



HAL
open science

Capacités d'intervention et compétences en droit du travail des ministères en charge du travail dans les Etats membres de l'UEMOA

Philippe Auvergnon, Ousmane Sidibé

► To cite this version:

Philippe Auvergnon, Ousmane Sidibé. Capacités d'intervention et compétences en droit du travail des ministères en charge du travail dans les Etats membres de l'UEMOA. [Rapport de recherche] Bureau International du Travail. 2014, 58 p. halshs-01093756

HAL Id: halshs-01093756

<https://shs.hal.science/halshs-01093756>

Submitted on 5 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**CAPACITES D'INTERVENTION
ET COMPETENCES EN DROIT DU TRAVAIL
DES MINISTERES EN CHARGE DU TRAVAIL
DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA**
Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau,
Mali, Niger, Sénégal, Togo

Philippe AUVERGNON

Ousmane SIDIBE

Bureau international du Travail

Genève

2014

CAPACITES D'INTERVENTION ET COMPETENCES EN DROIT DU TRAVAIL DES MINISTERES EN CHARGE DU TRAVAIL DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UEMOA¹

Plus de 50 ans après les Indépendances force est de constater que les pays africains sont encore confrontés à de réelles difficultés dans la préparation et l'application effective des législations et réglementations du travail. Malgré de réels efforts de formulation de politiques du travail, de rénovation des textes et d'intégration des normes internationales, l'efficacité des ministères en charge du travail reste un sujet de préoccupations. Ces derniers souffrent généralement d'une indigence de leurs budgets de fonctionnement, d'une pénurie de personnels spécialisés et, souvent, de déficiences organisationnelles.

Un tel constat est fait singulièrement dans les Etats- membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Ces pays ont en effet en commun d'avoir connu le salariat du fait de la colonisation². Hors la Guinée-Bissau, ancienne colonie portugaise, les droits du travail des Etats de l'UEMOA ont pour racine commune le code du travail des territoires d'outre-mer de 1952³. Avec l'avènement des indépendances, dans les années 1960 pour les pays francophones et en 1974 pour la Guinée-Bissau, les Etats se sont dotés de législations du travail ne s'éloignant pas au départ substantiellement du cadre juridique colonial⁴. Outre ce fond juridique commun ou voisin, l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA ont ratifié un ensemble de conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT)⁵.

Par ailleurs, même si l'UEMOA a une vocation économique, certaines des dispositions de son traité fondateur ne sont pas sans lien avec la question du droit du travail, ainsi de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux consacrée aux articles 91 à 100⁶. De plus, dans le souci d'impliquer les partenaires sociaux au processus d'intégration régionale, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernements de l'UEMOA a créé le 17

¹ Nos remerciements vont ici tout particulièrement aux directeurs généraux du travail ou aux représentants des directions générales du travail suivants : Ernest DJAGOUN AFOUDA (Bénin), Bernard KINI (Burkina-Faso), Dolourou Emmanuel SORO (Côte d'Ivoire), José INFANDA (Guinée-Bissau), Fassoum COULIBALY (Mali), Binia LIMAN (Niger), Mame Khar DIALLO SECK (Sénégal), Koku ATADI (Togo) ainsi qu'à Birane THIAM, Secrétaire permanent du CTDS de l'UEMOA

² Sidibé, O. O., Réalités africaines et enjeux pour le droit du travail africain, in Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999, pp.130-141.

³ *Ibidem*.

⁴ Cf. not. Lemesle R.: Le droit du travail en Afrique francophone, Paris, EDICEF, 1989, 287 p.

⁵ Les Etats membres de l'UEMOA ont ratifié notamment les huit conventions fondamentales du travail à l'exception de la Guinée Biseau qui en ratifié toutefois sept d'entre elles. Si la convention n° 150 n'a été ratifiée à ce jour que par quatre d'entre eux (Bénin, Burkina-Faso, Mali, Togo), tous les Etats ont ratifié la convention n° 81 sur l'inspection du travail (Cf en annexe le bilan exhaustif des ratifications par les Etats membres de l'UEMOA des conventions OIT en vigueur).

⁶ L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a été créée par le Traité signé à Dakar le 10 janvier 1994 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Le Traité est entré en vigueur le 1er août 1994, après sa ratification par les États membres. Le 2 mai 1997, la Guinée-Bissau est devenue le 8ème État membre de l'Union.

mars 2009, un organe consultatif associant partenaires sociaux, société civile et représentants gouvernementaux. Il s'agit du Conseil du Travail et du Dialogue Social (CTDS). Cet organe permet à l'UEMOA d'œuvrer notamment en matière de droit social.

La question du renforcement des capacités d'intervention des ministères en charge du travail dans les Etats de l'UEMOA, singulièrement au travers des compétences réunies en droit du travail, n'est pas nouvelle. Mais, elle se pose aujourd'hui de façon aigüe. Pour les Etats, il y a là un enjeu stratégique dès lors qu'ils souhaitent assurer, concrètement, l'effectivité des droits du travail et de la protection sociale. Il n'est en effet pas besoin de rappeler combien le contexte, notamment de libéralisation économique mais surtout d'informatisation croissante des relations de travail, constitue un véritable défi pour les services des ministères en charge du travail.

Bien qu'elle soit importante, la seule question de la formation juridique des inspecteurs et contrôleurs du travail est loin d'être la seule voie de renforcement efficace des ministères en charge du travail. En tout cas, elle doit être pensée au regard d'un état des lieux général, des possibilités d'évolution des organisations et des capacités de mobilisation des compétences en droit du travail existant au sein des services centraux et déconcentrés, c'est-à-dire globalement des administrations du travail. Il faut ici fortement rappeler que la situation générale de contraintes budgétaires n'interdit absolument pas des choix politiques en faveur du renforcement de ces dernières.

