

Singapour

L'ultra-corporatisme au service du « Singaporean Core »

*Adrian T.H. KUAH, Stéphane LE QUEUX et Subaimy HASSAN**

Dans un contexte de grands mouvements de grèves (26 600 journées non travaillées au total en 1959)¹, le People's Action Party (PAP, Parti d'action populaire), a engagé, dès son arrivée au pouvoir, un processus de « transformation » des relations professionnelles dans l'objectif de constituer un système tripartite de relations professionnelles. Ce système s'est consolidé au cours des 50 dernières années et est parvenu à rassembler l'État, les syndicats, puis les associations patronales autour d'un objectif commun : garantir la paix sociale et la croissance économique. Ce modèle fait aujourd'hui face à deux enjeux majeurs (encadré 1) : stimuler la croissance des gains de productivité dans le cadre d'une politique restreignant le recours à la main-d'œuvre

étrangère ; la crainte de débordements sociaux de la part des travailleurs étrangers et d'une polarisation sociale entre les salariés qui constituent le « Singaporean Core »², c'est-à-dire les salariés hautement qualifiés, l'élite du futur parmi les ressortissants et résidents permanents, et les travailleurs immigrés au bas-fond du marché du travail, sachant que la cohésion sociale est une priorité forte pour les autorités.

À Singapour, les questions de démographie et d'immigration sont sous-jacentes à celle de la productivité. Si la croissance continue de se baser sur l'immigration³, alors même que les politiques actuelles visent à contenir l'immigration (notamment non qualifiée), le corporatisme singapourien s'expose potentiellement à la

* Université James Cook, Singapour et Australie.

1. M.-H. Chua, « Singapore's Tripartism: A Time for Self-Reflection », *The Straits Times*, May 3, 2015, <http://www.straitstimes.com/opinion/singapores-tripartism-a-time-for-self-reflection>.

2. Le « Singaporean Core » est une notion très connue à Singapour. Pour un grand nombre de Singapouriens, ce terme est avant tout défini sur une base élitiste et identitaire et renvoie à la main-d'œuvre hautement qualifiée, « la main-d'œuvre stratégique pour l'avenir » : <http://www.fivestarsandamoon.com/2016/12/what-is-the-singapore-core/>. Le fait de savoir si ce concept englobe également les travailleurs étrangers reste en débat. Pour le ministère du Travail, le « Singaporean Core » vise à attirer les investisseurs internationaux en mettant à disposition un pôle régional de compétences : <http://www.todayonline.com/singapore/singaporean-core-does-not-mean-sporeans-only-says-chun-sing>.

3. Sous le mandat de Lee Hsien Loong, la population immigrée a contribué à une croissance de la population de 4,17 millions en 2004, date de son élection, à 5,47 millions en 2014. Pour défendre sa politique d'immigration, il déclarait, lors de la campagne électorale de 2015 : « Si nous fermons nos portes aux travailleurs étrangers, notre économie en souffrira. Les entreprises

contestation sociale, et les autorités en sont conscientes. Une façon de réduire l'afflux de migrants (et donc de préserver l'intégrité du système et éviter la montée de ressentiments nationalistes) est alors de se tourner vers une économie à forte valeur ajoutée en visant en priorité l'élévation des qualifications et des compétences locales. Or, étant donnée la croissance du recours

à une main-d'œuvre étrangère qualifiée et la multiplication d'exemples où la préférence est donnée à des cadres étrangers au détriment des jeunes Singapouriens pourtant qualifiés, les acteurs craignent que le marché du travail singapourien ne soit pas assez compétitif vis-à-vis de la concurrence exercée par les talents étrangers, menaçant ainsi de fragiliser le « Core »⁴.

Encadré 1

Singapour ou l'ultra-corporatisme au service de la productivité

Le People Action Party (PAP), qui a conduit Singapour à l'indépendance en 1965 sous la direction de Lee Kuan Yew, et seul parti au pouvoir depuis, est une émanation syndicale. Dans la lignée de Lee Kuan Yew, décédé en 2015, le PAP a initié durant 50 ans des politiques ayant transformé Singapour, alors un port « entrepôt » britannique, en une puissance commerciale. Si le PAP a su allier protectionnisme et ouverture, il a aussi combiné libéralisme économique et vaste programme de politiques sociales, avec accès au logement, santé et éducation publique, etc. Certains critiques évoquent une « démocratie contrôlée ». Certes, c'est techniquement le cas en matière de relations professionnelles, notamment en vertu du modèle tripartite singapourien dans lequel les fonctions représentatives et politiques peuvent être assurées par les mêmes individus, mais le pays a connu une phase d'expansion économique et le PAP a été jusqu'à présent réélu dans le cadre d'élections démocratiques. De fait, pour de nombreux Singapouriens, une vision nationale de long terme est incompatible avec un contexte d'alternance politique.

La principale ressource de Singapour réside dans sa force de travail, ce qui explique que la gestion de la main-d'œuvre constitue la clé de voûte de l'économie : « Il y a bien peu d'endroits dans le monde autres que Singapour où la régulation sociale du marché du travail a été de façon si cohérente et explicite une composante centrale de la stratégie de développement national » (Coe, Kelly, 2000:414). Dans ce contexte, le système tripartite de relations professionnelles exerce une fonction « unitariste » (au sens paradigmatique du terme),

■ ■ ■

n'auront pas assez de main-d'œuvre. Certaines fermeront et nos propres ressortissants travaillant dans ces dernières perdront leur emploi (...). De l'autre côté, si nous laissons entrer trop d'étrangers, notre société sera dissoute. Les Singapouriens seront entassés les uns sur les autres, on se sentira à l'étranger dans nos milieux de travail, notre identité sera diluée, on ne peut tout simplement plus digérer une immigration massive ». Voir « An influx of foreign workers and immigrants which has seen the population surge from 4.17m when he came to power to 5.47m last year », AFP, « Singapore PM Defends Immigration Policy ahead of General Election », *The Express Tribune*, August 23, 2015.

4. O. Ho, « Singapore's Job Crush: Time to Learn New Skills and Update that CV? », *The Straits Times*, September 25, 2016, <http://www.straitstimes.com/singapore/manpower/time-to-learn-new-skills-and-update-that-cv>.

SINGAPOUR

un paternalisme corporatiste sous la supervision du ministère du Travail, organe central du gouvernement. On ne peut donc pas parler d'acteurs, de partenaires sociaux suivant l'acception européenne du terme, mais plutôt d'« agents » au service d'une seule fonction commune¹, l'intérêt national.

