspects ont déjà été étudiés ailleurs, notamment dans le cadre des Nations Unies (par exemple en ce qui concerne le rôle des autorités locales et les problèmes de l'entreprise publique) ou se trouvent évoqués dans d'autres rapports présentés au Symposium (politique des salaires; main-d'oeuvre, etc.).

d'autre part, la participation des groupes dans la société (niveau secondaire) a le mérite de faciliter l'étude des multiples problèmes posés par la participation sociale et de mettre en lumière la double perspective dans laquelle se placent les développements qui suivent.

Plan de l'étude

8. Au niveau primaire, l'objectif élémentaire est d'assurer l'adaptation nécessaire des structures imposées par la production industrielle aux conceptions et à la mentalité propres à la société préindustrielle, en mettant sur pied un ensemble correspondant de pratiques et de politiques en matière de rapports personnels et de relations individuelles dans le travail. Le succès de la participation sociale sera notamment fonction de toute une série de mesures tendant à l'intéressement tant matériel que moral des travailleurs (perspectives de promotion sociale ou professionnelle, celles d'une vie meilleure et plus digne), cet intéressement jouant un rôle essentiel d'animation des divers mécanismes de participation tant au niveau primaire qu'à celui des groupes et des institutions. Une attention égale devra être accordée aux problèmes des rapports collectifs entre les promoteurs du développement industriel et les travailleurs qui s'engagent dans l'industrie : un aménagement convenable des relations industrielles est, en effet, de nature à contribuer à la création d'un climat social favorable à l'industrialisation et à promouvoir une association plus active des populations à la réalisation des projets de développement industriel (section I).

9. Au niveau secondaire, la participation des groupes sociaux au développement industriel peut revêtir des formes très diverses. Dans certains cas, il s'agira d'une association à l'élaboration d'un projet, d'un programme ou d'une politique relatifs au développement économique, soit sur le plan local,

soit au niveau de l'industrie, de la région ou de la nation. Dans d'autres cas, il s'agira de la participation des groupements sociaux à la mise en oeuvre de projets, programmes ou politiques relatifs au développement industriel sur le plan local, régional ou national. Cette association peut d'ailleurs prendre, soit la forme d'une simple consultation, soit celle d'une participation directe à la prise des décisions. Par groupements sociaux, le présent rapport entend surtout les organisations syndicales des travailleurs, les associations patronales et les institutions de caractère coopératif, sans pour autant oublier de mentionner en passant le rôle qui revient, dans le processus de la participation, à d'autres groupements apparaissant comme les porte-parole des populations (section II).

10. Après avoir étudié dans les deux premières sections les principaux problèmes que soulève la participation au développement industriel, on présentera, dans une troisième section, un certain nombre de considérations dont il conviendrait de tenir compte dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre d'une politique d'industrialisation comprenant une participation sociale.

I. L'aménagement des rapports individuels et collectifs du travail dans l'industrialisation

11. Il ne pourrait être question d'une véritable participation sociale à l'effort de développement industriel si celui-ci devait s'effectuer dans un climat d'indifférence ou de tension et de conflit social permanent, et le premier souci de ses promoteurs doit, dès lors, être la recherche des voies et moyens permettant d'opérer les rajustements qui s'imposent. Mis à part les cas de tensions ou de conflits majeurs d'ordre politique ou constitutionnel qui n'ont pas à être évoqués ici, les adaptations nécessaires dans le domaine lié au travail et à la production industrielle doivent être recherchées sur le plan des

rapports tant individuels que collectifs entre les responsables de l'industrie qui vise à s'implanter et le milieu humain auquel elle s'adresse.

12. Parmi les facteurs clés qu'il importe de prendre en considération en examinant les mesures de cet ordre, il convient notamment de retenir le caractère spécifique des relations de travail dans le contexte de l'industrialisation. En effet, tout programme ou projet d'industrialisation intéresse une société préindustrielle, le plus souvent à prépondérance rurale et s'appuyant sur une gamme plus ou moins étendue de structures et de valeurs dites "traditionnelles". On peut citer, à titre d'exemples, l'absence quasi générale de la notion du contrat de louage de services dans les sociétés rurales traditionnelles et le rôle déterminant que jouent à cet égard l'appartenance au groupe et le statut réservé à chacun au sein de ce dernier; l'absence d'organisations de caractère syndical ou professionnel, voire de la notion même d'associations volontaires, la place de celles-ci étant occupée par des structures à caractère territorial ou ethnique; l'existence de porte-parole ou de représentants "naturels" des différents groupes sociaux et la capacité de ceux-ci d'en désigner en cas de besoin sans avoir recours à des procédures formelles; les valeurs très différentes qui s'attachent aux concepts fondamentaux de la vie sociale, telles que la notion du temps, de la justice, de la propriété et de l'épargne, de l'effort individuel ou collectif, etc.; les manières très diverses pour dégager le consensus et parvenir à une décision pour régler les différends de toutes sortes, ou simplement pour communiquer.

13. Par le passé, ces caractéristiques des sociétés non industrielles étaient généralement soit méconnues, soit considérées comme incompatibles avec l'industrialisation, celle-ci étant censée se développer non seulement en partant des techniques et de l'organisation du processus de production mises

au point par les sociétés industrielles avancées, mais également en s'inspirant de très près des systèmes de direction et des relations de travail propres à celles-ci. Sous l'effet d'une meilleure connaissance des sociétés préindustrielles, et compte tenu de l'expérience acquise et des difficultés rencontrées dans l'effort d'industrialisation fondé sur le transfert de modèles exogènes, on commence à se rendre compte de la nécessité d'inclure le contexte social en bonne place parmi les données de départ essentielles qui concourent à la formation de tout projet ou programme d'industrialisation.

Rapports individuels du travail

14. C'est au niveau des rapports directs entre individus, plus particulièrement dans le cadre ou à l'occasion du travail dans l'industrie nouvellement implantée, que seront pris les premiers contacts directs entre le milieu autochtone et les structures industrielles modernes. C'est à ce niveau également que l'on peut déceler l'origine de la plupart des conflits et des tensions sous-jacents liés au développement industriel, et où doit trouver appui toute action visant à susciter une coopération directe des travailleurs à l'effort d'industrialisation^{2/}.

