



Organisation
internationale
du Travail

Résumé exécutif

From conflict to cooperation: Labour market reforms that can work in Nepal [Du conflit à la coopération: réussir la réforme du marché du travail au Népal]

Par Robert Kyloh

From conflict to cooperation s'emploie à démêler le vrai du faux concernant les rigidités du marché du travail au Népal. L'étude offre un panorama complet du marché du travail népalais au cours des vingt dernières années, s'intéressant à l'impact des évolutions historique, politique et sociale sur l'environnement de travail. Elle présente à la fois des faits objectifs concernant la relation entre l'évolution du marché du travail et les tendances économiques de fond, ainsi que les perceptions subjectives des employeurs, des travailleurs et des dirigeants syndicaux quant à la législation du travail et au fonctionnement du marché du travail. Au Népal, l'accroissement de l'investissement et l'accélération de la croissance se heurtent à deux contraintes principales sur le marché du travail, à savoir la nature conflictuelle des relations de travail et la propension des employeurs comme des syndicats à adopter une approche du «gagnant rafle tout» quand ils sont en position de force. C'est pourquoi l'étude plaide pour un examen critique et un renforcement des institutions qui gèrent les relations professionnelles.

Politique et économie du travail

Entre 1996 et 2005, le Népal a été ravagé par la guerre civile et l'Etat se trouvait au seuil de la «faillite». Bien qu'en 2006 le pays se soit sorti de ce néant, la progression vers la stabilité économique et politique se fait toujours attendre. Depuis 2006, d'énormes manifestations se sont produites, des routes ont été barrées et des blocus ou des grèves générales (*bandhs*) ont visé des marchés, des entreprises, des unités de production, des écoles et des universités. Organisées par le passé par les syndicats (en particulier le syndicat maoïste ANFTU, la Fédération nationale des syndicats népalais), et plus récemment par divers groupes de pression, les *banhs* sont fréquemment accompagnées de menaces implicites ou explicites à l'encontre de ceux qui se tiennent à l'écart de cette action perturbatrice. Les tensions politiques ont été exacerbées dernièrement par des affrontements plus sévères au sujet du système fédéral qui doit être adopté et du processus électoral pour désigner les représentants à l'assemblée nationale constituante. Les élections ont été reportées à deux reprises en 2007.

Au Népal, la crise économique a commencé en 2001, et le pays reste plongé dans une profonde récession, avec une croissance économique qui ralentit encore en 2007. Après le début de cette récession, le marché du travail du Népal est devenu un sujet de discussion approfondie et de recommandations politiques de plusieurs organisations internationales, critiques à l'égard des soi-disant rigidités de la législation du travail. L'analyse qui sous-tend nombre des propositions de réforme les plus radicales des organisations internationales était limitée et reposait essentiellement sur les faits rapportés par la Banque mondiale dans son rapport *Doing Business*. L'OIT, reconnaissant depuis longtemps que la législation sociale et les institutions du marché du travail du Népal ne donnaient pas des résultats justes et efficaces, avait essayé de faciliter les discussions entre syndicats et employeurs sur un ensemble équilibré et complet de réformes du marché du travail au cours de la période 2002-2006. Ce processus a été prolongé, et le consensus indispensable au changement ne s'est pas concrétisé.

Peu après, quand le processus démocratique a été suspendu en 2006, le Roi du Népal a imposé unilatéralement des réformes étendues du droit au travail qui ont été amèrement rejetées par tous les syndicats népalais. Ces réformes ont été rapidement abrogées lorsque la démocratie a été restaurée quelques mois plus tard. Malheureusement, cette tentative de déréglementation radicale du marché du travail a engendré des tensions politiques et un manque de confiance quant au principe d'une réforme du marché du travail.

Il est maintenant devenu impératif de relancer la transition politique et de renforcer l'économie. L'Accord de paix global de novembre 2006 a reconnu qu'une plus grande harmonie sur le lieu de travail et la mise en œuvre des droits des travailleurs auraient un rôle important à jouer dans ce processus.

Examen des faits

Le Népal a démarré son processus de développement économique tardivement. Le pays a réalisé des progrès constants en édifiant le secteur non agricole de l'économie du milieu des années 1980 à 2001, bien que partant de très bas. Rien ne prouve formellement que l'introduction de la législation du travail et des autres institutions du marché du travail entre 1989 et 1992 ait entravé ce processus, contrairement à l'analyse et donc au conseil politique fournis par plusieurs organisations internationales. Cependant la croissance économique s'est brutalement arrêtée au tournant du siècle et est demeurée contenue par la suite. Les bouleversements politiques et l'intensité accrue de l'insurrection et les problèmes de sécurité qui s'y rattachent sont indéniablement les principales causes de ce soudain effondrement. Il est difficile de discerner un quelconque changement significatif dans la législation sociale ou dans les réformes institutionnelles du marché du travail de 2001 qui pourrait expliquer la contraction économique et le ralentissement de la croissance qui en découle.

De cette analyse générale des tendances en matière de relations économiques et professionnelles au cours des 20 dernières années, on peut déduire que les soi-disant rigidités du droit et des institutions du travail qui régissent le marché du travail népalais sont tout à fait compatibles avec une embellie ou un déclin de l'économie. Ainsi, la législation n'est certainement pas le frein économique qu'ont suggéré certains. D'autres facteurs et politiques sont des paramètres beaucoup plus essentiels de l'investissement et de la croissance. Une étude des intentions présentes et à venir d'investissement des entreprises présente des résultats qui sont largement cohérents avec cette conclusion.

