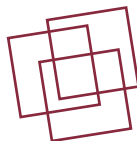




Bureau  
international  
du Travail  
Genève



**Pluralisme syndical et  
prolifération des syndicats  
en Afrique francophone**



**Pluralisme syndical et prolifération des syndicats en Afrique francophone**

**Pluralisme syndical et  
prolifération des syndicats  
en Afrique francophone**

Copyright © Organisation internationale du Travail 2010  
Première édition 2010

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leurs ont été octroyés. Visitez le site [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

---

Pluralisme syndical et prolifération des syndicats en Afrique francophone / Organisation internationale du Travail, Bureau des activités pour les travailleurs – Genève: BIT, 2010

ISBN 978-92-2-223616-9 (print)  
ISBN 978-92-2-223617-6 (Web pdf)

syndicalisme / syndicat / structure syndicale / Afrique francophone

Egalement disponible en anglais: *Trade union pluralism and proliferation in French-speaking Africa* (ISBN 978-92-2-123616-0), Genève, 2010.

*Données de catalogage des publications du BIT*

---

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail 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.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

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 du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Visitez notre site Web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Réalisation graphique en Suisse  
Imprimé en Suisse

BIP  
ATA

# Préface

Les conventions nos 87 et 98 de l'OIT sur la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective adoptées respectivement en 1948 et 1949 sont complémentaires et indissociables.

Le droit de constituer des organisations repose sur trois principes:

- l'absence de toute distinction quant aux titulaires du droit syndical;
- l'absence d'autorisation préalable pour constituer des organisations;
- le libre choix de l'affiliation à l'organisation.

La négociation collective est le fer de lance de l'action syndicale et pour négocier, les travailleurs ont besoin d'organisations libres, fortes, démocratiques et indépendantes.

Or, au moment où notre Organisation achève la célébration du soixantième anniversaire de ces deux conventions, il est regrettable de constater une prolifération d'organisations syndicales dans plusieurs pays d'Afrique, plus particulièrement en Afrique francophone.

Cette prolifération est en train de s'étendre un peu partout et des signes nous montrent que même les pays anglophones jusqu'ici relativement épargnés sont en train de prendre la même voie.

Le pluralisme syndical qui, dans la plupart des cas, a suivi le processus de démocratisation en Afrique francophone trouve sa légitimation dans la convention no 87 qui n'en fait pas une obligation mais exige qu'il demeure en tout cas possible pour assurer la démocratie syndicale. Ainsi, dans beaucoup de pays, il a effectivement permis de libérer les travailleurs du joug de la Centrale nationale unique affiliée au parti unique au pouvoir.

Mais ce n'est pas pour autant que son principe doit être utilisé pour justifier cette prolifération dont les conséquences sont très néfastes pour les organisations syndicales en ce sens qu'elle les affaiblit et leur fait perdre leur représentativité, donc leur capacité à imposer un rapport de force favorable à la négociation et de nature à influencer les politiques sociales et économiques pour une meilleure prise en compte et satisfaction des préoccupations des travailleurs.

Sans remettre en cause le principe légitime de la subvention des organisations syndicales par les gouvernements, ces derniers ne devraient pas l'utiliser pour fragiliser le mouvement syndical; les partis politiques devraient aussi éviter de susciter ou encourager la création d'organisations syndicales à leur dévotion.

Fidèle à sa mission d'entretenir des relations étroites avec le mouvement syndical et de lui apporter l'appui du Bureau international du Travail dans les efforts visant à son renforcement, à son rayonnement et à son action dans la défense et la promotion des intérêts et des droits des travailleurs et travailleuses, ACTRAV a commandité cette étude sur le pluralisme syndical et la prolifération des syndicats en Afrique francophone.

En même temps qu'elle a contribué à cerner les causes les plus importantes de la prolifération des syndicats dans un certain nombre de pays suffisamment représentatifs de la situation globale, l'étude suggère des pistes de réflexion pour sortir de cet engrenage et renforcer les organisations syndicales afin qu'elles puissent davantage assumer le mandat que leur ont confié les travailleurs de négocier des accords pour l'amélioration de leurs conditions de travail et de vie.

En ce sens, elle est un outil dont pourront sans doute se servir les organisations syndicales pour tirer des leçons sur l'esprit et la lettre des conventions nos 87 et 98 et travailler à mettre en place et consolider l'unité syndicale.

C'est là l'objet de sa publication, et nous en profitons pour remercier son auteur le camarade Eddy Laurijssen, syndicaliste chevronné, qui a assez longtemps travaillé avec les syndicats africains lorsqu'il était encore le secrétaire général adjoint de l'ancienne Confédération internationale des syndicats libres (CISL).

Dan Cunniah  
Directeur ACTRAV

# Table des matières

Préface	V
I. Contexte et introduction	1
II. L'histoire du syndicalisme africain: un héritage douloureux	5
III. Prolifération: tendances et choix	11
Les normes et le pluralisme	11
Pluralisme et fragmentation	13
Prolifération: nombreuses sont les causes et les conséquences	14
Les conditions du changement	17
IV. Quelques exemples: pas de panacée universelle	21
République démocratique du Congo (RDC)	21
Conclusions	26
Sénégal	28
Conclusions	32
Cameroun	34
Conclusions	39
Burkina Faso	41
Conclusions	45
V. Renverser la tendance: accepter les responsabilités (conclusions et recommandations)	47
Les structures intersyndicales	49
L'unification à tous les niveaux	50
Les facteurs extérieurs	51
Elections syndicales et représentativité	52
Syndicats et politique	53
Démocratie interne et transparence	54
Affronter les nouveaux défis, qui sont de plus en plus grands	55
Unification et coopération internationale	56
Références	60





## I. Contexte et introduction

L'union et la solidarité font la force. Cette vérité universelle ne s'applique pas seulement au mouvement syndical, mais aucune autre institution n'en dépend plus que les syndicats; personne n'en retire plus d'avantages que les travailleurs. La capacité des travailleurs à négocier, promouvoir et défendre leurs droits et leurs conditions de vie et de travail dépend dans une large mesure des opportunités et de leur capacité à se rassembler. La division et l'éparpillement de cette force collective affaiblissent leur position vis-à-vis de leur employeur et la possibilité pour les syndicats de représenter de façon optimale les intérêts des travailleurs, aux niveaux de l'entreprise, du secteur professionnel ou dans le cadre des institutions socio-économiques du pays.

Cette réalité est encore plus pertinente de nos jours. Le processus de mondialisation de l'économie mondiale et le démantèlement rapide des barrières commerciales ont créé des opportunités pour certains, mais ont imposé des pressions presque insupportables à ceux qui ne sont pas suffisamment équipés pour la concurrence avec les plus forts, dans cet environnement nouveau et rude. Pays et entreprises sont aspirés dans une spirale d'enchères à la baisse pour être moins chers que leurs concurrents afin de garder ou d'accroître leur part de marchés à l'exportation. L'heure est à la réduction des coûts, et les coûts de la main-d'œuvre sont les premiers visés. Les syndicats sont considérés comme un obstacle face à ces politiques, alors qu'ils devraient, au contraire, être encouragés, leur rôle étant de permettre une distribution plus équitable et plus durable des revenus et des ressources.

Les pays africains font partie de ceux qui ont le moins tiré profit de la richesse et des avantages créés par la mondialisation. Leurs demandes en faveur de l'instauration de règles et de politiques permettant une répartition équitable des opportunités et des ressources sont plus que justifiées, et elles sont totalement soutenues par le mouvement syndical international. Toutefois, ce changement ne pourra pas intervenir sans une réforme démocratique des forces et des institutions qui sont aujourd'hui à la barre du supertanker économique du monde. Les causes scandaleuses, provoquées par l'homme, de la crise économique et financière actuelle dans le monde – dénoncées par le mouvement syndical international et d'autres depuis plus d'une décennie – ont ravivé cette nécessité de changement pour de bon. Parallèlement, on prend de plus en plus conscience de la nécessité de remplacer les conflits par plus de dialogue et l'élaboration de consensus, à tous les niveaux.

Tous les dilemmes qui viennent d'être cités ont suscité de nouveaux défis et des opportunités potentielles partout dans le monde, y compris chez les syndicats. Les pays africains – et leurs syndicats – devront s'assurer qu'ils sont prêts à saisir ces opportunités lorsqu'elles surgissent.

Il ne fait aucun doute que les syndicats continuent de jouer en Afrique leur rôle indispensable de gardiens des droits des travailleurs et de leurs conditions de vie et de travail. Dans presque tous les pays, ils ont continué d'enregistrer d'importants succès dans ce domaine. En même temps, ils demeurent la principale force organisée au sein de la société civile qui se préoccupe de toute une série de questions liées aux principes de bonne gouvernance, de démocratie, des droits sociaux et des droits de l'homme de façon générale. Toutefois, ils ont dû faire face à un certain nombre de défis et de revers importants comme l'expansion considérable de l'économie informelle aux dépens des emplois de l'économie formelle, l'augmentation de l'emploi précaire et l'accroissement très rapide du nombre de travailleurs pauvres, la réduction drastique de l'emploi dans les services publics, pour n'en citer que quelques-uns. Ils se retrouvent devant la tâche difficile d'adapter leur rôle, leurs stratégies et leurs structures pour répondre à ces grandes mutations. L'unité et la cohérence des politiques syndicales, la solidarité et l'entraide seront encore plus vitales que jamais dans le traitement de ces problèmes.

L'unité syndicale est cependant une des grandes faiblesses d'une grande partie du mouvement syndical africain. Il s'est produit un phénomène de prolifération et de fragmentation des syndicats dans presque tous les pays d'Afrique francophone, ce qui a bien souvent amoindri leur efficacité, leur représentativité et leur crédibilité. Dans plusieurs pays, il existe une demi-douzaine de confédérations de syndicats, voire plus, qui se font concurrence, au seul bénéfice des adversaires du bien-être des travailleurs. Dans de nombreux autres cas, la création aléatoire d'organisations non représentatives et inefficaces est devenue une source de division, de confusion et d'abus dans le monde syndical. Cette prolifération excessive est rarement inspirée par les vrais principes de la liberté syndicale et du pluralisme. Elle est plutôt imputable à une multiplicité de facteurs politiques, historiques, culturels, juridiques ou économiques dénaturés, ou sont la conséquence de l'ambition égoïste de certains dirigeants syndicaux. Le droit important au pluralisme syndical est inhérent aux principes de la liberté syndicale et aux termes de la convention no 87 de l'OIT. Il faudrait cependant le protéger des interprétations et des applications abusives qui en sont faites dans un certain nombre de pays. L'unité syndicale – en termes d'unité d'action et de structures – est devenue la priorité la plus urgente si le mouvement syndical de ces pays veut préserver ou restaurer sa crédibilité à l'avenir. L'unification du mouvement syndical aux niveaux international et régional avec la création de la Confédération syndicale internationale (CSI) et la CSI-Afrique a été un pas essentiel et opportun dans la bonne direction. Ce processus doit maintenant se poursuivre au niveau national.

Cette étude examine les causes et les origines de ce phénomène de prolifération des syndicats en Afrique francophone. Elle propose un bref aperçu du contexte historique pertinent et des principales évolutions dans le sous-continent et illustre le problème en présentant quelques études de cas par pays à titre d'exemple. Ensuite, elle cherche à identifier les points communs et à tirer des conclusions générales. Enfin, elle présente un certain nombre d'éléments et de suggestions pour l'action et la stratégie des syndicats à différents niveaux pour rechercher une approche pragmatique de ce problème.

Cette étude a pour objectif principal de stimuler un débat proactif au sein du mouvement syndical sur les causes et les remèdes au problème croissant de la prolifération des syndicats dans l'Afrique francophone. Ce débat devrait contribuer à l'adoption de nouvelles stratégies et de nouveaux plans d'action visant à renforcer l'unité syndicale, tout en gardant à l'esprit les différences significatives qui existent d'un pays à l'autre au niveau de la situation nationale et de ses particularités.

Nous souhaitons tout particulièrement saluer la mémoire des anciens collègues d'ACTRAV Ibrahim Mayaki et Francisco Monteiro, qui ont commencé le travail préparatoire à cette étude, avant que leur décès prématuré ne les arrache à leurs familles et au mouvement syndical.



## II. L'histoire du syndicalisme africain : un héritage douloureux

Dans les pays d'Afrique francophone, la structure actuelle des syndicats et leur culture ont été dans une large mesure déterminées par leur passé colonial. Le système des deux puissances coloniales de la région – la France et la Belgique – reposait (et repose toujours) sur les appartenances politiques et idéologiques. Ce modèle a été exporté aux colonies, d'abord avec les syndicats des travailleurs blancs et, plus tard, lorsque la liberté syndicale s'est généralisée, les syndicats multiraciaux ou les organisations regroupant seulement les travailleurs africains noirs.

Les premiers syndicats de la région se sont établis en tant que filiales des syndicats existants en France, afin de défendre exclusivement les intérêts des travailleurs français employés dans les colonies. Les législations dans ce domaine remontent aussi loin que 1884 et 1904 en ce qui concerne les territoires français d'outre-mer. En 1937, un nouveau décret du gouvernement français a élargi les droits et les règles relatifs à la création de syndicats dans les colonies. Grâce à cette nouvelle législation, les syndicats devenaient accessibles aux travailleurs africains. De sévères restrictions étaient toutefois imposées en ce qui concerne les critères d'adhésion et de participation, si bien que l'affiliation aux syndicats était limitée à une catégorie privilégiée de travailleurs africains. Un décret séparé, également adopté en 1937, reconnaissait pour la première fois formellement l'enregistrement des conventions collectives et l'élection de représentants des travailleurs dans les entreprises de plus de dix travailleurs, ainsi que le droit de grève.

Cette période, qui va jusqu'en 1949, a vu la création de syndicats dans tous les territoires français d'outre-mer. Tous étaient affiliés aux différentes confédérations de la métropole, qui envoyaient leurs représentants dans les colonies afin d'aider à la mise en place et à la formation de leurs filiales africaines, en suivant leurs modèles de pluralisme syndical. Il existait en 1945 un total de 175 syndicats dans les colonies françaises, dont la majeure partie étaient affiliés à la CGT communiste. En réponse, de 1946 à 1948, la CFTC chrétienne a intensifié ses campagnes de recrutement, avec l'appui des structures des missionnaires catholiques dans les colonies et de l'église catholique. Leur exemple a été ensuite suivi par la CGT-FO (créée elle-même en 1948), qui a lancé sa propre campagne pour la création de filiales d'outre-mer.

Dans les colonies belges, et tout particulièrement dans le Congo belge de l'époque, les syndicats étaient également divisés en fonction des clivages idéologiques de cette période (et le sont toujours), mais ils n'étaient pas directement affiliés aux syndicats belges. Néanmoins, la CSC chrétienne et la FGVB

socialiste de Belgique ont au début sponsorisé la création et le développement de leurs confédérations congolaises associées.

La «Conférence de Brazzaville» de janvier 1944 fut l'un des jalons de l'histoire du mouvement syndical et des relations de travail dans les colonies françaises en rassemblant les principaux acteurs politiques de France et des territoires africains. Les décisions prises à cette conférence dans un grand nombre de domaines finiront par avoir des conséquences positives importantes pour l'émancipation des peuples dans les colonies. Entre autres choses, les Africains ont été autorisés pour la première fois à jouer un rôle plus important dans l'administration politique de leurs territoires. D'autres décisions portaient sur l'autorisation de créer des associations locales; l'introduction de la journée de travail de huit heures et du jour de repos hebdomadaire; la création d'un système d'inspection du travail; la mise en place de caisses de retraite et d'assurance-maladie; et des mesures pour améliorer le niveau de vie général. Les «associations professionnelles» ont vu la confirmation de leur rôle d'instrument essentiel de l'amélioration des conditions de travail des travailleurs locaux. En dépit de cette avancée au niveau politique, les lois adoptées par la suite pour la mise en œuvre de ces décisions présentaient des inconvénients majeurs, y compris dans le domaine des droits syndicaux des travailleurs africains noirs. En outre, le système colonial et l'administration des territoires essayaient toujours de garder leur mainmise sur le mouvement syndical, en faisant perdurer un certain nombre de conditions et de restrictions qui, en réalité, limitaient sérieusement la liberté syndicale pour les Africains.

Mais l'heure du vrai changement avait sonné. Les travailleurs africains avaient commencé à se révolter et à défendre ouvertement leurs droits et des conditions de travail et de vie décentes. Il y eut des grèves massives dans tous les territoires. Il y avait également derrière ce mouvement la revendication de l'autonomie des syndicats, car les travailleurs revendiquaient des droits syndicaux complets, sans restrictions ni contrôles judiciaires ou administratifs. Ces actions ne visaient donc pas seulement les autorités coloniales, mais également les organisations syndicales de la métropole.

Cette lutte a débouché sur l'adoption en 1952 d'un Code du travail français révisé, le «Code Moutet» comme on l'appelait, qui autorisait l'existence de syndicats africains autonomes, indépendamment des organisations mères françaises. Cependant, le modèle qui prévalait à l'époque, celui de syndicats fondés sur les adhésions politiques et idéologiques, était profondément enraciné dans le système et est, dans une large mesure, resté en place dans tous les pays de l'Afrique francophone.

A partir des années cinquante, il y eut plusieurs tentatives pour créer une unité syndicale au niveau régional entre les confédérations de syndicats noirs africains des pays francophones. Les organisations mises en place dans ce

contexte voulaient créer des structures subrégionales pour les syndicats africains, séparées de leurs organisations mères françaises. Il y eut la « Confédération générale des travailleurs africains » créée en 1955 (séparée de la CGT), la « Confédération africaine des travailleurs chrétiens » en 1956 (séparée de la CFTC) et la « Confédération africaine des syndicats libres » en 1959 (séparée de la CGT-FO). Cependant, tout en créant ces structures transfrontalières pour l'unité syndicale, ces organisations restaient dans l'orbite de leurs familles idéologiques respectives sans modifier le modèle français de centres syndicaux multiples dans leurs pays. De plus, ces tentatives échouèrent en raison des positionnements politiques et des alliances de leurs membres dans la préparation du combat pour l'indépendance nationale.

Au niveau panafricain, plusieurs initiatives ont également été lancées dans le but d'encourager l'unité syndicale sur le continent, avec la fondation de l'« Union générale des travailleurs de l'Afrique noire » en 1957, de la « Confédération africaine des travailleurs chrétiens » en 1959, de l'« Union syndicale panafricaine » en 1960 et de la « Confédération syndicale africaine » en 1962. Aujourd'hui, les seules structures syndicales panafricaines qui existent réellement sont l'Organisation régionale africaine de la CSI (CSI-Afrique) et l'Organisation de l'unité syndicale africaine (OUSA), dont les membres sont quasiment les mêmes.