Au sens de la convention n° 150 de l'OIT, on entend par administration du travail « tous les organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes paraétatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations »⁷. On sait également que, en son article 10, la même convention internationale stipule que « Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront, selon le cas, être chargés de la préparation, de la mise en œuvre, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale du travail, ou participer à chacune de ces phases, et être, dans le cadre de l'administration publique, les instruments de la préparation et de l'application de la législation qui la concrétise ». Une réflexion comparative sur les capacités d'intervention des ministères en charge du travail et leurs compétences en droit du travail ne peut que se référer à ce cadre normatif international. Il faut toutefois souligner qu'elle conduit à se focaliser essentiellement sur les questions de travail, en n'oubliant évidemment pas les liens existant avec les questions d'emploi et de formation professionnelle. Par ailleurs, le cadre normatif de référence est nécessairement complété au plan international notamment par la convention n° 81 sur l'inspection du travail qui en fixant les missions principales des agents d'inspection du travail induit la réunion de compétences précises singulièrement en droit du travail⁸.

⁷Cf. article 1^{er} de la convention n° 150 de l'OIT sur l'administration du travail adoptée en 1978 (Cf. not. Auvergnon Ph., Laviolette S., Oumarou M., Fonctions et limites des administrations du travail en Afrique subsaharienne à la lumière de la convention OIT n° 150, Revue internationale du Travail, Genève, vol. 150, n°1/2011, p. 89-107.

⁸ Cf. not.C .I.T., Inspection du travail, Rapport 95^e session de la Conférence internationale du Travail, BIT Genève 2006, 171 p.

La présente étude entend constituer une première approche comparative de l'état des capacités d'intervention des ministères en charge du travail, de leurs compétences en matière de droit travail, des possibles évolutions favorisant une effectivité réelle d'un socle de droits du travail et de la protection sociale dans les Etats membres de l'UEMOA. Il s'agit d'abord d'établir un diagnostic concernant les types, niveaux et lieux de disponibilité de compétences. Il s'agit par ailleurs d'identifier les besoins et actions prioritaires pour assurer une meilleure efficacité des services du travail. Il s'agit enfin de dégager des pistes de renforcement et des recommandations pour leur mise en œuvre.

Pour mener à bien cette étude, après une phase préliminaire de documentation et d'entretiens au siège du Bureau international du Travail à Genève, un questionnaire d'enquête a été élaboré. Celui-ci a été adressé à des responsables des ministères en charge du travail des huit Etats concernés ainsi qu'au Président et au Secrétaire permanent du Conseil du travail et du Dialogue social de l'UEMOA. Sur la base des réponses reçues, un séminaire a réuni à Bamako des représentants des ministères du travail des différents pays et du Conseil du travail et du Dialogue social de l'UEMOA. Ultérieurement, l'enquête a donné lieu à des questionnements complémentaires pays par pays.

Le présent rapport aborde les « questions premières » que constituent la place et la visibilité du « travail » dans l'organisation gouvernementale ainsi que le statut et la formation des agents relevant des ministères du travail (1). Il dresse ensuite un état des lieux des compétences disponibles dans les services centraux et déconcentrés du travail (2). Il propose enfin des pistes de renforcement (3), avant de dégager en conclusion les axes et cadres prioritaires d'évolutions (4).

1. LES QUESTIONS PREMIERES

- La place et la visibilité du travail dans l'organisation gouvernementale (1.1.)
- Le statut et la formation des agents relevant des ministères du travail (1.2.)

1.1 La place et la visibilité du travail dans l'organisation gouvernementale

L'importance toute relative reconnue à ce jour à la question sociale dans les pays membres de l'UEMOA se lit peut-être d'abord et avant tout à travers la faiblesse de la place et de la visibilité du « travail » au sein de l'organisation gouvernementale. L'absence d'une doctrine claire concernant la manière dont il faut traiter ce champ particulier de compétence dans l'architecture gouvernementale a pour première conséquence une instabilité chronique dans le rattachement des services de l'Administration du travail, ballottés entre divers départements ministériels au gré des remaniements gouvernementaux fréquents dans les pays africains concernés. Ainsi, les services du travail au sens large (travail, emploi, sécurité et protection sociale) sont rarement regroupés au sein d'un même département ministériel. Si le « travail », entendu dans un sens plus restreint, est le plus souvent associé à la « fonction publique », en revanche, « l'emploi » est bien souvent regroupé avec la « formation professionnelle » ou la « jeunesse », et la « sécurité sociale » est associée au « développement social », à « la santé », ou aux « questions humanitaires ». Il arrive également que la

« fonction publique » soit regroupée avec la « Réforme de l'Etat », dans une vision plus managériale. Si les organisations syndicales ont parfois manifesté des réserves quant au fait de dissocier le « travail » de la « protection sociale » (ex. Mali), on ne peut pas dire que cette question soit véritablement un sujet important de débats entre les autorités politiques et les partenaires sociaux.

Or, cette véritable instabilité organisationnelle du secteur du « travail », est marquée par une tendance générale plus à l'éclatement qu'au regroupement. Ceci a des conséquences négatives sur les capacités d'intervention des services du travail. En premier lieu, les changements fréquents d'architecture ministérielle et de rattachement des services empêchent une prise en charge et un traitement efficace des problèmes, notamment les possibilités de conduire de véritables politiques publiques globales, alors même qu'existe une grande transversalité des champs et des questions (travail, emploi, formation professionnelle, sécurité sociale, secteur public /secteur privé). En second lieu, l'éclatement du domaine du travail entre plusieurs ministères entraîne automatiquement un affaiblissement de chacun au sein du gouvernement.

Ce n'est peut-être pas un hasard si, de manière générale, les ministères chargés du travail soient classés en milieu du tableau dans l'ordre protocolaire. Ceci révèle symboliquement l'importance très relative que les plus hautes autorités leur accordent. Actuellement, en dehors de la Guinée Bissau, où le ministre du Travail (ministre d'Etat), vient en 2^{ème} position dans la hiérarchie protocolaire, et de la Côte d'Ivoire où le titulaire est en 5^{ème} position sur la liste des 30 membres du Gouvernement, lui aussi avec un titre de ministre d'Etat, dans les autres pays, les ministres chargés du travail se situent, au mieux, en milieu de tableau. Ainsi, le ministre en charge du travail occupe le 14^{ème} rang protocolaire au Mali, le 13^{ème} rang sur 27 au Bénin, le 18^{ème} rang sur 32 au Burkina Faso, la 22^{ème} place sur 26 au Togo, la 28^{ème} place sur 36 au Niger, la 27^{ème} sur 32 au Sénégal.