Envisagé de ce point de vue, plaider pour une déréglementation radicale du marché du travail ne convainc pas. En particulier, il est difficile de justifier pour des raisons économiques d'abandonner la négociation collective au profit de contrats individuels ou de restrictions des droits des travailleurs, tels que ceux qui ont été mis en œuvre par les ajustements récents de la définition des «services essentiels» ou des propositions de restriction des droits des travailleurs dans les zones franches. L'intérêt économique des réformes de cette nature est particulièrement faible si l'on considère que de tels changements risquent d'exacerber les tensions existantes sur le lieu de travail, avec des conséquences néfastes pour la productivité.

Lorsqu'on quitte une perspective étroite axée sur de simples arguments économiques pour envisager les graves préoccupations sociales et politiques, la position contre la déréglementation radicale du marché du travail s'en trouve considérablement renforcée. L'une des principales revendications des rebelles au cours de leur insurrection décennale concernait les inégalités massives de revenus, de ressources et de pouvoir qui caractérisaient le Népal. Malheureusement, au cours de la décennie écoulée, les inégalités de revenus se sont creusées davantage et la pauvreté demeure envahissante. Les données limitées que nous possédons sur le marché du travail indiquent que les familles les plus pauvres doivent travailler davantage pour simplement survivre, ce qui, souvent, les conduit à envoyer leurs enfants au travail plutôt qu'à l'école et à accepter des emplois sans conditions de travail décentes. Cette évolution du marché du travail n'augure pas favorablement d'une paix durable.

Recommandations pour réformer

Bien qu'une déréglementation radicale du marché du travail doive être rejetée, des ajustements plus modestes et modérés du droit du travail, une révision et un renforcement significatifs des institutions du travail de ce pays sont nécessaires. Les employeurs s'inquiètent des forts taux d'absentéisme, du manque de motivation et de la faible productivité. La plupart des employeurs croit que cela est dû à des imperfections de certains chapitres du droit du travail qui ont trait au renvoi et au licenciement. Les sections concernées du Code du travail sont hautement dictées par les normes internationales, et une grande attention doit être portée afin de donner aux employeurs plus de marge de manœuvre en matière de licenciement. Cela pourrait être fait en mettant ces dispositions du Code du travail en totale conformité avec la convention de l'OIT sur le licenciement n° 158 de 1982 et la recommandation n° 166 de l'OIT sur le licenciement de 1982.

Simultanément, des réformes sont essentielles pour transformer l'environnement professionnel actuel, empreint d'hostilité, en un climat plus productif et harmonieux. Afin de réduire le recours aux grèves, des mécanismes plus modérés et consensuels doivent être trouvés afin de disperser les tensions au travail et de résoudre les griefs légitimes des travailleurs. Les réformes institutionnelles doivent combler au moins cinq insuffisances majeures des relations professionnelles telles qu'elles fonctionnent actuellement.

- Les mécanismes de surveillance de la mise en œuvre de la législation du travail et des conventions collectives doivent être substantiellement réévalués.
- Davantage d'attention doit être consacrée à compléter le système d'inspection publique du travail en donnant plus d'autorité aux syndicats afin qu'ils puissent contrôler le respect du droit du travail et porter plainte devant les tribunaux du travail.

- Le ministère du Travail qui est responsable de l'inspection du travail est en théorie supposé fournir des services de médiation, de conciliation ou d'arbitrage en cas de conflit professionnel. Il est essentiel que ces fonctions soient séparées.
- Le recours en justice via le Tribunal du travail en cas de persistance du non-respect de la législation du travail doit être rendu plus efficace et plus rapide.
- Le statut et les moyens mis à la disposition du ministère du Travail et des Transports doivent être améliorés dans les domaines de l'administration du travail et de la gestion des relations professionnelles.

Afin de négocier un compromis entre syndicats, employeurs et administration, il serait sage d'ouvrir la liste des thèmes à traiter pour aller au-delà du droit du travail et des institutions du marché du travail et inclure la sécurité sociale. Par le passé, plusieurs syndicats du Népal se sont dits prêts à envisager des réformes qui apporteraient une plus grande flexibilité au marché du travail, à condition qu'un certain filet de protection sociale soit accordé aux travailleurs qui vont être affectés par ces réformes. Des propositions ont été faites pour un triple aménagement de la sécurité sociale. Cela pourrait inclure l'introduction d'un nouveau système d'indemnisation sociale des chômeurs pour aider à faire face à toute hausse du chômage liée aux modifications de la loi sur le licenciement, des améliorations des allocations vieillesse financées par des cotisations et l'introduction d'allocations familiales pour les jeunes enfants.

Copyright © Organisation internationale du Travail 2008

Ce résumé ne constitue pas un document officiel de l'Organisation internationale du Travail. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OIT. Les désignations utilisées n'impliquent de la part de l'OIT aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part de l'OIT aucune appréciation favorable ou défavorable.

Le texte peut être librement reproduit, à condition d'en mentionner la source.

Département de la communication et de l'information publique
Bureau international du Travail
4 route des Morillons, 1211 Genève 22, Suisse

Pour plus information, visitez notre site Web www.ilo.org