Dans les années soixante, la plupart des colonies africaines sont devenues des nations indépendantes à la suite de luttes couronnées de succès, dans lesquelles le mouvement syndical a joué un rôle prépondérant. A partir de là, les syndicats ont été soumis aux fortes pressions de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et des gouvernements africains qui voulaient imposer l'unité syndicale au niveau national et au niveau du continent. Dans un contexte où les gouvernements mobilisaient toutes les forces disponibles pour des programmes de développement national et de construction de la nation, les syndicats se sont retrouvés devant la tâche ardue de délimiter l'intérêt supérieur de la nation, d'une part, et la défense des droits et de la situation des travailleurs et de leurs familles, d'autre part. Dans les années soixante-dix, dans la majeure partie des pays africains, les syndicats ont été inclus dans une alliance avec les partis au pouvoir et les mouvements patriotiques dans le cadre du développement national et du processus d'émancipation. Parallèlement, le système « un parti – un syndicat » était installé et imposé dans la plupart des pays. Cette situation a perduré jusque dans les années quatre-vingt-dix durant lesquelles, après une période de grande révolte populaire et syndicale, une vague de libéralisation a balayé le continent. Le pluralisme politique et syndical a alors été rétabli, créant de nouvelles perspectives pour les libertés individuelles et les réformes institutionnelles. Les syndicats africains ont retrouvé leur indépendance, mais la plupart d'entre eux ont dû continuer à se battre âprement pour obtenir ou défendre l'ensemble de leurs droits et libertés. De nombreux gouvernements, après avoir perdu leur mainmise sur le mouvement syndical tel qu'il existait

durant le totalitarisme, étaient néanmoins déterminés par d'autres moyens et stratégies à faire perdurer leur emprise ou à affaiblir l'efficacité des syndicats. D'autres parties de cette étude en donneront des exemples et approfondiront cette question.

Pour ce qui est de la structure des syndicats, le retour à la démocratie politique et à l'indépendance des syndicats en Afrique n'a pas eu dans les pays francophones le même effet que dans les pays anglophones du continent. Dans ces derniers, alors que les liens autrefois obligatoires avec le parti au pouvoir étaient coupés et que le pluralisme syndical était devenu une option possible, au moins au niveau légal, les syndicats ont continué à fonctionner dans le cadre de leur système unitaire traditionnel. Par contre, dans les pays francophones, le pluralisme syndical a été réinstallé avec une nouvelle vigueur. Les différentes organisations qui existaient avant la règle du parti unique sont réapparues et, en plus, un certain nombre de nouvelles organisations ont été créées. Certaines l'ont été pour des raisons fort légitimes (par exemple pour remettre en cause les syndicats existants qui étaient totalement discrédités), mais la majorité d'entre elles l'ont été pour des raisons totalement subjectives qui seront décrites plus en détail dans les sections qui suivent. Par conséquent, le principe louable du pluralisme syndical a fait l'objet d'abus et est devenu un outil de zizanie et de fragmentation, au détriment de l'efficacité et de la crédibilité du mouvement tout entier.

Par conséquent, la situation du pluralisme syndical qui prévaut dans la partie francophone du continent contraste fortement avec les structures syndicales unitaires qui représentent le modèle dominant dans les pays anglophones. Il faut remonter très loin dans l'histoire pour comprendre les véritables origines de cette différence fondamentale au niveau conceptuel, qui est essentiellement liée aux lois et aux pratiques existantes dans les pays coloniaux. La politique coloniale britannique reposait sur une séparation nette entre les Africains et les citoyens britanniques au niveau des droits et du statut; elle accordait à la population africaine des droits et libertés individuels spécifiques – quoique très limités. Cette séparation au niveau des droits des Africains n'existait pas vraiment dans les colonies françaises et belges, qui préféraient ce qu'on a appelé la politique «d'assimilation» ou d'intégration de la population locale dans la société coloniale.

Du point de vue des syndicats, cela signifie que, dans les anciens territoires britanniques comme la Gambie, le Ghana, le Nigéria, la Sierra Leone et la République-Unie de Tanzanie, la législation coloniale autorisait l'existence de syndicats africains qui n'étaient ni affiliés ni intégrés à la TUC britannique. Cette politique était activement soutenue par la TUC qui, dès le départ, a encouragé et favorisé la création de syndicats autonomes dans les territoires d'outre-mer. Cette situation a été confortée par l'adoption en 1940, du «Colonial development and welfare act», une législation sur le développement



colonial et la protection sociale qui encourageait les territoires à appuyer la création des syndicats et leur fonctionnement. Ces différences entre les législations en vigueur dans les systèmes coloniaux français et anglais sont également à l'origine des divergences sur le concept des relations du travail qui existent encore de nos jours entre les deux sous-continent.

Aucun aperçu historique, même bref, de l'évolution du mouvement syndical africain ne peut passer sous silence le rôle sans égal joué par le mouvement dans la lutte pour l'indépendance des nations africaines, ainsi que pour la démocratie et la justice sociale sur le continent. Déjà à l'époque coloniale, les syndicats étaient à l'avant-garde de la promotion d'une culture de solidarité nationale, du combat contre l'exploitation économique et sociale et de la défense des droits de l'homme. Dans la majeure partie des pays, les syndicats, avec les forces politiques, ont été le fer de lance du combat contre le pouvoir colonial. Par la suite, ils ont également contribué, plus que toutes les autres forces de la société, au processus de démocratisation, car ils savent bien que le syndicalisme ne peut se développer correctement que dans un contexte de liberté, de démocratie et d'un état de droit. Ils ont combattu et abattu de nombreux régimes dictatoriaux, totalitaires et corrompus et ont imposé des élections démocratiques dans des pays comme le Mali, le Niger, la Zambie, l'Afrique du Sud, le Ghana, le Nigéria, le Gabon, le Bénin, le Burkina Faso, le Congo, le Togo, la République centrafricaine, Madagascar, la Côte d'Ivoire, le Malawi et, plus récemment, la Guinée. Comparé à ces résultats historiques et héroïques – qui ont coûté très cher à de nombreuses organisations, aux dirigeants syndicaux et aux militants –, le problème de la fragmentation du mouvement syndical en Afrique francophone (et particulièrement ses causes internes) peut paraître minime. Toutefois, c'est un des plus grands défis à relever aujourd'hui pour restaurer la force, l'efficacité et la crédibilité des syndicats dans ces pays et améliorer la capacité et la représentativité du mouvement syndical international dans son ensemble.



### III. Prolifération : tendances et choix

#### Les normes et le pluralisme

Le droit au pluralisme syndical est inhérent au texte et aux dispositions de la convention no 87 de l'OIT sur la «liberté syndicale et la protection du droit syndical». Ce principe est codifié en tant que tel dans la Constitution et les législations du travail de nombreux pays africains. Il n'existe pas dans la convention de section distincte relative à la question spécifique du pluralisme syndical, mais plusieurs de ses articles servent de base à une série de décisions adoptées par la «Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations» et considérées comme établissant la jurisprudence internationale sur le sujet:

– Article 2: «Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.»

– Article 3: «Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.»

– Article 5: «Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit de constituer des fédérations et des confédérations ainsi que celui de s'y affilier, et toute organisation, fédération ou confédération a le droit de s'affilier à des organisations internationales de travailleurs et d'employeurs.»

– Article 10: «Dans la présente convention, le terme organisation signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.»

Le pluralisme syndical fait donc partie des principes de la liberté syndicale, un droit universel fondamental. La Conférence internationale du Travail, lorsqu'elle a rédigé la convention no 87, avait pour objectif de protéger l'indépendance des syndicats et de sauvegarder le libre choix des travailleurs de créer les syndicats de leur choix et de s'y affilier. Mais son objectif n'a jamais été la prolifération et la fragmentation des syndicats. Ce droit doit donc être utilisé avec les précautions les plus extrêmes et dans un esprit inaltérable de loyauté et de dévouement pour défendre le mieux possible les droits et les

intérêts des travailleurs et des membres du syndicat. Les syndicats sont exposés à de nombreux risques dans ce sens et à des pièges tendus par les responsables politiques, les gouvernements, les employeurs et des personnes sans scrupule dans leurs propres rangs. Malheureusement, dans une grande partie des pays africains francophones dans lesquels le pluralisme syndical a été introduit, de nombreux dirigeants syndicaux n'ont pas pu éviter ces dangers ou y résister.

Ainsi que nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent, les différences fondamentales entre les structures des syndicats dans les pays francophones et anglophones sont intrinsèquement liées à leur passé colonial respectif. Alors que le modèle de pluralisme structurel des syndicats a été adopté et préservé dans la plupart des pays de la partie francophone du continent, il est rarement pratiqué de la même façon dans les pays anglophones. Parmi les rares exceptions figurent l'Afrique du Sud (qui est cependant un cas très particulier pour des raisons politiques bien connues), le Nigéria, le Ghana et l'Ouganda (où les ingérences manifestes du gouvernement ont entraîné une division du mouvement syndical). Au Kenya, l'unique confédération syndicale nationale s'est opposée à la ratification de la convention no 87 de l'OIT par crainte de la prolifération. Dans les deux parties du continent, le système syndical en place a été introduit sous le pouvoir colonial mais, dans la majorité des cas, il a évolué et continué d'exister par le libre choix des travailleurs.

Le pluralisme syndical est donc un droit, mais pas une obligation, et n'est pas la seule option du point de vue de la démocratie syndicale. Le pluralisme – au sens strict du terme – peut exister soit sous la forme d'une multiplicité de structures syndicales parallèles (par exemple plusieurs confédérations) ou dans une structure unitaire dans laquelle de multiples tendances sont à l'œuvre, coopèrent et gèrent leurs différences « sous un même toit », celui de la centrale nationale unique. De la même façon, l'unité syndicale peut être obtenue ou recherchée de deux façons: par le biais d'une unité de structure ou, lorsque ce n'est pas possible ou pas souhaité, par l'unité d'action dans un système pluraliste. Ces différentes options devraient être examinées à la lumière du contexte et des réalités nationales; les choix devraient être adoptés exclusivement par des décisions démocratiques prises par les travailleurs et les membres des syndicats. Il ne fait aucun doute cependant que l'existence d'une multiplicité de syndicats et de directions fragilise considérablement et rend plus complexe l'efficacité des actions des syndicats et le choix des priorités. Dans les pays africains francophones, malheureusement, cette situation dans la grande majorité des cas a considérablement nuit à l'efficacité et la crédibilité du mouvement syndical, surtout au cours des deux dernières décennies.

## Pluralisme et fragmentation

Le pluralisme syndical en Afrique, dans les pays où il est pratiqué, a une double origine: la transmission du modèle colonial et – plus tardivement – son utilisation en tant qu’instrument de lutte contre le contrôle de l’Etat ou l’imposition non démocratique de monopoles syndicaux. Dans cette dernière période, le pluralisme syndical est né dans la majorité des cas, en conjonction avec le pluralisme politique dans le cadre du processus de démocratisation. Cependant, de nos jours, de nombreuses organisations ont également été créées parce que des travailleurs et des syndicalistes étaient enthousiastes – et tentés par les libertés qu’ils venaient d’acquérir, alors qu’il n’existait pas vraiment de besoin fondamental ni de justification à la constitution de certaines de ces organisations, parallèlement à celles qui existaient déjà. Ces raisons, et d’autres, ont transformé l’application du droit au pluralisme syndical en un héritage de divisions et de fragmentation dans la sous-région.

La fragmentation syndicale est malheureusement répandue dans l’Afrique francophone, mais l’ampleur et les caractéristiques du phénomène varient beaucoup d’un pays à l’autre. Alors que, dans des pays comme le Burkina Faso et le Bénin, les six ou sept centrales nationales séparées ont mis en place un niveau raisonnable de coopération et d’unité dans l’action, au Mali, par exemple, les deux seules confédérations existantes – toutes deux membres de la CSI – refusent de coopérer ensemble. Dans certains cas, le pluralisme se limite à un nombre raisonnable de deux ou trois centrales nationales alors que, dans d’autres, le niveau de fragmentation est totalement absurde (par exemple la République démocratique du Congo (RDC) avec 420 organisations enregistrées sur différents niveaux verticaux qui n’ont pratiquement aucun lien structurel entre eux). En Mauritanie, la prolifération provient de la politisation extrême des syndicats et de leur direction, alors qu’au Tchad elle est imputable à l’intervention flagrante et directe du gouvernement dans les affaires des syndicats et qu’au Niger elle a pour origine une succession de scissions dues à des querelles internes au niveau de la direction.

Même si le pluralisme syndical, très souvent, a ouvert la porte à la prolifération, il faut clairement préserver et apprécier la distinction entre les deux concepts. Le droit au pluralisme offre une sauvegarde ou au moins un instrument pour défendre l’indépendance des syndicats et de leurs points de vue. De nos jours, il est encore nécessaire de disposer de ce type d’instrument, et il continuera de l’être à l’avenir. Ce n’est donc pas le principe en lui-même qui est à l’origine de ce phénomène de prolifération, mais plutôt son interprétation incorrecte et sa pratique abusive. Voilà donc les problèmes qu’il faut résoudre et éliminer. Malheureusement, ils se présentent sous différentes formes avec des origines différentes. La partie IV de ce document présente des exemples plus détaillés de ces faiblesses, telles qu’elles apparaissent dans certains pays, à titre d’illustration. Leur impact et les remèdes éventuels sont examinés de façon plus approfondie dans la partie V.

## **Prolifération : nombreuses sont les causes et les conséquences**

Les causes des mauvaises politiques et des pratiques abusives qui ont abouti à la prolifération sont à la fois de nature interne et externe. Elles sont également liées, dans une certaine mesure, aux conditions très difficiles dans lesquelles doivent fonctionner les syndicats africains de façon générale: manque de matériel et de moyens financiers; ressources humaines, expertise et formation inadéquates; faiblesses structurelles; un réservoir de membres limité à la (petite) économie formelle; les obstacles politiques, législatifs et administratifs; des conditions d'extrême pauvreté et, dans certains cas, un pouvoir non démocratique qui paralyse le pays. Tous ces problèmes ont un impact important sur la force et l'efficacité des syndicats; ils les rendent également plus vulnérables et plus exposés aux influences extérieures.

Cependant, l'une des principales causes de la division et de la fragmentation des syndicats provient de l'irresponsabilité des directions et du manque de scrupule de certaines personnes au sein du mouvement lui-même. Nombre de syndicats ont été artificiellement créés et se sont scindés en raison d'individus à la recherche de profits personnels de nature politique, sociale ou financière qui ont établi leur propre organisation en abusant du principe de pluralisme et en trompant les travailleurs dans ce processus. Ils ont ainsi acquis le statut de dirigeant d'une organisation – souvent une coquille vide – dont les gouvernements et les employeurs profitent souvent pour satisfaire leurs propres objectifs, mais cette situation injecte des éléments de conflit et d'ambiguïté dans l'ensemble du mouvement syndical. Ces actes irresponsables remettent en cause la cohésion et la crédibilité de l'ensemble du mouvement et contribuent largement à la perte d'intérêt et de confiance vis-à-vis des syndicats de la part des travailleurs.

L'une des conséquences les plus nocives de la fragmentation des syndicats est le rôle qu'elle joue dans l'effondrement du processus de négociation collective dans de nombreuses entreprises et secteurs économiques. Les syndicats concurrents se retrouvent en position de faiblesse pour négocier et se font la guerre par négociation interposée. Les employeurs exploitent ces divisions et ces rivalités et en tirent profit. Certains n'hésitent pas à recourir à la subornation ou aux services de syndicats «jaunes».

Trop souvent, les dirigeants syndicaux ont choisi leur prestige, leur statut ou leurs intérêts personnels, au détriment de leurs responsabilités syndicales en refusant de renoncer à leurs postes de direction. Nombre d'entre eux n'acceptent pas leur défaite lors des assemblées générales du syndicat et se débrouillent pour créer une situation de double direction; d'autres quittent l'organisation pour créer un syndicat concurrent en créant une scission à partir de la structure. Certains dirigeants restent en poste en ne respectant pas leurs

obligations statutaires, par exemple en ne réunissant pas les organes directeurs et en n'organisant pas d'élections dans les délais prescrits. Toutefois, nombre de syndicats n'ont tout simplement pas de règles appropriées en matière de démocratie et de transparence internes, ce qui peut permettre aux membres de la direction de s'accrocher au pouvoir, de manipuler leur organisation et ses finances, d'échapper à leurs responsabilités et au renouvellement statutaire de leurs mandats. En outre, la domination déraisonnable et sans compromis d'un groupe ou d'un courant au sein d'une organisation, ou la tendance à agir dans ce sens, a causé un grand nombre de scissions et de conflits. Ces problèmes sont à l'origine ou le reflet d'une culture syndicale à l'éthique affaiblie dans de nombreux cas.

Les dirigeants et les militants syndicaux peuvent se sentir frustrés lorsque leurs avis, positions et préoccupations ne sont pas retenus dans les politiques et les actions décidées par la majorité de l'organisation. Cependant, si ces décisions ont été adoptées de façon démocratique et dans le respect des règles, elles doivent être acceptées et respectées par tous. Ce genre d'événement, même s'il se répète, ne peut jamais justifier la scission d'une organisation et la création d'une autre organisation où la situation va probablement se reproduire de toute façon. Si, d'un autre côté, la direction d'un syndicat refuse systématiquement d'appliquer les procédures démocratiques ou les viole et se débrouille pour rester au pouvoir sans qu'il y ait de perspectives de changement, la division peut devenir à long terme inévitable. Mais même cette situation ne peut expliquer raisonnablement la création d'une multitude d'organisations fragmentées sous la bannière du pluralisme.

L'ingérence des gouvernements et des employeurs dans les affaires des syndicats joue un rôle majeur dans la fragmentation des syndicats. Sous couvert de pluralisme, ils ont favorisé ou laissé se créer des syndicats jaunes ou des syndicats fantoches; ont alimenté les rivalités et les divisions entre syndicats; ont eu recours à l'intimidation ou à la subornation. Dans de nombreux pays, le système de retenue des cotisations à la source a été entièrement ou partiellement aboli au fil des ans. Cela a eu deux conséquences, empêcher l'adhésion aux syndicats et augmenter la probabilité de dépendance financière du syndicat. Les manipulations des gouvernements peuvent revêtir de nombreuses formes et sont souvent à la source des problèmes, comme on peut le voir dans les situations par pays décrites à la section IV ci-dessous. La reconnaissance et l'enregistrement sont souvent basés sur des critères et des législations inappropriés et sont réalisés de façon irrationnelle ou partisane. La (non-)représentativité des syndicats n'est pas prise en compte ou difficile à établir, souvent parce qu'il n'existe pas de réglementation consensuelle ou de législation sur les syndicats pour encadrer cette question. Les élections sociales pour nommer les représentants des travailleurs dans les entreprises privées et dans les services publics – prévues par la loi dans la plupart des pays – ne sont pas organisées, ou seulement partiellement. Les élections syndicales au niveau des

entreprises destinées à déterminer le poids relatif des différents syndicats pour les négociations collectives ou d'autres fins (ce qui permettrait d'aider à faire le tri entre les véritables syndicats et les organisations qui n'existent que sur le papier) sont encore moins fréquentes et, souvent, ne sont pas reconnues légalement. Il faut dire que, dans certains cas, ce sont les syndicats eux-mêmes qui hésitent à s'engager dans ce test de la réalité par peur de perdre leur position. En tout cas, l'interprétation abusive du principe du pluralisme syndical a été un facteur de complication et un prétexte à l'intervention dans les affaires des syndicats par des tiers.

