

ANCRAGE JURDIQUE ET PERSPECTIVES DU DIALOGUE SOCIAL AU SÉNÉGAL

Mohamed Bachir NIANG¹

Le dialogue, la concertation et la médiation sont présents au-delà du monde du travail. L'institution d'un Médiateur de la République dans la plupart de nos Etats en est une illustration au même titre que les concertations permanentes entre pouvoirs publics et acteurs économiques (agriculteurs, commerçants...). La réalité est que le dialogue entretient, de manière contemporaine, un lien avec les concepts de démocratie et de bonne gouvernance².

Le dialogue est donc une réalité qui se constate partout mais ces liens avec le droit social semblent être plus intrinsèques et historiques. Ce droit est né et s'est développé avec des phénomènes de contestation et de revendication qui étaient propices, par la suite, à l'installation et à la promotion du dialogue. La place prééminente qu'y occupent les sources professionnelles peut en servir d'illustration au même titre que l'importance accordée à la concertation dans le règlement des conflits collectifs. Le tripartisme, érigé en méthode de travail au sein même des organes internationaux de génération des normes du droit social, en atteste aussi. Le dialogue en droit social est donc un fait pertinent et historique.

Le dialogue social, comme catégorie du droit, n'a pas un contenu univoque. Tout le monde s'accorderait aujourd'hui à donner un contenu précis à la catégorie de promesse unilatérale de contrat mais tout le monde n'aurait pas la même approche du dialogue social. Les approches du concept sont plurielles. Certains auteurs mettent plus l'accent sur l'aspect théorique du concept et d'autres sur sa dimension pratique, le dialogue social serait alors plus une pratique qu'une autre chose³. Pour d'autres auteurs encore, le concept est difficile à capturer car il n'existe pas un modèle standard de dialogue social. En tout état de cause, le lien qu'entretient le concept avec le travail décent est indéniable⁴. La définition qu'en donne le Bureau International du Travail sera celle retenue dans le cadre de notre réflexion : « *tous types de négociation, de consultations, d'échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun relatif à la politique économique et sociale* ». En synthétisant les diverses conceptions, le dialogue social correspond plus à une approche, une démarche axée sur une culture participative de tous les acteurs du monde du travail aussi bien à propos de l'échange d'informations, l'élaboration des normes, la prévention et la résolution des conflits.

Une réflexion sur la réalité et les manifestations du dialogue social au Sénégal devrait partir des canons traditionnels de la matière car le Sénégal, pour des raisons historiques (colonisation) et contemporaines (intégration économique et juridique) partage avec d'autres Etats, une certaine conception du droit du travail, du droit social et, partant, du dialogue social. Il n'en demeure pas moins que l'effectivité et la pertinence du dialogue social au Sénégal dépendent largement de réalités particulières à ce pays. La physionomie des

¹ Agrégé des Facultés de droit, Maître de conférences à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

² En reprenant le préambule du Pacte national de stabilité sociale et d'émergence économique de 2014 et les dispositions de la Charte nationale sur le Dialogue social.

³ N. Maggi-Germain, Sur le dialogue social, *Droit social* 2007, p. 798 ; Ph. Martin, « Dialogue social et régulation juridique, une problématique européenne », in *Le dialogue social, modèles et modalités de la régulation juridique en Europe*, Presses universitaires de Bordeaux, 2007, p. 54

⁴ A. Cissé Niang, A propos du dialogue social, *Revue sénégalaise de droit et de science politique*, n° 12, 2014, p. 273.

organisations syndicales devant impulser le dialogue montre un particularisme de l'espace sénégalais. La présence d'un tissu économique constitué à majorité de petites et moyennes entreprises est aussi une réalité, comme le poids encore important du secteur informel⁵ ainsi qu'une politique publique de privatisation (dialogue social très dense dans les privatisations). La forte prégnance du politique apparaît comme une donnée supplémentaire aussi bien dans la mise en place des organes du dialogue que dans la conduite de ce dialogue. Enfin, il faut relever un environnement de crise économique et sociale profonde qui impacte le dynamisme et la sincérité du dialogue social en dévoilant les nouveaux visages du monde du travail sénégalais (externalisation, intérim, sous-traitance, émergence de nouvelles activités : télé travail, télé services, informatique, gardiennage, nettoyage...).

Le Sénégal partage d'ailleurs de telles considérations avec la plupart des pays africains et pays en voie de développement même si des différences de degré subsistent dans l'intensité de leurs manifestations. Il n'existe cependant pas une « situation du dialogue social » dans les Etats membres de l'OHADA car, à l'intérieur de cet espace, il n'existe pas un droit uniforme du travail et du dialogue social. Cette réalité persiste malgré le constat d'une prise en compte de certains aspects du droit du travail par l'OHADA ou l'UEMOA⁶. L'espace OHADA, au moment où nous rédigeons ces lignes, est caractérisé, en ce qui concerne le droit du travail, par une multitude de systèmes juridiques nationaux. La réalité et le contenu du dialogue social sont donc variables d'un Etat à un autre même si une synthèse, difficile certes à réaliser, n'est pas impossible.