15. La grande majorité des pays en voie d'industrialisation possèdent une réglementation plus ou moins détaillée qui définit les rapports juridiques entre le travailleur et l'employeur. Toutefois, cette réglementation, parce qu'elle s'inspire souvent des conditions des pays industrialisés, ne répond pas entièrement aux conceptions, aux aspirations et aux

^{2/} Voir à ce sujet l'étude préparée par l'OIT sur le rôle des stimulants dans le développement industriel : Nations Unies, Conseil économique et social : Rapport sur la situation sociale dans le monde, plus spécialement axé sur la participation de la population et les facteurs psychologiques du développement, partie II (document E/CN.5/402).

besoins des travailleurs provenant du milieu rural traditionnel. Le contrat de travail négocié librement entre des partenaires réputés égaux n'offre par lui-même aucune compensation des pertes sur le plan du statut, de la sécurité et de la satisfaction des besoins vitaux qu'implique, pour le travailleur, le fait d'avoir quitté son milieu d'origine. Or, ce dernier aura généralement tendance à considérer l'entreprise, du moins en partie, responsable pour son existence et à s'attendre qu'elle prenne en charge les nouveaux éléments de cette existence.

16. Le souci de tenir dûment compte de ces différentes responsabilités extra-contractuelles devrait dès lors constituer l'une des premières préoccupations des responsables du développement à tous les échelons. Les problèmes de transport, de logement, d'approvisionnement en articles de première nécessité ou autres marchandises, en eau potable, électricité, etc., peuvent par exemple trouver souvent une solution simple mais satisfaisante au regard des besoins, en ayant recours à des moyens qui se trouvent déjà à la disposition de l'entreprise ou que celle-ci peut facilement se procurer, alors qu'ils demeurent absolument inaccessibles aux travailleurs individuels. Mises au point en collaboration avec les travailleurs intéressés ou leurs représentants, ces différentes mesures contribuent à la création d'un climat favorable au développement de la société industrielle.

17. Si des ajustements peuvent parfois s'imposer au niveau de la réglementation nationale, c'est encore au niveau de l'entreprise qu'une œuvre créatrice sera toujours requise pour adapter au mieux le statut et la condition du travailleur industriel aux caractéristiques de son milieu d'origine. Cette adaptation serait, par ailleurs, grandement facilitée par des activités de formation permettant aux travailleurs de mieux saisir le sens de l'industrialisation, sa signification pour le bien-être national et le progrès individuel, ainsi que le

rapport entre leur travail et l'entreprise, la place de l'entreprise dans l'industrie et dans l'économie nationale et internationale. Les travailleurs devraient notamment connaître leurs droits et leurs devoirs, découlant de la législation du travail, y compris le droit de devenir membres d'un syndicat de leur choix. L'appartenance à un syndicat peut en effet aider les travailleurs nouvellement incorporés dans l'industrie à résoudre certains problèmes de travail et de vie, et leur donner un sentiment de sécurité et l'assistance mutuelle dont ils jouissaient auparavant dans leur village ou dans leur tribu.

Politiques du personnel

18. L'adaptation du travailleur d'origine rurale au mode de vie industriel constitue la fonction première d'une politique du personnel rationnelle et efficace dans les conditions du développement industriel.

19. Le rôle de la gestion du personnel dans l'entreprise industrielle est évoqué dans un autre chapitre du présent rapport. On se bornera donc ici à rappeler que la direction du personnel aura affaire à de nombreux et délicats problèmes : celui de la discipline dans le travail; ceux des procédures les plus diverses qu'exige la bonne marche de l'entreprise : recrutement, détermination des taux de rémunérations et de rendement, transmission des ordres, avancement et promotion, règlement des réclamations et des différends individuels, réduction du personnel, licenciements, etc. Chacun de ces problèmes aura un poids différent selon les circonstances, et toute généralisation à cet égard semble donc de peu d'utilité. Il ne fait pas de doute, en revanche, que, dans l'intérêt bien compris du développement industriel, il appartient aux responsables aux différents échelons d'en dresser l'inventaire et de mettre au point un plan d'action correspondant qui permette de définir,

à la lumière des concepts modernes de justice sociale adaptés aux conditions locales particulières, une politique d'ensemble cohérente dans le domaine des rapports individuels de travail et de la politique du personnel.

Participation des travailleurs aux décisions dans l'entreprise

20. Les mécanismes consultatifs ou de collaboration dans l'entreprise sont sans doute beaucoup plus répandus dans les pays industriels avancés, mais on rencontre de nombreux exemples d'expériences similaires également dans les pays en voie d'industrialisation. Des commissions mixtes consultatives, délégués du personnel, comités d'entreprise ou organismes similaires ont été introduits dans les entreprises industrielles de toute une série de ces pays, généralement avant l'accession à l'indépendance et sous l'influence des expériences étrangères. Des organismes gestionnaires nouveaux à participation ouvrière ont vu le jour au cours des années récentes ou se trouvent à l'étude, dans certains pays dont le développement industriel repose essentiellement sur le secteur public. D'origine récente et encore peu connues, ces diverses expériences échappent à une évaluation d'ensemble et ne sauraient être envisagées que dans le contexte spécifique d'une entreprise, d'une industrie ou d'un pays déterminé.

21. Il est cependant incontestable que la mise en place de mécanismes de consultation et de collaboration dans des entreprises industrielles à effectifs plus importants doit tout particulièrement s'imposer aux premiers stades du développement industriel et dans l'intérêt bien compris des entreprises industrielles elles-mêmes du fait du cloisonnement plus accusé des groupes sociaux participants et de la faiblesse, voire de l'absence des structures alternatives de communication dont disposent les intéressés dans les pays industriels plus avancés :

syndicate et autres associations volontaires au niveau local, presse régionale et professionnelle, activités sociales et politiques communes. De plus, les tâches communes sont bien plus vastes et plus urgentes, car il s'agit de mettre sur pied en peu de temps un ensemble de pratiques industrielles répondant aux circonstances locales et non pas simplement d'adapter graduellement des pratiques élaborées et assimilées par des générations successives.

22. Parmi les aspects spécifiques du fonctionnement de ces mécanismes aux premiers stades de l'industrialisation, il convient d'attirer l'attention notamment sur l'importance qui s'attache au respect des procédures locales en matière de désignation des représentants de travailleurs; aux procédures et formes usuelles en ce qui concerne la conduite de la discussion et la prise de décisions ou émission d'avis consultatifs; à la nécessité d'assurer aux représentants des travailleurs un statut et une protection adéquats ainsi que les moyens indispensables pour qu'ils puissent effectivement s'acquitter de leurs fonctions. En effet, des procédures qui se heurtent aux habitudes locales et qui ne respectent pas les formes usuelles, compréhensibles aux intéressés, risquent de manquer leur but et de cristalliser plutôt les tensions sociales existantes.

23. Il importe cependant de noter que les systèmes faisant appel à la participation des travailleurs dans l'entreprise industrielle qui les emploie répondent à des objectifs assez différents. S'il est souhaitable, comme on vient de le voir, que des mécanismes appropriés soient mis sur pied en vue de donner aux travailleurs la possibilité de discuter avec la direction des problèmes qui les préoccupent et d'en rechercher conjointement les solutions, la recherche d'une production accrue et d'une intégration plus étroite du travailleur dans la société industrielle est souvent à l'origine d'autres formes de participation, plus directe, à la vie de l'entreprise.