Le tripartisme singapourien se préoccupe avant tout des Singapouriens alors que Singapour est dépendant de la main-d'œuvre étrangère. Le défi politique posé à cet ultra-corporatisme est alors de préserver cette exclusivité sur laquelle se fondent l'unité et l'identité nationale tout en trouvant des moyens « d'incorporer » les travailleurs immigrés au système. Cela explique que la productivité du travail soit un enjeu politique fort. Selon les acteurs, les gains de productivité du travail et la montée en compétence sont essentiels au maintien de la main-d'œuvre locale et donc réduisent la dépendance à l'immigration. Les freins à l'immigration passent par un contrôle très serré du marché du travail et de l'immigration temporaire. Une stratégie clairement assumée par les directions du NTUC et du ministère du Travail² : en restreignant systématiquement l'accès au marché du travail, dans un contexte de plein emploi, les employeurs n'ont d'autre choix que de stimuler la productivité.

1. Il n'existe pas de voix syndicale indépendante. Mais comme le souligne toutefois un dirigeant syndical de l'industrie pétrochimique, « ce que certaines compagnies multinationales étrangères ne comprennent pas, c'est que l'absence de conflit social n'est pas un signe de faiblesse syndicale ; s'attaquer au syndicat revient à s'attaquer au système, donc s'attaquer à Singapour. On fait donc suivre au gouvernement, et c'est nous, c'est Singapour, tu vas perdre » (entretien avec les auteurs, avril 2015).

2. Entretiens avec les auteurs, avril 2015.

Nous présentons d'abord la politique migratoire, l'accélération du recours à la main-d'œuvre étrangère, son amplitude et ses caractéristiques actuelles. Nous expliquons ensuite comment le tripartisme a abouti à sa forme actuelle à Singapour, et le rôle particulier de la Fédération nationale des employeurs singapouriens (Snef) dans ce système, notamment en matière de politique salariale. La section suivante traite des conséquences du tripartisme sur la productivité puis des initiatives au service du « Core ». En conclusion, nous soulignons les problèmes auxquels le tripartisme est actuellement confronté.

Politique migratoire et évolution de la main-d'œuvre immigrée

L'économie de Singapour est largement tributaire de travailleurs étrangers.

Le recours à l'immigration s'est accéléré dans les années 1980 au service du développement rapide du pays (graphique 1).

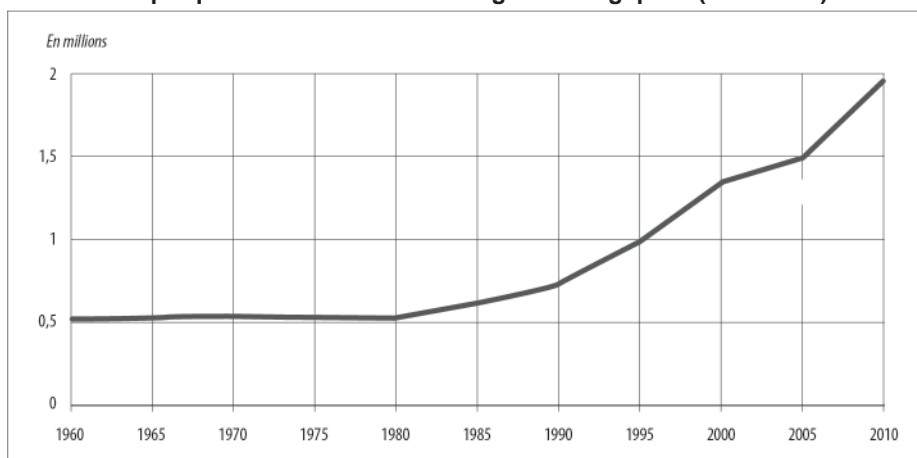
Traditionnellement, les emplois occupés par les travailleurs migrants se concentrent dans le bâtiment et les secteurs industriels (essentiellement des travailleurs venant du sous-continent indien et, de plus en plus, de Chine), ainsi que les emplois de service (voirie, nettoyage). Les travailleurs à domicile, quant à eux, sont majoritairement originaires des Philippines et d'Indonésie, mais aussi de Birmanie et du Cambodge. Aujourd'hui encore, le secteur des services domestiques (17,5 %), la construction (23 %) et le secteur manufacturier (19,5 %) réunissent à eux trois 60 % de la main-d'œuvre étrangère. Les « talents étrangers », techniciens (catégorie S Pass), *managers* et cadres (E Pass) situés en haut de l'échelle des qualifications représentent

L'ULTRA-CORPORATISME AU SERVICE DU « SINGAPOREAN CORE »

respectivement 13 % et 14 % de la main-d'œuvre immigrée (graphique 2). On notera que si la part des travailleurs qualifiés (techniciens, ingénieurs et cadres) est plus réduite, c'est cependant celle qui est en plus forte croissance (tableau 1).

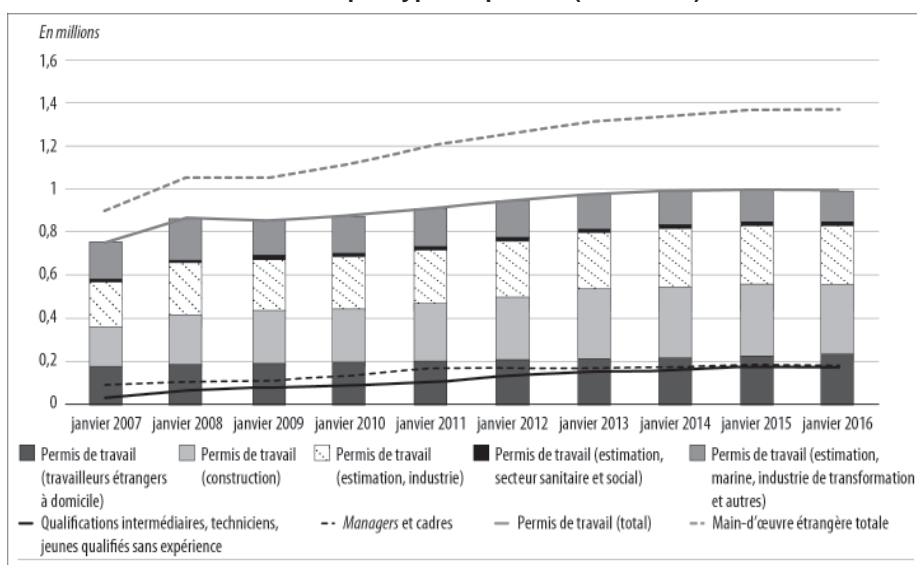
Comme dans beaucoup d'autres pays, le recours à l'immigration visait initialement à combler les manques de main-d'œuvre au gré des cycles économiques. C'est à partir du milieu des années 1980 que l'immigration a été conçue comme

Graphique 1. Main-d'œuvre étrangère à Singapour (1960-2010)



Source : Banque mondiale (2013).