Jauger la responsabilité du droit, après un diagnostic des réussites et des lacunes du dialogue social au Sénégal, permet une analyse juridique de la part du droit dans l'état de ce dialogue. La formulation de l'exercice laisse pourtant rapidement supposer, et comprendre, que le droit n'est que l'une des réalités qui structurent et influencent le dialogue social. L'économie, la sociologie, l'anthropologie influencent aussi le niveau et la physionomie du dialogue social et, parfois, de manière plus importante que le droit. Il n'est pas étonnant de ce point de vue de constater, qu'au Sénégal, le niveau national et interprofessionnel, qui est le moins structuré en termes de législation, est cependant le plus dynamique en matière de concertation, de négociation et de participation. Des réalités qui sont étrangères au droit sont donc de nature à renforcer ou fragiliser le dialogue social.

Le droit sénégalais présente un vécu en matière de dialogue social. La ratification des conventions internationales fondamentales en la matière a permis, en amont, de formater les

⁵ 54% du PIB provient de ce secteur qui utilise, par ailleurs, près de la moitié (46,7%) des consommations intermédiaires locales. Ce secteur assure en outre près de 90% des créations d'emploi. Au Sénégal, 19 secteurs d'activité sont dits mixtes c'est-à-dire partagés entre le formel et l'informel (dont le secteur primaire avec 890% d'informel, les transports avec 50% d'informel...), d'autres secteurs sont exclusivement saisis par l'informel (forêts et élevage) et d'autres exclusivement formels (industries, sucres et confiseries, pétrole, imprimerie, postes et télécommunications...). Sur l'ensemble de la question : Banque Mondiale, *Sénégal : à la recherche de l'emploi, le chemin vers la prospérité*, Rapport n° 40 344-SN, 2007, 122 p. ; Documents de la Direction de la statistique, Ministère de l'économie et des finances, 2010, Y. Wade, *Initiatives permettant de promouvoir des emplois de qualité et la productivité dans le secteur informel : une étude de cas au Sénégal*, BIT, Genève, 2005 ; M. B. Niang, « Le règlement des litiges relatifs aux accidents du travail au Sénégal », in Ph. Auvergnon (dir.), *Du droit de la santé et de la sécurité au travail en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, Paris 2014, p. 143.

⁶ Précisément, la situation des travailleurs dans les entreprises en difficultés est largement évoqué et réglementée dans l'acte uniforme sur les procédures collectives d'apurement du passif, de même que le sort de la créance salariale est largement dépendant de l'acte uniforme portant organisation des suretés ou de l'acte uniforme sur les procédures simplifiées de recouvrement du passif et des voies d'exécution. L'Acte additionnel du 17 mars 2009 de l'UEMOA tente une organisation du dialogue social en même temps que la CEDEAO installe un Forum du dialogue social depuis 2011.

acteurs au dialogue⁷. En aval, l'installation d'organes divers de concertation, de négociation et d'information a permis un ancrage de ce dialogue⁸.

En matière de dialogue social, le Sénégal ne part donc pas du néant car une très longue tradition de concertation et de participation a fini d'installer une culture de partage, de négociation dans cet espace. La situation du Sénégal nécessiterait alors un travail de diagnostic et de paramétrage des objectifs avec les moyens. La réalité ou le déficit du dialogue social varierait d'un niveau professionnel à un autre. L'effectivité de la négociation de la concertation ou de la médiation n'est pas le même selon qu'on l'envisage du point de vue de l'entreprise, de la branche d'activité ou au niveau interprofessionnel. Il existe des « espaces » privilégiés pour la restructuration du dialogue social, ce qui nécessite un paramétrage selon chaque niveau de la vie professionnelle et pour chaque typologie du dialogue (négociation collective, prévention et résolution des conflits collectifs, participation...).

L'avenir doit désormais être pensé en termes de renforcement de l'existant mais aussi de restructuration. Cette initiative devra tendre à combler une insuffisance dans l'effectivité et l'efficience du droit social (organisation du monde du travail) et des relations entre ce monde du travail et la vie nationale (dialogue politique). Le droit sénégalais devra aller dans le sens d'identifier de telles faiblesses pour éviter les doublons et les lourdeurs. En synthétisant, on constate que les rapports que le droit entretient avec le dialogue social, au Sénégal, dévoilent un constat et un besoin : le constat d'un certain ancrage du dialogue social par le biais du droit (I) et le besoin d'un approfondissement de cette catégorie par une restructuration de son régime juridique (II).

I - L'ANCRAGE JURIDIQUE DU DIALOGUE SOCIAL

La catégorie « dialogue social » est révélée et aussi structurée par le droit. Pendant longtemps, les sources étatiques ont installé les conditions et organes pour son ancrage (A). Une nouvelle impulsion est donnée à cet élan par l'adoption d'un instrument conventionnel, la Charte nationale sur le dialogue social (B).

A - L'impulsion du dialogue social par les sources étatiques

Le concept de dialogue social est apparu récemment au Sénégal mais la pratique de ce dialogue ne date pas d'aujourd'hui. Les mécanismes du dialogue social, tels que définis par les BIT et l'UEMOA, sont présents dans le dispositif normatif sénégalais depuis le premier code du travail, après l'indépendance. Le dialogue social tel que conçu par le BIT connaît un certain ancrage au Sénégal par le biais de dispositions à la fois étatiques et conventionnelles. Des dispositions constitutionnelles consacrent la liberté d'association, donc la liberté syndicale⁹. L'article 25 de la Constitution reprecise le contenu de la liberté de créer des

⁷ Notamment : Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949), convention n° 135 concernant les représentants des travailleurs (1971), convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail (1976).

