Ouganda: salaires minima ou salaires minimisés?

En Ouganda, le salaire minimum a été fixé pour la dernière fois en 1984 et a depuis lors perdu l'essentiel de son pouvoir d'achat. Les travailleurs ont droit officiellement à moins d'un dollar par mois. Des négociations entamées en 1995 à propos d'une indexation n'ont encore abouti à aucun résultat à ce jour. Et rien n'indique que les travailleurs ougandais seront mieux lotis à l'avenir. A moins que la décence finisse par l'emporter…

Martin Wandera
Parlementaire
Secrétaire général
du Syndicat ougandais de l'hôtellerie,
de l'alimentation et des branches connexes

Mohammed Mwamadzingo
Spécialiste régional de l'éducation des travailleurs
Bureau de l'OIT à Harare

L'Ouganda est à l'avant-garde des pays qui ont entrepris de mettre en œuvre les réformes économiques préconisées par les institutions de Bretton Woods. Depuis la fin des années quatre-vingt, le gouvernement a, avec l'assistance de donateurs, réhabilité et stabilisé l'économie au moyen d'une réforme monétaire, d'une augmentation des prix à la production des céréales destinées à l'exportation ainsi que des prix des produits pétroliers, et d'une hausse des salaires dans la fonction publique. Le taux d'inflation, auparavant à deux chiffres, est descendu à 5,3 pour cent, et le déficit fiscal a baissé de 11,2 à 6,5 pour cent du revenu national. Ces dernières années, le pays a également consacré tous ses efforts à une réforme économique approfondie, notamment dans les domaines de la libéralisation du commerce, de la gestion des impôts et de la réforme des entreprises publiques. En 2001, l'Ouganda a élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un processus participatif.

De substantielles améliorations ont aussi été enregistrées sur le plan des indicateurs sociaux, la plus remarquable d'entre elles se rapportant à la fréquentation des écoles primaires, avec 6,5 millions d'enfants inscrits en mars 1999 contre 2,3 millions en décembre 1996. Le taux net de scolarisation est passé de 56 pour cent en 1995/96 à 94 pour cent en 1998/99. Le taux de population vivant dans la pauvreté est descendu à 44 pour cent en 1996/97, alors qu'il était de 56 pour cent en 1992/93.

Pourtant, l'Ouganda demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. Le coût de la vie y a considérablement augmenté, tout comme le nombre de travailleurs non qualifiés. Il en résulte que les conditions de travail et de vie s'y sont dégradées.

La saga du salaire minimum

En 1963, l'Ouganda adhérait à l'Organisation internationale du Travail (OIT) et par là même aux 17 conventions internationales sur le travail ratifiées par l'administration coloniale. L'une d'entre elles, la convention (n° 26) sur les méthodes de fixation des salaires minima, 1928, stipule dans son article 1 que:

> Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail qui ratifie la présente convention s'engage à instituer ou à conserver des méthodes permettant de fixer des taux minima de salaire pour les travailleurs employés dans des industries ou parties d'industries (et en particulier dans les industries à domicile) où il n'existe pas de régime efficace pour la fixation des salaires par voie de contrat collectif ou autrement et où les salaires sont exceptionnellement bas.

Les dispositions de cette convention ont été transposées dans le droit national par la loi de 1964 relative à l'institution d'un conseil consultatif pour les salaires minima et de conseils pour les salaires. En effet, l'Ouganda dispose depuis lors d'un salaire minimum statutaire, qui a été indexé pour la dernière fois en 1984.

En 1995, un conseil consultatif pour les salaires minima était mis en place en concertation avec la Fédération des employeurs ougandais (FUE) et l'Organisation nationale des syndicats (NOTU). Il était composé de représentants du gouvernement ainsi que des organisations syndicale et patronale. Son mandat portait sur les missions suivantes:

- s'informer dans tout le pays sur les salaires perçus par les travailleurs non qualifiés et suggérer des recommandations en tenant compte des conditions sociales et économiques de l'Ouganda;
- recommander d'éventuels écarts applicables selon les différents secteurs;
- envisager, dans le cadre des pouvoirs conférés au conseil consultatif sur les salaires minima et aux conseils pour les salaires, la nécessité d'instaurer un salaire minimum particulier et d'autres avantages visant à attirer la main-d'œuvre vers les grands domaines agricoles;
- envisager la nécessité de payer un tarif minimum particulier pour les travailleurs autres que les apprentis et formuler des recommandations;
- émettre des recommandations concernant les travailleurs à temps partiel, afin que ceux qui travaillent quotidiennement pendant quatre heures consécutives ou moins soient payés à un tarif horaire.