Cette « secondarisation », pour ne pas dire marginalisation, des ministères en charge du travail dans l'ordre des préséances a pour terrible écho la faiblesse des budgets alloués à ces derniers ; les deux constats semblent clairement exprimer la faible priorité accordée, en fait, de façon quasi générale, aux problèmes du travail et plus généralement aux questions sociales. On doit en tout cas relever que la part du budget national allouée au ministère en charge du travail s'est élevée en 2014, à titre indicatif à 0,11% au Mali, à 0,22% au Togo, à 0,54% au Burkina Faso, à 0,58% au Bénin, ou encore à 0,66% au Niger⁹. Certes de tels pourcentages sont à manier avec précaution dans la mesure où il n'est pas toujours certain qu'ils intègrent ou non les budgets d'organismes rattachés ou sous tutelle (cas du Togo). Par ailleurs, comme dit précédemment, le périmètre de compétences des ministères en question varie d'un remaniement gouvernemental à l'autre, d'un pays à l'autre, intégrant ou non des domaines tels que l'emploi ou la sécurité sociale.

Pareille faiblesse budgétaire au regard des dotations d'autres départements ministériels est significative, répétons-le, de la marginalité du travail dans les priorités des dirigeants des pays de l'UEMOA. Ceci conduit évidemment à s'inquiéter et à appeler en contrepoint au renforcement des capacités des ministères et administrations en charge du travail, peut-être

⁹ Les pourcentages indiqués ont été fournis aux auteurs de l'étude par les directions générales du travail des Etats cités. Dans le cas de la Côte d'Ivoire le ministère de l'emploi, des affaires sociales et de la formation professionnelle serait d'environ 1,63% du budget national. On a là un exemple de grandes incertitudes quant à la part effectivement affecté aux services du travail.

aussi à conditionner les soutiens et appuis extérieurs à la traduction concrète d'une prise de conscience nationale et sous régionale.

Face à une telle situation, le recours à des partenariats extérieurs pourrait être regardé comme le moyen de pallier la faiblesse des financements nationaux. De fait, en dehors du BIT, peu ou pas de bailleurs de fonds paraissent contribuer, de près ou de loin, au soutien des activités traditionnelles des services et administrations du travail. En revanche, lorsque « l'emploi » est dissocié structurellement du « travail », il arrive assez souvent qu'une pluralité de bailleurs de fonds vienne en appui.

On observera que le faible intérêt porté par les partenaires extérieurs au domaine du travail, en dehors du BIT, n'est pas totalement étranger à la faiblesse des budgets nationaux des ministères compétents ; on sait en effet que c'est par le mécanisme des conditionnalités liées à l'aide au développement que les secteurs sociaux (éducation, santé) et, de plus en plus, la justice, ont vu leurs budgets croître. Pourtant, il y a matière à développer un véritable plaidoyer en faveur des ministères en charge du travail, dès lors que contrairement à une idée reçue la contribution des services centraux ou déconcentrés du travail à la productivité des économies africaines est essentielle. En effet, par leurs actions quotidiennes ils participent à l'apaisement du climat social au niveau des entreprises, facilitant notamment les négociations sociales, la prévention et la résolution des conflits du travail. Dans le même ordre d'idées, leur action de conseil et d'information auprès des travailleurs et des employeurs apparaît déterminante pour l'existence et le maintien d'un bon climat social. Au total, on peut affirmer que les services du travail sont les catalyseurs du dialogue social et participent largement au maintien d'un climat favorable aux investissements et au développement économique. Cette fonction doit être reconnue et confortée par un relèvement significatif des dotations budgétaires de fonctionnement.

Recommandation 1 : S'engager nationalement à doter les ministères en charge du travail au regard de l'apport de leurs agents aux régulations économiques, sociales et politiques. Contribuer au niveau international financièrement aux seuls projets de ministère en charge du travail dont le budget de fonctionnement témoigne d'un effort national.

Enfin, l'éclatement du « travail » entre plusieurs ministères et la variation de ces rattachements, entraîne une dispersion des personnels et des compétences défavorables en termes de capacités de réaction et d'efficacité de l'action. Mais elle semble également conduire en pratique dans les différents pays de l'UEMOA à une migration d'agents expérimentés et dynamiques du ministère en charge du travail vers des ministères ou structures chargés de l'emploi et de la sécurité sociale offrant de meilleures conditions de travail et de rémunération. Or, la qualité professionnelle des agents des services du travail est au cœur de la question du renforcement des capacités des ministères en charge du travail.

Recommandation 2 : Veiller à valoriser et rendre attractive les conditions d'emploi et de travail au sein des ministères en charge du travail afin de limiter la fuite des fonctionnaires expérimentés et dynamiques.

1.2. Le statut et la formation des agents relevant des ministères du travail

- Le statut des agents (1.2.1.)
- La formation des agents (1.2.2.)

1.2.1. Le statut des agents

Dans tous les pays de l'UEMOA, les intervenants des ministères en charge du travail sont majoritairement des fonctionnaires, le plus souvent de catégories A ou B, c'est-à-dire principalement des inspecteurs et contrôleurs du travail. Cette dernière catégorie est exceptionnellement méconnue (Guinée-Bissau). Quelques pays disposent de catégories intermédiaires ou particulières telles que « inspecteurs-adjoints » ou « contrôleurs-adjoints » du travail, « inspecteurs de la promotion humaine » ou « directeurs administratifs » (Niger), ou encore « attachés du travail et des affaires sociales » (Côte d'Ivoire) ou « administrateurs des services et emplois publics » (Benin).

S'il est vrai que dans certains pays (ex. Mali), au niveau des cabinets ministériels, on retrouve du personnel non fonctionnaire (chef de cabinet et chargés de missions au demeurant tous de formation supérieure), dans l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA, à l'exception de la Guinée-Bissau, les emplois de contractuels sont quasi exclusivement réservés aux fonctions d'appui : chauffeur, planton, coursier, standardiste, gardien, aide archiviste, aide documentaliste, ... En d'autres termes, les mécanismes légaux de recrutement des fonctionnaires mis en œuvre constituent une garantie pour préserver la qualité professionnelle du personnel des Administrations du travail. Ils demeurent une base essentielle pour tout ce qui pourrait être entrepris dans le cadre du renforcement des capacités des ministères du travail.