Graphique 2. Répartition de la main-d'œuvre étrangère par type de permis (2007-2016)



Source : auteurs, d'après Ministry of Manpower.

Tableau 1. Volume et répartition de la main-d'œuvre étrangère par type de permis de travail (2012-2016)

Type de permis de travail	Décembre 2012	Décembre 2013	Décembre 2014	Décembre 2015	Décembre 2016
Managers et cadres	173 800	175 100	178 900	187 900	192 300
Qualifications intermédiaires, techniciens, jeunes qualifiés sans expérience	142 400	160 900	170 100	178 600	179 700
Permis de travail (Total)	942 800	974 400	991 300	997 100	992 700
• Permis de travail (travailleurs domestiques)	209 600	214 500	222 500	231 500	239 700
• Permis de travail (Construction)	293 300	318 900	322 700	326 000	315 500
Autres permis de travail	9 300	11 300	15 400	23 600	28 300
Main-d'œuvre étrangère totale	1 268 300	1 321 600	1 355 700	1 387 300	1 393 000
Main-d'œuvre étrangère totale (hors travailleurs domestiques)	1 058 700	1 107 100	1 133 200	1 155 800	1 153 200
Main-d'œuvre étrangère totale (hors travailleurs domestiques et construction)	731 300	748 100	764 500	780 300	787 800

Source : <http://www.mom.gov.sg/documents-and-publications/foreign-workforce-numbers>.

une condition stratégique du développement. Un comité économique mandaté à cette fin en 1985 concluait qu'en cas de récession, c'était dans l'intérêt de Singapour de conserver des réserves de main-d'œuvre étrangère, une préconisation reprise par les comités et ministères successifs. La période 2000-2005 a marqué une nette accélération du recours à l'immigration, la politique du gouvernement étant de stimuler la reprise de l'activité économique, fortement déprimée par la crise asiatique de la fin des années 1990. La tendance s'est maintenue jusqu'à la récession mondiale de 2008-2009. Un nouveau comité économique stratégique a alors préconisé de maintenir la proportion de main-d'œuvre étrangère à un tiers du nombre de travailleurs, et de faire en sorte que cette proportion reste stable sur le long terme. Il indiquait toutefois que cette proportion ne consistait pas en une limite absolue – une flexibilité pour l'embauche supplémentaire restait possible en cas de besoin –, et demandait

aux employeurs qu'ils aient recours à des embauches de main-d'œuvre étrangère plus qualifiée et investissent dans la formation des travailleurs immigrés déjà en place et des résidents singapouriens afin d'accroître la productivité.

Comme nous le verrons plus loin, prenant acte du ressentiment de la population singapourienne face à l'afflux croissant d'immigrés, le Premier ministre Lee Hsien Loong a ainsi annoncé en 2009 que le gouvernement s'attacherait à réduire la croissance de l'immigration pour la maintenir aux alentours du plafond recommandé, soit un tiers de la main-d'œuvre (Yap, 2014:224-225). C'est la ligne directrice depuis, avec l'assurance donnée aux multinationales qu'elles pourraient recruter les talents dont elles ont besoin, sans restriction et, avec charge pour les syndicats de créer des centres de soutien et d'information pour les travailleurs immigrés et de faire remonter les cas d'abus au ministère du Travail voire au gouvernement en vertu de leurs mandats parlementaires (Yap, 2014:237).

Un contexte de relations professionnelles domestiquées

En 1964, avec la création du National Trades Union Congress (NTUC ⁵), le PAP alors au pouvoir se donne les moyens de promouvoir sa vision des relations professionnelles. La relation symbiotique entre le PAP et le NTUC se trouve au cœur du système tripartite et demeure encore aujourd'hui, soit un demi-siècle après la déclaration d'indépendance de 1965, la clé de voûte du modèle politique, social et économique du pays. De longue date, par exemple, il est commun que des hauts fonctionnaires soient détachés auprès du NTUC et, réciproquement, que des responsables syndicaux soient cooptés pour intégrer la direction du PAP, soit au Parlement soit à des postes clés (Leggett *et al.*, 2017). Bien que déjà partenaires du système, les principales associations patronales fusionnent en 1980 pour former la Snef, ce qui viendra sceller la structure corporatiste des relations professionnelles.

Comme l'ensemble du dispositif institutionnel vise à conserver un consensus entre les parties (Sheldon *et al.*, 2015:441), à promouvoir des relations de collaboration et à garantir des relations professionnelles « harmonieuses »,

les conflits du travail et les grèves sont quasi inexistantes à Singapour ⁶. Depuis l'avènement du tripartisme sous le PAP, aucun conflit n'a éclaté à l'exception d'une grève illégale en 1977 ⁷ et d'un conflit social qui a opposé, en 1980, la Singapore Airlines Pilots' Association (SIAPA, Association des pilotes de Singapore Airlines), association non affiliée au NTUC, à la direction de la compagnie : les pilotes (pour un grand nombre d'entre eux Australiens) engageant, en toute illégalité, une grève du zèle, prenant le ministère du Travail au dépourvu et perturbant gravement le programme de vols (Leggett, 1984). Depuis, la dernière grève en date remonte à novembre 2012, lorsqu'environ 70 chauffeurs de bus étrangers employés par la SMRT, la compagnie locale de transports publics, ont refusé de travailler (Leggett, Le Queux, 2013). Cette grève fut, elle aussi, qualifiée d'illégale, car les conducteurs de bus qui relèvent de la catégorie des « services essentiels » n'avaient pas déposé le préavis de 14 jours exigé par la loi (Criminal Law Temporary Provisions Act). Même s'ils s'exposaient à des représailles, c'est pour dénoncer les discriminations salariales que ces conducteurs de bus se sont mobilisés ⁸. Plusieurs salariés à l'origine de la grève ont été arrêtés par la police ⁹,

5. Le NTUC est la confédération nationale des syndicats de l'industrie, des services et du secteur public.

6. Si le droit de grève existe bien, le cadre de son exercice le rend en pratique quasiment impossible. Pour l'essentiel, il appartient aux tribunaux du travail de prendre en charge la médiation des conflits du travail. La négociation collective est alors *de facto* assurée par voie d'arbitrage. Il est du ressort des syndicats de signaler toute revendication ou conflit au ministère du Travail ; à partir du moment où les autorités ont connaissance du problème, il est référé à arbitrage et, par conséquent, toute action collective débordant du cadre de la médiation devient techniquement illégale.