⁸ P. M. COLY, *Code du travail annoté*, ENAS Dakar 1997, p. 7.

⁹ Articles 8 et 12 de la Constitution.

syndicats ou des associations professionnelles et constitutionalise le droit de grève¹⁰...Le dispositif législatif et réglementaire complète l'arsenal constitutionnel à travers les différents codes du travail qui se sont succédés depuis 1961¹¹. Des organes de concertation et de consultation ont été installés et renforcés progressivement. Il en est ainsi du Conseil consultatif national du travail et de la sécurité sociale, actuellement régi par les articles L. 205 à L. 209 du Code du travail¹². Il s'agit d'une structure tripartite¹³ dont l'objet est l'étude des problèmes concernant le travail, la main d'œuvre et la sécurité sociale. Il émet un avis sur tous les projets et propositions de lois concernant ces questions, étudie l'évolution et la fixation du SMIG, intervient dans les différends et difficultés sur l'interprétation des conventions collectives et procède à des conciliations. Plus que toute autre structure, le Conseil est historiquement appelé à promouvoir une certaine consultation entre acteurs du travail même si des textes ponctuels ont institué d'autres organes, notamment dans le domaine de la concertation¹⁴.

La Coordination nationale des comités d'hygiène et de sécurité est une structure qui collabore avec toutes les autres structures nationales, gouvernementales et non gouvernementales, intervenant dans le domaine de la prévention des risques professionnels. Le Comité de suivi de la politique de l'emploi¹⁵ poursuit la coordination et le suivi des actions relatives à la politique de l'emploi et constitue des groupes de travail sur les différents aspects de la politique de l'emploi. Sa composition est tripartite (ministres, représentants des organisations du patronat et des travailleurs).

L'évolution du droit du travail sénégalais est allée, en outre, dans le sens du renforcement du droit des salariés à l'information. Ce droit est de plus en plus considéré comme un préalable à une négociation et à un dialogue effectifs et sincères. L'information du personnel et de ses représentants est ainsi renforcée par l'institution, dans les entreprises de plus de cinquante salariés, d'un bilan social venant se substituer à la déclaration annuelle de la situation de la main d'œuvre. Il permet de récapituler les principales données chiffrées de la situation de l'entreprise dans le domaine social, d'enregistrer ses réalisations et de mesurer les changements intervenus au cours de la période écoulée¹⁶. La diminution de l'asymétrie d'information entre l'employeur et les travailleurs salariés serait ainsi une porte d'entrée au dialogue sur les salaires et permet une négociation sincère et responsable en cas de projets de licenciements économiques par exemple.

Le dialogue social dans le secteur public n'est pas en reste. La loi du 15 juin 1961, plusieurs fois modifiée, portant statut général des fonctionnaires installe plusieurs structures consultatives comme le Conseil supérieur de la fonction publique dont l'avis est requis sur toutes les questions intéressant les fonctionnaires ou la fonction publique, les projets de statuts

¹⁰ En y apportant des restrictions : « La liberté de créer des associations syndicales ou professionnelles est reconnue à tous les travailleurs », « Le droit de grève est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Il ne peut en aucun cas ni porter atteinte à la liberté de travail ni mettre l'entreprise en péril ».

¹¹ Loi n° 61-34 du 13 juin 1961 portant Code du travail ; loi n° 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant nouveau Code du travail.

¹² Décret du 29 novembre 1961.

¹³ 4 représentants de l'Assemblée nationale, représentants des travailleurs et représentants des employeurs sous la présidence du ministre du travail.

¹⁴ Arrêté n° 5695 PM/MTE du 20 juin 1995 portant création d'un Comité de suivi de la politique de l'emploi et fixant ses attributions et règles de fonctionnement ; arrêté ministériel n° 7070 MFPT/DE du 5 juillet 2000 portant création d'un Comité de coordination et de suivi de la Convention Nationale Etat/employeurs privés pour la promotion de l'emploi des jeunes.

¹⁵ Créé par l'arrêté ministériel PM/MTE n° 5695 du 20 juin 1995.

¹⁶ Article L. 220 Code du travail.

particuliers... il n'en demeure pas moins que le constat est plus la limitation contemporaine du droit syndical et du droit de grève dans la fonction publique, entravant ainsi un dialogue social constructif.

B - Le dialogue social saisi par une Charte nationale

Le dialogue social au Sénégal présente cette particularité d'être impulsée et structurée aussi par le biais d'un instrument négocié, la Charte nationale sur le dialogue social du 22 novembre 2002¹⁷. Paradoxalement, cette charte est l'aboutissement d'une initiative du patronat et dont la négociation a pris près de vingt ans¹⁸. Les objectifs de la charte sont clairs : redynamiser et restructurer le dialogue social, renforcer les mécanismes de ce dialogue afin qu'il soit présent au niveau de l'entreprise, de la branche d'activité et au niveau national avec un cadre tantôt bipartite tantôt tripartite.