Les politiques partisans ont été – et continuent de représenter – une menace pour l'unité et l'intégrité syndicales. L'action politique des syndicats et leur alliance éventuelle (structurée ou pas) avec des partis politiques ne sont pas en contradiction avec les principes de la liberté syndicale en soi. Les forces politiques appuient souvent les politiques et les actions des syndicats en faveur de la promotion des droits et des intérêts des travailleurs. Les succès des syndicats dans ce domaine requièrent souvent un suivi et une consolidation au niveau gouvernemental ou législatif et, là, le soutien politique est essentiel. Il est donc logique que les alliances des syndicats avec des partis politiques se renforcent, à mesure que le bilan des partis politiques en faveur des travailleurs s'accroît. Cependant, les frontières entre partis politiques et syndicats doivent être claires et suffisamment grandes. L'indépendance et l'autonomie des syndicats sont des éléments critiques et doivent faire l'objet d'une vigilance particulière de chaque instant et d'un examen démocratique dans ces situations. Dans les pays d'Afrique francophone, la politisation des syndicats a joué un rôle majeur depuis le début, et notamment dans le processus de fragmentation. En dehors de son origine historique, la politisation des syndicats du sous-continent est devenue récemment un phénomène allant dans les deux sens: les partis politiques qui s'associent à des syndicats ou à leurs dirigeants pour renforcer leur base populaire et leurs alliances; et les dirigeants syndicaux qui compromettent l'autonomie de leur organisation pour des raisons idéologiques afin de servir leurs propres ambitions politiques ou rechercher des avantages personnels. De nombreux syndicats ont ainsi été créés ou détournés de leur vocation réelle, au détriment de l'unité et de la crédibilité du mouvement syndical.

L'existence de plusieurs confédérations syndicales nationales peut, dans certains pays, s'expliquer par la préférence authentique et réfléchie des travailleurs pour le pluralisme syndical en tant qu'expression de différents courants qui peuvent exister au sein du mouvement syndical. Cela peut être pertinent lorsqu'il existe des différences importantes d'un syndicat à l'autre et que ce qui les divise est plus important que ce qui les unit. Pourtant, il est clair que l'existence de plus de trois ou quatre centrales nationales ne peut pas provenir de considérations syndicales objectives, mais doit trouver son origine dans d'autres raisons subjectives – qui n'ont rien à voir avec les vrais principes du pluralisme syndical. Très souvent, les motifs essentiels de créer de nouveaux



syndicats sont l'intérêt personnel, les rivalités entre dirigeants syndicaux, les manipulations politiques et l'opportunisme, l'ingérence des gouvernements ou des employeurs, et un manque de transparence et de démocratie interne dans la gestion du syndicat. Dans ces cas, le pluralisme syndical s'est transformé en prolifération et en fragmentation dont les effets ont été dévastateurs sur l'efficacité des syndicats, leur représentativité et leur crédibilité. Malheureusement, ce travail de sape se poursuit de nos jours.

## Les conditions du changement

Les dirigeants syndicaux doivent être mis devant leurs responsabilités concernant l'avenir du mouvement syndical et devant leur tâche qui est de défendre les intérêts et les droits des travailleurs. La majeure partie des dirigeants syndicaux de la région reconnaissent qu'il faudrait remédier à la situation existante de fragmentation des syndicats et que c'est possible, et qu'il est plus que temps d'engager le processus d'unification. La prise de conscience du fait que ce système de développement des syndicats est dommageable et qu'il ne peut perdurer devrait déboucher sur la volonté politique de changer les choses. Pour que ce processus puisse démarrer avec succès, un certain nombre de considérations doivent être prises en compte :

- L'unification des syndicats est un processus, elle ne se décrète pas et ne s'impose pas.
- Elle devrait se faire sur les valeurs, les principes et les objectifs communs des organisations.
- Elle devrait se faire sur la base d'un agenda permettant de dégager des consensus et de réduire les exclusions et le nombre de perdants potentiels.

Dans bien des cas, il est peu probable que des dirigeants syndicaux concurrents ou rivaux seront prêts à se mettre d'accord rapidement sur les modalités ou le lancement d'un tel programme à propos de leurs organisations. Une aide extérieure pourrait, dans bien des cas, apporter le soutien nécessaire et servir de catalyseur pour concevoir et lancer le plan d'action adapté. L'organisation régionale de la CSI-Afrique est le partenaire le mieux placé pour jouer ce rôle si elle peut rassembler tous ses affiliés d'un même pays pour en faire un noyau servant à définir et appliquer un agenda efficace d'unification des syndicats.

La fondation de la CSI et de la CSI-Afrique a été un processus long et délicat, mais il a abouti. C'est maintenant aux affiliés nationaux, membres d'une même famille au niveau international, que revient la responsabilité de l'unité. L'une des déclarations lors du congrès fondateur de la CSI-Afrique encourageait les affiliés à « travailler de concert dans l'objectif ultime d'arriver à l'unité d'action au niveau national et d'élargir la base des membres ». Pour

autant, le big bang qui devrait leur permettre de surmonter les obstacles sur le chemin de l'unification ne semble pas s'être encore produit au niveau national dans la plupart des pays d'Afrique francophone.

La prolifération des syndicats et la création aléatoire d'organisations fictives ont des causes et des origines multiples. Parmi celles-ci se trouvent la confusion et les abus fréquents concernant la vraie nature et la représentativité véritable des organisations. Les syndicats nouvellement créés peuvent fréquemment s'arroger le titre et le statut qu'ils veulent, en l'absence de définitions claires et objectives et de normes minimales reconnues pour la reconnaissance des structures syndicales à différents niveaux. Beaucoup de syndicats issus de scissions s'appellent centrale nationale, confédération ou fédération – et ont été enregistrés comme tels – sans aucune justification en termes de structure et de représentativité. Il existe également beaucoup d'ignorance et de confusion sur cette question chez les travailleurs et les militants.

Ces questions ne peuvent certes pas – et ne devraient pas – être réglées par la seule législation, mais un cadre législatif juste et adapté peut néanmoins aider dans bien des cas à instaurer une base rationnelle aux structures et aux activités des syndicats. Un certain nombre de pays ont adopté une législation relative aux syndicats en lien avec la législation du travail existante. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a reconnu qu'une législation relative aux syndicats peut être un instrument utile, à condition qu'elle respecte les principes de la liberté syndicale et les droits des travailleurs et qu'elle ne soit pas rédigée de façon unilatérale et imposée par le pouvoir législatif. Elle devrait, par exemple, inclure des dispositions spécifiques pour garantir l'autonomie et l'indépendance des syndicats dans la législation nationale. Elle devrait être élaborée de façon à protéger les membres du syndicat et les organisations et pour éviter les confusions dues à des interprétations conflictuelles. Sans dicter aux syndicats la façon dont ils doivent définir leurs règles, le cadre législatif peut exiger des syndicats qui souhaitent se faire enregistrer l'adoption de leurs propres dispositions en matière de constitution et de règlement interne, l'élection des dirigeants, leur indépendance administrative et financière et la démocratie interne, ainsi que d'autres principes et critères fondamentaux en matière de travail syndical, structures et objectifs.

La loi peut également contenir des dispositions sur le thème de «l'(les) organisation(s) la(les) plus représentative(s)» du pays. La reconnaissance formelle des organisations les plus représentatives – lorsqu'elle se fonde sur des critères objectifs comme un niveau minimum de représentativité sur la base des résultats des élections syndicales dans les entreprises – est particulièrement intéressante au regard du problème de prolifération, étant donné qu'elle représente un élément utile permettant de faire la distinction entre les syndicats authentiques et effectifs et les organisations marginales ou fictives. Le principe de la désignation par les gouvernements des organisations syndi-

cales les plus représentatives a été reconnu dans la Constitution de l'OIT, et la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations a adopté la position suivante à ce sujet: « Bien que l'unicité syndicale imposée directement ou indirectement par la loi soit incompatible avec la convention, une multiplication excessive des organisations syndicales risque en revanche d'affaiblir le mouvement syndical et ultimement, de nuire aux intérêts des travailleurs. Certaines législations, dans un souci de trouver un juste équilibre entre l'unicité syndicale imposée et un émiettement des organisations, consacrent la notion de syndicats les plus représentatifs, auxquels sont généralement accordés des droits et avantages de portée variable. La commission considère que ce type de dispositions n'est pas en soi contraire au principe de la liberté syndicale, si certaines conditions sont respectées. Tout d'abord, la détermination de l'organisation la plus représentative devrait se faire d'après des critères objectifs, préétablis et précis, de façon à éviter toute possibilité de partialité ou d'abus. Par ailleurs, la distinction devrait généralement se limiter à la reconnaissance de certains droits préférentiels, par exemple aux fins telles que la négociation collective, la consultation par les autorités ou la désignation des délégués auprès d'organismes internationaux.» Toutefois, « cette distinction ne devrait pas avoir pour effet de priver les syndicats non reconnus comme les plus représentatifs des moyens essentiels pour défendre les intérêts professionnels de leurs membres » (en d'autres termes, le gouvernement ne peut pas leur interdire d'exister en tant que syndicat).

Le mouvement syndical international a joué un rôle important pour soutenir les luttes pour l'indépendance et la démocratie des travailleurs africains et de leurs syndicats, ainsi que pour la construction et le renforcement du mouvement syndical africain lui-même. L'Afrique du Sud est exemplaire à ce titre: c'est un exemple remarquable d'une interaction réussie entre syndicats nationaux et internationaux qui a changé l'histoire d'une nation. Dans beaucoup d'autres pays, la solidarité internationale est venue en aide aux jeunes syndicats africains de bien des façons: avec des programmes d'éducation et de formation destinés aux syndicats, un soutien au niveau de l'organisation, une assistance matérielle et financière, des programmes d'expertise technique et de conseils, ainsi que – et ce n'est pas le moindre – de nombreuses campagnes pour la défense des droits des travailleurs et des syndicats, y compris pour la libération de dirigeants syndicaux emprisonnés.

D'autre part, les rivalités et la concurrence au sein du mouvement syndical international ont considérablement contribué à la prolifération syndicale dans de nombreux pays africains. La recherche d'influence politique et de domination sur les organisations a eu un impact profond sur les politiques et les programmes de coopération syndicale internationale en Afrique. Des syndicats ont été créés ou maintenus avec des fonds internationaux, souvent pour contrecarrer une organisation de l'autre camp. L'appui et les privilèges internationaux sont souvent source de conflit, de concurrence et de division

entre et au sein des organisations africaines et de leurs dirigeants. L'allocation de bourses d'études et de fonds par des organisations et des institutions partenaires pour assister à des séminaires ou à d'autres activités a également été – et reste encore – une source de conflit et de division. Parallèlement, les programmes et projets parrainés par des partenaires internationaux ou bilatéraux n'ont pas été suffisamment harmonisés (et ne le sont toujours pas assez). L'unification des principaux acteurs sur le front syndical international, grâce à la création de la CSI, met les partenaires africains, internationaux et bilatéraux au défi de procéder à un examen approfondi et coordonné de leurs activités et de veiller à ce que leur coopération contribue à l'objectif d'unification et de consolidation générale du mouvement syndical en Afrique francophone. Tout particulièrement, certaines activités et projets sponsorisés par certains partenaires donateurs nationaux doivent être mieux intégrés dans cet effort et cette stratégie collectifs.

La description de ces faiblesses et de ces abus ne doit pas susciter l'image d'un mouvement syndical effondré et moribond dans cette région. En dépit de tous ces problèmes, il existe un grand nombre d'organisations solides et authentiques qui continuent à être des bastions de la lutte pour la liberté syndicale, les droits des travailleurs et de meilleures conditions de vie et de travail. Elles continuent sur la lancée de leurs traditions syndicales et de la reconnaissance et du prestige qu'elles ont acquis en jouant un rôle dans la lutte pour l'indépendance et la démocratie. Elles demeurent encore aujourd'hui les principaux acteurs de la promotion de la démocratie participative et durable. Elles ont recouvré leur indépendance et le respect après l'ère du syndicat unique qui leur avait été imposée et poursuivent leur bataille contre l'ingérence des gouvernements et les restrictions déloyales qu'ils leur imposent ainsi que l'hostilité des employeurs à l'égard de l'organisation des travailleurs et du dialogue social. Le moment est maintenant venu de s'attaquer à leur plus grand défi et leur plus haute priorité: renverser la tendance à la prolifération et à la fragmentation, qui a sérieusement entamé leur solidité et leur crédibilité et n'a profité qu'à leurs adversaires.

Parallèlement, on peut espérer et attendre que les pressions – tant internes qu'externes – sur les gouvernements africains pour plus de démocratie et une bonne gouvernance les pousseront à adopter une approche plus honnête et plus civilisée à l'égard du dialogue social et des partenaires sociaux. De façon similaire, les employeurs privés devront faire plus attention à leur image et leurs performances sociales de leurs entreprises à la lumière de l'attention croissante des consommateurs et des populations pour leur comportement dans ce domaine. Notamment de nombreuses multinationales et tous les éléments de leur chaîne d'approvisionnement, y compris ceux qui sont situés en Afrique, devraient changer leurs stratégies basées sur l'exploitation des travailleurs et le cannibalisme économique, surtout dans un contexte où leur rôle dans la création d'un système erroné a abouti à la crise financière et économique mondiale actuelle.

## IV. Quelques exemples : pas de panacée universelle

Les exemples de pays suivants illustreront certaines des situations et des modèles typiques qui se sont développés parmi les syndicats africains.

### République démocratique du Congo (RDC)

La RDC est probablement le pire cas de prolifération syndicale en Afrique. Selon des sources syndicales, il y a environ 420 syndicats officiellement reconnus dans le pays (un mélange de centrales nationales, d'organisations sectorielles et régionales, et de syndicats d'entreprises). La liste officielle du gouvernement relative aux syndicats enregistrés (en août 2008) comporte 154 organisations dans le secteur privé, 76 dans le secteur public et paraétatique et 14 plateformes et regroupements intersyndicaux. Les trois principales confédérations nationales (l'UNTC, la CSC et la CDT) sont toutes membres de la CSI. La population active est estimée à 30 millions de travailleurs; plus de 90 pour cent d'entre eux gagnent leur vie dans l'économie informelle.

Durant la période qui a précédé l'indépendance, les premiers syndicats créés dans le Congo belge d'alors se basaient dès le départ sur le modèle pluraliste de la puissance coloniale. La première organisation, l'AFAC, est apparue en 1920 dans le sillage de la lutte des travailleurs (blancs) de l'industrie minière du Katanga pour obtenir de meilleures conditions de travail et un statut égal à celui de leurs homologues en Europe. Par décret, l'appartenance à cette organisation – et à celles qui ont suivi – était réservée exclusivement aux travailleurs blancs. Très rapidement, cependant, les syndicalistes blancs ont commencé à associer les travailleurs indigènes à leurs actions et, dès 1926, le législateur colonial a autorisé la création d'«associations professionnelles de travailleurs indigènes». Ce n'est pourtant que dans les années cinquante qu'a été légalisée la liberté d'association des travailleurs noirs dans de vrais syndicats. Au milieu des années quarante, il existait 39 organisations syndicales, réparties selon des lignes de fracture politiques et/ou régionales. Plusieurs de ces syndicats étaient les précurseurs des centrales nationales actuellement en activité, même si leur nom a changé.

Une tentative pour créer une confédération nationale unitaire, la CGS, a échoué en 1944, essentiellement en raison de pressions politiques des pouvoirs de la métropole et au sein du Congo lui-même. La culture d'un mouvement syndical divisé pour des raisons idéologiques et politiques avait développé de solides racines et était là pour durer.

Durant la période qui a abouti à l'indépendance en 1960 et dans les années qui suivirent, sont apparus plusieurs syndicats de travailleurs congolais. En étroite collaboration avec les partis politiques, ils ont apporté une contribution courageuse et significative à la lutte pour l'autonomie nationale.

De 1961 à 1966, plusieurs regroupements de syndicats ont été créés afin de consolider le mouvement, mais la réunification générale restait hors de portée. Ces actions ont été partiellement influencées par les directives de la « Confédération syndicale africaine » constituée en 1962, qui demandait à ses membres de fusionner en une seule centrale nationale par pays. La situation a complètement changé en 1967 lorsque le général Mobutu, Président de la République, a ordonné la création d'une structure syndicale unique (et d'un parti unique) réunissant les principales organisations existantes. Il s'en est suivi la fondation de l'Union nationale des travailleurs du Congo (UNTC) en juin 1967.

Au cours de cette période d'unité syndicale imposée – qui a duré de 1967 à 1990 –, la mainmise des autorités sur les activités syndicales et la répression et la manipulation contre toute forme d'opposition se sont fait sentir dans l'ensemble du pays. Cependant, le ressentiment de la population contre la suppression des libertés politiques et syndicales et contre la mauvaise gestion économique et sociale du régime a culminé en 1989 et 1990. En avril 1990, Mobutu fut obligé de rétablir le pluralisme politique et syndical au Congo.

Cette évolution a eu malheureusement des conséquences catastrophiques pour le mouvement syndical, essentiellement pour deux raisons. Dans la vague d'euphorie de la nouvelle démocratie – même si cette dernière était superficielle –, de nombreuses personnes ont pris plaisir à créer « leur propre » syndicat. Ces actes étaient surtout motivés par l'intérêt personnel, les ambitions politiques ou une mauvaise information sur les valeurs et les objectifs réels du pluralisme syndical (à commencer par l'interprétation et l'application correctes de la convention no 87 de l'OIT). Deuxièmement, en rétablissant le pluralisme, le gouvernement était bien décidé dès le départ à réduire l'autonomie et l'efficacité du mouvement syndical par d'autres moyens et d'autres tactiques. L'adage « diviser pour régner » a été appliqué avec ardeur et la création de syndicats « jaunes » et d'organisations fictives a été activement encouragée tant par les autorités que par les employeurs.

Tout ceci s'est traduit par l'énorme prolifération des syndicats et la situation syndicale anarchique qui existe encore actuellement. La grande majorité des syndicats ainsi créés ont servi les objectifs personnels de leurs dirigeants et n'ont eu aucun impact ni aucun lien avec la promotion des droits et des conditions de vie et de travail des travailleurs. Ainsi, une partie significative du mouvement syndical se caractérise par des directions faibles et corrompues; la création de syndicats « jaunes » et l'ingérence des employeurs et des hommes politiques; un manque de démocratie interne et de transparence; l'absence

d'éducation à l'adresse des syndicats et des travailleurs; les rivalités et les conflits entre dirigeants syndicaux. Les droits des travailleurs sont bafoués sur une grande échelle, et les travailleurs ne sont généralement pas au courant de ces droits ni du rôle des syndicats. Cette situation est aggravée par les conditions d'extrême pauvreté et d'exploitation que subissent la grande majorité des travailleurs congolais, en dépit de l'immense richesse en ressources naturelles qui existe dans le pays. D'après le rapport sur le développement humain du PNUD, le revenu moyen dans le pays est inférieur à 1 dollar des Etats-Unis par jour, et la RDC figure à la dixième place sur la liste des nations les plus pauvres du monde. L'emploi rémunéré est très rare, et les salaires dans les services publics sont extrêmement bas (à l'exception de quelques fonctionnaires de haut niveau et de quelques privilégiés) et souvent ne sont pas payés. En conséquence, le revenu des syndicats provenant des cotisations des membres est pratiquement négligeable, ce qui rend les syndicats plus vulnérables et plus dépendants des ressources extérieures.