7. La dernière a été le fait d'un syndicat non affilié à la centrale syndicale, le NTUC, au sein de Metal Box Company (Deyo, 1981).

8. G. Tan, « Strikes Strike Singapore: The Undertone of Industrial Relations », *The Malaysian Insider*, November 27, 2012, www.smu.edu.sg/sites/default/files/smu/news_room/smu_in_the_news/2012/sources/TheMalaysianInsider_20121128_1.pdf.

9. H.W. Chun, « Singapore Strike Reflects Dual Strains », *Wall Street Journal*, November 27, 2012, <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324784404578145032846604870>.

SINGAPOUR

laquelle a émis des avertissements à l'encontre de plusieurs autres grévistes, pour finalement les incarcérer et les expulser du territoire.

Les progrès économiques de Singapour et sa mutation en une économie développée et fortement orientée vers le commerce peuvent être en grande partie attribués au fonctionnement du système tripartite de relations professionnelles. Avec le soutien des employeurs et des syndicats qui en assurent le relai, le tripartisme permet aux pouvoirs publics de lancer de nombreux programmes visant

à stimuler la productivité, à encourager l'amélioration des compétences des salariés, et même à trouver un consensus national sur les salaires, essentiellement par l'intermédiaire d'un Conseil national sur les salaires (National Wage Council, NWC). Vu que le déploiement et la gestion de la main-d'œuvre est au centre du modèle de développement, le ministère du Travail constitue *ipso facto* le pivot du système dans le cadre d'un agenda productiviste ¹⁰ auquel souscrivent le NTUC et la Snef (encadré 2).

Encadré 2

La place de la Snef dans le fonctionnement du corporatisme singapourien

Selon le ministère du Travail, « la Snef est une organisation patronale dont la mission est de préserver l'harmonie des relations professionnelles et d'aider les entreprises à tendre vers l'excellence des pratiques d'emploi, et, partant, à améliorer leur productivité, leur compétitivité ainsi que la qualité des conditions de travail de leur personnel ¹ ». La Snef est née en 1980 suite à la fusion, pilotée par le ministère du Travail, des deux plus grandes organisations patronales d'alors, la Singapore Employers Federation (SEF) et le National Employers Council (NEC). Actuellement la plus importante organisation d'employeurs ² à Singapour, elle se positionne comme une organisation apolitique, indépendante, autonome et sans but lucratif. Son financement provient des cotisations de ses adhérents, ainsi que des revenus qu'elle perçoit pour un certain nombre de ses activités (conseil, formation et analyses, en particulier). Elle compte plus de 3 100 entreprises membres, qui emploient au total 762 177 salariés (Snef, 2015:17). En 2014, elle affichait un taux d'affiliation de 20,53 %, qui est nettement supérieur à celui d'autres grandes organisations d'employeurs d'Asie, par exemple en Inde ou en Chine ³.

■■■

10. En 1998, le ministère du Travail a changé de dénomination, passant de « Ministry of Labour » à « Ministry of Manpower » (MOM). Le ministère du Travail définit des stratégies de planification de la main-d'œuvre, d'employabilité tout au long de la vie, de développement des compétences et de transformation de l'environnement de travail (MOM, 2001). La Snef et le NTUC sont ses partenaires pour la mise en œuvre de ces stratégies.

La Snef a essentiellement pour mission de faire entendre la voix des employeurs et de les représenter dans le système tripartite de relations professionnelles. Si le NTUC entretient des relations étroites avec le PAP, des confrontations ont cependant parfois eu lieu entre le NTUC et la Snef. En 1990, elles se sont opposées publiquement sur plusieurs sujets : la possibilité pour un dirigeant ou cadre d'adhérer à un syndicat, l'âge de départ en retraite et le niveau des cotisations patronales au Central Provident Fund (CPF, Fonds de prévoyance central) (Snef, 1991:4-5). L'un des organes de la Snef, l'Industrial Relations Panel (IRP), joue un rôle majeur dans la diffusion et le retour d'informations, ainsi que dans la recherche de consensus en interne. Conformément aux statuts de la Snef, l'organe décisionnaire, le Conseil, procède à un vote formel pour prendre ses décisions. Cependant, il sollicite systématiquement l'avis des membres sur les questions de politique publique, par l'intermédiaire du président de l'IRP et des conseillers internes en relations professionnelles. Le président de l'IRP siège au Conseil ⁴, et chaque secteur d'activité représenté compte au moins un président et un conseiller. Ce processus de décision revêt une importance cruciale puisqu'elle permet à la Snef de concilier fonctions corporatiste et politique, mais aussi de prendre en compte les intérêts divers de sa base, qui est aussi bien composée de PME que de multinationales, dans différents secteurs de l'économie.

La Snef joue aussi un rôle indépendant en matière de politique de développement du capital humain ; il s'agit d'un rôle important alors que les autorités nationales souhaitent faire de Singapour une plateforme de talents au niveau régional. Elle continue de travailler en étroite collaboration avec des organisations gouvernementales, comme la Workforce Development Agency (WDA, Agence de développement de la main-d'œuvre), à la formation de professionnels, de gestionnaires, de dirigeants et de techniciens pour répondre à la demande de compétences nouvelles. En 2007, le ministère du Travail, le NTUC et la Snef ont conjointement créé le Forum singapourien du tripartisme afin de renforcer le système tripartite ⁵.

1. Il existe deux autres organisations d'employeurs à Singapour : la Singapore Maritime Employers' Federation (Fédération des employeurs du secteur maritime), créée en 1955, et la Print and Media Association (Union de la presse écrite et des médias), qui a vu le jour en 1936 (MOM, 2015a). On trouve par ailleurs plusieurs organisations sectorielles et professionnelles importantes, notamment l'Association for Small and Medium-sized Enterprises (Association des petites et moyennes entreprises), la Singapore Business Federation (Fédération des chambres de commerce et d'industrie de Singapour), ainsi que des comités nationaux et des chambres de commerce de pays étrangers, dont l'American Business Council et l'Australian Chamber of Commerce, mais ils ne jouent aucun rôle dans les relations professionnelles à Singapour. Bien qu'étant un important employeur, l'État n'est pas représenté au sein de ces organisations. En revanche, plusieurs entreprises publiques, dont Singapore Airlines et l'Autorité portuaire de Singapour, sont membres de la Snef.