La Charte nationale sur le dialogue social inaugure une nouvelle impulsion. Elle entreprend une institutionnalisation du dialogue social en démultipliant ses points d'ancrage. Elle développe en outre une approche inclusive de l'informel¹⁹ et s'applique pour les secteurs public, parapublic et privé. Son contenu est original à plusieurs points de vue. D'abord, elle présente une synthèse des causes d'ineffectivité du droit du travail au Sénégal. elle va plus loin en tentant un renforcement des obligations des employeurs²⁰ tenus désormais de promouvoir le partage de l'information économique, financière et sociale, négocier à des périodes préalablement définies les salaires effectifs, la durée effective du travail, l'aménagement du temps de travail et les classifications professionnelles, s'engager à ne pas prendre des décisions mettant en péril la stabilité de l'emploi. Des engagements spécifiques y sont pris par l'Etat pour remédier à des insuffisances antérieurement notées et relatives par exemple aux restrictions du droit de grève dans le secteur public²¹. Les attentes des employeurs trouvent solution dans la lettre de la Charte à travers l'engagement des travailleurs au respect de la liberté du travail ainsi que la sauvegarde de l'outil de travail, le respect des procédures de déclenchement de la grève, l'exclusion de la violence et des voies de fait...²². Dans un cadre plus général, la Charte instaure ce qui pourrait ressembler à un « Code de conduite du dialogue social » en obligeant les signataires à réaffirmer leur engagement pour le respect des valeurs de référence comme la qualité du travail, le sens du rendement et de la productivité, l'éthique et la justice sociale, le respect mutuel...

La Charte nationale sur le dialogue social installe par ailleurs de nouveaux organes : le Comité national du dialogue social (CNDS) est chargé de promouvoir la prévention des conflits par la négociation préventive, veiller à la mise en œuvre des procédures de négociation collective, de conciliation, de médiation et d'arbitrage²³. Le Comité paritaire

¹⁷ En application des conclusions d'un Forum national tripartite sur le dialogue social (23 et 24 février 2001). La Charte a été signée par l'Etat du Sénégal, 14 centrales syndicales de travailleurs et 7 organisations syndicales d'employeurs, ce qui manifeste son rayonnement.

¹⁸ La Charte est le fruit d'un long processus ayant débuté par l'organisation d'une réunion tripartite nationale le 23 octobre 1997 avec l'appui du BIT dans le cadre de son programme de Promotion du Dialogue social en Afrique Francophone (PRODIAF).

¹⁹ Des syndicats de travailleurs et d'employeurs du secteur informel l'ont signé : UNACOIS (Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal) ; MDES (Mouvement des Entreprises du Sénégal)...

²⁰ Article 7 de la Charte.

²¹ Article 8 de la Charte.

²² Article 4 de la Charte.

²³ Sur le contenu et l'historique de ces notions : A. Cissé Niang, « A propos du dialogue social », *op. cit.*

bipartite de dialogue social au niveau de la branche a comme mission de coordonner, d'impulser, d'observer les structures de dialogue social existantes dans les entreprises. Enfin, le Comité de dialogue social dans l'entreprise perpétue, au niveau local, le dialogue social impulsé dans les branches d'activité. De l'avis du vice-président du Comité National du Dialogue Social, « *le comité d'entreprise dresse chaque année un rapport sur l'état du dialogue social et de la paix sociale à transmettre au comité de branche. Ce dernier en fait de même à l'endroit du Comité national du dialogue Social qui assure la centralisation des informations sectorielles devant lui permettre de piloter le dialogue social dans son intégralité* »²⁴. L'évolution récente du Conseil national du dialogue social en Haut Conseil du Dialogue Social met déjà un terme à l'action de la première institution qui commençait pourtant à prendre ses marques dans un environnement complexe de relations professionnelles²⁵. La composition très politisée du Haut Conseil du Dialogue Social fonde déjà des réserves quant à ses aptitudes à réguler le dialogue social²⁶.

L'ancrage du dialogue social au Sénégal est une réalité. En partant des divers niveaux professionnels, l'effectivité de ce dialogue social connaît pourtant des fortunes diverses. La concertation et le dialogue semblent plus que jamais redynamisés au niveau national et interprofessionnel. La négociation d'un accord interprofessionnel national sur la retraite à soixante ans dans le secteur privé en atteste²⁷ comme, précédemment, celle de la Convention collective nationale et interprofessionnelle du 27 mai 1982²⁸. L'inclusion des centrales syndicales de travailleurs et d'employeurs dans la négociation et la mise en œuvre des différends plans de développement économique en atteste aussi²⁹. La négociation récente du Pacte de stabilité sociale et d'émergence économique montre le dynamisme de la concertation et de la négociation au niveau nationale même si certains engagements contractés par la partie salariée, et relative au droit de grève, suscite la réserve³⁰. Le dynamisme du dialogue social au niveau interprofessionnel dévoile en même temps les nouvelles figures de ce dialogue. Ce dialogue se dilue de plus en plus dans une négociation et une concertation de nature politique qui déborde les frontières traditionnelles du droit social³¹. Les représentants des travailleurs et

²⁴ C. Faye, La médiation sociale, *Revue Dialogue social*, n° 3, 2010, p. 27.