Il y a toutefois un certain nombre de points positifs également, qui pourraient offrir des perspectives et des opportunités et servir de point de départ pour offrir au mouvement un meilleur avenir. Les trois affiliées à la CSI en RDC, la CSC, l'UNTC et la CDT, sont sans aucun doute les organisations les plus solides et les plus représentatives. Elles forment le socle du mouvement syndical et ont été moins affectées par les problèmes mentionnés ci-dessus. Sauf que la coopération et la solidarité entre elles devraient être considérablement renforcées afin qu'elles puissent constituer l'ossature d'un mouvement syndical plus cohérent, efficace et influent.

Comme dans les autres pays de la région, une « intersyndicale » fonctionnant correctement devrait être le véhicule principal d'une action syndicale commune incitant à la cohésion. Il existe deux intersyndicales séparées en RDC: l'une pour le secteur privé et l'autre pour le secteur public. Ceci est dû au fait que les affaires syndicales dans ces deux secteurs sont régies par des législations différentes (du ministère du Travail et du ministère de la Fonction publique, respectivement). Ces deux organismes fédérateurs regroupent 12 organisations syndicales nationales. Concernant l'intersyndicale du secteur privé, sa composition est fondée sur le résultat des dernières « élections sociales » (ce sont des élections organisées périodiquement – dans toutes les entreprises privées de l'économie formelle – sous l'égide du ministère du Travail et qui établissent la représentativité des différents syndicats présents dans les entreprises). Dans le secteur public, où il n'y a jamais eu d'élections jusqu'à présent, même si elles sont prévues par la loi, l'intersyndicale est composée des 12 syndicats les plus importants du secteur (sur un total de 76 organisations) qui ont été choisis de façon « consensuelle ». Les membres de ces deux intersyndicales sont aussi les représentants des syndicats dans les institutions du dialogue social, comme le Conseil national du travail.

Dans les deux cas, les intersyndicales ont obtenu des résultats positifs en tant qu'instrument collectif de consultation et de négociation. Dans certaines provinces également ont été établies des intersyndicales, qui sont opérationnelles. Toutefois, les directions des syndicats devront nettement accentuer leurs efforts pour que ces plates-formes deviennent plus efficaces et soient la force motrice de la promotion d'une plus grande unité syndicale, disposant de plus de force et d'influence. Il faudra mettre de côté les rivalités et la méfiance existantes et donner la priorité à l'intérêt collectif du mouvement syndical et de la population active. Pratiquement tous les dirigeants syndicaux critiquent sévèrement les causes et les instigateurs de la situation actuelle de fragmentation, et nombre d'entre eux sont d'accord pour dire que l'unification est la seule réponse appropriée. Mais ils attendent tous que les autres fassent le premier pas et restent les bras croisés.

Cependant, les centrales nationales les plus représentatives, et surtout les plus importantes, poursuivent des discussions sur les moyens de rationaliser la situation. L'une des suggestions concrètes avancées par les syndicats les plus forts de l'intersyndicale du secteur privé serait de réduire le nombre d'organisations représentées dans cet organisme. Cela pourrait se faire en adaptant les critères de sélection des syndicats et en élevant le nombre de représentants syndicaux représentant les différents syndicats – en fonction des élections sociales –, par exemple de 50 à 75. Cette mesure peut inciter les petits syndicats qui souhaitent rester pertinents en tant que partenaire social à rechercher l'union avec d'autres organisations. Une autre mesure importante pourrait être la création d'une seule intersyndicale couvrant les deux secteurs avec le regroupement des réglementations sur toutes les questions du travail dans un seul texte législatif. Des élections sociales devraient être organisées tant dans le secteur privé que dans le secteur public (même si de nombreux syndicats du secteur public sont réticents à l'idée de ce test de la réalité). Lors d'une réunion, le ministre de la Fonction publique ainsi que son cabinet ont annoncé l'intention du ministère d'organiser des élections dans le secteur public en 2009, mais que le budget nécessaire doit être approuvé. Les résultats des élections sociales devraient servir de base aux syndicats, pour qu'ils incluent dans leur agenda de négociation des revendications fortes pour le rétablissement du prélèvement à la source des cotisations syndicales (y compris la création d'un cadre législatif approprié pour ce système); une meilleure clé de répartition des allocations gouvernementales; et la reconnaissance des résultats des élections pour la composition de la représentation syndicale dans les institutions du dialogue social.

Une grande partie des syndicats officiellement enregistrés ne sont affiliés à aucune structure syndicale plus large (fédération sectorielle ou régionale, confédération nationale). La priorité absolue est d'engager un processus d'unification depuis la base. Une campagne d'information et d'incitation dans ce sens devrait être organisée à l'échelle du pays.



Les efforts des syndicats pour organiser les travailleurs de l'énorme économie informelle sont en nette progression. Plusieurs syndicats ont lancé des programmes spéciaux à destination de l'économie informelle, mais les ressources, l'expertise et la détermination ne sont pas suffisantes. Les activités pour ces travailleurs ne devraient pas seulement se concentrer sur les aspects matériels de leurs conditions de travail, mais se préoccuper également de la nécessité impérative de leur faire prendre conscience de leurs droits et des normes du travail équitables. Souvent, le travail des syndicats dans ce domaine est court-circuité par les ONG qui n'ont pas besoin des cotisations de leurs membres pour se financer, car elles disposent en grande partie de sources extérieures de financement. Il en est de même pour d'autres activités essentielles portant sur les besoins essentiels des travailleurs de l'économie informelle, comme la mise en place de coopératives, d'associations de (micro)crédit et d'assurances-maladie à petite échelle, pour lesquelles les syndicats sont souvent bien placés. Les militantes syndicales devraient être particulièrement encouragées et soutenues dans ce travail, car elles ont prouvé à de nombreuses reprises leur grand dévouement et leur efficacité dans ce domaine.

Il existe un grand besoin de coopération syndicale internationale en RDC. De nombreux programmes et projets financés par des sources internationales ont été réalisés au fil du temps, mais le rythme semble se ralentir. Le manque d'actions de suivi et la concurrence inutile pour bénéficier de projets – aussi bien du côté des syndicats congolais que des partenaires internationaux – ont eu un impact négatif sur les résultats de ces efforts. Il est impératif de mieux harmoniser les activités de coopération internationale, y compris celles qui sont financées par des partenaires bilatéraux.

La coopération ne devrait pas se limiter aux syndicats de la seule région de Kinshasa, mais être étendue à d'autres provinces où les travailleurs et les syndicats en ont vraiment besoin. Comme dans d'autres pays, la priorité devrait être accordée aux activités conjointes impliquant au moins trois affiliés de la CSI, afin de stimuler l'unité et l'efficacité dans l'action. La plupart des grandes centrales syndicales ont présenté à la CSI et à l'OIT une demande de parrainage d'un symposium de haut niveau conjoint – bien préparé – visant à élaborer des objectifs et des stratégies communs pour l'unification syndicale.

En dépit de la taille et de l'importance politique du pays, les organisations internationales ayant un intérêt et des compétences spécifiques en matière syndicale ont une représentation très limitée en RDC. De plus, le bureau du BIT de Kinshasa doit faire face à toute une série de priorités, il en est de même pour le point focal du BIT pour les organisations de partenaires sociaux. Le travail du représentant d'ACTRAV basé à Yaoundé couvre dix pays en plus de la RDC. L'office régional de la CSI-Afrique n'est pas en mesure d'assurer une présence régulière au Congo. La CSI pourrait envisager de déléguer de temps à autre la tâche d'organiser la formation des syndicats et d'autres projets à l'un

ou plusieurs de ses membres d'autres pays, qui ont une connaissance approfondie du mouvement syndical de la RDC, à condition que les activités soient effectuées de façon commune pour au moins trois affiliés.

## Conclusions

Plusieurs études excellentes et des réunions de haut niveau sur la question de la prolifération des syndicats ont déjà été organisées par les syndicats congolais (souvent en coopération avec leurs partenaires internationaux) et ont produit des conclusions et des propositions très pertinentes. Les « Etats généraux des syndicats des travailleurs de la RDC » sont l'un des rassemblements les plus récents qui a produit des résultats de grande qualité; ils ont été organisés en mai 2007 avec le soutien de Solidarity Center (USA). Cependant, il n'y a pratiquement eu aucun suivi de ces activités alors que leurs conclusions étaient élaborées et avaient fait l'objet d'un accord entre les directions des principales centrales nationales participantes.

Fondés sur le modèle colonial, les syndicats de la RDC sont divisés depuis toujours en fonction de lignes politiques et idéologiques, et cette politisation s'est considérablement amplifiée ces dernières décennies. Aujourd'hui, ces divergences sur la lutte des syndicats et les droits des travailleurs ont pratiquement disparu. La situation actuelle de division constante dans les rangs des syndicats est essentiellement due à des rivalités entre syndicats, l'influence des partis politiques et la prédominance des intérêts personnels des dirigeants syndicaux. Pour changer cette situation, il faudra avant tout créer une volonté politique, un engagement renouvelé vis-à-vis de l'indépendance et une culture différente en matière d'éthique syndicale. Beaucoup de dirigeants syndicaux sont prêts à engager un débat sincère sur ces questions, mais peu se sentent en mesure de prendre la tête du mouvement, ou d'accepter que d'autres la prennent. Une assistance extérieure pour engager et accompagner le processus d'unification semblerait donc un élément de solution important, et la CSI et le BIT sont les organisations les mieux placées dans ce sens.

Pour renverser la tendance à la fragmentation, il sera crucial, en premier lieu, de renforcer l'efficacité des syndicats et leur coopération au sein de l'intersyndicale, ainsi que la réunion des structures actuellement séparées de cette dernière en secteur privé et secteur public. De nouveaux efforts dans ce sens devraient être prioritaires. Il faudrait inciter les syndicats sectoriels ou d'entreprises à rejoindre une fédération dans leur secteur; les fédérations devraient s'affilier à une centrale nationale; il faudrait convaincre les fédérations d'un même secteur d'unir leurs forces et de serrer les rangs. Un inventaire des organisations devrait être élaboré dans cette perspective, et une campagne d'information et d'incitation devrait être lancée.

Il faudrait aider les organisations syndicales de femmes et de jeunes à renforcer leurs activités communes respectives, notamment au moyen de partenaires syndicaux internationaux. Il est vital d'organiser les travailleurs de l'économie informelle, à la fois pour ces travailleurs et pour l'avenir du mouvement syndical. Il conviendrait de promouvoir activement le travail syndical dans ce domaine sur la base des expériences nationales et internationales. Les groupes et associations de femmes syndicalistes méritent un soutien particulier dans ce domaine. Les dirigeants syndicaux doivent mettre la question de la démocratie interne et la transparence des syndicats à l'ordre du jour. Les réglementations existantes, y compris les statuts des syndicats, les règles et procédures administratives et financières, ainsi que les dispositions en matière d'élections pour les mandats de direction doivent être périodiquement réexaminés, actualisés et améliorés si nécessaire. Les organisations internationales devraient subordonner la poursuite de leur coopération au respect sans ambiguïté des règles et obligations relatives à la démocratie interne par leurs organisations partenaires.

Les organisations internationales et bilatérales donatrices ont une part de responsabilité dans la prolifération des syndicats dans de nombreux pays, en raison de leurs habitudes et de leurs pratiques passées en matière de financement, souvent basées sur leurs propres considérations idéologiques et la concurrence avec les autres. Les programmes et projets futurs doivent clairement contribuer à renverser la tendance à la fragmentation en plus de garantir une approche plus harmonisée et plus complémentaire de leurs politiques. La CSI et les Fédérations syndicales internationales (FSI) devraient redoubler d'efforts pour favoriser une plus grande coopération et plus d'unité entre leurs affiliés respectifs. En dehors de cela, le BIT et la CSI devraient examiner la proposition d'organiser un symposium conjoint regroupant les syndicats de la RDC sur des objectifs et des stratégies communs en vue de l'unification, à condition cependant d'obtenir un engagement véritable de la part des directions intéressées à participer à un processus efficace de suivi, qui ne s'est pas concrétisé après les réunions précédentes. Il convient également de remarquer que la représentation des Nations Unies en RDC, la MONUC, a fait connaître son intérêt pour le renforcement du dialogue social en lien avec les questions sociales et du travail, notamment en consolidant le rôle et la position des syndicats. Ils sont prêts à apporter des services de soutien (recherche, production de données, statistiques, etc.), mais n'ont pas d'autres possibilités de financement (jusqu'à présent). Le BIT devrait, dès que l'occasion se présente, prier le gouvernement de la RDC de rassembler l'ensemble de la réglementation relative aux questions du travail dans les secteurs privé et public dans un même texte législatif et de donner suite à l'engagement du ministère de la Fonction publique d'organiser des élections sociales dans ce secteur.

## Sénégal

Au Sénégal, 18 organisations syndicales prétendent, d'une façon ou d'une autre, au statut de centrale syndicale nationale. Cinq de ces organisations sont membres de la CSI: la CNTS, la CSA, l'UDTS, l'UNSAS et la CNTS/FC. Sur une population totale estimée à environ 12 millions, le nombre de travailleurs employés dans l'économie formelle est estimé à 500 000, dont moins de 300 000 appartiennent à un syndicat d'après les chiffres d'adhérents affichés par les différentes centrales nationales. L'économie informelle et le secteur rural représentent environ 90 pour cent de la main-d'œuvre.

Le contexte syndical du Sénégal a été dominé depuis de nombreuses années par l'interaction entre les syndicats ou leurs dirigeants – et les partis politiques. Depuis les années soixante-dix, le pluralisme politique et syndical est un élément du développement de la démocratie et des institutions démocratiques du pays. De nouveaux syndicats sont apparus – comme l'ULTS, le SUDES, l'UDTS et d'autres – tous associés à l'un des partis politiques. Jusqu'à là, la CNTS avait bénéficié d'un monopole, d'abord en tant qu'entité intégrée aux structures du Parti socialiste et, à partir de 1976, en tant qu'affilié de ce parti (qui était le parti au pouvoir). A partir des années quatre-vingt, la CNTS a progressivement pris son indépendance par rapport au PS et s'est ensuite fortement opposée aux politiques gouvernementales d'acceptation des programmes d'ajustement structurels et des conditions imposées par le FMI, les réformes de la législation du travail et la libéralisation de l'économie.

Tout au long des années quatre-vingt-dix, on a toutefois assisté à une politisation de plus en plus vive de la CNTS, avec l'émergence de plusieurs courants idéologiques concurrents au sein de la Centrale. Après mars 2000, avec l'arrivée au pouvoir de l'opposition après quarante ans de domination du PS, certains de ces courants idéologiques, qui n'avaient pas réussi à prendre le pouvoir au sein de la CNTS, ont fait scission pour créer leur propre centrale nationale. Le nouveau gouvernement est manifestement intervenu dans cette affaire et en particulier dans les événements qui ont abouti à la création de la CNTS-FC. La poursuite des pressions et des interventions du gouvernement est la principale cause de la prolifération qui a suivi, avec la création ou la reconnaissance illégitime d'un certain nombre de syndicats non représentatifs. Certains ont revendiqué le statut de centrale nationale alors qu'ils ne regroupent qu'une poignée de syndicats dans un ou deux secteurs économiques. D'autres sont fictifs et n'ont pas de bureaux ni de numéro de téléphone, pas plus que de programme syndical ni de budget ni de règles et de procédures en matière de démocratie interne. Il y a aujourd'hui 18 «centrales nationales» au Sénégal; toutes ont reçu du gouvernement le statut de partenaire, et la plupart ont des liens étroits avec des partis politiques. Il y a 148 partis politiques enregistrés au Sénégal.

Jusqu'en 2000, il n'existait que six centrales nationales au Sénégal. Elles avaient mis en place une plate-forme commune pour les questions du dialogue social et des négociations, et la coopération était assez efficace. A la suite des événements politiques et de la fragmentation excessive du mouvement syndical, même ce front syndical commun s'est scindé en deux blocs: l'«Intersyndicale» et le «Front unitaire des centrales syndicales». Le premier se compose de quatre des principales centrales syndicales (la CNTS, la CSA, l'UDTS, l'UTS); le second regroupe essentiellement quatre organisations (l'UNSAS, la CNTS-FC, la FGTS, l'UTLS) et quelques petits syndicats. Les deux plates-formes sont invitées par le gouvernement à participer aux organes tripartites et aux autres institutions du dialogue social. Malgré leurs divergences, elles arrivent généralement à coordonner leurs positions pour ces occasions. Pourtant, les négociations internes et les compromis entre syndicats se traduisent souvent par une position de négociation affaiblie du côté des syndicats. Par conséquent, l'action des syndicats n'a pas rencontré beaucoup de succès à ce niveau car aucune grande amélioration n'a été engrangée par les syndicats depuis 2002. Les travailleurs font vraiment pression sur les syndicats pour obtenir plus d'unité vis-à-vis des négociations.

L'«Intersyndicale» a mis en place un certain nombre de comités techniques pour appuyer et préparer son travail, notamment sur les questions à négocier. La coopération est également possible sur d'autres points de convergence (le travail des enfants, le VIH, la sécurité et la santé au travail, les questions d'égalité des chances et de retraites). Le secteur de l'éducation a donné un exemple positif en mettant en place une «intersyndicale» qui regroupe 35 syndicats d'enseignants. Cet organisme agit comme une structure unitaire et a obtenu de bons résultats dans les négociations avec le gouvernement. Des organismes similaires ont été mis en place par les syndicats dans les secteurs de l'énergie et de la santé. Comme dans d'autres pays d'Afrique francophone, le gouvernement sénégalais a créé le Comité national du dialogue social (CNDS) en 2003 à l'initiative et avec l'aide du BIT (PRODIAF). Ce comité est un cadre tripartite pour la consultation et la négociation sur une grande variété de questions liées au travail et à différents niveaux du système de relations du travail. Dans ce contexte, la coopération entre les différents groupes et tendances syndicales a été assez positive, mais le gouvernement et les employeurs ne semblent pas enclins à donner de l'efficacité aux travaux du comité.

Toutes les grandes centrales syndicales nationales s'accordent à dire que le pluralisme n'a pas permis aux syndicats du Sénégal de défendre avec efficacité les droits et les conditions de vie et de travail des travailleurs. Elles sont conscientes des revendications des travailleurs et des militants de base pour que les syndicats reviennent à leur tâche primordiale, que les batailles de chefs cessent et pour dire que l'unification des syndicats doit être une priorité. Elles sont d'accord sur le fait que de vrais efforts doivent être entrepris pour renforcer l'unité d'action et qu'il faut rechercher une plus grande unité au niveau des

structures. Elles estiment que l'idée de n'avoir qu'une seule structure syndicale n'est pas réaliste dans leur pays, à moins de circonstances extérieures dramatiques. La plupart d'entre elles pensent néanmoins que l'objectif pourrait être d'essayer de réduire le nombre de centrales nationales à trois ou quatre.