2. Le taux d'affiliation à la Snef pour l'année 2014 a été calculé en rapportant l'effectif total des entreprises membres au nombre total de personnes employées à Singapour (Snef, 2014 ; MOM, 2015b).

3. Extrait du site Web du ministère du Travail, <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/tripartism-in-singapore/what-is-tripartism>.

4. Le Conseil se compose de 14 représentants d'entreprises de premier plan, et notamment des principales multinationales présentes à Singapour.

5. Singapore Tripartism Forum, *About STF*, 2015, <https://www.tripartism.sg/page/About-STF/>.

SINGAPOUR

La détermination centralisée des salaires sous la supervision du National Wage Council (NWC) est la composante du système de relations tripartites à laquelle les organisations d'employeurs contribuent le plus activement. Depuis 1972, cet organisme a pour mission première d'émettre des préconisations en matière de salaires, lesquelles doivent permettre d'éviter que les revendications salariales, si elles ne sont pas satisfaites, ne suscitent l'irruption de conflits du travail. Ces lignes directrices complètent les stratégies publiques de croissance économique. Les recommandations du NWC sur l'évolution annuelle des salaires prennent en compte une série de facteurs comme les gains de productivité, la situation de l'emploi, la compétitivité au niveau international, le taux et les perspectives de croissance économique. Les résidents singapouriens (ressortissants et résidents permanents) ont ainsi vu leur revenu s'améliorer avec la croissance économique : sur la dernière décennie, leur salaire a progressé de plus de 60 %, soit environ +5 % par an. Dans le même temps, la croissance moyenne du PIB réel a été de 5,3 % par an entre 2005 et 2009, et de 6,4 % par an entre 2010 et 2014, selon les chiffres de la Banque mondiale (2015).

Il faut bien noter que les recommandations du NWC ne visent que les résidents singapouriens. Au bas de l'échelle, en ce qui concerne la grande majorité de la main-d'œuvre étrangère, le gouvernement reste opposé à une politique de salaire minimum. Cependant, un modèle de salaire progressif (Progressive Wage

Model, PWM) mis en place en 2014 est peut-être ce qui se rapproche le plus d'une telle politique. Le PWM est un mode de rémunération qui s'applique à ce jour dans trois secteurs où les salaires sont généralement très bas : les services de nettoyage, la sécurité et l'entretien des jardins/espaces verts. Aujourd'hui, l'État, le mouvement syndical et les employeurs se fondent sur le PWM pour revaloriser les rémunérations dans d'autres secteurs et catégories d'emploi de l'économie, tels que le bâtiment et les services à la personne, où les salaires sont, eux aussi, faibles ¹¹, des secteurs également fortement tributaires de la main-d'œuvre immigrée. Ce mécanisme de revalorisation salariale vise à apaiser les tensions sociales liées à la paupérisation des travailleurs migrants au bas de l'échelle.

Une croissance des effectifs syndiqués non fondée sur celle des travailleurs étrangers

Si les effectifs syndiqués ont fortement augmenté entre 2005 et 2015 (+35 %, tableau 2), le taux de syndicalisation ¹² n'a progressé que de deux points, passant de 17,8 % à 19,9 % dans la même période. Cela reflète la croissance de la population active qui a elle-même augmenté d'un peu plus d'un million, soit d'environ 30 % de 2006 à 2016 (tableau 3), une croissance considérable lorsqu'on considère que la population totale de Singapour est de l'ordre de 5,5 millions d'habitants. La croissance de la population active résidente (singapourienne) dans la même période a été de 16,7 % (tableau 3)

11. O. Ho, « Climbing the Wage Ladder: Progressive Wage Model "Is Not a Magic Wand" », *The Straits Times*, June 19, 2016.

12. En proportion de la population active qui, dans les statistiques nationales, inclut également les personnes à la recherche d'emploi, sachant que le taux de chômage avoisine 2 % en moyenne ces dernières années.

Tableau 2. Effectifs syndicaux (2005-2015)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	450004	549878	588014	613418	655126	686676	718723

Source : <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Relations-Tables2015.aspx>.

Tableau 3. Population active (2006-2016)

En millions

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Main-d'œuvre totale	2,59	2,75	2,94	3,03	3,13	3,24	3,36	3,44	3,53	3,61	3,67
Main-d'œuvre résidente	1,88	1,92	1,93	1,98	2,05	2,08	2,12	2,14	2,18	2,23	2,26

Source : <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-Summary-Table.aspx>.

tandis que la main-d'œuvre immigrée a quasiment doublé. Elle représente actuellement 38,5 % de la population (environ 1,4 million). On peut donc inférer que les syndicats ne sont pour une large part pas parvenus (ou n'ont pas vraiment désiré) à incorporer la main-d'œuvre immigrée au sein de leurs rangs. Cela dit, le Premier ministre, Lee Hsien Loong, considère cette tendance comme positive¹³, puisque des partenaires sociaux forts lui confèrent en effet davantage d'assise institutionnelle pour l'atteinte des objectifs nationaux.

La gouvernance tripartite au service de la productivité

En 1965, lorsque le NTUC, la SEF et l'Association des fabricants de Singapour signent deux textes fondamentaux – la Charter for Industrial Progress et le Productivity Code of Practice –, Singapour a commencé à mettre en place des mesures visant à accroître la productivité (Chang, 1987:4-5). Le

Centre national de la productivité (National Productivity Centre) a été créé en 1967. En 1972, Singapour a mis en place un autre organisme, le Bureau national de la productivité (National Productivity Board), chargé d'émettre des préconisations pour moderniser l'économie, rendre la main-d'œuvre plus productive et maximiser le capital humain¹⁴. Plus tard, en 1981, le Mouvement pour la productivité (Productivity Movement) a été engagé avec l'aide du Japon et misait sur deux grandes priorités : changer la mentalité des travailleurs et mandater un comité de suivi des stratégies destinées à stimuler la productivité (Ohno, Kitaw, 2011). Au cours des dernières décennies, le gouvernement a encouragé la participation active des organisations du secteur privé et du secteur public. Actuellement un organisme public, Spring Singapore, encadre les initiatives nationales axées sur la hausse de la productivité.