²⁵ Le Haut Conseil du Dialogue social a été institué par le biais du décret 2013-1225 du 4 décembre 2013 consécutif à la mise en place du nouveau gouvernement même si le décret fixant sa composition interviendra beaucoup plus tard.

²⁶ Même si les propos du Ministre de la fonction publique, du dialogue social et des organisations professionnelles tentent de donner une image positive de cet nouvel organe : « *Dans ce haut conseil du dialogue social, la base sera tripartite mais on verra, en fonction des enjeux qui se posent dans le cadre du milieu du travail, comment associer par exemple la société civile, les autres organismes de médiation voire les institutions qui interviennent dans le domaine de la médiation comme le médiateur de la république* » (Cf. Interview in *Revue Dialogue social*, n° 10, 2010, p. 21).

²⁷ M. B. Niang, Commentaires sur l'accord interprofessionnel national sur la retraite à 60 ans dans le secteur privé, *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2012/2, p. 152.

²⁸ Venue combler les difficultés des conventions collectives de branches d'activité à s'adapter aux mutations du monde du travail.

²⁹ Dès 2001 avec l'inclusion des syndicats de travailleurs et d'employeurs dans la négociation du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de la première génération (2003-2005) et celui de la seconde génération (2006-2008). Entre autres, le Protocole d'Accord des négociations tripartites de 2004 a montré un consensus sur la baisse des salaires, la baisse des denrées et services de première nécessité, la retraite à 60 ans dans le secteur privé, le renforcement de la mobilité urbaine, le réexamen de la réglementation du travail journalier et saisonnier.

³⁰ L'article 10-3° du Pacte cite parmi les engagements communs des parties signataires le respect d'une trêve de 3 ans encore que cet engagement n'est pas spécifiquement repris dans la section relatives aux obligations spécifiques des centrales syndicales de travailleurs.

³¹ Selon un auteur, « *dans le domaine qui nous intéresse, la participation est communément désignée comme le processus par lequel les acteurs et les bénéficiaires influencent et participent aux initiatives de développement, c'est-à-dire au contrôle de la définition des priorités, à l'élaboration des politiques, à l'allocation des*

des employeurs y sont par ailleurs intégrés dans une catégorie plus vaste, la société civile³². Le contenu de ces instruments illustre un consensus sur l'état actuel du droit du travail, permet une cristallisation des attentes des parties, des positionnements idéologiques des uns et des autres sur la question de l'emploi, le travail, la productivité même si un voile persiste encore sur le degré de contrainte qui caractérise ce type d'instrument. Le nouvel objectif semble être de trouver un équilibre entre les impératifs de compétitivité des entreprises et la protection des intérêts des travailleurs.

La réalité du dialogue au niveau national et interprofessionnel a permis une restructuration de l'environnement syndical sénégalais. La nécessité de résoudre la question préalable de la représentativité des centrales syndicales a conduit à des réformes du dispositif normatif et à des élections de représentativité. Le dialogue social au niveau national enregistre des réussites alors que celui de la branche d'activité s'essouffle³³. La renégociation des instruments conventionnels des diverses branches d'activité, qui date de la période suivant les indépendances, tarde à être effective. Le dialogue social au niveau des entreprises est tributaire des caprices et intérêts de chaque employeur encore qu'une évaluation générale reste difficile à réaliser.

II – PERSPECTIVES ET RESTRUCTURATION DU DIALOGUE SOCIAL

Le dialogue social, catégorie émergente du droit social, connaît un certain ancrage dans l'environnement sénégalais. Ce dialogue est pourtant loin d'avoir répondu à toutes les attentes du monde des relations professionnelles. Tantôt déficitaire tantôt inefficace, il mérite une restructuration dans laquelle le droit a un rôle à jouer (B) car, *in fine*, c'est le droit qui a beaucoup contribué à affaiblir son effectivité (A).

A - Une effectivité affaiblie par le droit

Les normes étatiques ont fini d'installer une somme d'organes sans les doter des moyens aptes à leur permettre d'accomplir leur mission. Il s'agit précisément des moyens financiers et matériels³⁴. A titre d'exemple, le Comité consultatif national du travail et de la sécurité sociale, outil majeur de concertation au niveau interprofessionnel, est plongé dans une certaine léthargie, ne siégeant que de manière épisodique. Pendant très longtemps, son fonctionnement a été entravé par les insuffisances de la réglementation sur la représentativité des centrales syndicales de travailleurs devant y siéger. Cette réglementation prévoyait une sélection par voie d'enquête de représentativité et les dernières enquêtes réalisées par

ressources, à l'accès aux biens et aux services publics (...) » (M. Doumbouya, « Le dialogue social dans le document stratégique de réduction de la pauvreté », revue du CNDS, 2005, p. 66). Toujours selon cet auteur : « dès lors, un nouveau système de dialogue politique prenait forme puisque chacun des secteurs en toute liberté, argumentait son point de vue, se comportait en partenaire reconnu et se considérait comme un maillon de la chaîne ».

³² Le pôle des syndicats rejoint celui des ONG, le pôle des femmes, des communautés religieuses.... L'article 15 du Pacte National de stabilité sociale et d'émergence économique confie à la société civile le « rôle de veille et d'alerte de la mise en œuvre du Pacte ».