Plusieurs initiatives ont déjà été engagées dans ce sens et le bureau du BIT à Dakar a apporté une aide bienvenue dans l'ensemble. La CNTS-FC et la FGTS-B ont, semble-t-il, conclu un accord de fusion et appellent d'autres organisations à les rejoindre. Les deux syndicats se sont mis d'accord pour que des élections libres soient organisées au congrès de fusion entre les candidats des organisations participantes et que la partie perdante se verra garantir une part équitable des postes de direction et du secrétariat à pourvoir. Ce système, d'après eux, va renforcer la démocratie interne, garantir que le courant minoritaire garde son mot à dire et un rôle dans l'organisation et les empêchera de se sentir exclus. Mais, jusqu'à présent, aucune date n'a été fixée pour le congrès de fusion. Parallèlement, l'UNSAS a déclaré qu'elle engageait une politique active d'unification et qu'un accord de principe avait été obtenu avec la CSA dans ce sens, sur la base de leurs principes et valeurs communs. Le sentiment prédominant, malgré tout, est que l'unification est un processus qui ne se décrète pas et ne s'impose pas.

La conviction qui prévaut est que les cinq confédérations affiliées à la CSI au Sénégal devraient servir de noyau pour l'unification. Un groupe de travail a été mis en place il y a quelque temps pour discuter de cette question. Toutefois, les organisations concernées insistent unanimement pour dire qu'il est essentiel que la CSI les soutienne et les stimule dans ce sens. Elles proposent que la CSI, éventuellement en coopération avec le BIT/ACTRAV, organise un atelier de deux jours regroupant les secrétaires généraux des cinq affiliés afin de discuter et d'élaborer un « agenda de rapprochement » commun. Le rôle des Fédérations syndicales internationales (FSI) est également souligné en tant que partenaires pour lancer des initiatives destinées à l'unification au niveau sectoriel (des fusions ou, au minimum, des structures intersyndicales) ou y contribuer. Les progrès réalisés au niveau sectoriel dans ce sens augmenteront la pression et les perspectives pour les centrales nationales d'agir dans le même sens. En janvier 2009, un groupe de travail réunissant les secrétaires généraux des huit principales centrales nationales a été mis en place, sous l'égide de l'OIT, dans l'objectif de rédiger une déclaration commune pour le lancement d'un nouveau cadre de coopération avec l'appui du BIT et de la CSI.

L'une des principales causes de la prolifération des syndicats au Sénégal provient de la législation et des réglementations inappropriées sur les syndicats, qui induisent des confusions et des abus de la part du gouvernement, des employeurs, et même des syndicats. La législation actuelle sur les syndicats n'est pas assez claire ni équilibrée. Elle permet des interprétations et des décisions très floues, par exemple sur la question de l'enregistrement des syndicats. Les

définitions et les critères relatifs aux différents niveaux de structures syndicales sont très réduits, si bien que, par exemple, même des syndicats totalement non représentatifs peuvent se proclamer centrales nationales et être enregistrés en tant que telles. Certains ont même reçu une reconnaissance internationale. Cependant, aucun dirigeant syndical – même s'il dirige une organisation « fictive » – ne va démissionner, à moins qu'il n'y ait des preuves irréfutables de sa position minoritaire et de la non-représentativité de son organisation. La plupart des syndicats demandent donc la tenue d'élections syndicales au niveau des entreprises, afin de faire le tri entre les véritables organisations de travailleurs et les coquilles vides. Ces élections sont prévues par la loi, mais les règles et les dispositions sur la question sont plutôt générales et ont tendance à compliquer son application. Par conséquent, ces élections n'ont jamais eu lieu jusqu'à présent. Les élections prévues en 2007 ont été annulées car le ministère avait déplacé les bureaux de vote, les transférant des entreprises vers les mairies ou d'autres bâtiments publics, où le vote se ferait sous l'autorité des maires ou des gouverneurs, ce qui ouvrirait la porte aux ingérences des autorités. Les centrales nationales devraient se réunir pour établir des règles et des critères objectifs pour la tenue d'élections syndicales. La plupart souhaitent faire appel à la coopération et l'expertise du BIT à cette fin.

Dans le secteur privé, les élections sociales pour la désignation des délégués des travailleurs au niveau de l'entreprise se déroulent tous les trois ans, mais en aucun cas dans toutes les entreprises qui emploient 11 travailleurs au minimum comme le prévoit la loi.

Les femmes syndicalistes jouent un rôle très important dans la recherche de l'unité syndicale. Habituellement, elles sont moins impliquées dans les batailles pour les positions dirigeantes qui sont la principale source de conflit et de zizanie. Les femmes des principales centrales nationales ont lancé des programmes conjoints sur les questions d'égalité des sexes et obtenu des résultats positifs. Un comité de coordination a été mis en place à ce sujet. Ce travail a abouti à une manifestation commune des femmes membres de quatre organisations le 1er mai et des actions communes le 8 mars, Journée internationale de la femme. Une coopération similaire a été organisée avec le soutien de la FES, entre les sections de jeunes de plusieurs centrales nationales. Les femmes sont souvent plus actives et ont de meilleurs résultats pour organiser les travailleurs de l'économie informelle. Elles ont créé dans certains cas des associations spécifiques, liées aux syndicats, pour fournir des services spécialisés aux travailleurs informels et autoriser leurs membres à participer aux travaux des centrales nationales, et même aux élections syndicales. Certains syndicats ont ainsi raisonnablement progressé, et ces exemples devraient être suivis et encouragés.

Les autres problèmes à régler en liaison avec la fragmentation des syndicats et la consolidation du mouvement syndical en général sont les questions de financement des syndicats, de démocratie interne et de formation. Les cotisations des membres sont insuffisantes pour financer le travail des syndicats. Le gouvernement a accordé un montant global pour contribuer au financement de certaines activités syndicales, mais cet argent n'a pas été versé car les centrales nationales n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une clé de répartition. Dans ce cas également, l'évaluation de la représentativité au moyen d'élections syndicales dans les entreprises devrait grandement contribuer à trouver une solution.

La démocratie interne doit considérablement s'améliorer dans plusieurs organisations syndicales sénégalaises. Tout d'abord, des dispositions appropriées devraient être inscrites dans les statuts et respectées – au sujet de la tenue de congrès à intervalles réguliers, avec des règles sur la transparence de l'information, la liberté de débat et les prises de décisions démocratiques, y compris les élections de la direction. L'application de ce principe de base devrait être un critère important pour décider de la poursuite de la reconnaissance du statut d'une organisation – tant au niveau national qu'international.

En raison du manque de ressources et d'expertise, la plupart des syndicats sénégalais pâtissent d'un déficit de formation sur nombre de questions essentielles. Il faut mettre l'accent tout particulièrement sur les progrès spécifiques pour les jeunes militants et les femmes et sur les connaissances des facteurs macroéconomiques qui sont de plus en plus importants dans le contexte du dialogue social et des processus de négociations collectives. Il est demandé au BIT de donner plus d'informations et de formations sur l'application des normes de l'OIT, l'utilisation des procédures de plainte, etc. Il faudrait que le Centre international de formation de Turin organise des cours sur place au Sénégal pour multiplier le nombre de participants et l'impact des formations. Les activités de formation collective devraient être organisées par l'Intersyndicale ou par l'ensemble des affiliés de la CSI.

## Conclusions

L'unité d'action fonctionne dans une certaine mesure entre les principales centrales nationales, en particulier dans le cadre propice des institutions du dialogue social et de l'agenda social. Cependant, l'élargissement de la coopération et les efforts d'unification sont entravés par les appréhensions et les rivalités entre les directions de certaines organisations et par les conséquences néfastes de l'existence d'organisations non représentatives au sein des syndicats et sur les relations de travail. Cette situation ambiguë est en partie encouragée par l'action ou l'inaction sélective du gouvernement.



Il faudrait stimuler les cinq affiliés de la CSI du Sénégal et les aider à agir en tant que noyau pour le travail d'unification des syndicats. Il faudrait organiser un atelier rassemblant les dirigeants des cinq affiliés ou plutôt des huit principales centrales nationales, en coopération avec le BIT pour discuter d'un agenda d'unification et établir un plan de travail.

La CSI devrait encourager ses affiliés à organiser des manifestations conjointes le 1er mai, ainsi que d'autres actions syndicales unitaires.

L'OIT devrait organiser un atelier destiné aux syndicats sur les critères et les modalités à proposer pour la tenue d'élections syndicales dans les entreprises. L'OIT devrait prendre rapidement contact avec le gouvernement sur cette question de l'organisation des élections car c'est une condition préalable pour que les relations de travail et le dialogue social soient constructifs dans le pays.

La CSI, le BIT et les partenaires donateurs devraient réexaminer et optimiser leur soutien de façon à répondre aux besoins de formation collective des principales organisations syndicales. Le BIT devrait fournir plus d'informations aux militants sur l'application pratique des normes de l'OIT et les mécanismes de plainte pertinents.

Il conviendrait de stimuler le rôle des jeunes militants et des femmes en tant qu'avocats et facilitateurs de l'action unitaire des syndicats. Il faudrait appuyer le travail général des militantes sur l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que les activités visant à organiser les travailleurs de l'économie informelle.

Le BIT devrait fournir des services de conseils pour la révision et l'amélioration de la législation actuelle sur les syndicats, notamment sur l'introduction de critères plus objectifs, d'orientations et de règles dans le domaine de la représentativité des structures syndicales à différents niveaux.

Les efforts et les initiatives en faveur de l'unification au niveau sectoriel sont une priorité stratégique et auront probablement un impact positif sur l'ensemble du processus d'unification. Il est demandé aux FSI d'envisager de s'impliquer plus fortement dans ce domaine.

Les organisations non représentatives et les organisations bidon ne devraient recevoir ni reconnaissance ni soutien internationaux. De même, les syndicats qui ne respectent pas leurs obligations statutaires en matière de démocratie interne ne devraient pas bénéficier de la coopération internationale.

## Cameroun

Six confédérations syndicales nationales sont enregistrées au Cameroun: la CSTC, l'USLC, la CSIC, l'UGTC, la CGT-Liberté et la CSAC. Les deux premières sont affiliées à la CSI, la dernière en est membre associé. Plusieurs organisations sont la proie de conflits internes ou de turbulences avec le risque constant d'aggravation de la division chez certaines. La CSP est la plus grande fédération nationale de travailleurs du service public. Même si elle n'est active que dans ce secteur, le gouvernement devrait lui accorder le statut de confédération nationale.

Le premier syndicat est apparu au Cameroun en 1932; à l'époque, il était limité aux travailleurs européens sous le régime colonial français. Les travailleurs noirs locaux n'avaient pas le droit de créer de syndicats ni de s'y affilier, et ils ont fondé un certain nombre d'«associations» professionnelles pour défendre les intérêts des travailleurs. Ce n'est qu'en 1944, lorsqu'un décret du gouvernement français introduisit le droit d'association pour tous les travailleurs des colonies, que les travailleurs locaux ont commencé à créer la première confédération syndicale nationale, l'USCC. Cependant, dès le départ, cette évolution a rencontré la forte résistance des autorités locales et des employeurs. En outre, étant donné que l'USCC avait établi des liens avec la CGT française (communiste), l'administration coloniale locale soutenue par le clergé catholique français du Cameroun a tout fait pour provoquer une scission au sein du jeune mouvement syndical camerounais, ce qui a abouti à la création de la Confédération des travailleurs chrétiens en 1946, sous les auspices de la CFDT française (chrétienne).

La fin des années quarante et les années cinquante furent marquées par de durs combats et des grèves pour améliorer les conditions de travail des travailleurs locaux. Parallèlement, de nouvelles scissions eurent lieu dans le mouvement syndical – toutes pour des motifs politiques – préfigurant la situation de fragmentation actuelle des syndicats. Les conflits et les ambiguïtés entre syndicats et au sein des organisations ont continué de croître dans les années soixante. Déjà, à l'époque, les syndicats étaient dominés par la manipulation politique, les ambitions personnelles et le manque de démocratie interne. Durant cette époque, l'USCC est demeurée l'une des trois principales confédérations, avec la FSC et le WCTUC, jusqu'à ce qu'elle soit considérablement affaiblie par une nouvelle scission en 1967.

En 1969, le gouvernement (qui dirigeait avec un système de parti unique) a «invité» les trois confédérations à entamer un processus d'unification. Cela impliquait qu'elles renoncent à leur affiliation à leurs organisations internationales respectives, décision difficile à prendre, ce qui a retardé le processus. Les trois centrales nationales ont néanmoins accepté de se dissoudre, préparant la voie à la création de l'Union nationale des travailleurs du Cameroun (UNTC)

en février 1972. Il n'a pas fallu longtemps au gouvernement pour renforcer son influence sur l'UNTC, notamment au moment de prendre des décisions sur des politiques économiques et sociales controversées. En 1985, l'UNTC a été rebaptisée OSTC.

Frustrée devant sa propre impuissance et son incapacité à défendre les intérêts des travailleurs, l'OSTC a déclaré son indépendance des partis politiques le 1er mai 1992. Lors du congrès qui a suivi, elle a changé de nom pour devenir la CSTC. Le gouvernement, qui avait perdu sa mainmise sur la structure syndicale unitaire, a changé de tactique et choisi de « diviser pour régner » avec une politique de manipulation et d'ingérence dans les conflits internes de la CSTC. Ce fut le cas lors de la première scission au sein de la CSTC en 1995, qui a permis la création de l'USLC, et ensuite lors du conflit entre les groupes Sombes/Mbape et Essiga/Bakot en novembre 1997, qui a aggravé les dissensions et l'érosion de la CSTC. L'ex-président Essiga de la CSTC a été évincé de l'organisation par une injonction des tribunaux controversée, et ce dernier a ensuite créé sa propre confédération, la CGT-Liberté, en 2001, qui a connu le fléau des dissensions et de la mauvaise gestion pratiquement depuis sa création.

D'autres scissions sont à l'origine de la création de la CSIC en 2000, l'UGTC en 2004 et la CSAC en 2006. Ce qui reste de la CSTC traverse actuellement une autre crise interne. L'organisation est divisée en deux groupes : l'un a le président Diboti à sa tête, l'autre Antoinette Ekouan. La CSI a tenté d'aider à trouver une solution acceptable, en proposant la tenue d'un congrès extraordinaire avec des élections équitables pour élire la direction et que toutes les parties respectent le résultat.

Cet historique du mouvement syndical du Cameroun permet de constater la fragmentation continue de ce mouvement, dont les causes n'ont rien à voir avec les intérêts des travailleurs ni les véritables questions syndicales. Les motifs principaux sont le manque de démocratie interne et de direction responsable; le manque de formation en matière de connaissances et de compétences syndicales; le manque de ressources des syndicats et l'ingérence du gouvernement, des partis politiques et des employeurs tout à la fois.

De nombreux dirigeants syndicaux reconnaissent avoir une part de responsabilité dans la situation actuelle. De nombreux congrès de syndicats se sont terminés par des scissions, car leurs directions ne respectent pas leurs propres statuts. D'autres ont quitté leur organisation car ils n'étaient pas respectés ni écoutés au niveau interne. L'éthique des syndicats s'est beaucoup affaiblie de façon générale. Trop de dirigeants syndicaux ont été parachutés ou sont venus de l'extérieur du mouvement; ils manquaient de compréhension et d'expérience au niveau de la base. La culture syndicale doit changer à cet égard. Il n'y a pas suffisamment de communication entre les confédérations,

les dirigeants et les échelons inférieurs. Il faut renforcer la transparence et les canaux d'information.

Les syndicats devraient faire des efforts pour améliorer et clarifier leurs règles et leurs statuts, avec une aide extérieure en cas de besoin (par exemple le BIT, la CSI) en suivant les bonnes pratiques. La base des syndicats doit être plus impliquée dans le travail de définition des politiques du syndicat. Par ailleurs, les syndicats doivent renforcer leur capacité de mobilisation dans les manifestations, les événements publics et les grèves, en cas de nécessité.

Les règles relatives au financement des syndicats sont un élément crucial des mécanismes indispensables à la démocratie interne et à la transparence. Le système de prélèvement à la source des cotisations, même s'il est loin d'être généralisé, est raisonnablement implanté au Cameroun (en contraste avec de nombreux autres pays de l'Afrique francophone). Cependant, ce système doit être mieux organisé et géré de façon plus équilibrée et équitable. Alors que, dans le système de syndicat unique des années soixante-dix et suivantes, la confédération s'appropriait la majeure partie des cotisations collectées au détriment des autres parties de l'organisation, la situation s'est plutôt inversée de nos jours. Par conséquent, les directions des confédérations peuvent être obligées de trouver des sources alternatives de financement (peut-être discutables) pour leurs activités et leurs besoins. Le renforcement des règles internes des syndicats devrait par conséquent inclure des dispositions appropriées pour garantir aux structures syndicales un fonctionnement correct à tous les niveaux par le système de financement de l'organisation (syndicats d'entreprise, fédérations régionales et professionnelles, centrales nationales).

Il existe de grands besoins de programmes de formation pour les syndicats au Cameroun. Il y a eu des opportunités dans le contexte national et par le biais des partenaires internationaux, avec des résultats positifs. Néanmoins, il est nécessaire de renforcer rapidement les capacités des nouvelles générations et des cadres syndicaux actuels. Les capacités professionnelles et les connaissances des décideurs et des négociateurs à différents niveaux doivent être actualisées et améliorées à tous les niveaux, notamment avec l'évolution socio-économique et les changements des paramètres du monde du travail. Au niveau de la base, il faut aider les travailleurs à devenir plus conscients de leurs droits et les motiver à défendre ces droits. Mais les syndicats locaux n'ont que peu de ressources pour les activités de formation. De plus, les opportunités de formation ont souvent été accaparées par les mêmes personnes ou les mêmes groupes de syndicalistes. Il est impossible pour la plupart des travailleurs et des syndicalistes de suivre une formation durant les heures de travail. L'aide internationale en faveur des activités de formation devrait se concentrer – au moins en partie – sur des programmes destinés aux jeunes et aux femmes, en tenant particulièrement compte pour ces dernières de leur travail et de leurs responsabilités familiales. Le choix des sujets et des participants devrait faire

l'objet d'une révision et d'une adaptation périodique. Pratiquement tous les syndicats se sont déclarés favorables à des programmes conjoints à organiser ensemble pour les différentes centrales nationales. Le ministère du Travail a proposé de coopérer avec le BIT pour explorer et faciliter les opportunités de formation des syndicats.

Le fait que le Cameroun ne soit pas une véritable démocratie a eu un impact important sur la situation des syndicats depuis des années. Les violations des droits syndicaux sont fréquentes. Le gouvernement du Président Paul Biya n'est manifestement pas en faveur d'un mouvement syndical fort et indépendant. Les ingérences du gouvernement dans les affaires des syndicats, la manipulation et le favoritisme ne sont pas exceptionnels. Le ministère du Travail interprète de façon approximative et partisane les lois et la réglementation relative à l'enregistrement des syndicats, ce qui est l'une des causes de la fragmentation du mouvement. Les syndicats qui demandent leur enregistrement le reçoivent sans que leur représentativité soit vérifiée. Sur les questions relatives au dialogue social national, le gouvernement invite et accorde le même statut aux six centres nationaux alors que dans les dernières élections sociales de 2007, seulement deux ont obtenu plus de 5 pour cent des suffrages.