Si Singapour a résisté à plusieurs récessions, y compris à la crise financière mondiale de 2008 (Le Queux, Waring, 2010), le pays, comme ailleurs, fait face

13. C.H. Neo, « Singapore's Tripartite Model A Successful One: PM », *Today*, October 26, 2015, <http://www.todayonline.com/singapore/despise-criticism-tripartism-has-worked-singapore-says-pm-lee>.

14. T.K. Soh, « A New Boost for the National Effort », *The Straits Times*, September 4, 1971, p. 7.

SINGAPOUR

à un ralentissement du taux de croissance de la productivité¹⁵. L'expansion de l'économie singapourienne entre le milieu et la fin des années 2000 ne s'explique donc pas seulement par des gains de productivité, mais surtout par l'accroissement de la main-d'œuvre à la suite de l'afflux de migrants¹⁶. Le système tripartite a été mobilisé pour remédier à ce problème. En février 2009, un groupe de travail spécialisé, l'Inter-Agency Productivity Taskforce, dont faisait partie la Snef, s'est penché sur le recul de la productivité dans le secteur des services (MOM, 2011). Singapour s'est ensuite doté d'un conseil tripartite national pour la productivité et la formation continue, avec pour objectifs de renforcer les compétences de la main-d'œuvre, d'accroître la productivité des entreprises et d'instaurer un système de formation global, notamment pour la formation continue. Ce conseil tripartite compte 25 membres, issus de plusieurs ministères stratégiques, de syndicats, d'entreprises, d'organisations professionnelles et de chambres de commerce.

Le gouvernement, de son côté, a pris l'initiative de faire passer un ensemble générique de mesures :

- régulation du flux de travailleurs étrangers en fixant à un tiers la proportion de ces derniers dans l'emploi total, afin que Singapour ne dépende plus autant de la main-d'œuvre immigrée ;

- exonérations fiscales et autres incitations pour encourager les entreprises à innover et se tourner vers la technologie ;

- mécanismes de financement favorisant le développement continu des compétences professionnelles des Singapouriens ;

- l'allongement possible du départ à la retraite de 62 (âge normal) à 65 ans, puis probablement à 67 ans. Cette politique a pour objectif de maintenir plus longtemps la main-d'œuvre résidente en activité et ainsi réduire le recours aux étrangers.

En 2014, la Snef a répondu aux préoccupations des pouvoirs publics en acceptant de gérer SkillsFuture, un programme phare lancé par la Workforce Development Agency (WDA ; Snef, 2015). SkillsFuture est un programme national qui encourage tous les Singapouriens à étoffer leurs compétences et leurs qualifications. En dépit des efforts conjoints de la WDA et de la Snef, les chiffres officiels publiés au début de l'année 2016 indiquent que le taux de croissance de la productivité du travail a diminué à Singapour en 2015 (-0,8 %) pour la troisième année consécutive¹⁷. Malgré les initiatives des instances tripartites, la croissance de la productivité est restée atone sur les cinq dernières années. Elle est en effet ressortie à seulement 0,4 % par an entre 2011 et 2015 (Seah, Ma, 2016).

Des initiatives pour le « Singaporean Core »

Conséquence de la volonté explicite du gouvernement de faire de Singapour

15. Dans son rapport sur les perspectives de l'économie mondiale, intitulé *Une croissance trop faible pendant trop longtemps* (avril 2016), le Fonds monétaire international montre que tous les pays avancés souffrent d'une croissance atone de leur productivité.

16. N. Koh, *Higher Productivity, The Only Option Left for Singapore*, Institute of Policy Studies. IPSCommons: Where Minds Meet (online), August 3, 2015, www.ipscommons.sg/higher-productivity-the-only-option-left-for-singapore/.

17. T. Teo, « Singapore Falling Behind in Productivity Growth: Lim Hng Kiang », *Today*, February 15, 2015, www.todayonline.com/singapore/singapore-falling-behind-productivity-growth-lim-hng-kiang.

une plateforme régionale de travailleurs très qualifiés (Leggett, 2013), les responsables politiques se sont efforcés de justifier la nécessité de faire venir des talents d'autres pays : selon ces derniers, un pays dépendant des échanges mondiaux comme Singapour doit obligatoirement avoir une économie ouverte incluant des professionnels étrangers afin de rester compétitif (Yahya, 2013). Explication reprise à son compte par le ministre Chan Chun Sing¹⁸, qui a souligné que Singapour doit pouvoir compter sur « une équipe de talents divers dans tous les secteurs, de toutes les origines culturelles et ouverte au monde¹⁹ » (Philomin, 2016).

En dépit du discours officiel, une hostilité à l'égard des « talents » étrangers s'est fait jour parmi la main-d'œuvre résidente. Elle se manifeste principalement sur les forums en ligne²⁰. Elle est alimentée par le fait que des cadres ou techniciens résidents expérimentés se trouvent remplacés par des travailleurs étrangers, notamment ceux sur des emplois à qualification intermédiaire (S Pass) qui, selon les accusations des critiques, accepteraient des conditions salariales inférieures à seule fin d'obtenir

une expérience singapourienne. Les anecdotes se multiplient et trouvent un écho dans les blogs locaux et autres médias sociaux²¹. C'est notamment le cas de la jeunesse locale diplômée qui éprouve de la rancœur à l'égard des travailleurs étrangers recrutés afin d'exercer les activités pour lesquelles elle a été formée²². Notons qu'en 2014, 42,4 % de la population résidente détenait un diplôme professionnel ou universitaire (Department of Statistics, 2014).

Face cette animosité, les dirigeants singapouriens ont mis en avant le concept de « Singaporean Core » : il s'agit de développer les compétences des talents locaux, de sorte à garantir la compétitivité future de Singapour, conformément au plan du ministre de l'Éducation, Heng Swee Keat²³. Le gouvernement a également instauré le Fair Consideration Framework (FCF), entre autres mesures destinées à renforcer le « Singaporean Core ». Le FCF se compose de directives claires à l'intention des entreprises, afin que celles-ci envisagent d'embaucher un Singapourien plutôt qu'un travailleur étranger. En vertu de ce cadre, toutes les entreprises situées à Singapour (à

18. Ministre du Développement social et familial (PAP), puis de la Défense, et Secrétaire général du WTUC.

19. L.E. Philomin, « Singaporean Core Does Not Mean S'poreans Only, Says Chun Sing », *Today*, April 5, 2016, www.todayonline.com/singapore/singaporean-core-does-not-mean-sporeans-only-says-chun-sing.

