

Rôle, impact et avenir du droit du travail

**Education ouvrière 2006/2-3
Numéro 143-144**

Sommaire

Editorial	V
<i>Rôle, impact et avenir de la législation du travail</i> , par Daniel Blackburn	1
<i>L'utilisation des sources universelles du droit international du travail par les juridictions internes</i> , par Xavier Beaudonnet	11
<i>Droits du travailleur et autorité de la loi: un choc de valeurs, de critères de jugement et de choix moraux</i> , par James A. Gross	23
<i>Normes du travail universelles et cultures nationales</i> , par Jean-Michel Servais	31
<i>Soft law et droit international du travail</i> , par Isabelle Duplessis	41
<i>La protection internationale du contrat collectif: une tâche difficile</i> , par Miguel Rodriguez Piñero y Bravo Ferrer	51
<i>Droit du travail et concertation sociale sous pression: le «cas» belge</i> , par Valérie Jadoul	59
<i>Syndicats et lois: un survol de la situation en Australie</i> , par Mordy Bromberg	67
<i>Perspectives du droit du travail en Afrique: entre la voie de l'OHADA et les recommandations de la Banque mondiale</i> , par Georges Minet et Corinne Vargha	75
<i>La réforme de la législation du travail en Amérique latine</i> , par María Luz Vega Ruíz	85
<i>La législation du travail chinoise en pleine transition</i> , par Yun Gao	95

Perspectives du droit du travail en Afrique: entre la voie de l'OHADA et les recommandations de la Banque mondiale

Le contexte dans lequel est appelé à évoluer le droit du travail en Afrique à l'aube du XXI^e siècle est marqué par la tentative d'uniformisation régionale du droit du travail par l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires (OHADA), d'une part, et les nouvelles «conditionnalités» de la Banque mondiale visant à flexibiliser – de façon uniforme également – l'ensemble des dispositions régissant le recrutement, le temps de travail et le licenciement, d'autre part. Bien que leurs objectifs puissent apparaître semblables – faciliter la croissance économique et le développement –, les initiatives de l'OHADA et de la Banque mondiale diffèrent principalement en ce que la première est à la recherche d'une cohésion économique et sociale africaine et que la seconde promeut un modèle économique prédéterminé.

**Georges Minet
Corinne Vargha**

Spécialistes principaux en droit du travail
Service du dialogue social, de la législation du travail
et de l'administration du travail (DIALOGUE)

BIT
Genève

I. L'OHADA ou la quête d'une unité juridique africaine

«Ce qui est important, c'est d'être persuadé qu'une solidarité économique effective est un préalable au développement économique et social de l'Afrique. Or cette solidarité [...] ne peut exister que dans la mesure où elle est soutenue par un ordre juridique relativement uniformisé, relativement homogénéisé et suffisamment musclé.» Ces propos, visant à enrayer les effets de la double balkanisation – «politique, que les Etats africains n'ont pas voulue» et «juridique, dont ils ont été eux-mêmes responsables» – ont été tenus voici trente-cinq ans par un éminent juriste africain¹. De fait, en 1963 déjà, la proposition de constituer un bureau d'harmonisation juridique avait été formulée: les codes et lois uniformes qu'il

aurait préparés devaient être soumis à un Conseil des ministres de la Justice et, après la sanction des chefs d'Etat et un vote à l'unanimité, devenir applicables ipso facto dans tous les Etats. La création en Afrique de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires (OHADA) en 1993 par le Traité de Port-Louis manifeste ainsi la permanence d'une ambition et un aboutissement dans la quête de l'unité juridique africaine.

L'OHADA s'est donné pour but de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire existant dans ses Etats membres, en vue de restaurer la confiance des investisseurs et opérateurs économiques et de participer ainsi à l'émergence d'un climat favorable au développement. Ce faisant, l'OHADA satisfait aux orientations résumées dans le concept de bonne gouvernance, avec

sa composante relative à la sécurisation de l'Etat de droit. On n'a pas manqué de saluer le «remarquable dynamisme», le «réalisme» et la «maturité politique» des Etats africains – 17 à ce jour² – qui se sont unis pour harmoniser leur droit des affaires dans ce cadre, ayant «compris qu'une zone économique ne peut réellement exister que si les entreprises trouvent partout, dans tous les pays de la région, un droit unique, moderne, qui dynamise l'économie, qui facilite la vie des entreprises au lieu de l'entraver. Un droit qui préserve les valeurs fondamentales des civilisations des pays concernés»³. La mission assignée à l'OHADA procède en effet de l'esprit dit d'«afro-réalisme». Bien sûr, l'audace de l'initiative n'a pas manqué d'être aussi relevée, et peut-être n'est-elle nulle part plus apparente que dans son ambition de réguler la sphère des relations de travail!