La législation du travail n'a pas vraiment changé depuis l'époque du parti unique. Les relations de travail dans la fonction publique sont exclues du champ d'application du Code du travail et sont assujetties aux réglementations du ministère de la Fonction publique. Il n'existe pas de législation spécifique sur les syndicats au Cameroun. Il n'existe par conséquent aucun critère objectif, aucune spécification ni définition pour la constitution des syndicats aux différents niveaux, si bien qu'il est difficile de prouver la différence entre un syndicat représentatif et une organisation fictive. Certains syndicats ont proposé de tenir un atelier conjoint aux six confédérations pour préparer un projet de législation sur les syndicats. Leur travail pourrait être appuyé par les conseils techniques et l'expertise de l'OIT.

Des élections sociales sont périodiquement organisées afin d'élire les représentants des travailleurs dans les entreprises, conformément à la loi. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays de la région, le système utilisé permet de déterminer en même temps la force comparative des différents syndicats dans leur entreprise. Cependant, le gouvernement ne tient pas compte de ces résultats pour sélectionner les organisations représentatives pour le dialogue social. Les employeurs et les autorités encouragent souvent des candidats « indépendants », qui ne sont pas membres d'un syndicat, à se présenter aux élections. Jusqu'à présent, les élections sociales n'ont eu lieu que dans le secteur privé, alors que la loi prévoit qu'elles soient également organisées dans le secteur public. Cependant, l'affiliation syndicale est assez faible dans le secteur public, à l'exception du secteur de l'éducation. Une grande partie des branches d'activité du secteur public n'ont pas d'accords négociés.

Une « intersyndicale » appelée le « Réseau intersyndical du Cameroun » (RISC) a été créée en 2003. Des problèmes pratiques, des rivalités et des désaccords entre les membres ont abouti à la création d'une deuxième plate-forme appelée l'« Union des confédérations syndicales du Cameroun » (UCSC). Les deux structures tentent d'harmoniser leurs politiques et leurs positions sur les questions du dialogue social, et les deux sont invitées par le gouvernement en qualité de partenaires sociaux. Toutefois, les plates-formes ne sont pas très connues dans les structures des confédérations, qui ne stimulent donc pas la coopération aux niveaux inférieurs. Les militants considèrent les plates-formes intersyndicales comme les « clubs des présidents », étant donné qu'il n'y a pas d'échanges d'informations ni de consultation des niveaux inférieurs des organisations. La création d'intersyndicales sectorielles peut jouer un rôle pour renforcer l'unité d'action et l'unification des structures entre les syndicats et les fédérations du même secteur économique. Les FSI peuvent jouer un rôle important de soutien dans ce sens. Cinq centrales nationales adhèrent à l'une des plates-formes et deux (l'UGTC et la CSP) à l'autre. Tous les efforts devraient être entrepris pour corriger cette situation irrationnelle et rassembler les deux structures. Dans le processus d'unification des syndicats, il est essentiel d'avoir une intersyndicale qui fonctionne bien et qui soit une force de cohésion. L'intersyndicale consolidée devrait recevoir un statut juridique du gouvernement, ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent.

Les femmes syndicalistes et les sections de jeunes sont des éléments essentiels des confédérations et des syndicats du Cameroun. Elles apportent une contribution vitale et bien nécessaire pour l'organisation et la mobilisation des capacités de leurs organisations. Elles jouent également un rôle de leader dans les activités du front syndical commun et dans d'autres initiatives conjointes qui contribuent à la promotion de l'unification des syndicats. Il faut vraiment encourager le développement de ce travail. Certaines organisations partenaires internationales ont apporté une contribution significative dans ce domaine et devraient continuer dans cette voie. Les militantes syndicales ont également été particulièrement actives et efficaces pour organiser les travailleurs de l'économie informelle. Elles ont mis en place dans ce but des « associations spécifiques », affiliées au syndicat, qui organisent des services et des activités spécifiques. Une étude détaillée et un plan d'action sur le travail des syndicats dans l'économie informelle avaient été élaborés par le BIT, mais n'ont pas été beaucoup suivis jusqu'à présent.

La coopération internationale et l'aide au mouvement syndical du Cameroun sont significatives. Le BIT (y compris ACTRAV) et la FES ont des bureaux permanents très utiles à Yaoundé et d'autres partenaires internationaux ont des coordonnateurs de projets sur place. On estime que la CSI-Afrique devrait également renforcer sa présence et son intérêt actif pour le pays, afin, entre autres choses, de faire passer le message de l'unification des syndicats et de le promouvoir, sur la base de sa propre expérience en Afrique. Le premier

objectif dans ce sens devrait être de renforcer les relations et la coopération entre les centrales (ou Confédérations) nationales ayant le statut d'affilié à la CSI et le statut de membre associé – ou ceux qui le demandent.

Le soutien des partenaires syndicaux internationaux devrait aller en priorité vers les projets et les initiatives conjoints. Il faut toutefois éviter d'investir dans des organisations non représentatives ou qui ne respectent pas leurs obligations statutaires en matière de démocratie interne. Les partenaires donateurs devraient rechercher au maximum l'harmonisation et la complémentarité de leurs programmes et doivent veiller à ce que le financement international des projets ne soit pas une source d'aggravation de la concurrence et des rivalités entre syndicats. Ils devraient consulter les bureaux des organisations partenaires internationales basées dans le pays (le BIT, la FES) avant de choisir ou d'accepter des nominations pour la participation des syndicalistes camerounais aux activités ou événements internationaux.

## Conclusions

La fragmentation des syndicats, les réflexes et les tactiques de division des dirigeants syndicaux – surtout ceux qui ont perdu les élections lors du congrès – font malheureusement partie de la culture des syndicats camerounais depuis le début du mouvement syndical. L'héritage du système colonial, l'ingérence et le paternalisme du gouvernement, ainsi que l'hostilité des employeurs vis-à-vis du dialogue social et de la représentation syndicale ont aggravé la situation au fil des ans. Les dirigeants syndicaux ont mis leurs ambitions et leurs intérêts personnels au-dessus de leur devoir de défendre les droits des travailleurs, en profitant du manque de démocratie interne et de responsabilité financière à l'égard de leurs organisations. Une réglementation et des critères opaques pour la reconnaissance des différents types d'organisation syndicale font obstacle au tri entre les syndicats représentatifs et les organisations fictives. La confiance des travailleurs envers les syndicats s'est considérablement réduite. Il faudrait organiser un atelier regroupant les dirigeants syndicaux et les experts, avec l'assistance technique du BIT afin d'élaborer des propositions pour l'introduction d'une loi objective et constructive sur les syndicats au Cameroun.

La stratégie du gouvernement et de certains employeurs visant à affaiblir le mouvement syndical en «divisant pour régner» ne pourra être mise en échec qu'avec un front syndical commun aux positions fermes. La CSI et le BIT devraient combiner leurs efforts pour exercer les plus grandes pressions sur les confédérations syndicales camerounaises pour qu'elles s'engagent sur la voie d'un dialogue constructif et sans ambiguïté dans ce sens.

En dépit de la gravité de la situation, il existe des facteurs positifs importants qui devraient être utilisés pour la consolidation des syndicats. Le système d'élections sociales existant devrait être renforcé. Il aide, entre autres choses, à identifier les organisations les plus faibles au niveau des entreprises, à les encourager ou à faire pression sur elles pour qu'elles recherchent des alliances ou des fusions avec d'autres syndicats afin d'améliorer leur rôle et leur position. Les autorités et les partenaires internationaux devraient s'appuyer sur ces mêmes indicateurs dans leurs relations de travail avec les syndicats. Le résultat des élections sociales devrait permettre aux syndicats de revendiquer avec plus de force l'application efficace du système de prélèvement des cotisations à la source et de mettre ce point sur l'agenda de négociation collective.

Le travail des deux intersyndicales existantes devrait être renforcé, harmonisé et fusionné. Les dirigeants syndicaux devraient améliorer l'information et la communication afin de susciter l'intérêt des responsables syndicaux aux différents niveaux et qu'ils contribuent aux travaux de l'intersyndicale. L'accent devrait être mis sur le renforcement de l'unité d'action et de l'unification des structures des syndicats et des fédérations du même secteur économique. Les FSI peuvent jouer un rôle important dans ce sens. Les organisations de femmes et de jeunes devraient être encouragées et soutenues, y compris pour leur rôle de pionnières et de leader dans le processus d'unification des syndicats.

Les règles statutaires relatives à la transparence et la démocratie interne devraient être révisées et améliorées. La CSI et le BIT peuvent apporter une assistance dans ce domaine sur la base des exemples de meilleures pratiques. La CSI pourrait amorcer ce mouvement avec les organisations qui lui sont affiliées. L'un des objectifs de cet exercice devrait être d'améliorer l'accès et l'implication des syndicalistes de base et des militants dans les activités des syndicats à différents niveaux.

Les partenaires syndicaux internationaux devraient veiller à ce que leurs programmes, projets et activités de coopération soient mieux harmonisés et appuient efficacement l'objectif de l'unification syndicale. La CSI-Afrique devrait intensifier son assistance au mouvement syndical camerounais, en premier lieu et surtout en travaillant directement avec ses affiliés et ses membres associés à la consolidation des syndicats et à l'agenda d'unification. On cite souvent une mauvaise interprétation et représentation des objectifs de la convention no 87 sur la liberté syndicale comme étant l'une des causes de la fragmentation des syndicats. Il faudrait prendre des initiatives dans ce sens en coopération avec le BIT pour éclaircir cette question, notamment pour la base et au niveau des représentants syndicaux. Le soutien et la coopération internationaux devraient être suspendus pour les organisations qui n'ont pas de règles essentielles pour la transparence et la démocratie interne, ou ne les respectent pas.



## Burkina Faso

Le Burkina Faso a six centrales syndicales nationales, enregistrées et en activité en tant que telles: la CNTB, la CSB, l'ONSL, l'USTB (toutes affiliées à la CSI), la CGTB et la FO-UNSL. En outre, il existe environ 80 syndicats autonomes, dont une douzaine ont une certaine importance et une taille significative (par exemple des syndicats indépendants d'enseignants, de travailleurs de la santé, de la poste, etc.). Tous ces syndicats sont en concurrence pour recruter leurs membres dans la population active de l'économie formelle, qui est loin d'atteindre 500 000 personnes. Les autres travailleurs gagnent leur vie dans le secteur agricole, qui est le premier secteur, ou dans l'économie informelle. La population totale du Burkina Faso avoisine les 14 millions.

Comme dans la plupart des pays de l'Afrique francophone, le modèle et les structures syndicales au Burkina Faso trouvent leur origine dans le mouvement syndical de la métropole française au temps des colonies. L'adoption en France en décembre 1952 du Code du travail pour les territoires d'outre-mer a ouvert la voie au développement des premiers syndicats burkinabès, les prédécesseurs des centrales nationales d'aujourd'hui. Ces premiers syndicats ont été fondés par les syndicats français en tant que filiales d'outre-mer. Il existait à l'époque un syndicat d'orientation chrétienne, la CATC (aujourd'hui la CNTB), et un syndicat communiste USCHV qui, après plusieurs crises internes, est devenu aujourd'hui l'USTB et l'ONSL. Des scissions ultérieures ont abouti à l'environnement syndical actuel. Tout comme pour les autres pays de la région, les scissions et les divisions du mouvement syndical burkinabè sont le résultat en premier lieu des déficiences internes, essentiellement le manque de démocratie interne, et des intérêts personnels et des ambitions excessives (aux niveaux syndical et politique) de certains de ses dirigeants. L'insatisfaction d'une majorité des représentants syndicaux vis-à-vis de leur direction les a dans certains cas amenés à quitter leur organisation pour créer une nouvelle centrale nationale.

Les syndicats ont joué un rôle significatif dans la lutte pour l'indépendance du Burkina Faso. Toutefois, le premier gouvernement national de la nation fraîchement indépendante s'est illustré par sa répression contre les travailleurs dans les années soixante, ce qui a forcé les centrales syndicales nationales (au nombre de trois à l'époque) à unir leurs forces pour combattre le régime et réussir à le faire tomber. Il en a été de même pour un autre gouvernement totalitaire et un gouvernement militaire dans les années soixante-dix, et plusieurs autres dirigeants militaires – tous féroce­ment antisyndicats – ont subi le même sort dans les années quatre-vingt. Des grèves générales bien organisées et réussies et des campagnes nationales de protestation ont été les pierres angulaires de ces succès.

De nos jours, le Burkina Faso jouit d'un régime politique stable et relativement démocratique, même si le pays est dirigé depuis ces 22 dernières années par le même parti et le même Président (Blaise Compaoré). L'opposition politique est quasiment inexistante (le « principal » parti d'opposition a obtenu 4 pour cent des suffrages aux dernières élections). En conséquence, les syndicats – qui sont manifestement la première force et la plus crédible dans la société civile – représentent la seule voix alternative non seulement sur les questions relatives au travail, mais également sur toute une série de questions de société et de problèmes socio-économiques (comme la bonne gouvernance, les transports publics, l'économie informelle).

En dépit du front commun, activé occasionnellement en temps de crise pour faire face à un problème ou un défi commun, la méfiance prévaut entre les syndicats et continue de les diviser et de les affaiblir. En novembre 1991, une assemblée nationale des travailleurs et des syndicats a été organisée. Elle a adopté une liste consolidée de revendications et de priorités syndicales qui devaient être atteintes au moyen d'une action syndicale conjointe et plus cohérente. Cet exercice s'est répété en 1995, quand la cohésion syndicale s'était de nouveau affaiblie et que de nouvelles scissions s'étaient produites. Il a été décidé lors de cette assemblée d'identifier et d'isoler les opportunistes politiques et les « intrus » dans le mouvement syndical qui étaient devenus l'une des principales menaces pour son indépendance.

Les grands syndicats ont compris et décidé entre eux que le seul moyen de survivre et de jouer un rôle significatif était la coopération et la solidarité mutuelles. Le front commun pour l'action syndicale commune des six centrales nationales – entre-temps constitué en tant qu'intersyndicale – a commencé à fonctionner avec efficacité et avec succès en 1999-2000. Sa gestion et ses activités ne sont pas régies par des règles spécifiques, mais reposent sur une volonté politique partagée et un engagement des six centrales syndicales nationales de renforcer leur efficacité et leur crédibilité par la coopération. Cela fait du Burkina Faso l'un des exemples positifs de la région en matière d'unité d'action en l'absence d'unité des structures. Le gouvernement reconnaît et soutient l'intersyndicale en tant que partenaire privilégié dans ses relations avec le mouvement syndical et dans toutes les institutions du dialogue social national.

L'intersyndicale a une présidence tournante, les dirigeants des six centrales nationales prenant la présidence chacun leur tour pour une période de quatre mois. Le « président du mois » agit également en tant que porte-parole dans toutes les négociations et les autres activités de l'intersyndicale et s'interdit de représenter les opinions et les intérêts de sa propre centrale nationale à cette occasion. L'agenda de l'intersyndicale est établi en fonction de l'actualité au niveau des institutions du dialogue social, ainsi que des revendications et des propositions du mouvement syndical. L'expérience a montré qu'il valait mieux avoir des réunions régulières avec un agenda limité, plutôt que l'inverse.

L'intersyndicale a mis en place des comités techniques pour l'aider dans son travail et préparer les négociations et les autres tâches importantes (il y a par exemple des comités sur la politique des salaires, la sécurité et la santé au travail, etc.). Les comités organisent également des activités syndicales (par exemple des campagnes sur le VIH/sida, des ateliers sur le travail des enfants, l'économie informelle, etc.). Les frais de fonctionnement de l'intersyndicale sont partagés entre les six organisations membres. Les salles de réunion et les installations sont fournies par le gouvernement pour les activités tripartites ainsi qu'aux partenaires sociaux pour leurs réunions et leurs consultations internes. L'intersyndicale recherche des contributions de partenaires donateurs pour certaines de ses activités. Ces dernières années, l'appui apporté par plusieurs donateurs à des projets au Burkina Faso a été mis en œuvre sur la base d'une participation conjointe des syndicats de l'intersyndicale (le programme PADEP financé par la FNV, le programme de formation PANAF financé par les syndicats suédois, le projet DANIDA pour les travailleurs de l'économie informelle). Les sections des femmes et des jeunes des six centrales nationales ont établi leurs propres intersyndicales, qui sont bien organisées et très actives. L'intersyndicale des femmes en particulier apporte une contribution substantielle à la plate-forme commune des syndicats et est une force importante de promotion de l'unité syndicale.

Sur toutes les questions importantes auxquelles les syndicats sont confrontés, l'unité syndicale est recherchée au cas par cas grâce au mécanisme de l'intersyndicale. Si, par exemple, l'un des syndicats estime qu'une grève est nécessaire dans une entreprise, il va demander à l'intersyndicale une consultation et une décision conjointe à ce sujet. Les décisions unilatérales sont évitées car elles conduisent à la division, aux actions contradictoires et à la défaite de la cause des travailleurs. Les syndicats n'ont aucun intérêt à briser ce front commun, ce qui serait condamné par les travailleurs. Grâce à l'intersyndicale, les syndicats burkinabès ont obtenu des avancées et des avantages significatifs pour les travailleurs (des augmentations de salaire, de meilleures conditions de travail, des réductions des prix de l'alimentation et de l'énergie). Malgré tout, les centrales nationales sont d'accord sur le fait que l'unité d'action ne suffit pas, que l'unification des structures est souhaitable et devrait être recherchée, en réduisant le nombre de centrales nationales à trois ou quatre au moins. Ils estiment qu'entre-temps le renforcement de la cohésion des politiques et de l'action des syndicats grâce à l'intersyndicale est un pas important dans la bonne direction. Il faut veiller à ce que la nouvelle génération de dirigeants et de militants syndicaux partage cet objectif de renforcement des syndicats par l'unité et le fasse progresser. Les activités de formation et les campagnes destinées aux syndicats devraient mettre suffisamment l'accent sur ce point essentiel.

L'un des principaux obstacles à la mise en place d'un cadre approprié pour l'unification des structures des syndicats au Burkina Faso provient de

l'absence d'élections syndicales au niveau des entreprises, pour déterminer la présence et la représentativité comparative des différents syndicats sur le lieu de travail. Ces élections permettraient d'identifier les syndicats fictifs et de les marginaliser, contribuant ainsi de façon significative à la rationalisation et à la consolidation de l'environnement syndical. Il serait aussi plus facile pour les syndicats représentatifs de revendiquer et de négocier le droit d'établir le prélèvement à la source des cotisations syndicales dans leurs entreprises. La législation du Burkina Faso prévoit ces élections, mais il a été difficile jusqu'à présent d'élaborer les règles nécessaires à leur application. Les syndicats et le ministère du Travail souhaiteraient une assistance du BIT dans ce domaine sur la base de son expérience dans d'autres pays. Il convient de remarquer que, alors qu'une majorité de centrales nationales revendiquent ces élections, d'autres organisations sont encore réticentes. La division est un facteur de retard.

Par ailleurs, des élections pour nommer les représentants des travailleurs au niveau des entreprises ont eu lieu dans un certain nombre d'entreprises. Beaucoup d'employeurs refusent de les organiser. Les droits des représentants des travailleurs sont souvent violés ou négligés (beaucoup ne les connaissent même pas), et les travailleurs hésitent à se porter candidats en raison de l'hostilité des employeurs. En outre, dans bien des cas, les représentants syndicaux ne sont pas en mesure de répondre aux besoins et aux attentes des travailleurs en raison de leur manque de qualification et/ou de formation pour ce travail. Les représentants élus sont généralement autorisés à effectuer certaines activités « syndicales » durant leur temps de travail, mais ne sont pas rémunérés pour ces heures.