20. L.E. Philomin, « Are Singaporeans Anti-foreigner? Not in the Real World », *Today*, April 11, 2015, www.channelnewsasia.com/news/singapore/are-singaporeans-anti/1777708.html.

21. « 22 Year-old Psychology Graduate from a British University Finding It Tough to Get Work », *Transitioning.org*, May 27, 2016, <http://www.transitioning.org/2016/05/27/22-year-old-psychology-graduate-from-a-british-university-finding-it-tough-to-get-work/> ; « Fourth-generation Singaporean Lost His \$ 150,000 Salary Job to his Foreign Subordinate », *Transitioning.org*, July 28, 2016, <http://www.transitioning.org/2016/07/28/fourth-generation-singaporean-lost-his-150000-salary-job-to-his-foreign-subordinate/>.

22. « 42 Year-old Overseas Graduate Struggling with Under-employment When She Returned to Singapore », *Transitioning.org*, August 28, 2015, <http://www.transitioning.org/2015/08/28/42-year-old-overseas-graduate-struggling-with-under-employment-when-she-returned-to-singapore/> ; « Singaporean PMET Working in Citibank Fears Displacement by Indian Superior », *Transitioning.org*, June 14, 2014, <http://www.transitioning.org/2014/06/14/singaporean-pmet-working-in-citibank-fears-displacement-by-indian-superior/>.

23. M. Chew, « Govt Help to Nurture Core of Local Talent », *The Straits Times*, August 3, 2012.

SINGAPOUR

quelques exceptions près) doivent proposer en priorité aux résidents permanents et aux ressortissants de la cité-État tout emploi pour lequel le salaire fixe est inférieur ou égal à 12000 dollars de Singapour (7876 euros) par mois. Ces offres doivent être publiées sur un portail administré par les pouvoirs publics²⁴. Les entreprises qui ne se conforment pas au FCF peuvent faire l'objet d'une enquête du ministère du Travail, et se voir retirer les autorisations dont elles disposent pour recruter des salariés étrangers²⁵. SkillsFuture, un autre programme déjà mentionné plus haut, a pour objectif de concrétiser le concept de « Singaporean Core ». Ce dispositif offre en effet aux Singapouriens, à toutes les étapes de leur vie ou de leur carrière, diverses possibilités pour financer des formations destinées à renforcer leurs compétences et, partant, rester compétitifs dans un contexte économique qui ne cesse d'évoluer.

Conclusion

Aujourd'hui, sur une population totale d'environ 5,5 millions d'habitants,

Singapour compte 1,6 million d'immigrés pour 3,9 millions de résidents (Singapouriens et résidents permanents), soit 40 % de la population singapourienne. L'annonce du gouvernement²⁶, qui prévoit une croissance de la population de 30 % d'ici 2030, et cela essentiellement *via* le recours à l'immigration, a semé la controverse : en effet, des inquiétudes émergent quant à l'impact d'une telle croissance sur les infrastructures et le financement des services publics²⁷, et cette annonce a suscité une poussée des sentiments nationalistes d'une partie de la population résidente²⁸.

Or le gouvernement, dans un contexte de faible taux de natalité, n'a pas d'alternatives s'il souhaite assurer le maintien du développement économique. Les moyens de contrebalancer cette tendance sont : la productivité, l'innovation technologique et une transition vers une économie à plus forte valeur ajoutée. D'où la volonté de transformer Singapour en un pôle régional de compétences. Pour cela, le gouvernement mise sur son système tripartite qui, faut-il le souligner, à Singapour, diffère des corporatismes de type européen. En effet, il a évolué vers un mécanisme permettant à l'État, par l'intermédiaire de

24. Bien que certains Singapouriens estiment que les mesures de « discrimination positive » mises en place par le FCF à leur égard soient insuffisantes, de nombreux expatriés ne sont pas de cet avis. Dans une note de blog largement relayée, « The Foreign Talent Landscape is Changing in Singapore », Elliot Jackson, du cabinet de conseil spécialisé en recrutement Morgan McKinley, soulignait en effet ce qu'il percevait comme une amélioration des pratiques d'embauche des Singapouriens ; <http://www.cipd.asia/people-management-magazine/feature-articles/positive-discrimination>.

25. Selon Elliott Jackson (précité), cette réglementation explique en partie la stagnation de l'embauche de main-d'œuvre étrangère depuis 2014 : « La mise en place par le gouvernement de mesures de politique publique telles que le FCF et la poursuite des pratiques de promotion interne de Singapouriens aux postes de top-management ont rendu l'obtention d'un permis de travail de plus en plus difficile pour les étrangers. » (« *The introduction of government policies such as the FCF and the continuation of internal promotions of Singaporeans into top-layer management has made it increasingly difficult for foreigners to secure an employment pass in Singapore* »).

26. White Paper, A Sustainable Population for a Dynamic Singapore, 2013.

27. « MOM Minister Lim to Increase Foreign Workers, Ignores Social Costs and Talking Cock Again », likedatosocanmeh, March 17, 2017, <https://likedatosocanmeh.wordpress.com/2017/03/17/mom-minister-lim-to-increase-foreign-workers-ignores-social-costs-and-talking-cock-again/>.

28. « Protest, Voter Anger Put Political Risk in Singapore's Future », Reuters, February 15, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/02/15/us-singapore-politics-idUSBRE91E07520130215>.

technocrates de haut rang qui travaillent au sein des hautes administrations et des organismes tripartites, de diffuser rapidement et efficacement ses politiques.

La priorité donnée au développement des compétences a ainsi conduit le NTUC et la Snef à encourager les travailleurs à profiter des différentes aides à la formation proposées par les pouvoirs publics. Les employeurs, les syndicats, le secteur de l'éducation et les organismes de formation suivent le cap fixé par le Comité pour les compétences, l'innovation et la productivité, qui est actuellement présidé par le Premier ministre adjoint, Tharman Shanmugaratnam. Le Comité de SkillsFuture, fidèle en cela à la tradition singapourienne, est constitué comme un organisme tripartite. Son objectif est « de coordonner et de superviser un processus national destiné à aider les Singapouriens à acquérir et à développer les compétences professionnelles essentielles pour l'avenir ²⁹ ». De même, SkillsFuture a permis de pointer les secteurs sur lesquels Singapour doit se concentrer pour dynamiser sa productivité nationale, ainsi qu'un ensemble de mesures nécessaires pour que les entreprises se tournent vers la technologie et l'innovation.