Le conseil a consulté de façon exhaustive et approfondie un nombre représentatif d'hommes de loi, de travailleurs et de représentants des pouvoirs publics locaux. Les recommandations du conseil ont fait l'objet d'un large débat, dans le respect systématique de toutes les procédures requises par la législation. Le ministre de l'Emploi de l'époque a étudié son rapport, puis l'a présenté au gouvernement, qui l'a autorisé à le publier au journal officiel conformément au chapitre 64 de la loi en question. Ce document sera finalement publié en avril 1997.

Le conseil s'est réuni une nouvelle fois en mai 1997 pour examiner les commentaires publics formulés à l'égard de son rapport, qui allait être une nouvelle fois présenté au gouvernement. Ce dernier a transmis ses recommandations au président Yoweri Museveni en 1998. La loi de 1964 accorde au président la prérogative d'annoncer lui-même le montant du salaire minimum statutaire. Il peut soit accepter sans modification les propositions du conseil, soit entamer des consultations autant qu'il le juge utile et amender les propositions en conséquence avant leur mise en œuvre. A l'heure actuelle, le président serait toujours en train de poursuivre ses consultations avec les parties intéressées. Jusqu'à ce jour, rien n'indique que le processus soit en voie d'achèvement, au grand désespoir des travailleurs ougandais.

Les arguments des travailleurs

En réalité, bien que le conseil consultatif pour les salaires minima ait pris tous les facteurs en considération et entrepris de larges consultations avec toutes les parties prenantes, le gouvernement a jusqu'à présent hésité à mettre en application ses propositions. Par l'intermédiaire de leurs représentants au parlement, les travailleurs ont bien tenté, malheureusement en vain, d'obtenir la restauration d'un mécanisme de fixation des salaires.

Les principaux arguments des travailleurs en faveur d'un salaire minimum portent sur l'octroi au travailleur d'un salaire adapté en échange de ses services, pour lui permettre de vivre décemment en ayant la possibilité d'acquérir de quoi satisfaire ses besoins essentiels. Le salaire minimum est la rétribution jugée suffisante à la couverture des besoins matériels, moraux et culturels normaux des travailleurs, pour que ceux-ci puissent assumer leurs obligations de chef de famille. Les travailleurs font valoir qu'un salaire minimum peut:

- s'inscrire dans le cadre de la prévention contre l'exploitation des travailleurs;
- représenter l'assurance d'obtenir une rémunération équitable ou décente;
- potentiellement contribuer à une meilleure redistribution des revenus (sans pour autant rendre les travailleurs à faibles revenus dépendants à l'excès des subventions publiques);
- contribuer à augmenter l'efficacité économique;
- être un moyen de fixer les salaires quand des négociations collectives sont inexistantes ou insuffisantes;
- éviter que la concurrence entre travailleurs entraîne un nivellement par le bas des salaires.

Selon les travailleurs et leurs syndicats, quand l'économie est dirigée par les forces du marché, il faut des normes, une législation destinée à protéger certaines catégories de personnes, ainsi que des règles de base auxquelles devront se conformer les forces du marché. Le salaire minimum de 60 nouveaux shillings ougandais (UGX), qui a été fixé en 1984, est peu fait pour assurer un développement durable[1].

Le gouvernement n'étant pas parvenu à proposer un salaire minimum, les effets des nombreux réexamens antérieurs ont été annihilés pour les travailleurs de ce pays. Nul doute que cet échec sera extrêmement préjudiciable aux travailleurs et aura de profondes implications pour l'économie ougandaise.

Cette non-fixation d'un salaire minimum a été perçue par le monde des affaires comme un appel à l'exploitation éhontée. Des investisseurs asiatiques se sont en particulier tristement distingués en proposant des salaires de misère à des travailleurs ougandais soumis à des traitements inhumains. En 1998, des articles de presse ont accusé un homme d'affaires asiatique d'avoir saisi son employée par le cou et de l'avoir obligée à nettoyer un tapis avec sa langue. Il ne lui donnait que 35 000 anciens shillings (moins de 20 US$) par mois. Des employeurs ougandais peu habitués à faire du sentiment se demandent pourquoi ils paieraient et traiteraient correctement leurs travailleurs quand le gouvernement ne semble pas estimer leur contribution à sa juste valeur.

Pour les travailleurs, un salaire minimum n'a pas pour but de constituer une charge pour les investisseurs, contrairement à ce que d'aucuns prétendent. Mais en effet, il est destiné à servir de garde-fou à une exploitation des travailleurs.