³³ De l'avis même du ministre de la Fonction publique, du Dialogue social et des organisations professionnelles : « nous restons conscients que le dialogue social au niveau des secteurs d'activité n'a pas été bien développé. Je crois que c'est un objectif que nous avons dans le court terme » (Cf. Interview dans revue *Dialogue social*, n° 10, 2013, p. 21). L'objectif de redynamisation de la négociation de branche fait d'ailleurs partie des engagements pris par les signataires du Pacte national de stabilité sociale et d'émergence économique.

³⁴ A. Dioh, M. Cissé, *Le dialogue social au Sénégal (Etude nationale)*, BIT-PRODIAF, 2004, p. 36.

l'autorité administratives en 1998, au-delà d'avoir être critiquées pour leur irrégularité, ont été utilisées par l'autorité étatique bien au-delà de la période de référence. Il n'est donc pas étonnant qu'un auteur note que pendant de très longues années, une seule centrale syndicale, affiliée au parti socialiste, ait été reconnue représentative³⁵.

La même question de représentativité se posait aussi en ce qui concerne les représentants des travailleurs au sein du Conseil économique, social et environnemental, des Institutions de prévoyance sociale (IPRES et Caisse sécurité sociale) ou lors des négociations ponctuelles avec le patronat et le gouvernement. Ces insuffisances ont provoqué une évolution du droit. La loi 2000-23, et son arrêté d'application³⁶, en modifiant les articles L. 24 et L.25 du Code du travail et en ajoutant un article L.85 bis à ce même code, institue les élections au niveau national comme unique mode de mesure de la représentativité des confédérations syndicales de travailleurs³⁷. La tenue des élections de représentativité en avril 2011 a contribué largement à dégager des pourcentages de représentativité pour les confédérations en cause encore que le dispositif réformé avait omis de déterminer le seuil de représentativité³⁸. La difficulté semble résolue au niveau national et pour les confédérations de travailleurs alors que la même revendication commence à émerger du côté des syndicats d'employeurs. Une certaine frange du patronat critique l'ordre de représentativité établie par l'autorité publique sur la base d'enquêtes et de statistiques. Entre autres, les nouvelles centrales syndicales d'employeurs préconisent aussi bien la prise en compte de critères quantitatifs (nombre d'entreprises adhérentes, chiffre d'affaires, personnel occupé, masse salariale...) que de critères qualitatifs (expérience, indépendance, composition et origine du capital...) ³⁹.

Ce préalable de l'identification des acteurs se pose en termes identiques au niveau des branches d'activités tant la technique, encore actuelle, de sélection des syndicats de branche représentatifs par voie administrative, est critiquée. Les critères quantitatifs et qualitatifs, instaurés par le Code du travail, laissent une marge d'appréciation importante à l'autorité administrative eu égard d'abord au fait qu'ils sont listés sans hiérarchie et, ensuite, leur évaluation appelle une certaine discrétion de cette autorité⁴⁰. En attendant une réforme globale du régime juridique de la représentativité syndicale au Sénégal, qui installera les élections comme mode unique de sélection dans tous les niveaux professionnels, il est possible de constater que la remise en cause permanente de la légitimité des acteurs à chaque niveau de négociation et de concertation finit par entacher la sincérité et la portée du dialogue social⁴¹. L'importance de la représentativité des syndicats, y compris celle des confédérations, est

³⁵ *Ibidem*, p. 34.

³⁶ Arrêté n° 2791/MFPTEOP/DTSS du 22 mars 2010 qui fixe les règles d'organisation des élections générales de représentativité des centrales syndicales de travailleurs.

³⁷ M. K. Diallo, « Le cadre juridique de détermination de la représentativité des organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs au Sénégal », in revue *Dialogue social*, 2013 n° 10, p. 10.

³⁸ Le quotient électoral a été, par la suite, fixé comme seuil de représentativité par l'autorité administrative. Les élections ont par ailleurs enregistré un faible taux de participation. 9 des 18 centrales syndicales ayant participé aux élections ont obtenu chacune moins de 1% des suffrages alors que les 4 premières centrales totalisent 86% des suffrages. Sur l'ensemble de la question : revue *Dialogue social*, « Renforcer la dialogue social au Sénégal à travers la représentativité syndicale », 2013 n° 10, p. 6.

³⁹ Cf. Interview Mansour Cama, Président de la Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES), in revue *Dialogue social*, 2013 n° 10, p. 28.

⁴⁰ L'article L. 85 cite sans ordre précis : les effectifs et les résultats des élections des délégués du personnel, l'indépendance, les cotisations, l'expérience du syndicat, l'étendue et la nature de son activité.

⁴¹ Cette réforme devra installer un mode de scrutin clair permettant de déterminer un seuil de représentativité raisonnable et d'avoir un fichier électoral unique, fiable et sécurisé, l'inclusion de tous les travailleur dans le fichier, d'élargir les délais d'inscription et de recours (M. K. Diallo, Le cadre juridique de détermination de la représentativité des organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs au Sénégal, *op. cit.*).

pourtant rapidement relativisée par la promptitude de l'Etat à négocier, à l'occasion, avec toutes les organisations syndicales⁴², représentatives ou non, sans exclure même celles à qui le ministère de l'intérieur a refusé le récépissé.