Il importe de préciser d'emblée ce que l'OHADA n'est pas – un énième groupement régional sur un continent déjà embarrasé par leur prolifération – et ce qu'elle est – un outil d'uniformisation juridique au service du régionalisme africain. Mais c'est le contenu du droit harmonisé qui peut seul révéler à quel type de régionalisme ses membres souhaitent apporter le puissant concours de l'intégration juridique. En ce sens, l'inclusion expresse du droit du travail à l'article 2 du Traité parmi les matières à harmoniser peut signifier soit le choix d'une dimension sociale, incarné par un «code du travail» uniforme, caractéristique de mouvements d'intégration répondant à des objectifs politiques (*deep integration*), soit s'inscrire exclusivement dans le cadre d'un processus de régionalisation commerciale poursuivant des objectifs avant tout économiques (*shallow integration*). Aussi l'enjeu de l'harmonisation du droit du travail dans le cadre de l'OHADA est-il, dans les termes de P. G. Pougoué⁴, «l'écriture d'une cohésion économique et sociale»: posant «la question d'un modèle social», il se situe nécessairement au-delà de la problématique du strict droit des affaires. L'organisation apparaît ainsi telle qu'elle est en réalité, soit bien plus que son intitulé le donnerait à pen-

ser: un vecteur d'intégration juridique générale, couvrant le vaste champ de la régulation économique et sociale. Reconnaître cette dimension, comme les acteurs sociaux de la région n'ont pas manqué de le faire, c'est évidemment élargir les paramètres du débat sur le contenu même, voire la vocation d'un futur acte uniforme sur le droit du travail.

En dépit de son nom, c'est l'unification du droit, non sa simple harmonisation, que recherche l'OHADA⁵. L'article 10 du Traité ne laisse aucun doute: les actes uniformes «sont directement applicables et obligatoires dans les Etats parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure». Cet effet direct est renforcé par l'article 9 qui enlève aux organes exécutifs nationaux leur pouvoir de promulgation: nul décret n'est nécessaire pour la mise en vigueur des actes uniformes, et le droit OHADA acquiert automatiquement statut de droit positif dans l'ordre interne des Etats. La supériorité des actes sur le droit national a été confirmée par la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'organisation⁶. Un acte uniforme en matière de droit du travail remplacera donc tout ou partie des dispositions des codes du travail de chacun des pays membres.

L'harmonisation du droit du travail est-elle souhaitable et faisable?

En 1999, le Conseil des ministres de l'organisation inscrivait officiellement le droit du travail à l'ordre du jour de son calendrier d'harmonisation et, conscient du caractère «délicat et complexe» du sujet, instruisait le secrétariat permanent «d'associer étroitement au processus d'harmonisation les ministres chargés du Travail et les partenaires sociaux des Etats parties». En 2002, le Conseil des ministres confirmait la nécessité d'adopter un acte uniforme en matière de droit du travail, déclenchant ainsi le processus d'élaboration d'un avant-projet d'acte.

Il faut le souligner, l'opportunité d'ouvrir un tel chantier n'a pas suscité

de contestation. Tout au plus un certain scepticism s'est-il bientôt installé au vu des difficultés rencontrées par l'exercice, par nature moins aisé que ceux qui l'avaient précédé et qui tous relevaient de pans du droit des affaires se prêtant bien à un traitement d'ordre foncièrement technique. Mais le principe de son utilité n'a été nulle part mis en doute. De fait, l'harmonisation du droit du travail figure parmi les stratégies recommandées par le «Plan d'action sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté». Adopté en 2004 par le Sommet de l'Union africaine sur l'emploi à Ouagadougou, ce dernier préconise en effet d'«harmoniser et coordonner la législation du travail et les codes d'investissement en vue d'attirer les investisseurs», et de «renforcer la coopération entre les communautés économiques régionales afin de créer plus de possibilités d'emploi à travers l'harmonisation des lois et réglementations du travail, la reconnaissance mutuelle des systèmes de formation (...), et les possibilités d'activités économiques et d'investissement».