En revanche, on doit relever la faible disponibilité de certains corps techniques au sein des services du travail. Dans la plupart des pays, les fonctionnaires des ministères du travail relèvent majoritairement des corps d'administrateurs, d'inspecteurs ou de contrôleurs du travail. On y trouve marginalement des cadres relevant d'autres corps, ainsi des « administrateurs civils » et « inspecteurs des finances ». Seuls quelques pays sont véritablement dotés d'agents techniques spécialisés tels que des « informaticiens », « statisticiens », « médecin-inspecteur du travail » (Côte d'Ivoire, Sénégal), ou encore de « techniciens supérieurs de la planification », « technicien supérieur de la statistique », « ingénieurs planificateurs », « analystes programmeurs » (Benin), sociologues, psychologues de travail, médecins de travail, « communicateurs », (Togo). Alors même que l'existence de personnels ayant des compétences techniques pointues est d'évidence une condition *sine qua non* d'efficacité des services du travail, certains pays apparaissent ici singulièrement en déficit (ex. Burkina-Faso, Guinée-Bissau, Mali).

Recommandation 3 : Discuter entre Etats de l'UEMOA des corps techniques nécessaires et des spécialisations prioritaires afin d'assurer un minimum de convergences des politiques, d'échanges des pratiques et de mutualisation des formations.

1.2.2. La formation des agents

Une formation initiale à bonifier

La formation initiale des agents des ministères du travail est assurée, dans la très grande majorité des cas, au sein d'écoles nationales ou, au niveau régional, *via* le CRADAT, dans des conditions et avec des résultats qui sont généralement considérés par les représentants des directions générales des ministères en charge du travail comme satisfaisants.

Concrètement, dans la plupart des pays de l'UEMOA, les administrateurs du travail et les inspecteurs du travail sont le plus souvent issus des Ecoles Nationales d'Administration et/ou de la Magistrature (ENA-M). Le niveau de formation pour être recruté inspecteurs du travail va de Bac +3 (ex. Bénin, Guinée-Bissau) à Bac+ 4 (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal), voir Bac+5 (Niger).

Le contenu de la formation permettant d'atteindre le niveau requis varie toutefois fortement d'un pays à l'autre. Il n'inclut pas parfois nécessairement un minimum d'initiation au droit du travail (ex. Guinée-Bissau). Ailleurs, il peut correspondre à des licences ou maîtrise en droit ou en économie. En tout cas lorsque le niveau requis est atteint via un cycle de formation spécialisée dans une ENAM (ex. Bénin) ou si, après recrutement, un cycle de formation spécialisée est prévu dans une ENA(M), la formation acquise comprend du droit du travail. Ces cycles de formation des inspecteurs du travail sont d'une durée de deux à trois ans. A titre d'illustration d'une formation spécialisante, au Burkina Faso, les inspecteurs du travail sont formés durant trois ans à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature. Les deux premières années sont consacrées à la formation théorique et la troisième année aux recherches sur le terrain et à la soutenance, dans un domaine précis du droit du travail, de celui de la protection sociale ou encore du dialogue social.

A défaut d'uniformisation des programmes, aussi difficile que peu pertinente au regard des caractéristiques nationales, on pourrait utilement réfléchir à des tronc communs permettant la montée en capacités et efficacité de l'intervention des agents des ministères en charge du travail¹⁰.

Recommandation 4 : Réfléchir entre pays de l'UEMOA au temps et contenu minimal de formation initiale requis pour le recrutement en tant qu'inspecteur du travail ainsi qu'à la possibilité d'initier une certaine harmonisation des formations postérieures au recrutement.

Pour les contrôleurs du travail, on peut observer une relative similarité des solutions retenues par les différents Etats. Le niveau d'étude acquis à l'issue y compris d'une formation spécifique au sein d'une ENA ou d'une école spécialisée, pas toujours systématique, correspond à BEPC +4 ou Bac+1 (ex. Mali, Niger) ou bien à BAC + 2 (ex. Bénin, Burkina-Faso, Sénégal). Outre la question des niveaux et contenus minimaux de formation nécessaires pour être recrutés comme contrôleurs du travail, on doit s'interroger sur la qualité de la formation donnée (ou non) aux contrôleurs immédiatement après leur recrutement. On peut

¹⁰ Une initiative relative précisément au parcours de formation initiale des inspecteurs du travail a donné lieu à un atelier les 6 et 8 octobre 2013 organisé par le Centre de formation de l'OIT à Turin (*Cf. infra*)

légitimement se poser des questions sur ce point dans certains pays (ex. Mali). La formation des contrôleurs du travail recrutés s'y fait alors en dehors de l'ENA. Compte tenu de la crise des systèmes éducatifs, la sélection et l'encadrement particulier des ENA(M) est en réalité une garantie de qualité. Il conviendrait certainement que toutes les formations des agents des ministères en charge du travail, quelle que soit leur catégorie, soit assurée dans le cadre des ENA(M), comme c'est déjà le cas dans une bonne part des Etats membres de l'UEMOA.

Dans ce tableau général, il faut surtout souligner la variable importante constituée par la place du droit du travail dans les programmes de formation initiale. A titre indicatif, au Burkina-Faso, la première année de formation à l'ENA donne un aperçu général en droit du travail, à travers un module de soixante heures en droit du travail et d'une dizaine de modules de base en droit du travail au cours de la deuxième année, dite de spécialisation. Ces modules traitent du contrat de travail, du salaire, des conditions générales de travail, des relations professionnelles, du syndicalisme, de l'éducation ouvrière, de la sécurité et de la santé au travail, de la sécurité sociale, de la médecine du travail, de la procédure judiciaire en matière sociale, mais aussi de la déontologie et de la pratique de l'inspection du travail.

Il ressort de l'enquête réalisée auprès des services du travail dans le cadre de la présente étude qu'il arrive que la formation initiale des corps destinés aux services du travail ne prévoient pas une formation systématique en droit du travail (ex Guinée-Bissau, Togo). Il s'agit certainement là d'un grave déficit qu'il convient de corriger, ce qui confirme l'intérêt d'une réflexion et de l'impulsion d'une dynamique concernant ces formations au niveau de l'UEMOA.