Le dialogue social au Sénégal est aussi organisé par une charte et cette particularité suscite l'intérêt de l'analyste. La dénomination « Charte » recèle en elle-même une ambiguïté sur la portée des engagements qui y sont énoncés. S'agissant d'une catégorie émergente, au Sénégal comme ailleurs, il est possible de se demander si l'Etat n'aurait pas dû prendre ses responsabilités en intervenant par voie législative ou réglementaire. Le dialogue social recèle une part de régulation et nécessite donc un instrument de source étatique. L'aspect conventionnel de la charte risque de rejaillir d'abord sur son champ d'application. La question de son applicabilité dans les entreprises relevant de centrales syndicales n'ayant pas signé la charte se pose. Le dialogue social connaîtrait ainsi des fortunes diverses selon le secteur ou l'entreprise dont s'agit. Les dispositions qui organisent les modalités de dénonciation de la Charte par ses signataires illustrent une certaine précarité du dispositif de dialogue qu'elle installe et, par-là, exclut le dialogue social de la catégorie du strict minimum interprofessionnel garanti.

Le contenu de la Charte nationale du dialogue social suscite la perplexité. Son contenu s'apparente un celui d'un Code du travail ou plutôt d'une reprise des dispositions de ce code. Le dialogue social n'est pas l'équivalent du droit du travail et il est étonnant que la Charte évoque plusieurs questions sans rapport avec le dialogue social à moins de penser que cette démarche tend à rappeler à l'informel ses obligations⁴³. La Charte soumet en outre les employeurs à un certain nombre d'obligations afférentes à l'information économique et financière à destination des travailleurs. Les dispositions y relatives ne prennent pas cependant en compte la taille des entreprises en question ce qui montre un défaut de paramétrage des instruments du dialogue social avec la physionomie des entreprises. La composition des Comités de dialogue social dans les branches d'activité et dans les entreprises est évoquée sans précision. La Charte ne désigne pas les représentants des travailleurs et des employeurs devant y siéger à moins de penser que, pour la branche d'activité, il s'agit des personnes appelées à siéger dans la Commission mixte paritaire pour la négociation d'une convention collective de branche et, pour l'entreprise, des délégués du personnel. De telles imprécisions expliquent, en partie, les difficultés à installer les comités de branche et d'entreprise. La multiplication des organes du dialogue pose problème. En cas de conflits collectifs, l'intervention combinée de l'administration du travail, des délégués du personnel, des représentants syndicaux et des nouveaux organes installés par la charte n'est pas sérieusement coordonnée.

B - Les réformes souhaitables du dispositif de dialogue social

L'organisation du dialogue social au Sénégal mérite des réformes à plusieurs niveaux. Les sources de la matière devraient être revisitées. Le rayonnement du dialogue social entretient un lien avec l'installation et le fonctionnement des organes et institutions devant permettre l'échange d'informations, la négociation et la médiation dans le plus grand nombre

⁴² Pacte nationale de stabilité et d'émergence signé par 15 confédérations syndicales de travailleurs dont beaucoup ont obtenu des scores inférieurs à 1% lors des dernières élections de représentativité.

⁴³ De l'avis même des partenaires sociaux réunis autour de la question de l'évaluation de la Charte nationale sur le dialogue social et le CNDS (Cf. *Revue Dialogue social*, n° 3, 2010, p. 23 : « certaines dispositions de la Charte sont soit sans objet, soit doivent être redéfinies pour apporter plus de cohérence à la Charte »).

d'entreprises. Cet objectif sera difficile à atteindre tant que la nouvelle impulsion du dialogue reste le fait d'un instrument conventionnel. L'exclusion d'un nombre important d'entreprises du champ d'application de la Charte Nationale sur le dialogue social, du fait de la non signature de certaines centrales de travailleurs ou d'employeurs, impacte l'effectivité de ce dialogue. L'Etat est ainsi appelé à prendre ses responsabilités en prenant le relais après qu'un consensus très fort se soit dégagé à travers la Charte nationale précitée. L'extension de cet instrument conventionnel ne trouvant pas de fondement textuel en droit sénégalais, la mesure attendue serait l'intervention d'une norme étatique (loi ou règlement) pour asseoir, dans toutes les entreprises du pays, les conditions minimales d'un dialogue fécond.

Le droit à l'information des travailleurs constitue sans doute l'aspect prédominant de ce qu'il est convenu d'appeler l'échange d'informations. Les dispositions du Code du travail recèlent, à ce jour, des progrès significatifs par l'obligation faite au chef d'entreprise d'établir un bilan social dans les entreprises de plus de cinquante salariés. La Charte nationale sur le dialogue social tente une généralisation de l'obligation d'information mais les dispositions y afférentes sont évasives et n'enferment l'employeur dans aucun format précis. Notre droit devrait aller dans le sens de spécifier la typologie des documents devant permettre à l'employeur de remplir cette obligation en faisant varier leur contenu en fonction de la taille des entreprises. Dans les très grandes entreprises, il ne serait pas malvenu que les représentants des travailleurs soient associés à sa production. De manière plus globale, un redimensionnement des instruments du dialogue social en fonction de la taille des entreprises devrait être mis en œuvre.