Mais un grand nombre de Singapouriens d'origine ne sont pas en âge de travailler ou ne font pas partie de la population active. Les plus diplômés, qui aspirent à un emploi correspondant à leur niveau de qualification sur le marché du travail local, se retrouveraient en concurrence avec de nombreux talents étrangers. Si le « Singaporean Core » est la réponse du gouvernement aux inquiétudes de la population de la cité-État, les

politiques inspirées par ce concept, telles que le FCF ou SkillsFuture, doivent encore faire leurs preuves. Le défi est que l'accession à un nouveau modèle économique fondé sur les compétences ne se fasse pas aux dépens des talents locaux, présents et futurs.

Alors que Singapour investit dans des plans de développement des ressources humaines pour ses ressortissants et résidents permanents, en arrière-plan du « Core » les immigrés peu ou pas qualifiés – un tiers de la population active de la cité-État – sont laissés-pour-compte. Certes, Singapour célèbre la Journée internationale des migrants, et le NTUC comme la Snef ont mis en place un Centre des travailleurs migrants pour les aider à se former et pour les sensibiliser aux pratiques d'embauche équitables ³⁰, mais ces mesures sont encore embryonnaires. L'exclusion socio-économique et des phénomènes conjugués de congestion et de ghettoïsation (congrégation des Philippins à Orchard Road, le district de Little India) de plus d'un million de travailleurs immigrés constituent un défi posé à l'unité et l'ordre social qui a fait la fabrique de l'ultra-corporatisme singapourien. Et ce défi s'accroît dans l'attente d'un changement de trajectoire économique.

Sources :

Bin Yahya F. (2013), *Developing a Singaporean Core in our Workplace*, Institute of Policy Studies, https://kyspp.nus.edu.sg/ips/wp-content/uploads/sites/2/2013/12/Faizal_Developing-a-Singaporean-Core-in-our-Workforce_011213.docx_.pdf.

Chang L.K. (1987), *Our Story: 15 Years of NPB*, National Productivity Board, Singapore.

29. Voir les pages du site Internet du ministère du Travail consacrées à SkillsFuture : www.mom.gov.sg/employment-practices/skills-training-and-development/skillsfuture.

30. W. Lin, « Foreign Workers Should Get Training Too », *The Straits Times*, September 9, 2011.

SINGAPOUR

- Coe N. M., Kelly P. F. (2000), « Distance and Disclosure in the Local Labour Market: the Case of Singapore », *Area*, vol. 32, n° 4, p. 413-422.
- Department of Statistics (2014), *Population Trends 2014*.
- Department of Statistics (2015), *Key Household Income Trends*, https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/household_income_and_expenditure/pp-s22.pdf.
- Department of Statistics (2016), *Latest Data*, <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data>.
- Deyo F. (1981), *Dependent Development and Industrial Order: An Asian Case Study*, New York, Praeger.
- Leggett C. (1984), « Airline Pilots and Public Industrial Relations: The Case of Singapore Airlines », *Indian Journal of Industrial Relations*, vol. 20, n° 1, p. 27-43.
- Leggett C. (2013), « Workforce Development and Skills Formation in Singapore: Developing and Augmenting Talent », in Benson J., Gospel H., Ying Z. (eds.), *Workforce Development and Skill Formation in Asia*, London, Routledge, p. 89-114.
- Leggett C., Kuah A.T.H., Gan B. (2017), « Employers' Associations in Singapore: Tripartite Engagement », in Benson J., Zhu Y., Gospel H. (eds.), *Employers' Associations in Asia: Strategy and Structure*, London, Routledge.
- Leggett C., Le Queux S. (2013) « Singapour : grève sauvage des travailleurs chinois : signe précurseur des limites de l'exclusion sociale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 36-45.
- Le Queux S., Waring P. (2010), « Australie/ Singapour : deux exemples de résilience à la crise financière », *Chronique internationale de l'IRES*, n° spécial, « L'État social à l'épreuve de l'austérité », n° 127, novembre, p. 222-230.
- Ministry of Labour (annual), *Annual Report*, Singapore, Singapore National Printers.
- Ministry of Manpower (2001), *Human Capital: Ministry of Manpower Annual Report 2001*, Singapore.
- Ministry of Manpower (2011), *Productivity, Under Skills, Training and Development*, Singapore.
- Ministry of Manpower (2014), *Labour Force in Singapore, 2014*, Singapore, <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Force-In-Singapore-2014.aspx>.
- Ministry of Manpower (2015a), *Trade Union Directory*, <http://www.mom.gov.sg/employment-practices/trade-unions/trade-union-directory/#/?page=2&q=&facet=category&category=>.
- Ministry of Manpower (2015b), *Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2015*, Singapore, <http://stats.mom.gov.sg/Pages/Labour-Relations-Tables2014.aspx>.
- Ministry of Trade and Industry (1986), *Report of the Economic Committee: The Singapore Economy – New Directions*, Singapore, Singapore National Printers.
- Ohno I., Kitaw D. (2011), « Productivity Movement in Singapore », in JICA/GRIPS, *Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement (Kaizen)*, p. 49-68.
- Seah I., Ma T. (2016), *SG: National Vs Domestic Growth*, DBS Research Group, April 28, 2016, https://www.dbs.com/aics/pdfController.page?pdfpath=/content/article/pdf/AIO/160428_insights_national_versus_domestic_growth.pdf.
- Sheldon P., Gan B., Morgan D. (2015), « Making Singapore's Tripartism Work (Faster): The Formation of the Singapore National Employers' Federation in 1980 », *Business History*, vol. 57, n° 3, p. 438-460.
- Singapore National Employers' Federation (1991), *1990/91 Annual Report*, Singapore.
- Singapore National Employers' Federation (2014), *2013/14 Annual Report*, Singapore.
- Singapore National Employers' Federation (2015), *2014/2015 Annual Report*, Singapore.
- Soh T.M. (2012), « The Future of Tripartism in Singapore: Concertation or Dissonance? », *Ethos*, Issue 11, August, <https://www.cscollge.gov.sg/Knowledge/Ethos/Issue%2011%20August%202012/Pages/The%20Future%20of%20Tripartism%20in%20Singapore%20Concertation%20or%20Dissonance.aspx>.
- World Bank (2015), *GDP Growth (Annual %)*, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=1>.
- Yap M.T. (2014), « Singapore's System for Managing Foreign Manpower », in Adams R. H., Ahsan A. (eds.), *Managing International Migration for Development in East Asia*, Washington, World Bank, p. 220-240.