C'est ainsi que, souvent, des mécanismes spéciaux sont mis sur pied pour renforcer l'intéressement des travailleurs (participation aux bénéfices, salaires liés à la productivité, etc.), tandis que, dans certains cas, et notamment dans les entreprises du secteur public, on entend associer les travailleurs à certaines fonctions gestionnaires, souvent limitées aux services sociaux ou à certains aspects de la politique du personnel, mais qui peuvent s'étendre également à la gestion proprement dite, y compris ses aspects économiques.

24. Enfin, l'association directe des travailleurs à la direction des unités de production industrielle peut se traduire par la création de coopératives ou d'organismes similaires de type précoopératif ou paracoopératif. Cette association peut répondre à une variété d'objectifs particuliers et revêtir des formes fort diverses. L'association de producteurs ruraux pour créer une entreprise assurant la transformation industrielle de leurs produits, ou des services connexes (transport, emballage, etc.), forme souvent un élément indispensable des programmes de promotion agricole. Il en va de même pour la petite industrie ou l'artisanat qui peut souvent tirer avantage de certains services communs de caractère industriel. Des initiatives de cet ordre peuvent être particulièrement précieuses au stade initial de développement industriel en permettant de suppléer à l'absence d'entrepreneurs autochtones ayant l'expérience nécessaire pour se charger de ces diverses activités qui, pour essentielles qu'elles soient, représentent un volume d'affaires trop réduit pour justifier le recours à des techniques propres à la grande industrie moderne et que celle-ci risque donc de négliger.

25. Dans la grande majorité des cas, les entreprises de ce genre ont besoin, pour se développer et pour s'affirmer, d'un ferme soutien extérieur, sur le plan matériel et technique, dans le domaine de la formation des cadres, etc., soutien qui leur

est fourni le plus souvent par des agences publiques spécialisées dans le cadre des programmes de la formation coopérative et rurale, de développement de la petite industrie, ou des zones industrielles, etc., et qui peut être utilement étayé grâce au concours des organisations socio-professionnelles intéressées. Il n'est pas rare que les plans nationaux réservent une large place au développement de ces entreprises à base d'associations de producteurs, qui représentent en effet l'une des formes particulièrement intéressantes de participation directe de larges secteurs de la population à l'effort d'industrialisation et de modernisation et méritent donc, dans cette perspective, une attention spéciale.

Relations industrielles

26. Etant donné le côté spectaculaire des conflits collectifs dans l'industrie et les incidences politiques des tensions sociales qu'ils reflètent, les relations industrielles ont toujours bénéficié d'une attention exceptionnelle des autorités, des industriels et du public en général. Les employeurs, les travailleurs et leurs organisations ne sauraient déployer une activité utile sur le plan de la participation sociale à l'industrialisation tant que les préoccupations découlant des conflits d'intérêts mobilisent l'essentiel de leur énergie et paralysent la réflexion sur les objectifs à moyen et à long termes.

27. D'origine récente, les organisations professionnelles des pays en voie d'industrialisation n'ont pas été à même, pour la plupart, de mettre elles-mêmes au point des institutions et des mécanismes nécessaires pour coordonner leurs relations réciproques et ne possèdent généralement ni les ressources ni l'expérience suffisantes pour mettre pleinement à profit les procédures volontaires de négociations et de règlement des

conflits collectifs qui ont cependant été prévues à leur intention par les législations nationales dans la majorité de ces pays. De plus, dans certains pays, les politiques ou programmes nationaux de développement limitent, ou même suppriment dans certains cas, l'autonomie contractuelle des parties en présence par le biais soit d'un système d'arbitrage obligatoire, soit d'une politique d'ensemble plus ou moins directement intégrée dans les structures de la planification ou programmation nationales. Dans de nombreux pays, les systèmes nationaux de fixation des salaires minima ou la politique des salaires du secteur public jouent un rôle déterminant dans de très larges secteurs de l'économie.

28. Les aménagements possibles des relations collectives dans l'industrie présentent donc une très grande variété, compte tenu des conditions locales, et se différencient assez nettement des conditions des pays industriels avancés, qui ont généralement mis au point un système plus unifié s'appuyant sur un ensemble de facteurs clairement définis qui occupent une position dominante sur le plan des rapports de production et des relations industrielles.

29. La situation qui prévaut dans les pays en voie d'industrialisation tend à souligner à cet égard le rôle des pouvoirs publics, que ce soit en qualité de promoteurs de la négociation volontaire ou en tant qu'arbitres appelés à régler les conflits collectifs ou à assumer, dès le départ, la responsabilité principale pour la détermination des salaires et d'autres conditions de travail. Dans tous les cas, une participation réelle, convenablement ordonnée des organisations professionnelles intéressées, doit s'imposer comme condition élémentaire d'efficacité et de rationalité des mécanismes et des procédures propres aux différents systèmes nationaux. Elle apparaît, par ailleurs, comme une condition préalable et un élément essentiel de toute politique soignée d'associer ces organisations aux programmes de

développement industriel. Il est, en effet, impensable que les organisations veuillent s'engager à ce niveau, et même qu'elles le puissent sous peine de perdre toute prise sur leurs adhérents, sans que cette association implique également la possibilité de participer aux décisions qui affectent les intérêts immédiats des milieux sociaux qu'elles représentent, quel que soit par ailleurs le cadre ou le niveau prévu pour la prise des décisions au sein d'un système donné. Cette participation aux décisions courantes d'intérêt immédiat est seule de nature à ouvrir des perspectives concrètes pour l'étude en commun des problèmes liés au développement à plus long terme.

II. Les organisations professionnelles et leur participation à l'effort d'industrialisation

30. Tout en formant le point de départ d'une association directe et active des travailleurs à l'œuvre du développement industriel, notamment en facilitant l'adaptation sociale de la population à l'industrialisation, l'aménagement des rapports individuels et collectifs du travail - dont la section précédente a brièvement rappelé les principaux éléments - constitue le préalable nécessaire de la participation des groupes sociaux organisés à l'industrialisation. En fait, le principal problème que pose l'aménagement des relations industrielles dans les pays en cours d'industrialisation est

celui du renforcement des organisations volontaires^{3/} de travailleurs et d'employeurs, aptes à assumer directement la représentation des intérêts en présence et à participer en leur nom à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets ou programmes de développement industriel.

31. Préalable nécessaire de la participation de ces organisations aux projets et programmes de développement industriel, le renforcement des organisations professionnelles sera étudié dans la présente section avant d'aborder l'examen des mécanismes et des procédures de participation à ce niveau. Des problèmes très différents se posent à cet égard selon qu'il s'agit des organisations de travailleurs ou des organisations d'employeurs.