La pauvreté et le chômage ont également contribué au problème de la prolifération des syndicats. Les syndicats au Burkina Faso peuvent recevoir du gouvernement une petite aide pour la formation ou les frais de fonctionnement. Cela attire certains individus peu scrupuleux à abuser du droit de liberté syndicale en créant des organisations fictives pour bénéficier des avantages financiers et sociaux que cela procure.

Le manque d'opportunités de formation – notamment pour les représentants syndicaux de deuxième niveau, les militants, les femmes et les jeunes syndicalistes – ont encore limité la capacité à améliorer la compréhension exacte des structures et l'approche à leur égard, le fonctionnement correct des syndicats et leurs objectifs prioritaires, entre autres éléments. Le BIT, la CSI et d'autres organisations partenaires internationales sont considérés comme la principale source de soutien dans ce domaine, pour des raisons techniques et financières. Les six centrales nationales sont d'accord pour que les programmes de formation soient organisés sur une base collective.

## Conclusions

L'unité d'action fonctionne bien au Burkina Faso, essentiellement grâce à l'intersyndicale en tant que canal et instrument du dialogue social et de négociation à différents niveaux. Ses capacités et ses résultats pourraient être renforcés en améliorant les capacités et les connaissances de ses représentants et en développant ses services d'appui.

Les six centrales nationales et d'autres syndicats discutent de la façon d'aller vers plus d'unité au niveau des structures, discussion qui devrait être stimulée. Quatre des six organisations sont affiliées à la CSI. Le Burkina Faso est donc un bon exemple pour le rôle de soutien que pourrait jouer la CSI dans le processus d'unification sur la base des valeurs, principes et objectifs communs. L'accent devrait être mis dans ce contexte sur la fusion des syndicats depuis la base.

La tenue d'élections syndicales au niveau des entreprises est un facteur décisif. Le ministère du Travail et les syndicats se déclarent favorables à ces élections, mais le manque d'expérience est l'une des difficultés et source de retard. Le BIT pourrait apporter une assistance significative dans ce domaine en proposant une assistance technique et son expertise tout en incitant le gouvernement à agir rapidement sur cette question.

Les syndicats burkinabès souffrent d'un grave déficit en matière de programmes et d'activités de formation non seulement en termes de financement, mais également au regard des expertises importantes qui sont nécessaires sur un certain nombre de sujets (travail décent, impact de la mondialisation, politiques du marché du travail, VIH/sida, etc.). Le BIT, la CSI, les FSI et les partenaires donateurs bilatéraux devraient envisager d'accroître leurs contributions dans ce domaine et de maximiser l'impact de leur aide avec une planification concertée et la mise en place de programmes conjoints pour les syndicats par le biais de l'intersyndicale. Les activités de formation des représentants syndicaux revêtent également une importance particulière en raison de leur rôle potentiel dans le processus d'unification.

Alors que la tâche de l'organisation des travailleurs de l'économie informelle peut être gérée dans une large mesure avec les ressources locales, il faudrait envisager une assistance au sujet des autres aspects du travail syndical dans l'économie informelle, comme les initiatives de promotion des coopératives, du microcrédit et des assurances-maladie, des campagnes sur la sécurité et la santé au travail, etc. Les associations syndicales de femmes sont particulièrement actives et efficaces dans certains de ces domaines et devraient recevoir une attention particulière.



## V. Renverser la tendance : accepter les responsabilités (conclusions et recommandations)

Les exemples choisis ci-dessus donnent un aperçu de la diversité des situations en ce qui concerne le fonctionnement du pluralisme syndical et le degré de prolifération dans différents pays. Comme on peut le voir, la prolifération est un phénomène généralisé à la totalité du sous-continent de l'Afrique francophone, mais le contexte, les conditions et les spécificités de chaque pays ont abouti à des situations très différentes qui déterminent l'étendue et la complexité du problème. Ces conditions varient considérablement selon le développement historique du pays, le contexte juridique, politique et démocratique, ainsi que les règles internes et l'attitude du mouvement syndical. Pour ces raisons, les conclusions générales et communes que l'on peut tirer de cette évaluation ne peuvent être que partielles. Les stratégies et les plans d'action pour remédier aux problèmes existants devront donc être – dans une large mesure – spécifiques au pays. Il convient donc de considérer que les nombreux éléments proposés dans ce document pour élaborer une stratégie ou un plan d'action afin d'arrêter et renverser la tendance désastreuse à la prolifération syndicale ne seront pas tous pertinents de la même façon pour tous les pays de la sous-région et qu'il faudrait les sélectionner pour chaque pays ou groupe de pays, pour les actions de suivi de cette étude.

Dans cette période difficile de mondialisation, de politiques économiques hostiles aux travailleurs et de montée de l'individualisme, la force et la pertinence du mouvement syndical à venir dépendent plus que jamais de sa volonté et de sa capacité à unir ses forces et à se concentrer sur des objectifs et des défis communs. Les divergences politiques insignifiantes, les ambitions et les intérêts personnels devront céder la place à l'unité de stratégies, d'action et – à chaque fois que c'est possible – de structure syndicale afin de répondre aux besoins et aux aspirations collectives des travailleurs de façon efficace et responsable.

Les travailleurs doivent avoir la liberté de choisir le type d'organisation syndicale la mieux à même de défendre leurs intérêts. Cependant, partant du principe que l'unité et la solidarité restent les pierres angulaires du mouvement syndical, il ne fait aucun doute que la défense de ces deux principes sera probablement plus complexe et plus fragile dans une situation de pluralisme syndical. Les discussions avec les travailleurs de la base et les sondages indépendants parmi les travailleurs montrent que ces derniers sont parfaitement conscients des conséquences catastrophiques de la fragmentation du mouvement syndical. Pour autant, nombre d'entre eux hésitent à préférer un retour au système d'unité syndicale au niveau de la structure, alors qu'ils ont fait l'expérience par le passé d'un régime de parti unique et de syndicat unique qui a

abouti à la soumission et au contrôle des syndicats par le parti au pouvoir. Par conséquent, le chemin vers l'unité doit être considéré comme un processus; on ne peut ni l'imposer ni le décréter. Il faudra plus de temps dans les pays où le fossé entre les syndicats est plus grand que dans les autres.

Toutefois, tous les syndicats de la sous-région doivent reconnaître qu'il est impératif de résoudre le problème de fragmentation de toute urgence et doivent être inspirés par cette constatation; l'unité d'action doit être considérée comme une première étape vers l'objectif ultime d'une plus grande unité structurelle.

Dans ce processus, il faut trouver le juste équilibre entre deux principes importants, à savoir: *i*) parler d'une seule voix en tant que travailleurs et syndicats; éliminer les divisions et la fragmentation; et *ii*) sauvegarder le principe du pluralisme syndical en tant qu'instrument permettant de préserver l'indépendance des syndicats et la liberté de choix des travailleurs. Les points essentiels de tout plan d'action durable devront être de susciter chez les dirigeants syndicaux une volonté politique authentique d'accepter et d'adopter la meilleure solution dans l'intérêt commun, de faciliter chez les travailleurs la compréhension du problème et d'accroître les pressions qu'ils peuvent exercer pour exiger une solution. Dans la plupart des cas, les progrès vers l'unité syndicale se feront par étapes, avec l'objectif ultime de promouvoir et d'atteindre l'unité au niveau des structures. Dans un premier temps, l'unité d'action – clairement insuffisante en tant qu'objectif final pour l'Afrique francophone – devra être renforcée avec efficacité et authenticité. Elle doit être structurée de façon appropriée dans les pays où ces structures n'existent pas. Elle doit être drastiquement réexaminée et consolidée lorsque les structures existantes ne sont pas suffisamment efficaces et doivent être débarrassées des défauts et des ambiguïtés dont elles pâtissent et de leurs causes sous-jacentes. Même si les syndicats sont entravés par une situation défavorable, comme l'ingérence extérieure, la décision de construire l'unité d'action est entre leurs mains et relève de leur responsabilité. Là encore, les facteurs décisifs seront la volonté politique et la détermination ainsi qu'une éthique syndicale correcte.

Dans un système pluraliste, il existe diverses formes de coopération entre syndicats pour renforcer la cohésion et l'efficacité de l'action syndicale et, à moyen terme, induire plus de coopération structurelle. En voici quelques exemples: *i*) la coopération de circonstance; *ii*) les programmes conjoints pour certaines occasions ou sur des thématiques (par exemple le VIH/sida sur le lieu de travail, les travailleurs de l'économie informelle); *iii*) la coopération dans des situations où elle est impérative (par exemple la lutte pour la démocratie en Guinée); le front syndical commun (par exemple des positions communes dans des négociations et le dialogue social, une grève conjointe); et l'action concertée au sein des structures intersyndicales.



## Les structures intersyndicales

Dans la plupart des pays où les syndicats ont proliféré, il n'est pas réaliste d'attendre des dirigeants de tous ces syndicats fragmentés qu'ils acceptent à court terme d'aller vers un réalignement structurel et une réunification. Les pressions devraient d'abord les inciter à rejoindre des initiatives communes en vue d'une unité d'action plus efficace et structurée sur toutes les questions pour lesquelles l'unité d'action est envisageable ou possible. Les structures intersyndicales (regroupant les principales confédérations qui agissent de concert en tant que front syndical commun et partenaire social) représentent le dispositif le plus avancé et efficace à ce sujet dans le système pluraliste. Une intersyndicale bien organisée et qui fonctionne bien va rapidement imposer sa force et son autorité en tant que leader syndical respecté pour les activités tripartites ou bipartites et dans le contexte des institutions du dialogue social. Dans plusieurs pays de la région, les syndicats ont réussi à mettre en place des intersyndicales et à les faire fonctionner, même si les résultats varient selon le degré de coopération saine et désintéressée entre syndicats et dirigeants.

Les fonctions dirigeantes d'une intersyndicale doivent reposer sur une base solide. Les dirigeants de l'intersyndicale doivent veiller à un bon échange d'informations et à des consultations entre eux et avec les échelons de deuxième niveau de leurs propres organisations. Les membres et les militants de la base doivent être sensibilisés à la valeur des travaux de l'intersyndicale. Il est essentiel d'adopter des règles internes claires et équitables. Ces règles devraient inclure des dispositions relatives à une présidence/un poste de porte-parole tournants (la personne choisie devrait s'interdire de représenter sa propre organisation lorsqu'elle a la casquette de l'intersyndicale); à la fixation et la préparation des ordres du jour; la répartition des coûts; etc. Un des thèmes récurrents à l'ordre du jour de l'intersyndicale et des organisations qui la composent doit être de savoir comment l'intersyndicale peut améliorer ses performances. Les questions doivent être mises sur la table; l'autosatisfaction et la complaisance relatives au statu quo sont des recettes pour la stagnation et le déclin.

L'existence de plus d'une plate-forme nationale, au même niveau de structure syndicale, pour obtenir l'unité d'action est irrationnelle et contre-productive et doit être absolument évitée ou corrigée. Cependant, l'existence d'intersyndicales séparées en fonction des secteurs économiques, avec une intersyndicale unique pour les confédérations nationales, est un élément très important à promouvoir à chaque fois que c'est possible.

Une limite raisonnable doit être fixée au nombre de syndicats membres de l'intersyndicale, sur la base de critères objectifs (comme un seuil fondé sur les résultats des élections sociales, le nombre de conventions collectives signées par chaque syndicat, le nombre de cotisants). Pour des raisons d'ef-

ficacité, le chiffre doit tendre à trois ou quatre organisations au maximum. Les intersyndicales devraient obtenir un statut juridique par le biais de leur reconnaissance officielle et de leur enregistrement en tant que partenaire social. Les syndicats membres devraient s'engager à des consultations systématiques et des décisions conjointes par le biais de l'intersyndicale sur toutes les questions d'intérêt général ou commun. Il faut éviter les décisions unilatérales. Des comités techniques devraient être mis en place pour appuyer les travaux de l'organe central et préparer les négociations et les autres grandes tâches. La création d'intersyndicales sectorielles doit être fortement encouragée, car elles peuvent jouer un rôle essentiel dans le renforcement de l'unité d'action et de l'unification des structures entre syndicats et fédérations des mêmes secteurs économiques. Les FSI peuvent jouer un rôle d'appui important dans ce sens. L'unité d'action syndicale devrait également être fortement encouragée au niveau des entreprises et des niveaux supérieurs en ce qui concerne les sujets pratiques et les priorités comme la sécurité et la santé au travail, le VIH/sida sur le lieu de travail, la lutte contre les discriminations. Il est vital d'améliorer les capacités et les connaissances des représentants de l'intersyndicale et de leurs collaborateurs techniques.

Si les organisations internationales et les partenaires bilatéraux veulent appuyer le renforcement des syndicats de la région en stimulant l'unité d'action, ils devraient faire transiter toutes leurs activités de coopération appropriées par les intersyndicales ou d'autres types de plates-formes communes existantes. De plus, le BIT et la CSI devraient apporter une assistance précieuse en contribuant aux échanges d'informations et aux débats sur les meilleures pratiques et les modèles de structure d'intersyndicale.

## L'unification à tous les niveaux

La fragmentation syndicale n'est pas seulement due à l'existence d'un nombre irrationnel de structures syndicales parallèles (par exemple trop de confédérations). Dans un grand nombre de pays, le problème est également imputable au manque de liens structurels et de cohérence entre les syndicats aux niveaux inférieurs de la pyramide syndicale (par exemple des syndicats de filiales ou d'entreprises qui ne sont pas affiliés aux fédérations; des fédérations qui ne sont pas membres d'une confédération). Il est donc essentiel de corriger cette situation avec des campagnes fortes en faveur de l'unification et l'intégration structurelle des syndicats depuis le bas jusqu'en haut dans pratiquement tous les pays de la sous-région, et cela doit être considéré comme la première priorité. Les résistances à ce processus par des dirigeants syndicaux qui refusent de renoncer à leur pouvoir unique sur des syndicats isolés ou fictifs devront être mises en évidence et éliminées.

Un autre point délicat à régler dans ce contexte est qu'il faut démocratiquement convaincre les syndicats de filiales et d'entreprises que leur intérêt est de rejoindre des organisations plus authentiques et représentatives au niveau supérieur de la structure syndicale, plutôt que de prendre une décision basée sur des alliances et des considérations différentes.

Toute stratégie globale pour l'unification syndicale doit pour réussir comporter un plan d'action clair et bien réfléchi pour cette partie du processus. Une campagne d'information appropriée et objective devrait être élaborée pour sensibiliser les travailleurs concernés (qui devraient rester maîtres de la décision finale dans cette affaire) à l'importance de ce processus. Il faudrait persuader les gouvernements (y compris par le BIT et la CSI) de jouer un rôle objectif de stimulation dans ce processus. Les structures intersyndicales – lorsqu'elles existent – devraient accepter leur part de coopération et leur responsabilité en tant que dirigeants. Les FSI, la CSI et le BIT/ACTRAV devraient examiner et discuter avec leurs partenaires – de préférence les intersyndicales – de tous les types de coopération et d'assistance qu'ils sont en mesure de proposer sur cette question.

## Les facteurs extérieurs

L'existence et le respect de la liberté syndicale et des droits des syndicats dépendent d'un certain nombre de conditions essentielles plus larges qui déterminent le bon fonctionnement général des sociétés et qui varient d'un pays à l'autre. Les facteurs déterminants à cet égard sont les suivants: l'existence d'institutions démocratiques, d'une législation du travail appropriée et d'une autre législation relative aux syndicats, le respect de l'état de droit, du rôle et de l'autonomie des syndicats à tous les niveaux. Ces conditions sont indispensables aux syndicats tant dans les systèmes pluralistes que dans les structures de syndicat unique. Malheureusement, les lacunes dans ces domaines ont des répercussions graves sur les activités syndicales dans plusieurs pays. La plupart des gouvernements de la région (et en particulier les ministères du travail) sont d'accord sur le fait que le dialogue social est un instrument essentiel de bonne gouvernance dans une démocratie participative. Mais, en même temps, certains adoptent une attitude ambiguë, voire d'obstruction – dans la loi comme dans la pratique – quand il s'agit d'encourager les syndicats à être forts et indépendants. Souvent, une législation appropriée existe sur les questions importantes comme l'enregistrement des syndicats ou les élections sociales au niveau des entreprises, mais son application par les gouvernements est incorrecte ou entravée. Dans d'autres pays, toutefois, la législation est inférieure aux normes, obsolète ou incomplète.

L'existence d'une législation appropriée sur les syndicats – parallèlement à la législation générale du travail – est un élément important pour la fixation de règles consensuelles sur des questions importantes comme les critères de représentativité des syndicats, la définition des différents types et niveaux de structure syndicale, etc. Dans plusieurs pays, même si la législation générale du travail est appropriée, l'absence d'une loi claire sur les syndicats a contribué de façon considérable à la confusion et aux abus potentiels dans l'environnement syndical et dans le système des relations du travail. Cette absence a souvent un impact sur la prolifération des syndicats également. S'il n'existe pas, par exemple, de descriptions et de critères appropriés pour déterminer ce qu'est une confédération nationale de syndicats, une fédération régionale ou sectorielle, etc., n'importe qui peut, sans fondement, prétendre avoir le droit de créer ce type d'organisation et de demander sa reconnaissance ou de refuser ce type d'organisation. Les gouvernements devraient donc adopter – et les syndicats revendiquer – une législation appropriée et correcte sur les syndicats. Dans les situations où, en raison du climat politique et économique national, les syndicats craignent que l'adoption d'une législation sur les syndicats par le gouvernement à un moment particulier pourrait avoir des effets trop restrictifs, ils peuvent demander l'avis du BIT et son assistance technique en la matière.

## **Elections syndicales et représentativité**

Les élections syndicales au niveau des entreprises devraient permettre d'évaluer la représentativité des syndicats et servir de base à leur reconnaissance ultérieure en tant que partenaire social dans différentes enceintes. Par exemple, un seuil d'au moins 20 pour cent du nombre des délégués syndicaux élus peut être fixé pour qu'un syndicat puisse être reconnu en tant que participant à la négociation collective au niveau de l'entreprise. Dans un contexte professionnel ou géographique plus large, les pourcentages fixés peuvent être différents, par exemple de 15 pour cent pour pouvoir être admis en tant que partenaire social dans différents organes bipartites ou tripartites au niveau sectoriel, intersectoriel ou gouvernemental, ainsi que pour devenir membre d'une intersyndicale ou de plates-formes syndicales similaires. Les critères devraient être fixés formellement (par exemple dans la loi sur les syndicats), afin que le gouvernement et les employeurs soient également contraints de les reconnaître. Des pourcentages différents peuvent être fixés. Cependant, plus ils sont élevés, plus ils sont susceptibles de stimuler les alliances et l'unification entre syndicats en faisant pression sur les organisations qui souhaitent préserver leur statut de partenaire social ou d'autres privilèges pour qu'elles renforcent leurs rangs. Les mêmes paramètres de représentativité devraient être appliqués pour l'attribution de fonds par le gouvernement pour certaines activités syndicales. Ces critères devraient également renforcer et justifier les revendications des

syndicats pour que soit instauré le système de prélèvement à la source des cotisations au sein des entreprises.