Bien que l'ampleur de la tâche à laquelle s'est attelée l'organisation en ce domaine soit indéniable, l'étude préparée par le professeur Béraud pour le BIT en vue d'évaluer la faisabilité du projet avait conclu positivement, jugeant qu'un acte portant droit du travail «pourrait certainement couvrir un ensemble de questions suffisamment conséquent pour en faire un véritable code du travail uniforme» – cela même s'il «semble difficile (qu'il) présente sur toutes les questions le même degré de force impérative», restant bien entendu que «les objectifs assignés à l'OHADA par le Traité de Port-Louis impliquent que soit recherché, chaque fois que possible, le plus haut degré d'intégration juridique».

La question du «périmètre» qui devrait être celui de l'acte uniforme est en effet centrale et devra être résolue préalablement à tout examen de fond du projet d'acte. De ce point de vue, les questions du champ *ratione materiae* et de l'intensité de l'uniformisation recherchée doivent figurer au cœur de la discussion du projet si

l'on souhaite l'adoption d'un acte uniforme qui soit effectif et apporte de la sécurité juridique. La question doit être posée de savoir si un projet qui tenterait d'embrasser de façon détaillée l'intégralité de la matière traitée traditionnellement au niveau national peut garantir la sécurité juridique attendue par les agents économiques régionaux et étrangers. On ne saurait éviter de réfléchir sur le niveau d'uniformisation du droit recherché. Deux pistes s'offrent ici.

D'un côté, on peut accentuer, ce que fait déjà l'actuel projet, le recours à la technique du renvoi, sur certains points, à la régulation juridique nationale. L'enjeu est ici de bien distinguer ce qui relève des principes, orientations et éléments essentiels du droit du travail ressortant de l'acte uniforme de ce qui relève de questions périphériques ou de la mise en application, relevant du niveau national.

D'un autre côté, la réflexion sur le niveau d'uniformisation peut être posée non plus en termes de champ mais de hiérarchie des normes. On irait alors vers l'adoption d'un acte uniforme sur un ensemble de «Principes fondamentaux concernant le droit du travail» s'imposant aux Etats parties au Traité. Ce socle pourrait en particulier se référer à des normes internationales du travail ratifiées ou non par l'ensemble des Etats parties. Une telle voie serait de nature à construire un acte uniforme constituant pour l'ensemble des Etats parties à l'OHADA un engagement de progrès. Elle aurait aussi l'avantage de conserver au niveau national une portion de pouvoir de régulation économique et sociale et d'éviter, en toute hypothèse, des conséquences sociales et politiques que nul ne souhaite. Enfin, dans l'hypothèse où de nouveaux Etats proches du *common law* envisageraient d'adhérer à l'OHADA, pareil acte uniforme ne serait pas à remettre en chantier.

Le dialogue social dans l'OHADA

Mais c'est sur les conditions d'élaboration du droit uniforme du travail que l'on voudrait insister ici. Celles-ci touchent aux conséquences du système de gouvernance de l'OHADA pour l'implication effective des acteurs du monde du travail.

La participation systématique des partenaires sociaux aux consultations nationales sur l'avant-projet d'acte uniforme en matière de travail est une condition essentielle de l'appropriation de l'acte uniforme par ses futurs utilisateurs et, partant, de son effectivité. Le succès concret de pareille construction normative suppose en effet que les acteurs directement intéressés, tant du côté gouvernemental que de celui des organisations professionnelles, soient associés au plus près à son élaboration. Dans le domaine de la législation du travail, la fiabilité et la sécurité juridiques qui justifient l'uniformisation sont elles-mêmes entièrement fonction du degré de légitimité dont jouiront les dispositions adoptées.

D'emblée, il était apparent que des modalités appropriées devraient être trouvées pour concilier les exigences du traitement du thème du droit du travail et les dispositions institutionnelles du traité, ce dernier réservant la direction de l'organisation aux seuls ministres de la Justice et des Finances, alors que les textes nationaux confèrent aux ministères chargés du travail, ainsi qu'aux organismes consultatifs tripartites institués par les codes du travail, des responsabilités expresses dans le domaine du travail. Le recours à l'organisme consultatif compétent est normalement obligatoire sur les projets de législation du travail. Présidé par le ministre du Travail, il comprend les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, ainsi parfois que des représentants des ministères de la Justice et des Finances. Un peu partout ces dernières années, ces organes, tombés trop souvent dans une relative désuétude, ont été systématiquement redynamisés, avec l'appui notamment du Programme de promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAP) du BIT.