Les organisations de travailleurs

32. Le syndicalisme est un phénomène étroitement lié au développement industriel. Tous les pays en connaissent les manifestations au fur et à mesure qu'ils progressent dans la voie de l'industrialisation. Malgré la diversité des expériences nationales dans ce domaine - conséquence de la diversité des systèmes économiques, politiques et sociaux -, il est permis d'affirmer que les organisations syndicales ont partout constitué

^{3/} Cependant, certaines institutions de participation peuvent parfois être dotées d'un statut officiel et de sources de financement autonome, de façon à décharger les organisations volontaires elles-mêmes des tâches correspondantes et des coûts qu'elles impliquent, tout en restant largement ouvertes à leur influence. Les nombreuses institutions qui existent dans un grand nombre des pays industrialisés, dans le domaine de l'éducation ouvrière et syndicale, d'utilisation de loisirs et de gestion des services sociaux peuvent être citées parmi les exemples d'arrangements qui offrent un soutien matériel important aux travailleurs. Les arrangements de ce type sont, pour la plupart, le résultat d'une longue évolution, alors que ce n'est que rarement qu'on ait accordé à ces questions toute l'attention qu'elles méritent au stade initial de l'industrialisation.

un élément stimulateur et favorable dans le développement de l'industrie. Défenseurs virulents des intérêts des travailleurs, les syndicats n'en sont pas moins les régulateurs des tensions : ils contribuent, en effet, à amortir, pour les travailleurs, les chocs du changement économique et à modifier les conditions dans lesquelles ce changement se produit. Par ce biais, les syndicats contribuent du même coup à renforcer l'efficacité de l'effort national et peuvent devenir, à côté des entrepreneurs et des autres cadres dirigeants de l'économie, des protagonistes indispensables du dialogue social sur lequel repose la croissance de toute société qui se veut démocratique.

33. Dans la plupart des pays en voie d'industrialisation, les syndicats sont des institutions relativement nouvelles; leur croissance se heurte à des obstacles multiples et bien connus : faible proportion de salariés par rapport à la main-d'oeuvre nationale totale, sous-emploi largement répandu, bas salaires, analphabétisme, difficulté à s'imposer faute de reconnaissance officielle ou de garanties légales suffisantes, enfin insuffisance de ressources matérielles, absence de tradition et d'expérience en matière d'organisation et manque de cadres compétents. Malgré tous ces obstacles, de remarquables progrès ont cependant été réalisés au cours des dix à quinze dernières années par les mouvements syndicaux dans de nombreux pays du tiers monde. Au-delà des activités relatives à la défense des intérêts professionnels de leurs membres, les syndicats de ces pays sont en train d'élargir considérablement leur champ d'action, en participant d'une part, à un niveau élevé, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes d'industrialisation^{4/}, et en s'efforçant, d'autre part, de résoudre eux-mêmes, ne fût-ce que partiellement, des problèmes qui se posent aux travailleurs comme membres de la collectivité, comme producteurs ou comme consommateurs. C'est ainsi que, dans de nombreux pays en voie de développement, on assiste à la

^{4/} Voir paragraphes 44 et suivants.

création ou au développement, sous les auspices des organisations syndicales, de coopératives dans de multiples domaines (transports, consommation, logement, distribution, production, épargne et crédit, banques ouvrières), ainsi que de divers services sociaux, éducatifs et culturels. Dans quelques cas, les syndicats assument notamment la responsabilité de l'éducation de base, de l'alphabétisation et de la formation professionnelle de leurs membres; ils participent à la création et à la gestion d'hôtels, restaurants, cantines, crèches, écoles et services médicaux ainsi qu'à la gestion des services publics de la sécurité sociale. Si ces efforts des syndicats paraissent modestes, ils constituent néanmoins, dans les conditions actuelles, une contribution appréciable au développement et à l'industrialisation.

34. Quand on essaie de définir le rôle que les organisations ouvrières sont appelées à jouer dans le développement industriel, on ne saurait faire complètement abstraction du cadre politique et institutionnel dans lequel celles-ci doivent évoluer. C'est ainsi que, dans bien des cas, la situation des mouvements syndicaux a été radicalement transformée au cours des années récentes, dans le cadre de réformes du régime politique et économique national qui se proposent généralement d'assurer l'unité de la direction politique et la mobilisation de toutes les forces sociales du pays dans l'intérêt d'un développement économique et d'une industrialisation accélérée. Les syndicats se trouvent alors placés dans la dépendance d'un ensemble politique ou administratif dans lequel leur fonction revendicative est reléguée au second plan; par contre, ces mesures ont généralement pour effet d'assurer aux syndicats une reconnaissance officielle et un statut, voire parfois des moyens d'action étendus. Dans les pays à structures politiques, économiques et sociales multiples, d'autre part, le syndicalisme militant et revendicatif connaît parfois une grande faiblesse numérique; des divisions aiguës rendent par ailleurs dans certains cas sa

participation au développement industriel extrêmement difficile, voire problématique.

35. Mais quelles que soient la faiblesse numérique des effectifs syndicaux dans la plupart des pays en voie de développement et les difficultés qu'éprouvent au départ leurs dirigeants à s'orienter dans les questions complexes que pose le développement d'une industrie ou d'une entreprise, elles ne sont pas un obstacle permanent et définitif pour les responsables du développement industriel à s'engager dans un dialogue ouvert avec les organisations syndicales. Leur existence même constitue un facteur d'adaptation aux exigences du secteur moderne. La faiblesse momentanée des organisations syndicales ne doit pas masquer l'influence diffuse, mais néanmoins réelle, qu'elles exercent sur le plan des communications avec la masse des travailleurs attirés par les industries nouvelles.

36. Les responsables de l'industrialisation sont, à cet égard, particulièrement bien placés pour amorcer d'abord, et pour assurer ensuite les conditions d'un dialogue utile. Au-delà de la reconnaissance de bonne foi du fait syndical et du caractère potentiellement représentatif des organisations de travailleurs, celles-ci ont besoin, surtout aux premiers stades de leur existence, de toute une série de facilités matérielles indispensables pour exercer progressivement et effectivement leurs fonctions. Un encouragement direct, sous des formes multiples et appropriées, constitue dès lors une condition essentielle du développement de ces organisations et de leur capacité de participer utilement à l'effort d'industrialisation. Il est à noter que, même dans les pays industriels parmi les plus avancés, une telle attitude encourageante présente une importance particulière, précisément dans le cadre des systèmes de participation aux différents organismes de consultation et de planification. Les encouragements de cette nature aux organisations syndicales ne peuvent que faciliter

l'industrialisation, mais seulement dans la mesure où ils répondent à des critères objectifs d'intérêt commun, qu'ils présentent un caractère durable et ne sont pas assortis de modalités d'application réduisant à néant l'autonomie fonctionnelle des organisations bénéficiaires afin de ne pas vider leur participation de toute signification.