Dans certains cas, le résultat des élections sociales a été entravé ou remis en cause par de mauvaises pratiques au sein des syndicats (pressions excessives, menaces, corruption de la part des employeurs et des syndicats eux-mêmes, tricheries). Les syndicats devraient se mettre d'accord à l'avance sur un code d'éthique et de bonnes pratiques entre eux pour ces élections.

Dans plusieurs pays, les élections sociales et syndicales au niveau de l'entreprise n'ont pas eu lieu car le ministère compétent n'a pas lancé le processus, en dépit des dispositions légales existantes en la matière. Dans d'autres cas, les élections ont été organisées uniquement pour les travailleurs du secteur privé ou du secteur public. Il est important, à ce propos, que les élections sociales de ces deux secteurs soient régies par les mêmes dispositions ou la même partie de la législation nationale, ce qui n'est pas le cas dans un certain nombre de pays. Beaucoup d'employeurs individuels ne respectent pas leurs obligations légales de faire participer leur entreprise au processus d'élection. Plusieurs ministres du travail de la région ont déclaré leur intention d'agir pour la tenue d'élections sociales attendues depuis longtemps. L'OIT devrait saisir toutes les opportunités pour rappeler leur engagement aux autorités concernées et discuter des modalités pratiques de leur application. Les syndicats devraient élaborer leurs propres propositions sur la question.

## Syndicats et politique

Syndicats et action politique vont de pair pour la défense des droits des travailleurs et des droits syndicaux. Cependant, les ambitions politiques disproportionnées et l'implication de dirigeants syndicaux dans les partis politiques, au service de leurs intérêts personnels plutôt que de la cause des travailleurs et de leur syndicat, ont fait beaucoup de dégâts et suscité nombre de divisions dans les rangs du mouvement syndical. De nombreux syndicats n'ont été créés que pour servir de tête de pont aux partis politiques vers le mouvement ouvrier. Les conséquences des relations – lorsqu'elles existent – entre les syndicats et leurs dirigeants, d'une part, et les partis politiques, d'autre part, devraient faire l'objet d'un débat ouvert et être évaluées lors des congrès des syndicats et dans les réunions des organes directeurs. A la suite de cela, plusieurs centrales syndicales nationales ont réussi à redéfinir les frontières objectives entre syndicalisme et partis politiques.

## Démocratie interne et transparence

La démocratie interne au syndicat et la transparence font partie des pierres angulaires d'une organisation viable qui fonctionne efficacement. Ce sont des éléments indispensables non seulement pour la préservation de l'intégrité de l'organisation, son fonctionnement efficace, sa cohésion interne et sa discipline, mais également pour le respect et la crédibilité de l'organisation chez les travailleurs et son image publique de façon générale. La démocratie interne au syndicat et la transparence doivent être conçues et appliquées dans un esprit de démocratie participative, dont le mouvement syndical doit être le principal acteur et avocat.

Les syndicats doivent avoir des statuts clairs et cohérents et une série de règles régissant la majeure partie de leur mandat, de leur gestion et de leurs activités. Sur cette base, les résultats des travaux de l'organisation et de ses dirigeants doivent faire l'objet d'un examen, d'une évaluation et de décisions de la part des organes exécutifs et des membres, à des intervalles précisés par les statuts. Ces derniers doivent définir et réviser régulièrement de vrais politiques et programmes syndicaux leur permettant de promouvoir efficacement les droits et les conditions de travail des travailleurs. Le règlement intérieur devrait délimiter les responsabilités politiques et administratives et la responsabilité de la direction. La gestion et la surveillance des actifs financiers des syndicats devraient être particulièrement strictes. Beaucoup d'organisations de la région n'ont pas de règles suffisamment claires et actualisées sur ces questions et devraient faire un effort pour corriger cette situation.

Le principe, les règles et les résultats des décisions démocratiques doivent être acceptés et respectés par tous les acteurs, y compris les résultats des élections pour la direction du syndicat. Parallèlement, les opinions minoritaires doivent être respectées, et il doit exister la volonté d'en tenir compte. La suspension des dirigeants et responsables syndicaux (même adoptée de façon démocratique) a souvent entraîné des recours aux tribunaux dommageables, des scissions et la fondation de syndicats rivaux. La sanction ultime de la suspension devrait donc être utilisée avec une extrême précaution, et d'autres alternatives devraient être explorées. La majorité des syndicats de la région doivent faire un effort particulier pour établir une culture de communication et d'information entre leurs structures à différents niveaux et pour améliorer les politiques et les méthodes de travail dans ce domaine. Des conseils et un soutien internationaux seraient utiles dans ce sens.

Les partenaires syndicaux internationaux et nationaux devraient s'informer du bilan en matière de démocratie interne et du respect des dispositions des statuts par les organisations avec lesquelles ils coopèrent (tenue des congrès et élections de la direction organisées à la périodicité requise, transparence sur les finances du syndicat, décisions démocratiques sur les politiques et les

programmes). La CSI et la CSI-Afrique devraient faire preuve d'une application stricte de leurs propres statuts à ce sujet et pourraient être obligées de suspendre ou geler l'affiliation d'un membre si ce dernier arrête de respecter les principes et les règles de la CSI relatives à la démocratie syndicale.

## **Affronter les nouveaux défis, qui sont de plus en plus grands**

Ces dix dernières années ont connu un changement rapide et considérable des questions qui déterminent l'environnement des syndicats et les défis auxquels ils sont confrontés. L'importance croissante de la mondialisation et son impact, les politiques macroéconomiques et les politiques du travail au niveau macroéconomique, les contrats et les emplois précaires, avec notamment la prépondérance de l'économie informelle, sont quelques-unes des grandes questions auxquelles les syndicats sont tenus de répondre. L'adaptation et le renforcement des capacités des syndicats, en termes d'expertise, de formation, de recherche, de réseautage et de développement de politiques et de stratégies appropriées, exigent d'énormes ressources qui ne sont que faiblement disponibles. Pour que les syndicats jouent un rôle significatif dans ce contexte, ils doivent unir leurs forces pour développer et déployer les capacités requises.

Il est indispensable d'avoir des positions syndicales concertées et l'unité d'action au sujet d'une série d'opportunités régionales, sous-régionales et internationales comme les activités du dialogue social de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), les consultations de la Banque mondiale et de l'Union européenne au sujet de leurs programmes respectifs pour la région, de la participation tripartite aux initiatives de l'OIT pour la mise en place des « Comités nationaux du dialogue social » (CNDS) et pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes par pays de promotion du travail décent.

L'organisation et la représentation des travailleurs de l'économie informelle sont devenues des questions prioritaires si les syndicats veulent préserver leur représentativité et leur crédibilité en tant que mouvement des travailleurs. De nombreuses organisations n'ont pas trouvé de moyens pour accéder à ce domaine jusqu'à présent. Souvent, il va falloir adapter les statuts, le règlement intérieur et – dans une certaine mesure – les structures des syndicats afin de leur permettre de jouer un rôle dans l'économie informelle. La question des cotisations devra être prise en compte dans ce contexte. Lorsqu'ils représentent les travailleurs de l'économie informelle, les syndicats devront veiller à ce que les intérêts de ces travailleurs soient entendus et pris en compte dans les niveaux supérieurs des institutions socio-économiques et politiques natio-

nales auxquelles les syndicats ont accès. Ces derniers devront faire preuve de créativité et d'inventivité pour développer des activités et des services spécifiques correspondant aux besoins des travailleurs de l'économie informelle. Les militantes syndicales et leurs associations en lien avec les syndicats se sont avérées particulièrement bien placées, motivées et efficaces dans ce domaine. Leur travail doit être beaucoup plus encouragé et soutenu. Il faut envisager positivement la création d'alliances solides par la coopération avec des ONG et d'autres organisations de la société civile qui partagent les mêmes intérêts (comme les associations de travailleurs en milieu rural). Il existe de nombreux exemples réussis dans la région en la matière. Ils sont toutefois trop limités quant à leur portée et leur nombre. Un échange d'expériences et de bonnes pratiques dans un atelier régional ou un autre événement, qui aboutirait à l'élaboration d'orientations nationales et de plans d'action concrets, serait fort utile pour progresser sur ce sujet.

Outre les travailleurs de l'économie informelle, ce sont les femmes et les jeunes qui offrent le plus grand potentiel d'élargissement de la base des syndicats. Les femmes et les jeunes syndicalistes doivent donc être encouragés par tous les moyens à rejoindre les structures et les activités des syndicats à tous les niveaux. Il faut tenir compte avec plus d'efficacité de l'incompatibilité entre les responsabilités familiales des femmes et leur participation aux activités des syndicats (comme l'horaire, le lieu des activités et des réunions). De plus, certaines organisations doivent encore adopter ou renforcer leurs politiques en matière d'égalité entre les hommes et les femmes de façon générale. D'excellentes stratégies et des plans d'action ont été élaborés à cette fin, et il n'est pas nécessaire de les répéter ici. Dans plusieurs pays, les sections pour les femmes et les jeunes des syndicats ont réussi à organiser des activités et des événements conjoints à plusieurs syndicats. Elles ont un rôle moteur et contribuent efficacement à avancer vers l'unité d'action syndicale; leur travail dans ce sens devrait être fortement encouragé.

## Unification et coopération internationale

Les organisations internationales, régionales et nationales d'outre-mer ont contribué de différentes façons à la prolifération des syndicats dans l'Afrique francophone. Avant la création de la CSI, il était logique que chaque organisation syndicale régionale ou internationale travaille principalement avec ses propres affiliés et se préoccupe de leurs besoins. Après l'unification de la CISL et de la CMT, la coopération internationale des syndicats a été mise sur la voie du renforcement de l'unité du mouvement aux niveaux mondial et régional. Il est évident que la priorité suivante est de transférer ce processus d'unification au niveau national. En l'absence de signes de l'amorce de ce mouvement jusqu'à présent, il faut insister beaucoup plus sur cette question. Ce ne sont



pas seulement les syndicats africains qui doivent s'adapter et faire le ménage chez eux dans ce sens, mais aussi leurs partenaires internationaux s'ils veulent contribuer à la promotion de l'unité d'action syndicale et faire avancer l'unité structurelle de la sous-région.

Une condition essentielle dans ce sens est que les partenaires donateurs internationaux, régionaux et nationaux canalisent leur coopération – multilatérale et bilatérale – dans la plus grande mesure possible vers les structures et les initiatives syndicales conjointes. Dans l'idéal, cela signifie travailler avec et au travers des plates-formes communes de syndicats, comme les intersyndicales. Autre alternative, en fonction des circonstances nationales, les activités pourraient impliquer au moins le noyau formé par les membres de la CSI dans chaque pays. Il faut en outre envisager la réallocation des ressources afin de soutenir en priorité les activités tendant à l'unification. Cela peut ne pas être facile, car cela demande de réexaminer des préférences et des relations privilégiées établies de longue date; des choix idéologiques dépassés; des programmes de routine; etc. Toutefois, dans l'intérêt supérieur de la construction de syndicats forts et efficaces dans les nombreux pays africains où ils sont actuellement faibles, chacun doit accepter sa part de responsabilités. C'est maintenant qu'il faut agir.

En accord avec son « Plan stratégique 2009-2012 », la CSI-Afrique devrait élaborer une grande campagne visant à susciter et stimuler un consensus chez toutes ses organisations affiliées provenant d'un même pays sur le sujet de l'action syndicale conjointe et des structures en vue de cet objectif. Même s'il sera difficile d'impliquer dans cette campagne tous les pays concernés en même temps, il s'agira d'une opération de grande envergure. Le BIT/ACTRAV et d'autres partenaires internationaux et nationaux coopérant avec les syndicats devraient ainsi appuyer la CSI-Afrique dans ces efforts.

Parmi les autres moyens pour le BIT/ACTRAV d'apporter une assistance utile et spécifique, figurent la préparation d'une étude sur des exemples de bonnes pratiques en matière de législation nationale sur les syndicats (avec ensuite des services de conseils pour les confédérations syndicales intéressées) et la rédaction d'orientations pour l'élaboration de positions syndicales sur les critères acceptables pour l'enregistrement des syndicats par le gouvernement. Le BIT, en coopération avec la CSI, pourrait également appuyer le lancement de campagnes nationales syndicales pour informer correctement et motiver les militants et les représentants syndicaux quant à l'importance de la consolidation des syndicats par l'unification.

L'unité d'action structurée au niveau sectoriel est une étape importante sur la voie de l'unification. Diverses initiatives de ce type ont apporté des résultats positifs dans plusieurs pays. Il faudrait obtenir la coopération des FSI pour étendre et améliorer ces activités.

Un problème spécifique, et une source de conflit et de rivalité entre syndicats et dirigeants, porte sur les avantages et les privilèges considérables (dans le contexte local) en termes de financement et de prestige, qui sont attachés à certaines activités internationales (programmes de formation à l'étranger, bourses d'études et de voyage, etc.). Trop souvent, l'accès à ces activités a été monopolisé par un petit groupe de personnes issues des mêmes organisations. Le mouvement syndical international devrait adopter une approche plus rigoureuse et mieux coordonnée dans ses choix et ses décisions pour remédier à ce problème.

Pratiquement toutes les organisations qui ont participé à cette étude ont été d'accord sur le fait que la situation actuelle de prolifération et de fragmentation des syndicats est irrationnelle et ne peut durer. Elles estiment que des progrès devraient et peuvent être faits sur la voie de l'unification syndicale dans leurs pays, en commençant par la consolidation de l'unité d'action de façon structurée. Le paysage syndical devrait, d'après elles, être rationalisé en réduisant le nombre de centrales syndicales nationales, en marginalisant les nombreuses organisations fictives et non représentatives et en édifiant des structures plus cohérentes au sein des confédérations restantes. Il faudra encore des débats sérieux et sincères sur ces idées et ces objectifs pour faire apparaître une convergence de vues et un consensus sur la procédure à suivre. Parallèlement, elles ont souligné la nécessité d'une aide internationale pour stimuler le processus d'unification, tant pour des considérations matérielles que politiques.

Il est donc proposé que le BIT/ACTRAV, en coopération avec la CSI, organise un ou plusieurs symposium de haut niveau pour le suivi de cette étude avec pour objectif concret d'aboutir à un accord sur des étapes concrètes permettant d'avancer. Cette étude pourrait servir de document de discussion et les éléments contenus dans sa dernière section pourraient servir de base à un agenda annoté. Ces rencontres doivent être soigneusement préparées. Des documents de travail doivent être élaborés pour les principaux éléments de la discussion, et il faut apporter suffisamment d'informations de fond (par exemple sur l'existence et l'application des cadres législatifs pertinents dans les pays concernés, sur les résultats des derniers congrès syndicaux, un examen des structures existantes et des initiatives pour la promotion de l'unité d'action dans chaque pays). Il convient toutefois de souligner que plusieurs événements de nature similaire ont eu lieu récemment, avec les mêmes objectifs, ce qui a impliqué des efforts et des ressources considérables pour leurs organisateurs. Certains ont abouti à des conclusions tout à fait intéressantes et à des recommandations pertinentes, mais qui n'ont pas eu de suivi. Il est donc absolument nécessaire de recueillir auparavant l'engagement solennel de la part des dirigeants syndicaux participants vis-à-vis des résultats des symposium proposés et leur mise en œuvre.

On peut envisager deux options au sujet de cette proposition: la tenue d'une rencontre sous-régionale (dont l'objectif serait de se mettre d'accord sur les principes généraux et les orientations pour l'unification de l'action) ou plusieurs événements plus petits impliquant les principales centrales syndicales nationales provenant d'une sélection de pays partageant suffisamment de points communs (dont l'objectif serait de se mettre d'accord sur un plan d'action plus détaillé). La participation devrait se limiter aux dirigeants des principales centrales syndicales nationales – couvrant à la fois le secteur privé et le secteur public – et pourrait être élargie à quelques organisations plus petites, à condition qu'il y ait un consensus assez large sur ce point. En tout cas, les organisations de chaque pays concerné affiliées à la CSI devraient servir de noyau pour le processus et devraient se préparer en tant que groupe avant de participer. Il est essentiel que les organisations s'approprient le processus.

Etant donné les grandes différences de situation entre les pays en termes de contexte politique, de cadre législatif, du nombre de centrales nationales et des relations qu'elles ont entre elles, etc., il est probablement plus réaliste de tenir plusieurs symposium plus petits dans la perspective d'obtenir des résultats plus tangibles. Il faut s'attendre, dans ce cas, à ce qu'une ébauche de suivi au niveau national soit décidée sur la base d'un plan d'action par étapes avec un calendrier.

Il convient toutefois de rappeler que l'unification syndicale est un processus qui ne peut pas être élucidé en une réunion. La participation de la CSI aux différentes phases du processus sera donc essentielle au niveau du continent, et également au niveau des pays ciblés si l'on veut atteindre l'objectif prioritaire de mettre un terme à la tendance à la prolifération des syndicats et la renverser. La tenue des symposium de haut niveau proposés pour l'élaboration d'un agenda d'unification sera une initiative importante au moment où les pressions nationales et internationales sur le mouvement syndical sont plus fortes que jamais et la fusion réussie de ce mouvement dans une grande famille internationale devrait être le signal indiquant la voie à suivre.

Etude réalisée en mai 2009  
par M. Eddy Laurijssen  
Expert sur les questions de travail  
avec la collaboration des spécialistes d'ACTRAV

## Références

- La liberté syndicale – Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT (OIT - 2006)
- Liberté d'association: enseignements tirés de la pratique – Rapport I(B) 97ème session de la Conférence Internationale du Travail (OIT - 2008)
- La négociation collective: Normes de l'OIT et principes des organes de contrôle (OIT - 2000)
- Les principes de l'OIT sur le droit de grève (OIT - 2000)
- Liberté syndicale et négociation collective – Rapport III (Partie 4B) de la 81ème session de la Conférence Internationale du Travail (OIT - 1994)
- Plan Stratégique 2009-2012 – Organisation Régionale Africaine (CSI Afrique - octobre 2008)
- Problems of trade union pluralism in the new democratic context in French-speaking Sub-Saharan Africa (ICFTU/AFRO - 2003)
- Etats généraux des syndicats des travailleurs de la République Démocratique du Congo (Solidarity Center - mai 2007)
- Histoire du syndicalisme en Afrique (Gérard Fonteneau, Noël Madounga, André Linard - novembre 2004)
- L'action des syndicats professionnels en Afrique noire francophone (Henri-Joël Tagum-Fombeno - 2006)
- L'Unification du mouvement syndical (Emilie Sarr Seck/UNSAS Sénégal - novembre 2008)
- Etude pour la mise en conformité de la législation Camerounaise avec les normes internationales du travail (J-M. Tchakoua/BIT - août 2008)
- Changements dans le monde du travail – Rapport I (C) de la 95ème Conférence Internationale du Travail (OIT - 2006)
- La représentativité des organisations de travailleurs et d'employeurs en Afrique francophone (BIT/PRODIAF - 2002)
- Rôle des syndicats dans une économie mondialisée et dans la lutte contre la pauvreté (BIT/ACTRAV - octobre 2005)
- Freedom of association, Human rights and Democratic development (ILO - 1999)