Certes, l'OHADA a inauguré une formule consistant à mettre en place dans chaque Etat partie une commission nationale ad hoc formée par le ministère de la Justice et composée d'experts chargés d'examiner et de préparer des observations sur les avant-projets d'acte. Force est cependant de constater que «ces commissions supposées être la courroie de transmission entre chaque Etat membre et le secrétariat permanent pour intégrer les préoccupations des divers Etats et donner un cachet national aux actes uniformes ne fonctionnent pas de façon satisfaisante», cela dans un système où «l'ensemble des personnes habilitées à participer à l'élaboration d'une loi au plan national (parlements, organisations professionnelles concernées, conseil économique et social,...) n'est pas associé de façon systématique à l'examen des projets d'actes uniformes»⁸.

A tout le moins, l'association, dans le cadre national de l'exercice des compétences de la commission nationale OHADA et de celles de l'organisme consultatif compétent, devrait donc être recherchée.

Comme les années quatre-vingt-dix ont permis de le vérifier dans le contexte des processus de révision des codes du travail, la promotion du dialogue social est essentielle à l'établissement d'un climat de confiance entre tous les acteurs concernés⁹. Il semble même que la Banque mondiale ait spécifiquement reconnu en Afrique la valeur de ce message traditionnel du BIT¹⁰. D'autre part, au moment où l'accent est mis sur l'absolue nécessité d'une participation authentique des acteurs sociaux à la définition et à la mise en œuvre des politiques¹¹, il n'est pas concevable de prétendre édifier un espace juridique régional destiné à se substituer à la loi interne sans que les premiers intéressés soient dûment consultés.

Il est en effet impossible de couper la construction d'un édifice de droit régional de ses destinataires et des justiciables, à moins de faire mentir l'affirmation par les mêmes Etats que «la démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux, aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques qu'entre l'Etat et la société civile»¹².

Un bilan d'étape

A ce jour, force est de constater que, sauf exception et malgré de menus progrès, l'implication des principales parties prenantes demeure insuffisante et défectueuse.

D'une part, la collaboration, voire la simple communication, des ministres de la Justice et des Finances – seuls représentés au Conseil des ministres de l'organisation – avec leurs homologues du travail sont le plus souvent restées mal assurées, alors même que leur association aux travaux avait été convenue dès 1999. Ces derniers ont clairement exprimé leur mécontentement devant cet état de choses à l'occasion du Forum des ministres du Travail sur l'OHADA tenu en février 2005 à N'Djamena par le Centre régional africain d'administration du travail (CRA-DAT), et plus récemment en marge de la session de juin 2006 de la Conférence internationale du Travail à Genève. Il paraît donc toujours essentiel que les Etats parties s'attachent sérieusement à améliorer la coordination et la communication entre les ministères qui sont les interlocuteurs institutionnels de l'OHADA et les ministères en charge du travail, techniquement les principaux intéressés par ce projet d'acte uniforme. En tant qu'instrument de l'intégration régionale, le droit de l'OHADA devrait d'ailleurs concerner l'ensemble de la politique gouvernementale, et les conditions de sa mise en forme constituent un test de cohérence pour l'élaboration et la mise en œuvre de cette dernière.

Organisé en janvier 2006 par le CRA-DAT et le BIT, un atelier de réflexion sur le projet d'acte a permis de constater que la portée de la philosophie d'uniformisation de l'OHADA n'était pas encore bien mesurée par tous les représentants des administrations du travail, restés pour certains dans une logique d'harmonisation qui leur fait considérer un acte uniforme comme une charte à vocation non contraignante. Une certaine résistance, à tonalité «souverainiste», devant la norme régionale peut par ailleurs être observée – elle existe déjà de la part de certaines juridictions nationales à l'endroit des actes en vigueur – alors

aussi que la phase d'élaboration du projet d'acte s'est installée dans la durée et que des codes nationaux révisés continuent d'être adoptés dans l'espace OHADA.