17. Dans cet ordre d'idées, l'aide dont peuvent avoir immédiatement besoin les organisations syndicales revêt des formes très diverses : locaux destinés à leur secrétariat et à leurs réunions, moyens de transport, compensation pour pertes de salaire occasionnées par le fonctionnement d'organismes de participation, arrangements pour faciliter la collecte des cotisations syndicales; enfin l'assistance dans le domaine des activités éducatives et sociales peut aider les organisations syndicales à mieux s'acquitter de leur rôle. A cet égard, il importe de souligner l'importance particulière que revêt la promotion des activités éducatives tendant à permettre aux organisations syndicales de participer pleinement à la planification du développement. Ceci implique la formation des représentants de travailleurs à différents niveaux tant en matière d'objectifs, principes et méthodes de la planification du développement, qu'en ce qui concerne les conditions et la nature de la participation des syndicats à la planification. Cette formation constitue, en fait, un service rendu à la nation et mérite, par conséquent, l'appui des autorités publiques, à côté des efforts des organisations de travailleurs qui en assument la principale responsabilité.

Les organisations patronales

38. Les problèmes que pose la représentation des différents secteurs de l'économie pour une participation sociale à l'effort d'industrialisation sont tout aussi importants, encore

que fort différents. Aux premiers stades de développement industriel, la formation et le fonctionnement d'institutions représentatives des producteurs soulèvent des difficultés du fait de l'hétérogénéité des catégories affectées : cultivateurs et planteurs autochtones appartenant au secteur traditionnel ou en voie de modernisation, petits commerçants et artisans locaux, chefs de petites ou moyennes entreprises, entreprises publiques, grandes compagnies internationales exerçant une influence considérable sur la vie économique du pays.

39. La création d'organisations représentatives de ces diverses catégories de producteurs est cependant nécessaire, si l'on veut que les différents secteurs de l'économie puissent participer effectivement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets ou programmes de développement industriel. Or, la participation des organisations patronales à l'effort d'industrialisation présente des avantages incontestables, car elle favorise les confrontations des intérêts économiques en présence et elle contribue à mettre en lumière les avantages et les inconvénients des projets ou programmes établis au niveau des services techniques et des modalités d'exécution envisagées. Une représentation institutionnalisée des intérêts des producteurs est par ailleurs tout aussi nécessaire lorsqu'il s'agit, soit d'examiner les incidences économiques et sociales^{5/} de

^{5/}Il n'est pas rare, par exemple, que l'accroissement de la production dans quelques entreprises nouvellement implantées, utilisant des techniques très modernes, ait eu pour effet une baisse des productions plus anciennes dans de larges secteurs de l'économie, ce qui est de nature à porter un préjudice grave, aux perspectives d'ensemble de développement du pays ou de la région considérés. Certes, la consultation de larges milieux de producteurs nationaux n'est pas une panacée - de telles situations n'étant pas toujours prévisibles, ni évitables en toutes circonstances -, mais dans de nombreux cas, elle aura permis d'attirer l'attention sur les risques courus et d'adapter les programmes ou projets industriels en conséquence.

l'implantation d'industries nouvelles, soit d'élaborer la politique à suivre dans le domaine social et du travail (salaires et autres conditions de travail, formation de la main-d'oeuvre, etc.).

40. Dans les pays dont l'économie s'appuie principalement sur le secteur privé, on rencontre généralement une double représentation des producteurs individuels : d'une part, les chambres de commerce de l'industrie, de l'agriculture ou organismes similaires, généralement dotés d'un statut officiel, qui sont essentiellement les porte-parole des intérêts économiques des producteurs qu'ils représentent; d'autre part, des organisations volontaires de producteurs ou d'employeurs qui s'occupent plus particulièrement des problèmes sociaux et professionnels.

41. Aux premiers stades de l'industrialisation, la mise en place de ces structures représentatives s'avère souvent difficile, plus particulièrement en ce qui concerne les organisations volontaires de droit privé, les organismes à caractère officiel bénéficiant en général de ressources plus considérables du fait des contributions obligatoires des producteurs affiliés et des autres ressources légales. Néanmoins, un appui officiel paraît presque toujours indispensable aux unes et aux autres pour qu'elles puissent participer efficacement aux nombreuses tâches découlant du développement industriel. Dans bien des cas, il est difficile, et le restera pendant longtemps, d'organiser effectivement certaines catégories de producteurs, notamment dans le secteur artisanal et dans la petite industrie; souvent, c'est aux administrations ou services techniques gouvernementaux responsables de ces secteurs qu'il incombe - faute d'organisations représentatives - de veiller à la sauvegarde des intérêts de ces catégories de producteurs.

42. Le même problème se pose pour les entreprises publiques qui, faute d'une structure de représentation adéquate, doivent trouver des interprètes responsables au niveau des

services compétents du gouvernement ou dans d'autres autorités publiques. Ce problème revêt une importance spéciale dans les pays où le secteur public englobe une grande partie des activités économiques et où il peut paraître opportun d'avoir recours à des formes autonomes de représentation des différentes catégories d'entreprises ou de services publics.

43. Dans l'intérêt bien compris du développement industriel, il semble essentiel en toute circonstance d'étudier avec beaucoup d'attention les questions liées à la représentation des milieux patronaux et des intérêts des producteurs en général, et il convient, notamment, de se préoccuper de larges secteurs économiques qui risquent, pour diverses raisons, de ne pas être convenablement représentés au niveau tant de l'élaboration des programmes ou des politiques liés au développement industriel qu'à celui de leur application pratique. Une très large ouverture, assurant une représentation adéquate de tous les secteurs de production, devrait constituer le principe directeur de toute politique visant à assurer un développement rationnel et véritablement efficace des industries nouvelles.

Participation des organisations professionnelles à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes d'industrialisation

44. L'association des organisations professionnelles à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes d'industrialisation suppose une volonté réelle de dépasser le cadre strict d'études technologiques et d'évaluations purement économiques des facteurs d'efficacité et de rentabilité, aussi indispensables qu'elles soient. Cette association permet en effet de tenir compte de la finalité humaine de l'industrialisation, la satisfaction des aspirations et des besoins matériels des hommes étant le critère fondamental, la raison ultime de tout effort de développement. D'un autre côté, l'association des

organisations représentant les éléments actifs de la population - qui sont les véritables protagonistes du développement - permet à celles-ci d'apporter leurs connaissances et leur expérience à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes d'industrialisation.