Recommandation 5 : Discuter d'une harmonisation au niveau de l'UEMOA des prescriptions concernant la formation initiale avant recrutement mais aussi des spécialisations reçues avant ou après recrutement ainsi que des types d'écoles les assurant, quelle que soit la catégorie du fonctionnaire.

Quant à la formation des médecins-inspecteurs du travail, elle apparaît officiellement comme des plus classiques, le niveau exigé dans tous les pays étant celui d'un Certificat d'Etudes Spécialisées (CES) en médecine du Travail, après l'obtention d'un doctorat d'Etat en médecine. Toutefois, il faut observer que peu de pays paraissent disposer effectivement d'un véritable corps de médecins-inspecteurs du travail, à l'exception notamment de la Côte d'Ivoire. Il convient évidemment la distinguer les médecins-inspecteur du travail des médecins du travail. L'utilité et la nécessité de l'augmentation du nombre de ces derniers est indiscutable. En revanche, une discussion peut-être ouverte sur la nécessité de développer la figure, déjà très virtuelle dans certains pays, du « médecin-inspecteur du travail » aussi bien dans les textes que dans les faits. En tout cas, dans les pays disposant de médecins inspecteurs du travail, ces derniers ne doivent pas « confisquer » la question de la santé-sécurité au travail. Leur existence ne doit pas être un prétexte pour ne pas former sérieusement dans ce domaine particulier les contrôleurs et inspecteurs du travail.

Recommandation 6 : Engager une réflexion au niveau des pays de l'UEMOA sur la pertinence d'un corps de médecins-inspecteurs du travail dans le contexte de la sous-région et l'intérêt qu'il y aurait à prioriser une présence réelle auprès des entreprises mais aussi au sein des services du travail de « médecins du travail ».

Une formation continue à faire exister

Tous les pays de l'UEMOA sont clairement confrontés à des besoins importants et variés de formation au niveau des services techniques du travail : Directions générales du travail, inspections du Travail, cellules de lutte contre le travail des enfants,... Pour répondre à ces besoins, le CRADAT apparait comme un des premiers centres vers lequel les ministères se tournent.

Cependant, de façon générale, les pays de la sous-région ne disposent pas de véritable politique de formation continue des agents relevant du ministère en charge du travail ; la tendance est, au mieux, à l'organisation de formations ponctuelles, principalement en fonction des opportunités offertes par des financements extérieurs, ce qui révèle une maîtrise nationale très relative des priorités des formations mis en place. On soulignera toutefois que certains pays ont tenté d'élaborer des plans de formation dont la réalisation reste souvent aléatoire du fait du manque de financements. A titre indicatif, on relève ainsi que le ministère du travail du Mali a adopté en 2006 un « plan de renforcement des agents des services du travail » dont la mise en œuvre a permis, à partir de 2008, d'organiser annuellement une session de formation pour les inspecteurs et contrôleurs du travail. Dans le même ordre d'idées, le Benin a mis en place des « plans de formation triennaux » sur la base desquels des priorités de formation des agents sont établies annuellement et, évidemment, poursuivies en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible.

Il ressort de l'enquête menée que les rares formations organisées bénéficient prioritairement aux agents des directions générales du travail mais aussi aux agents des services d'inspection du travail ; ceci est à saluer dans la mesure où ce sont ces « services de terrain » qui en ont certainement le plus besoin. Par ailleurs, ces formations paraissent le plus souvent viser une appropriation par les agents des réponses techniques mais aussi pratiques possibles aux questions de droit du travail auxquelles ils sont, de fait, confrontés. Une part des formations concernent plus directement l'exercice des fonctions d'inspecteur du travail. Dans ce cadre, il semble que certains pays accordent une priorité particulière aux techniques de négociation et de régulation des relations professionnelles (ex. Niger). Dans d'autres pays le contenu des formations semble soit plus juridique portant, par exemple, sur des innovations des codes du travail et de la sécurité sociale, soit plus diversifié allant des questions de mutualités, d'assurance maladie universelle à celles des différends individuels et collectifs ou encore de sécurité et santé au travail (ex. Burkina Faso).

Recommandation 7 : Investir de façon urgente dans la formation continue des agents des ministères en charge du travail en mettant place une ligne budgétaire spécifique et un plan de formation pluriannuel. Envisager entre pays de l'UEMOA les possibilités de mutualisation de certaines formations continues. Développer des partenariats avec des pays hors UEMOA permettant notamment la réalisation de stages pratiques à l'étranger

2 – L’ETAT DES LIEUX DES COMPETENCES

- Services centraux et élaboration des normes du travail (2.1)
- Services centraux et évaluation des normes du travail (2.2)
- Services décentralisés et normes du travail (2.3)
- Promotion de normes et de pratiques par les services ministériels (2.4)

2.1 Services centraux et élaboration des normes du travail

2.1.1. Le champ et l’intensité de l’implication

Dans les dix dernières années les services centraux des ministères en charge du travail dans l’espace de l’UEMOA ont tous œuvré à diverses créations ou modifications législatives. L’intensité de leur mobilisation en la matière a été, par moment, manifestement plus aigüe (ex. Bénin 2004-2006) ou, à l’opposé, quasiment ralentie notamment en raison du contexte politique (ex. Côte d’Ivoire).

Les thématiques principalement traitées par les services dans la perspective d’une évolution de la loi sociale apparaissent fort variées : Accident du travail, maladie professionnelle (Guinée-Bissau) et plus largement santé et sécurité au travail (Bénin, Mali, Niger, Sénégal), Age de départ à la retraite (Mali), Assurance maladie obligatoire (Mali), Elections professionnelles (Bénin), Organisation et de l’administration du travail (Mali), Salaire minimum interprofessionnel garanti (Mali), Service minimum (Mali), Travail des enfants (Côte d’Ivoire), Travail à temps partiel (Bénin),... L’intervention des services centraux se situent parfois à la croisée des questions sociales et sociétales, ainsi de la préparation de la loi de 2006 sur les conditions de déplacement des mineurs et la répression de la traite des enfants au Bénin¹¹ ou de la loi de 2010 portant interdiction de la traite et des pires formes de travail des enfants en Côte d’Ivoire¹².