Du côté des partenaires sociaux des pays concernés, les capacités de leurs systèmes de relations professionnelles ont commencé de bénéficier d'un effort délibéré pendant cette période pour dynamiser les mécanismes de dialogue social existants ou en inventer de plus performants, même si, aujourd'hui encore, le constat ancien qui juge les partenaires dans l'ensemble «faibles, mal structurés et pauvres»¹³ garde encore trop d'actualité. En conséquence, la promotion du dialogue social au niveau national a enregistré des progrès, et la création de structures de dialogue au niveau des communautés économiques régionales de la CEMAC et de l'UEMOA est en bonne voie.

Tant du côté des organisations d'employeurs que de celui des syndicats de travailleurs, un certain attentisme a jusqu'ici prévalu, certes bousculé à l'occasion des ateliers de réflexion qui ont pu être organisés dans plusieurs pays et des réunions des commissions nationales aux niveaux national et sous-régional¹⁴, mais sans faire place encore à une mobilisation véritable autour de ce qui constitue pourtant un enjeu de taille pour l'avenir des relations professionnelles dans le cadre du «nouveau régionalisme» en marche. En particulier, à de rares exceptions – telle celle des employeurs d'Afrique centrale regroupés au sein de l'UNIPACE – on note une absence de prise de position de la part des confédérations patronales et syndicales régionales. Cependant un atelier des leaders syndicaux des pays de l'OHADA sur l'avant-projet d'harmonisation a fort heureusement permis en mai 2003 l'adoption d'un mémorandum¹⁵ qui a clairement posé la nécessité de voir le processus d'élaboration porter la marque du dialogue social, les participants ayant, de façon symptomatique, exprimé même le vœu que l'OHADA acquière elle-même une dimension tripartite... Au-delà des positions nationales cependant, aucune position commune n'a encore été dégagée sur les options de fond.

Une coordination des positions des groupes respectifs des employeurs et des travailleurs des Etats parties devra en tout état de cause précéder l'étape ultime du processus d'élaboration, soit la tenue d'une réunion plénière des commissions nationales. Entre-temps, un avant-projet devrait avoir été finalisé par les soins d'un groupe d'experts.

Pour conclure, sans le recours à un espace de délibération, il y a fort à parier qu'il n'y aura pas constitution d'un espace juridique commun pour régir les relations de travail. En concentrant son effort sur la mise en place d'un régime commun du travail, l'OHADA sera mieux à même de démentir la perception que ses mécanismes «n'intéresseront guère la grande masse des justiciables et (qu'il) est pour le moins candide [...] d'y voir un outil permettant de sortir les populations de l'état [...] de grande misère matérielle et morale dans lequel elles se débattent à l'heure actuelle»¹⁶.

L'élaboration d'un acte uniforme en matière de travail par l'OHADA présente les caractéristiques d'un thème fédérateur de plusieurs des objectifs de l'OIT, tels que l'appui aux processus d'intégration régionale, l'amélioration de l'efficacité des règles juridiques et leur meilleure diffusion, leur mise au point selon une approche tripartite, et une implication renforcée des ministères du Travail dans le processus de décision gouvernemental sur les matières de leur compétence.

Le BIT s'est donné pour tâche d'œuvrer, avec les pays concernés et avec l'OHADA, à ce que l'harmonisation ne soit pas la recherche du plus petit commun dénominateur entre les législations des pays membres, mais constitue une avancée où tous puissent tirer parti de l'expérience et des acquis sociaux de chacun.

Parallèlement aux travaux menés au sein de l'OHADA, le droit du travail en Afrique fait l'objet d'un regain d'intérêt de la part de la Banque mondiale.

II. La Banque mondiale ou la quête d'un droit du travail flexible modèle

Déjà dans les années quatre-vingt-dix, par le biais des programmes d'ajustement structurel et de leurs conditionnalités, la Banque mondiale s'était imposée comme le principal promoteur en Afrique de la flexibilisation du cadre juridique régissant le marché du travail. Nombre de pays avaient, dans ce contexte, procédé à la révision de leurs codes du travail et modernisé, voire le plus souvent assoupli, les dispositions régissant le placement, le recrutement, les différents contrats de travail, le licenciement, le travail de nuit des femmes et les relations collectives de travail¹⁷.