Une petite enquête sur les ménages réalisée en 1998 a révélé qu'un travailleur à faible revenu dépensait 36 000 anciens shillings par mois pour son logement et l'acquisition de biens de base[2]. Rétribué à un salaire net mensuel de 35 000 anciens shillings, cela signifie que chaque travailleur dépense 1000 anciens shillings de plus que ce qu'il ne gagne réellement chaque mois. En conséquence, la plupart des travailleurs sont perpétuellement endettés ou obligés de recourir à des méthodes officieuses ou plus douteuses pour pouvoir «boucler leurs fins de mois».

L'attitude des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics estiment que le salaire minimum peut avoir de graves répercussions sur l'emploi, les investissements et l'ensemble de l'économie en général. Leur argument est que des «consultations exhaustives» sont supposées être une bonne chose pour les travailleurs et pour tout le pays. En outre, le gouvernement s'est déclaré très sensible à la détresse des travailleurs et a affirmé qu'il ferait son possible, dans la limite des moyens disponibles, pour assurer la protection et la promotion de bonnes conditions de travail en Ouganda.

Alors que le président serait, dit-on, encore en train de consulter les parties intéressées concernant une indexation du salaire minimum, les entretiens en cours entre les syndicats et des fonctionnaires du ministère des Finances donnent à penser que ce dernier incite les autorités ougandaises à ne pas avancer dans cette direction.

L'impasse

Fixé pour la dernière fois en 1984, le salaire minimum n'a jamais été revu en Ouganda. En 1984, il avait été porté à 6000 anciens shillings et, en raison de la dévaluation subséquente et de la conversion du shilling, le salaire minimum se montait à 60 nouveaux shillings par mois en avril 1999.

Le 14 avril 1999, le parlement a exprimé ses préoccupations face à ces atermoiements. Il a rappelé que le conseil avait transmis ses propositions au président près d'un an auparavant, ce qui n'avait encore abouti à rien[3]. Le salaire minimum des travailleurs représentait l'équivalent de 0,03 US$ par mois. Le parlement s'est alors résolu à exiger du président qu'il accélère ses consultations afin de pouvoir mettre en œuvre les recommandations relatives au salaire minimum en faveur des travailleurs non qualifiés, telles qu'elles avaient été formulées par le conseil consultatif pour les salaires minima.

Le conseil s'était prononcé à l'origine pour un salaire minimum de 75 000 anciens shillings (40 US$). Compte tenu des circonstances, les travailleurs ont reconnu, quoique avec réticence, qu'il s'agissait là d'un bon compromis. La Fédération des employeurs ougandais a marqué son opposition. Selon elle, le salaire minimum proposé pourrait entre autres faire perdre des investissements. Leurs arguments étaient étroitement reliés aux barèmes salariaux pratiqués dans les pays voisins.

Par la suite, le conseil a réexaminé la question et, dans ses recommandations adressées au président, a abaissé le montant à 65 000 anciens shillings, avec l'appui du ministère de l'Emploi. Les employeurs ont jugé ce montant encore trop élevé.

En conséquence, le président a lancé de nouvelles consultations. Plusieurs réunions sont prévues et les débats risquent de traîner en longueur. En attendant, les travailleurs ougandais devront continuer à se serrer la ceinture.

Notes

[1] En mai 1987, le gouvernement ougandais a introduit un nouveau shilling équivalant à 100 anciens shillings, tout en procédant à une dévaluation de 76 pour cent. Les Ougandais se sont plaints de l'inflation qui éroda rapidement le pouvoir d'achat de la nouvelle monnaie. En effet, le taux révisé de 60 UGX pour un dollar s'est rapidement avéré en décalage par rapport au marché parallèle ou le dollar s'échangeait à 350 UGX. En juillet 1988, le gouvernement a procédé à une nouvelle dévaluation de 60 pour cent, fixant la valeur du nouveau shilling à 150 pour un dollar; mais au même moment le taux parallèle atteignait déjà 450 shillings pour un dollar. Les dévaluations suivantes ont amené le taux de change actuel à 1875 shillings pour un dollar.

[2] Alimentation: 18 000 shillings (4 régimes de *matooke* (bananes) par mois à 4500 anciens shillings); loyer: 10 000 anciens shillings (une pièce); biens utilitaires non alimentaires: 5000 anciens shillings; eau: 3000 anciens shillings.

[3] Ce paragraphe est basé sur un examen des actes officiels du parlement et sur des interviews de fonctionnaires du Service de l'emploi au ministère pour l'Egalité, l'Emploi et le Développement social. Nous remercions M. Francis Kintu, responsable des services de recherche du parlement ougandais, d'avoir parcouru les archives parlementaires.