De façon générale au cours de ces dernières années, les services centraux des ministères ont souvent contribué à la révision et l’adoption effective d’un code du travail et de ses textes d’application (Togo 2006, Burkina-Faso 2008, Niger 2012,) ou contribuent en 2013 et 2014 à l’élaboration d’un nouveau code du travail (Bénin, Côte d’Ivoire, Mali) ou d’un premier code du travail devant remplacer la loi générale du travail (Guinée-Bissau).

2.1.2. Les motivations des modifications normatives

Les raisons principales conduisant dans les dernières années à l’élaboration ou la modification de la législation du travail, et donc à une mobilisation des compétences en droit du travail des services centraux, tiennent pour nombre de pays de l’espace UEMOA d’abord à l’engagement pris par des responsables politiques (Burkina-Faso, Côte d’Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Togo), pas forcément à l’occasion d’un processus électoral ; on invoque

¹¹ Loi n°2006-04 du 05 avril 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d’enfants en République du Bénin

¹² Loi n°2010-272 du 30 septembre 2010 portant interdiction de la traite et des pires formes de travail des enfants en Côte d’Ivoire.

ainsi la Déclaration du sommet extraordinaire de l'Union Africaine de 2004 à Ouagadougou, dans laquelle chaque Chef d'Etat africain s'était engagé à « placer la création d'emplois au centre des objectifs de la politique économique et sociale au niveau national... ». Ceci expliquerait, pour au moins un pays (Burkina-Faso), la volonté d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de son marché du travail afin de faciliter l'accès à l'emploi.

Les demandes ou revendications des organisations syndicales et/ou du patronat peuvent être également sources de mise en chantier de modifications législatives, ainsi pour l'âge de la retraite, le service minimum (ex. Mali), l'encadrement de la grève, le renouvellement des CDD, les modalités de détermination de la représentativité syndicale (ex. Sénégal), le licenciement économique, la sécurisation des niveaux d'indemnisation des ruptures (ex. Burkina-Faso). Cela peut aller jusqu'à expliquer parfois la « réécriture » du code du travail (ex. Togo). Certaines suggestions d'évolution des textes peuvent émaner des services centraux eux-mêmes des ministères (ex. DGT Bénin) ou d'inspecteurs du travail (ex. Togo). D'autres praticiens du droit du travail (juges, avocats,...) peuvent avoir joué un rôle dans le déclenchement d'une réforme de la législation du travail (Togo).

Quant à l'existence et la prise en compte de « souhaits » de bailleurs de fonds, elles apparaissent réelles mais le plus souvent moins directes que par le passé et, notamment, qu'à l'époque des plans d'ajustement structurel. Si certains rappellent cette « source » directe de modifications des codes (ex. Mali 1992, Niger 1996), elle ne se ferait aujourd'hui pas sentir pour d'autres (Côte d'Ivoire, Mali, Niger). Ceci tient-il au fait que les bailleurs de fonds y ont été depuis longtemps entendu ou qu'ils pratiquent, vis-à-vis de certains pays, temporairement, l'autocensure au regard de contextes politiques particuliers ? Une autre hypothèse serait que l'on soit passé de l'imposition extérieure de réforme de points précis du droit national du travail à une intégration par les gouvernements des exigences internationales, notamment *via* la prise en compte d'analyses telles que celles développées dans les rapports « *Doing business* ». Pour certains pays (Burkina-Faso, Togo), l'expression de souhaits de libéralisation de la législation du travail apparaît bien à l'origine des projets « d'actualisation-adaptation » de leurs législations nationales. On viserait, en assouplissant certaines dispositions législatives, à améliorer « ses indicateurs de performance » afin d'être plus attractif pour les investisseurs étrangers. Un autre type d'influence internationale peut résider dans des campagnes sensibilisant, par exemple, à la présence de travail d'enfants dans un secteur économique et appelant à boycotter les produits en étant issus. Ceci expliquerait, par exemple, l'élaboration en Côte d'Ivoire d'une législation nationale de lutte contre le travail des enfants (Cf. secteur du café)

Enfin, il arrive qu'on cite parmi les causes « extérieures » d'évolution des textes nationaux les « exigences du BIT » au titre de la conformité des dispositions nationales avec les conventions internationales ratifiées (ex. Bénin). Cette expression apparaît généralement inappropriée mais on relève toutefois l'impact en matière de modification des textes des observations et des demandes directes de la CEACR, ainsi que du « dialogue aussi régulier qu'informel avec le BIT (ex. Sénégal).

2.1.3. Le processus et les acteurs associés aux modifications normatives

Le processus d'élaboration ou de modification des textes législatifs, paraît rarement intégrer à son origine des enquêtes de terrain spécifiquement diligentées bien qu'elles soient parfois indiquées et jugées utiles (Bénin, Guinée-Bissau, Niger, Togo). Le point de départ

semble plus habituellement celui des analyses ou constats émanant d'inspecteurs du travail, de syndicalistes ou d'employeurs (ex. Mali, Sénégal). Un certain nombre de recherches de références est fait, en règle générale, dans la perspective de rédaction d'un premier « projet martyr ». A ce stade et sur le sujet en cause, il peut s'agir d'une étude de droit comparé (Bénin, Guinée-Bissau), concernant parfois spécifiquement les dispositions des codes du travail de la sous-région (Niger). Ce « réflexe comparatif » paraît toutefois demeurer rare, inexistant ou officiellement inconnu dans une majorité de pays (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal). Il ne semble pas y avoir de références préalables à l'existence et au contenu d'éventuelles dispositions internationales, sauf s'il s'agit précisément d'assurer la conformité des textes nationaux à ces dernières. Aucune influence d'un droit national particulier, soit-il celui de l'ancienne puissance coloniale, n'est mentionnée.