Bien qu'aujourd'hui les politiques de développement aient évolué vers la double reconnaissance de la lutte contre la pauvreté comme objectif ultime des politiques économiques et sociales et de l'importance de la participation effective des acteurs nationaux à leur élaboration et mise en œuvre, elles ne semblent nullement avoir influencé les termes du débat sur le droit du travail tel qu'abordé par la Banque mondiale.

Se préoccupant uniquement de son efficacité économique, les analystes de la Banque mondiale maintiennent leur lecture unidimensionnelle de la réglementation du travail, en ignorant purement et simplement que le droit du travail a pour objectif et raison d'être de régir les relations individuelles et collectives entre travailleurs et employeurs afin d'assurer un équilibre satisfaisant entre les intérêts non seulement économiques mais également sociaux et politiques de l'ensemble de ses destinataires, les employeurs, les travailleurs et les gouvernements.

Un référentiel unique d'analyse: les indicateurs du Doing business

Lancé il y a trois ans, le rapport *Doing Business*¹⁸ classe annuellement les pays en fonction, d'une part, des principales réglementations régissant la création et le développement d'entreprises et, d'autre

part, des réformes législatives réalisées. L'indice de réglementation des affaires est composé de plusieurs indicateurs parmi lesquels certains évaluent la rigidité des dispositions régissant l'emploi et en particulier le recrutement, le licenciement et le temps de travail.

S'agissant du droit du travail, ce rapport produit par la Banque mondiale repose sur un postulat de base ne souffrant aucune nuance ni discussion, à savoir que certaines réglementations en ce domaine engendrent de telles rigidités du marché du travail qu'elles empêchent le développement des entreprises et la création d'emplois. Que ces réglementations puissent répondre par ailleurs à des besoins d'organisation spécifiques de marchés du travail nationaux ou à la nécessité d'assurer une protection et une sécurité suffisantes aux travailleurs en complément des mesures prises pour garantir aux employeurs les flexibilités qui leur sont nécessaires ne sont pas des éléments pris en compte par les index de *Doing Business*. L'utilité du droit du travail n'étant évaluée que par rapport aux intérêts économiques d'une seule catégorie de ses destinataires, et non l'ensemble de ceux-ci, toute analyse qui en découle ne peut être qu'unidimensionnelle et, partant, partielle.

Il n'en demeure pas moins que, en dépit des critiques dont il peut être l'objet, cet indice a été conçu pour «permettre aux autorités politiques de mesurer l'efficacité de leur environnement réglementaire par référence à d'autres pays, de s'inspirer des pratiques modèles à travers le monde, et de classer les réformes en termes de priorité». Alors que le rapport 2006 tirait des conclusions implacables sur les pays africains, classés en majorité dans «le peloton de queue», le rapport 2007 souligne les efforts de réformes entrepris par les pays africains¹⁹.

Nul doute que ces conclusions seront utilisées – et elles le sont déjà – afin de promouvoir de nouvelles révisions législatives dans les pays où la Banque mondiale appuie la mise en œuvre des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté et, en particulier, le volet «développement du

secteur privé» des cadres de prêts qui les accompagnent, à savoir les crédits d'aide à la réduction de la pauvreté (PRSC).

Les réformes du droit du travail en Afrique à nouveau conditionnées

Les PRSC ont été introduits par la Banque mondiale en 2001 afin de soutenir financièrement la mise en œuvre des plans de développement nationaux contenus dans les documents stratégiques de lutte contre la pauvreté (DSRP). S'ils concourent à hiérarchiser les priorités nationales et à identifier les actions à entreprendre, ils contiennent également des repères (*triggers*) permettant l'évaluation de leur mise en œuvre. En fonction de leur degré de réalisation, les pays sont classés dans la catégorie supérieure (*high*), moyenne (*base*) ou inférieure (*low*), classement qui détermine le montant des crédits futurs d'aide à la lutte contre la pauvreté qui seront octroyés.