45. La participation des organisations de travailleurs et d'employeurs aux programmes d'industrialisation peut revêtir des formes très diverses. Elle peut ainsi se situer à des étapes de programmes différentes selon le cas. Tantôt, les organisations professionnelles participent aux discussions portant sur la conception générale du plan ou programme d'industrialisation, tantôt elles interviennent ultérieurement, au cours de l'examen des problèmes de développement concernant un ou plusieurs secteurs de l'industrie, tantôt enfin elles participent à la détermination des modalités d'exécution des programmes et peuvent même intervenir au cours de la phase finale et s'associer au contrôle de l'exécution et de l'évaluation des résultats. L'association des organisations professionnelles aux différentes phases des programmes d'industrialisation peut d'ailleurs s'effectuer à différents niveaux (national, sectoriel, régional, local) et être, soit directe, c'est-à-dire impliquant une représentation des organisations professionnelles au sein des organismes officiels de programmation et de planification, soit indirecte, c'est-à-dire consister en contacts directs et informels avec les autorités publiques et les services chargés des programmes d'industrialisation.

46. Il n'est pas question d'étudier dans ce document les différentes procédures et mécanismes de participation institués dans les pays en voie d'industrialisation. Les formes adoptées varient énormément d'un pays à l'autre. Parmi les facteurs les plus importants de cette différenciation, on peut citer le régime politique et la nature des institutions gouvernementales, le poids et la nature des institutions du secteur traditionnel

et le degré de développement socio-culturel de la population, l'importance et le mode de gestion du secteur public et du secteur privé de l'économie, la nature et le degré de développement des organisations professionnelles et économiques qui en sont les porte-parole, les caractéristiques techniques des industries nouvelles et l'importance des entreprises qui la composent, le niveau auquel se situe le programme d'industrialisation donné.

47. Les modalités de la participation et les problèmes qu'elle soulève dans le processus du développement économique ont retenu, depuis quelques années, l'attention de l'Organisation internationale du Travail et le lecteur qui désirerait se renseigner sur les divers aspects de cette question pourrait consulter utilement les études qui lui ont été consacrées^{6/}. Dans les développements qui suivent, on s'en tiendra à quelques considérations générales pouvant servir de principes directeurs à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une politique d'industrialisation fondée sur la participation des organisations professionnelles.

^{6/} Voir notamment : OIT. Commission des industries mécaniques, huitième session, rapport III : Le rôle des organisations d'employeurs et de travailleurs dans la programmation et la planification dans les industries mécaniques (Genève, 1965), 104 pp.; OIT, huitième Conférence des Etats d'Amérique Membres de l'OIT (Ottawa, 1966) : Rapport du Directeur général : Le développement social dans les Amériques (Genève, BIT, 1966), chapitre III; BIT : Document de travail préparé pour le Séminaire africain sur le rôle des syndicats dans la planification du développement (Dakar, 28 novembre - 10 décembre 1966) (Genève, 1966), 80 pp. Plusieurs articles relatifs à cette question ont déjà été publiés dans la Revue internationale du Travail : une introduction (vol. 93, n° 4, avril 1966, p. 371) et des études de la question en France (*ibid.*, p. 378), en Irlande (vol. 94, n° 1, juillet 1966, p. 590), aux Pays-Bas (vol. 94, n° 3, septembre 1966, p. 313), dans les pays du Maghreb (vol. 94, n° 4, octobre 1966, p. 419), en Biélorussie (vol. 94, n° 5, novembre 1966, p. 504) et au Japon (vol. 94, n° 6, décembre 1966, p. 573).

48. Un dialogue plus ou moins suivi entre les promoteurs de l'industrialisation et les représentants de la population active peut parfois se développer sans avoir recours à des cadres formels de participation structurés. Il en est ainsi dans de nombreux pays qui se réclament, par ailleurs, de différentes philosophies politiques et se trouvent aux stades les plus divers du développement industriel. Dans ces pays, une collaboration étroite et continue s'est instituée entre les différents groupes sociaux (organisations de travailleurs, de producteurs, etc.) et les pouvoirs publics. Strictement informelle dans certains cas, cette collaboration se trouve dans d'autres pays à la base même du régime constitutionnel en vigueur, plus particulièrement lorsque celui-ci s'appuie sur un parti politique unique. On a fait observer que de tels systèmes présentaient des avantages réels d'efficacité; ils permettraient, dans certaines conditions, d'assurer un courant de communication entre les responsables des programmes et les groupes sociaux aux différents échelons de l'exécution, tout en évitant des heurts publics en raison d'opinions ou d'avis contradictoires, les arbitrages nécessaires étant opérés essentiellement au niveau du pouvoir politique; tout en tenant compte de la contribution que ces systèmes peuvent apporter au progrès de l'industrialisation, on a également fait observer que de tels systèmes renferment des risques graves du fait du blocage toujours possible des communications et de la difficulté d'assurer une participation durable de la population active, du fait que l'élan initial de celle-ci peut graduellement se transformer en indifférence profonde.

49. Dans les sociétés à structures multiples (multiplicité de courants politiques, d'organisations professionnelles, etc.), il existe une grande variété de mécanismes institutionnels de participation. Dans le domaine du développement industriel, ces mécanismes revêtent généralement la forme de conseils

consultatifs, soit à compétence générale pour l'ensemble de l'industrie, soit à compétence limitée à des branches particulières de l'industrie ou à certaines questions bien définies : productivité, main-d'oeuvre, formation, salaires, etc. Le fonctionnement de ces conseils consultatifs rencontre partout, et notamment aux premiers stades de l'industrialisation, de nombreux obstacles. Il est par exemple rare que des moyens matériels et des concours techniques et administratifs suffisants aient été effectivement dégagés pour leur permettre de s'acquitter utilement des tâches multiples et complexes qu'implique l'examen d'un programme de développement. Des obstacles dus à des oppositions entre les groupes sociaux représentés peuvent par ailleurs empêcher le bon fonctionnement des mécanismes de participation. Seule une ferme volonté politique de réaliser le développement, jointe à une recherche consciente des moyens et des techniques d'une participation sociale efficace, permet de surmonter les obstacles qui se dressent sur cette voie.

III. Action nationale et internationale en vue de promouvoir la participation sociale

50. Élément essentiel de tout effort d'industrialisation, les politiques visant à promouvoir la participation sociale exigent une action cohérente et soutenue, tant aux niveaux local et national que sur le plan international.

Action nationale

51. Quelles que soient les caractéristiques spécifiques du milieu local, il importe que les mesures à prendre en vue de promouvoir la participation de la population active à l'effort d'industrialisation fassent partie d'un ensemble

cohérent englobant les différents aspects de la participation et tiennent compte des facteurs sociaux, culturels et économiques qui en déterminent le contenu et les modalités. Des mesures ou réformes isolées peuvent sans doute être utiles, notamment lors d'expériences pilotes, mais ne peuvent guère, par elles-mêmes, ouvrir la perspective d'une transformation fondamentale et durable des attitudes individuelles et du climat social général.

52. Quels sont donc les principaux éléments d'une politique visant à promouvoir la participation sociale dans le cadre d'un programme ou d'un projet déterminé de développement industriel ? Il importe de distinguer entre les grandes orientations d'une telle politique (paragraphe 54 à 58), d'une part, et les moyens à mettre en oeuvre (paragraphe 59 à 64), d'autre part.