L'institutionnalisation du dialogue social s'est accompagnée d'une multiplication des organes devant mettre en œuvre ce dialogue. Ceux installés par la Charte nationale sur le dialogue social s'ajoutent à ceux anciennement prévus par les normes étatiques sans qu'un travail préalable de coordination de leurs actions respectives n'ait été mené. Il devient urgent de procéder à une délimitation des domaines de compétences de chaque acteur institutionnel d'une part, du CNDS et de l'administration du travail d'autre part. À chaque niveau de négociation, de concertation ou de médiation, les compétences se chevauchent sans une véritable hiérarchie. A défaut d'aller dans le sens d'une réduction de tels organes, la question de leur régulation appelle, encore une fois, la responsabilité de l'Etat. Cette régulation devrait d'ailleurs aller plus loin et, par l'adoption, de mesures spécifiées pour chaque niveau professionnel en fonction du degré d'effectivité ou d'ineffectivité du dialogue social qui y est constaté.

La négociation reste le nœud gordien du dialogue social. L'obligation d'information ne sert, in fine, qu'à la préparer et, la résolution des conflits comme la création de nouvelles normes, ne peuvent aboutir sans elle. Le dispositif normatif actuel, étatique comme conventionnel, n'en fait un véritable droit pour les travailleurs qu'au niveau des branches d'activités par la possibilité donnée à un syndicat majoritaire de demander la convocation d'une commission mixte paritaire en vue de la négociation d'une convention collective de branche. La prévision d'agendas de négociation par la Charte nationale est encore trop évasive et n'impose pas une véritable « séquentialisation » du dialogue qui, en définitive, est toujours laissée à la discrétion de l'employeur. Les obligations de l'employeur, de ce point de vue, sont encore trop lâches encore qu'il est possible de douter de la possibilité d'engager la responsabilité civile ou pénale de l'employeur sur le fondement de la violation d'une disposition de la Charte. L'efficacité de la négociation requiert d'ailleurs une formation des acteurs en techniques de négociation et attitudes de dialogue c'est-à-dire une capacitation à la négociation. La légitimité des acteurs à la négociation devra être considérée avec plus de

sérieux et mise en relation avec l'exigence de représentativité syndicale. A tous les niveaux, des dispositions claires et précises devront édifier les mécanismes de sélection des organes de représentation des travailleurs et employeurs en réduisant, à leur minimum, les espaces d'appréciation subjective de l'autorité administrative.

La prévention et la résolution des conflits sont appelées à être saisies par le dialogue. Une démarche cohérente dicterait de renforcer le dispositif de prévention. La prévention structurelle des conflits passe d'abord par la mise en place de systèmes d'alerte précoces et de chaînes de décisions administratives et politiques mais aussi par une lutte contre les causes profondes de l'émergence de ces conflits⁴⁴. Ceci semble impossible à réaliser sans l'installation, à tous les niveaux professionnels, de cadres permanents d'échanges. Des réformes du dispositif étatique comme conventionnel devraient aller dans le sens de l'installation de procédures de négociation dès le préavis de grève. Le constat est en effet qu'aucun mécanisme formel de négociation ou de médiation n'a été prévu durant cette période comme si l'échec de la conciliation, tentée avant le dépôt du préavis, sonnait la perte de toute chance d'une nouvelle rencontre entre les parties au conflit⁴⁵. La mise en place de canevas stabilisés de prévention des conflits collectifs devrait être étendue à l'étape de la résolution de tels conflits. L'efficacité d'un tel dispositif passera par une meilleure articulation de l'intervention des différentes institutions en fixant les limites de leur compétence. L'intervention des organes de médiation et de conciliation prévus par le Code du travail⁴⁶, celle des organes de la Charte Nationale du dialogue social (Comité national, Comité de branche et Comités d'entreprise) et celle d'autres institutions (Conseil économique, social et environnemental...) se télescopent souvent dans la pratique. La formation des acteurs en médiation de situations conflictuelles devrait être renforcée. Ce travail de capacitation devra aller dans le sens de situer le participant dans un contexte d'intervention, de comprendre la dynamique d'un conflit et de connaître les outils d'intervention pour pratiquer une médiation. L'institution de canevas de résolution des litiges n'est plausible que si partie travailleur respecte ses obligations de procédure en cas de conflit collectif (préavis...) mais la pratique montre le contraire. Le dialogue social ne peut donc prospérer sans une démarche citoyenne de chacune des parties prenantes à ce dialogue c'est-à-dire la foi que chacune aurait dans le respect de la loi. Lorsque la procédure de résolution instituée par la Charte nationale du dialogue sociale est mise en œuvre, les modes de saisine des organes de la charte restent à clarifier.

⁴⁴ M. Touré, « La problématique des crises récurrentes dans les secteurs sensibles tels que l'éducation et la santé : diagnostic et solutions de sortie de crise », *Revue du Comité National du Dialogue Social*, 1^{ère} session ordinaire, 2005, p. 40.

⁴⁵ Encore que l'article 272 du Code du travail évoque la saisine de l'autorité administrative par « la partie la plus diligente » sans vraiment spécifier cette partie dans chaque hypothèse.

⁴⁶ Article L 227 et suivants Code du travail.