Ces repères à la détermination desquels les partenaires nationaux ne sont que très peu associés sont donc en fait des conditions additionnelles. Dans la plupart des pays, le contenu et les détails des engagements gouvernementaux par rapport à des mesures politiques spécifiques et à l'ensemble des prêts n'ont été que peu rendus publics, ce qui contraste avec la politique de transparence et de consultation des acteurs nationaux affichée dans les DSRP. D'aucuns affirment par conséquent que les conditions dont sont assortis les PRSC contredisent ouvertement le principe de la détermination nationale des politiques économiques et sociales et appellent à des révisions externes indépendantes sur l'effet des conditions sur la réduction de la pauvreté et l'appropriation démocratique des choix politiques²⁰. A l'issue d'une évaluation indépendante en 2004 des progrès réalisés par la Banque mondiale et le FMI en matière de stratégie de réduction de la pauvreté, des recommandations avaient été formulées en vue de «réduire ou éliminer les prescriptions uniformes et d'amener les DSRP à englober davantage d'options politiques»²¹.

Or les repères (*triggers*) sont toujours libellés à l'heure actuelle en termes d'action à prendre ou de réforme à réaliser. S'agissant du droit du travail, ces repères sont inéluctablement influencés par les conclusions des rapports *Doing Business* qui ont pour vocation précisément d'identifier les réformes jugées nécessaires, y compris en matière de droit du travail. Il n'est de ce fait guère surprenant de voir figurer la révision législative au nombre des repères (*triggers*) des PRSC. Tel est le cas des PRSC du Burkina Faso et du Mozambique. Pour ces deux pays, le crédit d'aide à la réduction de la pauvreté est conditionné en partie par la révision des dispositions des codes du travail considérées comme des contraintes freinant le développement économique et la création d'emplois.

Le rapport *Doing Business 2007* se félicite à cet égard de l'effet stimulant sur quelque 29 pays africains des conditionnalités de l'Association internationale pour le développement ainsi que de celles du Compte du millénaire américain (Millennium Challenge Account) qui ont fixé respectivement en 2003 et 2004 des objectifs en matière de réduction des délais et coûts de création d'entreprise pour l'obtention d'aides supplémentaires. L'enseignement qu'en tirent les auteurs du rapport est «ce qui est mesuré finit par être effectué»²². En prolongement de cette conclusion, doit-on également en déduire que ce qui n'est pas mesuré n'est pas effectué?

Le fait que l'indice de réglementation des affaires *Doing Business*, construit sur des postulats partiels d'inspiration néolibérale, guide les réformes sur le droit du travail recommandées par la Banque mondiale dans le cadre des PRSC illustre, si besoin était, ce que Claude Kwaku Akpoka vie soulignait dans un précédent numéro d'*Education ouvrière*, à l'instar d'un nombre grandissant d'analystes et de partenaires sociaux, à savoir que les politiques économiques et sociales promues n'ont pas radicalement évolué vers une prise en compte effective des questions d'équité²³. A notre connaissance, nul indice ne vient en effet mesurer à ce jour l'efficacité sociale – et,

partant, en faire la promotion – en termes d'équité de la réglementation du travail.

Il semble qu'il faille donc se préparer à ce que le débat sur la flexibilité du droit du travail en Afrique se ravive dans les mois et années à venir sous l'impulsion de la Banque mondiale.

Il appartiendra aux partenaires sociaux non seulement d'y participer mais plus encore de l'animer afin que, au-delà des conditionnements idéologiques, les véritables problèmes du monde du travail et de ses acteurs dans un contexte de lutte contre la pauvreté soient abordés de façon pragmatique, constructive et utile. Cela ne pourra se faire qu'à la condition que tous reconnaissent la raison d'être du droit du travail – dans ses dimensions économique, sociale et politique – et partant la nécessité de rechercher un équilibre qui satisfasse les intérêts divergents de l'ensemble des utilisateurs du droit du travail que sont les employeurs, les travailleurs et les gouvernements.

Parce qu'elles conservent toute leur pertinence, on rappellera dans le présent contexte les recommandations faites en 1997 par les représentants des gouvernements, des organisations d'employeurs et des syndicats qui participaient au séminaire organisé conjointement par le BIT et la Banque mondiale à Abidjan sur la réforme du droit du travail en Afrique francophone, et notamment celle-ci:

Le droit du travail, tout en assurant une protection adéquate des travailleurs, devrait établir des conditions de travail qui incitent les travailleurs à contribuer aux intérêts de l'entreprise, à l'accroissement de sa productivité et de sa compétitivité. La réglementation appropriée des relations professionnelles et des relations entre l'employeur et le travailleur devrait, dans son application, promouvoir la stabilité, la prévisibilité et la confiance mutuelle, ainsi qu'un traitement juste et équitable, dans les relations d'emplois. Dans tout processus de réforme du droit du travail, les partenaires sociaux devraient chercher un équilibre entre les besoins d'une protection équitable et adéquate des travailleurs et les besoins d'efficacité et de productivité de l'entreprise²⁴.