53. Les deux premières sections du présent rapport ont permis de dégager un certain nombre de principes concernant le premier aspect, qui seront résumés dans les paragraphes qui suivent. Il est en revanche beaucoup plus difficile d'établir à ce stade des points de repère clairs et précis relatifs à la mise en oeuvre d'une politique de participation sociale. En effet, dans ce domaine, les réalisations pratiques dans les pays en voie d'industrialisation sont fort peu nombreuses; essais généralement parcellaires et insuffisamment connus, ces premières expériences ne permettent pas encore de dresser un bilan et d'en tirer des enseignements d'ordre pratique. On doit rappeler, par ailleurs, que l'action concrète revêtira forcément des formes très diverses et imposera des priorités fort différentes dans le cadre d'un programme ou d'un projet donné.

54. Les grandes orientations d'une politique visant à promouvoir la participation sociale sous toutes ses formes et à tous les niveaux doivent reposer sur une connaissance approfondie du milieu socio-culturel où les industries nouvelles sont

appelées à s'implanter. Cette connaissance représente un élément capital et devrait former le point de départ de toute politique de participation sociale, tant au niveau primaire - c'est-à-dire à celui des individus et des rapports qu'ils nouent entre eux dans le cadre de l'organisation de la production - que sur le plan des organisations professionnelles participantes. La recherche devrait viser en premier lieu à établir l'inventaire des structures sociales existantes, qu'elles soient traditionnelles ou modernes, à définir leurs fonctions principales et à évaluer leur capacité de participer utilement à l'effort d'industrialisation tout en précisant les modalités propres à favoriser cette participation (voir supra, paragraphes 12-13).

55. Au niveau primaire de la participation sociale, l'examen de la situation du travailleur qui vient de quitter le milieu rural d'origine et dont le statut et les conditions d'existence se trouvent profondément transformés, représente une deuxième préoccupation importante. La mise sur pied d'un ensemble de règles, de pratiques et de services répondant aux besoins nés du développement de l'industrie et étroitement adaptés aux conditions locales, constitue en effet une tâche hautement prioritaire parmi les aménagements indispensables en vue d'une large participation sociale (voir supra, paragraphes 14-19).

56. Il en est de même de l'aménagement des relations collectives de travail, tant au sein de l'entreprise qu'au niveau de l'industrie et de la nation. Le développement des systèmes de relations industrielles rationnels, cohérents et adaptés aux exigences de l'industrialisation constitue un excellent moyen de participation sociale. Les systèmes visant à faire participer les travailleurs dans les entreprises à la discussion des questions d'intérêt commun, et à les intéresser matériellement à la production, ouvrent la voie à une meilleure utilisation des ressources humaines disponibles, des capacités

et de l'esprit d'initiative des travailleurs attirés par les industries nouvelles. Dans des cas particuliers, l'association directe de producteurs ou de travailleurs aux entreprises industrielles offre enfin de multiples possibilités (voir supra, paragraphes 20-29).

57. Moyen et expression de la participation sociale, le développement des organisations représentatives des travailleurs de l'industrie, ainsi que de celles groupant les employeurs et les producteurs en général, devrait également être au centre des préoccupations des promoteurs du développement industriel. Outre les aménagements nécessaires de la législation et des pratiques industrielles, il convient surtout de se préoccuper des problèmes qui se posent à ces organisations du fait de l'insuffisance de leurs moyens matériels et de cadres de dirigeants et de militants éprouvés pour assumer leurs diverses fonctions, et cela notamment lorsqu'elles sont appelées à prendre une part active au développement industriel. Il importe, d'autre part, d'assurer à ces organisations une reconnaissance pleine et entière dans toutes les sphères d'activité qui leur sont propres (voir supra, paragraphes 30-43).

58. Enfin, en ce qui concerne la participation des organisations professionnelles à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes ou projets d'industrialisation, sa réalisation suppose une volonté réelle et agissante des responsables à tous les niveaux. Cette participation peut consister en contacts directs et informels entre les responsables industriels et les groupements socio-professionnels intéressés, tels que les syndicats, les organisations patronales, les coopératives, mais dans la plupart des cas il semble souhaitable que la participation trouve un cadre plus structuré et durable, sous forme d'une représentation des milieux intéressés au sein de différents conseils consultatifs

tant sur le plan local qu'au niveau de l'industrie, et de la planification nationale (voir supra, paragraphes 44-49).

59. Les grandes orientations de la politique à suivre pour promouvoir la participation sociale, une fois arrêtées, il importe d'étudier les moyens nécessaires pour les mettre en oeuvre. La promotion de la participation sociale devrait bénéficier d'une priorité élevée à tous les stades de la réflexion politique et des études techniques, et les exigences qu'elle pose devront être dûment reflétées lors de la mise au point de programmes particuliers, ainsi que dans les modalités de leur exécution. Sans méconnaître l'importance de l'effort à accomplir sur le plan de l'information et des relations publiques, il est clair que les objectifs visés par une politique favorisant la participation sociale ne pourront être atteints tant que les moyens d'exécution nécessaires font défaut ou demeurent insuffisants.

60. Les problèmes que soulève la participation sociale appellent le concours de responsables et de spécialistes de secteurs et de disciplines très divers notamment en ce qui concerne la mise en place du cadre législatif des mécanismes de participation, l'action éducative de formation et de vulgarisation nécessaires et le fonctionnement satisfaisant des procédures de participation.

61. Le rôle qui revient aux autorités publiques est particulièrement important. L'adaptation des structures et des procédures administratives, une formation adéquate du personnel et la mise à disposition de moyens matériels indispensables sont essentielles à une action efficace des pouvoirs publics dans le domaine de l'industrialisation, quelle que soit la nature des autres responsabilités qu'ils assument à l'égard du développement et de la gestion des industries nouvelles.

62. Les ministères et les autorités du travail en général assument une responsabilité particulière pour la mise sur pied des structures et des mécanismes qui forment le cadre de la participation des milieux professionnels à l'industrie et méritent à ce titre une attention spéciale. Le concours de ces autorités est notamment indispensable pour mettre sur pied une réglementation adéquate dans le domaine des rapports du travail, tant individuels que collectifs, des conditions d'emploi et de divers autres aspects du droit du travail et des relations industrielles, y compris notamment le développement des organisations professionnelles, la politique en matière de personnel, la formation professionnelle.

63. L'industrie elle-même doit dégager les moyens nécessaires et former les cadres indispensables pour s'acquitter de sa responsabilité première à l'égard des travailleurs qu'elle prend en charge. En collaboration avec les pouvoirs publics, elle devrait également assurer les conditions matérielles nécessaires à la mise sur pied et au fonctionnement de structures et d'institutions diverses à travers lesquelles les groupes sociaux intéressés sont appelés à participer au développement industriel.