La première version du projet fait ensuite l'objet d'une phase d'information-consultation. Celle-ci peut mobiliser des « personnes ressources » (Bénin), divers acteurs institutionnels (Burkina-Faso), faire l'objet d'une présentation devant un organe particulier (ex. Conseil national du travail au Bénin, Conseil supérieur du travail au Mali, Conseil national consultatif du travail et de la sécurité sociale au Sénégal,...). Mais, en règle générale, elle concerne centralement les organisations syndicales et patronales (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo). L'objectif est ici officiellement de recueillir des réactions voire des propositions d'amendements du projet de texte.

Avant et/ou après cette phase de consultation, interviennent éventuellement (ex. Guinée-Bissau, Sénégal) ou manifestement quasi-systématiquement des rapports de consultants (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Togo). Peu de choses sont dites sur le lien, passé ou présent, de ces derniers avec les services centraux des ministères en charge du travail, comme sur le moment et l'étendue de leur mission, hors mis lorsqu'il s'agit d'experts internationaux, par exemple missionnés par le BIT, pour apporter une assistance technique à la rédaction d'un projet de code du travail (ex. Mali 2010). On peut ici s'interroger sur le fait de savoir si c'est toujours l'absence de compétences « en interne » des services centraux des ministères qui conduit à faire appel à des compétences, réelles ou supposées, extérieures. Cette forme de « sous-traitance » peut s'expliquer par le souci de disposer d'un regard officiellement extérieur élaborant une proposition technique à mettre en débat de façon tripartite (Etat, syndicats, patronat). Toutefois, y compris pour des raisons budgétaires, ne serait-il pas souhaitable, en cas de suppléance des services centraux par des consultants, que l'indisponibilité des compétences internes soit avérée ? A moins que le recours à la consultance corresponde dans la sous-région à un modèle économique ?

Dans le cadre de l'intégration des avis et amendements émis sur la version proposée à la consultation, il peut être mis en place un « atelier de validation tripartite » (ex. Côte d'Ivoire), un « atelier » ou un « séminaire » (ex. Sénégal), ou encore un « groupe de travail » à composition variable (ex. Guinée-Bissau) ou bien un « comité interministériel » incluant les techniciens du ministère, ceux d'autres ministères et les partenaires sociaux (ex. Burkina-Faso). De façon générale, le projet est *in fine* transmis au Secrétariat du Gouvernement pour adoption en Conseil des ministres puis à l'Assemblée nationale où avant son adoption il peut faire l'objet évidemment de discussion, appelant l'avis informel de responsables ou agents du ministère. Ces derniers peuvent d'ailleurs dans certains pays être auditionnés par les parlementaires sur le projet à l'élaboration duquel ils ont contribué.

2.1.4. La part, le poids et les causes de la réglementation

De façon générale, pour l'ensemble des pays étudiés de l'espace UEMOA, on estime qu'en matière de travail, la réglementation, c'est-à-dire la norme produite par le pouvoir exécutif mais fabriquée par les services centraux, tient une part prépondérante (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo). C'est en effet par décret ou par arrêté que sont précisés les détails d'application des textes de lois notamment le code du travail. La partie réglementaire est des normes du travail de la sous-région apparaît systématiquement plus fournie que la partie législative. Ceci résulte mécaniquement du renvoi de nombreux articles des lois sociales à la prise de textes d'application. On y recourt au quotidien pour régler concrètement des problèmes.

En même temps, on observe du côté des praticiens du droit du travail, singulièrement des inspecteurs du travail, malheureusement que nombre des textes réglementaires d'application, de fait, ne sont souvent pas pris dans divers pays de l'UEMOA. Les moyens disponibles et l'attention apportée à l'élaboration de dispositions réglementaires impactent donc directement l'effectivité d'une partie des lois adoptées. Il faut par ailleurs ici souligner que les services centraux des ministères de certains pays, outre leur contribution à l'élaboration de projet législatif et à la production de normes réglementaires, peuvent être également mobilisés pour l'élaboration ou la rénovation de la « convention collective nationale interprofessionnelle (ex. Togo 2011, Niger 2014)¹³.

Par-delà les renvois classiques de la loi à des décrets ou arrêtés faisant que la réglementation peut concerner quasiment tous les domaines du droit du travail, certaines questions, imprécisées ou inabordées par la loi, paraissent particulièrement dépendre d'actes réglementaires. Il en va ainsi très clairement de la santé-sécurité au travail (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Les mesures générales et spécifiques de protection, de prévention et de salubrité applicables à toutes les entreprises sont ainsi, généralement, fixées par arrêté ministériel. De même, la fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti relève traditionnellement d'un décret (ex. Sénégal). Il arrive également que la représentation du personnel dans l'entreprise et la représentativité syndicale soient régies par des textes réglementaires, comme également la durée de travail, les heures supplémentaires, le repos hebdomadaire, le congé et les jours fériés (ex. Burkina-Faso). On souligne parfois l'insuffisance de réglementation du secteur agricole et l'oubli ou l'inadaptation de la réglementation aux activités poursuivies dans « l'informel » (ex. Togo).

Si on retrouve à la source de l'intervention réglementaire, comme pour l'élaboration d'un projet de loi, des « initiatives » de responsables politiques ou des revendications de partenaire sociaux, il y a ici plus clairement un champ d'activité relevant « normalement » de l'administration, et donc des services centraux des ministères en charge du travail. La production réglementaire est regardée classiquement comme due aux prévisions de la loi, à l'obligation de prévoir des modalités d'application de cette dernière (Mali, Niger). Mais elle est justifiée de façon parfois plus étonnante par des difficultés d'application de la loi (ex. Burkina-Faso, Côte d'Ivoire,...), des nécessités de clarifier la loi (ex. Guinée-Bissau) ou

¹³ Même si officiellement la CCNI est conclue entre partenaires sociaux, ainsi par exemple pour le Togo entre le Conseil national du patronat du Togo et six organisations syndicales (http://conseil-national-patronat-togo.com/public/images/ressource/cnpt-01032012174609-Convention_Collective.pdf). La CCNI du Sénégal datant de 1982 et celle du Niger datant de 1972 sont en cours de révision en 2014. Si le Mali ne connaît pas la figure très originaire de la CCNI, d'autres pays de la sous-région en disposent également, ainsi du Bénin (convention révisée en 2005), du Burkina-Faso (convention de 1974), de la Côte d'Ivoire (convention de 1977).

d'harmoniser des divergences d'interprétation de dispositions législatives (ex. Burkina-Faso), ou encore de combler un vide juridique (Bénin, Côte d'Ivoire) ou de... régler une question de façon rapide (Côte d'Ivoire). On souligne en effet souvent combien la « procédure d'adoption » d'un texte réglementaire est beaucoup plus légère que celle d'une loi (ex. Mali), tout en insistant parfois sur les difficultés d'asseoir une réglementation appropriée dans certains secteurs en expansion ou en évolution rapide. Il en irait ainsi, dans certains pays, pour la microfinance, les pharmacies, les mines et carrières, les établissements privés d'enseignement,... (ex. Togo). Enfin, l'intervention réglementaire répondrait quelquefois au constat de non-conformité des textes existants avec des conventions internationales ratifiées par le pays (ex. Bénin, Sénégal).