Notes

¹ K. M'Baye (1971): «L'unification du droit en Afrique», *Revue sénégalaise de Droit*, n° 10, pp. 67, 69.

² Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

³ J. Paillusseau (s. d.) préface, «Le nouveau droit des affaires en Afrique – OHADA», *Price Waterhouse Fidafrica*, pp. 5-6.

⁴ P. G. Pougoué: «Etude préparatoire sur l'harmonisation du droit du travail», *Mémorandum des leaders syndicaux des pays de l'OHADA sur l'avant-projet d'harmonisation du droit du travail*, BIT, Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale (avril 2005).

⁵ Les textes du Traité et des actes uniformes adoptés, ainsi que doctrine («Ohadata») et jurisprudence, sont disponibles sur www.OHADA.com. Pour une introduction détaillée, voir J. Issa-Sayegh, J. Lohoues-Oble (2002): *Harmonisation du droit des affaires*, Bruxelles, Bruylant.

⁶ Avis n° 002/99/EP du 13 octobre 1999.

⁷ BIT (2003): *Etude préalable à l'adoption d'un acte uniforme en droit du travail dans le cadre de l'OHADA*, J.-M. Béraud, pp. 102-103.

⁸ J. Lohoues-Oble (2003): *Le Traité OHADA, 5 ans après*, Ohadata D-03-06, p. 11.

⁹ BIT (1997): Séminaire sur le rôle des partenaires sociaux dans la révision des codes du travail (Abidjan, 9-11 avril 1997), Recommandations des participants, p. 18.

¹⁰ Banque mondiale (2000): «Any business plan requires developing a supportive, mutually accountable relationship among business, labor and government. Strong business associations and labor movements can help in this... Cooperation and higher productivity are more likely when a consultative process ensures the effective participation of labor in policy formulation, or at least its full understanding of the benefits», *Can Africa Claim the 21st Century?*, p. 225.

¹¹ G. Buckley, G. Casale (2006): *Social Dialogue and Poverty Reduction Strategies*, BIT.

¹² Déclaration de Bamako (3 nov. 2000), paragr. 6, dans *Parlements et Francophonie*, n° 111, p. 46.

¹³ A. Etukudo (1995): «Réflexions sur les organisations d'employeurs, le tripartisme et le dialogue social en Afrique», *Revue internationale du Travail*, vol. 134, n° 1, p. 70.

¹⁴ En 2003, à Bamako pour l'Afrique de l'ouest (juillet) et Libreville pour l'Afrique centrale (sept.).

¹⁵ Mémorandum des leaders syndicaux des pays de l'OHADA, supra note 4.

¹⁶ J. Vanderlinden (2001): «Production pluraliste du droit et reconstruction de l'Etat africain?», *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3^e trimestre, p. 89.

¹⁷ Pour une analyse comparative, voir: BIT (1995): *Les révisions des codes du travail en Afrique francophone*, document de travail, atelier conjoint BIT/Banque mondiale – Washington DC – 16-17 oct. 1995, Service du droit du travail et des relations professionnelles.

¹⁸ Les rapports *Doing Business*, 2004, 2005, 2006 et 2007 sont disponibles à l'adresse www.doingbusiness.org.

¹⁹ Seule source d'information disponible en français, voir le communiqué de presse «Doing business en 2006: les pays africains en retard en matière de réformes de la réglementation des affaires».

²⁰ BIT (2005): *Manuel de référence sur le travail décent et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté*.

²¹ *Ibid.*, p. 62.

²² «Comment réformer», *Doing Business 2007*, résumé, p. 5 et suiv.

²³ Pour une analyse plus détaillée de ces questions, voir Claude Kwaku Akpokavie (2004): «Les syndicats et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté», *Education ouvrière*, n° 134-135, BIT, Genève.

²⁴ Banque mondiale (1999): *La réforme du droit du travail en Afrique francophone*, Actes du séminaire BIT-Banque mondiale (sous la direction de Corinne Vargha et Philip English).