64. Enfin, la participation sociale exige dans tous les domaines le concours de dirigeants, d'animateurs et d'autres responsables bien informés et conscients de leurs responsabilités; elle doit par conséquent s'appuyer sur une politique d'ensemble en matière de formation de ces cadres qui soit adaptée aux besoins spécifiques des différentes catégories : éducation ouvrière et formation syndicale, formation des cadres dirigeants des entreprises (y compris les responsables du personnel), formation des administrateurs.

Action internationale

65. Depuis plusieurs années déjà, de nombreuses déclarations et résolutions, adoptées au sein des Nations Unies et des institutions spécialisées, préconisent la participation de la population en tant que moyen indispensable d'accélérer le développement économique et social des pays du tiers monde. De son côté, la Conférence internationale du Travail a adopté, en 1964 et en 1966, deux résolutions importantes; l'une consacrée à la "conception des méthodes démocratiques de programmation et de planification pour le développement économique et social", l'autre portant sur "la participation des travailleurs dans les entreprises", résolutions qui définissent entre autres l'orientation future de l'action pratique de l'OIT et qui soulignent tout particulièrement la nécessité d'intensifier la recherche et l'effort de formation dans ce domaine.

66. Les Nations Unies et les institutions spécialisées ont récemment élaboré un certain nombre de programmes d'action pratique en matière de participation sociale. L'OIT s'efforce, quant à elle, de dégager les aspects de la participation sociale qui intéressent directement ou indirectement le développement industriel et auxquels elle est à même de contribuer le plus sûrement.

67. Les différents aspects de la participation des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations respectives à la prise de décision aux différents niveaux ont retenu de longue date l'attention de l'Organisation internationale du Travail. La Commission des industries mécaniques de l'OIT a été saisie de la question relative à la participation des organisations professionnelles à la planification et à la programmation économiques et sociales dans cette branche^{7/}, et a abouti sur ce point

^{7/} OIT, Commission des industries mécaniques, huitième session, Rapport III, Genève, 1965, précité.

à des conclusions unanimes. Il importe de noter également que l'OIT a entrepris, depuis fort longtemps déjà, de nombreuses activités qui s'inscrivent dans le sens d'une promotion de la participation sociale au développement. C'est ainsi que les questions qui ont été évoquées dans la première section du présent rapport (rapports individuels du travail, politiques du personnel, relations industrielles) constituent de longue date l'une des préoccupations majeures dans le cadre des activités normatives et de recherche et des programmes d'action pratique de l'Organisation^{8/} C'est ainsi que, sur la plupart de ces questions, l'OIT a pu accumuler un ensemble de connaissances et d'expériences considérable : une documentation importante a été réunie et des formes variées de coopération technique furent mises au point, comprenant non seulement l'envoi d'experts pour aider les gouvernements à établir une législation et des mécanismes administratifs nécessaires à son application, à développer des instituts de recherche et de formation ou à perfectionner les pratiques industrielles, mais aussi l'envoi de groupes de responsables et voyages d'études bipartites ou tripartites, l'organisation de séminaires, le placement de stagiaires, etc.

68. La nécessité d'une aide accrue aux organisations de travailleurs, tout comme d'ailleurs aux coopératives, aux organismes responsables de la formation des cadres dirigeants d'entreprises et aux entreprises elles-mêmes, fut particulièrement mise en évidence au cours des années récentes, notamment dans une série de rapports du Directeur général présentés à la

^{8/} Pour les normes internationales et principes généraux en matière de relations professionnelles, cf. OIT, Série relations professionnelles, n° 24, op. cit., où l'on trouvera également une liste des principaux ouvrages publiés depuis 1947. Cf. également OIT, même Série, No 25 : Certains aspects des relations entre employeurs et travailleurs dans l'entreprise (documents d'une réunion technique), Genève, 1965, 443 pp.

Conférence internationale du Travail, et les programmes de coopération technique correspondants ont depuis lors connu un développement très considérable. L'intérêt que témoignent de nombreux pays en voie de développement au programme de l'OIT en matière d'éducation ouvrière a notamment permis de mettre au point des formes d'action variées qui peuvent être mises à la disposition des organisations syndicales soucieuses de promouvoir la participation sociale dans le contexte du développement industriel. Il convient également d'évoquer les programmes de l'OIT en matière d'administration du travail, car l'action entreprise dans le cadre de ce programme est toujours plus directement orientée dans la perspective d'une participation sociale accrue à l'oeuvre de développement économique et de développement social.

69. La plupart des programmes que nous venons d'évoquer viennent d'être intégrés et forment un élément important du grand programme concernant le développement des institutions sociales que le Conseil d'administration du BIT a adopté en novembre 1965 et qui rassemble dans une perspective unique l'ensemble des activités de l'OIT dans les différents domaines se rapportant aux institutions sociales propres à favoriser le développement industriel. Ce programme permet désormais à l'OIT de mettre à disposition de tous les intéressés un ensemble équilibré et bien intégré de services de divers ordres, en vue de favoriser l'aménagement souhaité des structures administratives et professionnelles et des relations de travail dans le secteur industriel.

70. Les programmes de coopération technique mis au point par le Bureau international du Travail sont mis à la disposition des gouvernements qui souhaitent développer ou renforcer les

^{9/} Cf. Conseil d'administration du BIT, 163^{ème} session (document G.B.163/9/29).

moyens d'action disponibles pour promouvoir la participation sociale dans le contexte des projets ou programmes d'industrialisation. Le développement de la participation sociale dans le cadre de l'industrie sous ses diverses formes et à tous les niveaux est de même le thème central du programme actuel d'études et de recherches du BIT, dont les ressources et l'expérience pourraient également être mises à contribution pour aider, le cas échéant, les responsables de projets particuliers ou de programmes nationaux d'industrialisation. Un véritable programme d'ensemble d'action pratique et de recherche, étroitement adapté aux conditions spécifiques des pays en voie d'industrialisation, se trouve ainsi proposé aux autorités nationales et à la communauté internationale tout entière.

71. Joints à de multiples possibilités qu'offrent les programmes de l'OIT dans les domaines des relations professionnelles, de la législation du travail, de l'administration du travail, des politiques de personnel, des institutions coopératives et similaires et de la formation des cadres dirigeants d'entreprises, ainsi que des conditions de vie et de travail, ces programmes ou activités offrent aux gouvernements intéressés, ainsi qu'à tous les responsables des programmes d'industrialisation, la possibilité de trouver, au niveau de la coopération technique internationale, des appuis solides tant au stade de la conception qu'à celui de la mise en oeuvre des politiques ou des programmes d'ensemble dans le domaine de la participation sociale au développement industriel.





10 . 6 . 71