2.1.5. L'organisation ministérielle et l'élaboration des normes du travail

Au sein des ministères en charge du travail dans les pays de l'espace UEMOA, rarement un service apparaît comme strictement dédié à l'élaboration, la modification (y compris l'abrogation), de la réglementation (décret, arrêté,...). C'est éventuellement, mais manifestement très théoriquement, le cas lorsqu'existe une direction des « normes » ou de la « réglementation », c'est alors en son sein que sont élaborés les premiers « *drafts* » (ex. Burkina-Faso). Mais le service se résume parfois à une personne (ex. Bénin). En règle générale, toutes les directions ou services du ministère sont mis à contribution en tant que de besoins (ex. Guinée-Bissau, Togo) ou bien l'élaboration ou la modification du texte réglementaire est prise en charge au sein d'une Direction ayant en charge d'autres attributions (ex. Côte d'Ivoire) ou tout simplement par la Direction générale ou nationale du Travail. Cette dernière dispose parfois d'une division « juridique » ou une division des « relations internationales » qu'elle peut mobiliser notamment pour une analyse en amont de la conformité du projet avec les normes nationales mais aussi internationales (ex. Mali). De manière générale, les compétences réunies sont celles d'agents ayant une formation initiale - ou parfois encore des fonctions - d'inspecteurs du travail (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal...). Quelquefois il peut s'agir aussi d'Administrateur du travail (Bénin, Côte d'Ivoire). On insiste toutefois ici sur l'intérêt de réunir des agents « techniquement compétents » mais ayant en plus une réelle expérience du terrain (ex. Bénin).

De façon commune, le travail de préparation d'un texte réglementaire est poursuivi, si nécessaire, avec des agents d'autres ministères tels ceux de la santé, des finances, des affaires sociales ou de la Justice (ex. Bénin, Togo, Sénégal), parfois en relation avec les partenaires sociaux et divers acteurs du monde du travail (Burkina-Faso, Sénégal), ou encore avec des « personnes ressources », par exemple des consultants en droit du travail (Togo).

Manifestement du seul fait d'un manque de moyens, il n'existe dans aucun des pays de l'UEMOA une structure au sein des services centraux des ministères en charge du travail dédiée au suivi de la cohérence de la réglementation existante, des nécessités d'abrogations techniques, d'adaptation aux changements des organisations et modalités de travail, etc.

2.1 Services centraux et évaluation des normes du travail

2.2.1. L'absence de modalités institutionnalisées d'évaluation

On doit constater la quasi absence de modalités institutionnalisées d'évaluation des difficultés d'application de la législation et/ou de la réglementation du travail au sein des services centraux des ministères en charge du travail dans l'espace UEMOA, ceci qu'il s'agisse des normes du travail en général ou de tels ou tels dispositifs particuliers.

Certes, il peut arriver que soit prévue une direction (ex. Burkina-Faso) ou une section (ex. Mali) « Etude de la réglementation » au sein de services centraux. Mais faute de moyens, rien ne s'y ferait en termes d'études (ex. Mali) ; au mieux on y agrégerait les remontées d'observations des services d'inspection du travail (Burkina-Faso). Avec les plaintes, ces constats de terrain de l'inspection du travail apparaissent les seules sources d'une évaluation qui, théoriquement, vise l'ensemble du droit du travail mais n'en saisit manifestement que quelques bribes. On cite à ce titre des observations sur des dispositions relatives aux contrats de travail, aux licenciements, aux conflits et conditions de travail (ex. Togo). Le manque de moyens financiers explique ce pragmatisme obligé (Burkina-Faso, Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Des réunions techniques au niveau des services centraux permettent parfois d'échanger sur les difficultés d'application de la législation et de la réglementation du travail. Mais là aussi on souligne que « l'insuffisance de moyens ne permet pas d'élargir les réunions aux inspecteurs en activité à l'intérieur du pays et de tenir des rencontres régulières » (ex. Togo).

L'absence ou la faiblesse de l'évaluation de l'application du droit du travail réalisée par les ministères en charge du travail est d'autant plus regrettable qu'il apparaît qu'aucun autre acteur, dans nombre de pays, ne développerait ce type d'activité sous une forme ou sous une autre (Bénin, Côte d'Ivoire, Niger). Dans certains pays, sans pouvoir parler d'évaluation, on mentionne les plaintes et analyses que font « remonter » les syndicats de salariés (ex. Burkina-Faso, Guinée-Bissau) ou encore les observations ou positions que « portent » des groupements patronaux directement à la direction générale ou nationale du travail (ex. Mali). Les difficultés d'application et éventuelles nécessités de modification ainsi soulevées touchent, par exemple, la protection de l'emploi des délégués (Burkina-Faso), le droit de grève (Guinée-Bissau), l'externalisation de la gestion du personnel (Mali),... Ces « évaluations » ponctuelles émanant de tel ou tel partenaire social sont évidemment des sources d'informations mais elles constituent avant tout plus des formes de revendications qu'un travail objectif pouvant fonder des modifications normatives allant au-delà de réponses « simplement » politiques, sans souci de réelle effectivité

Hors d'éventuelles et très ponctuelles alertes ou revendications des partenaires sociaux, les ministères en charge du travail ne semblent pas disposer systématiquement des analyses éventuellement réalisées par des acteurs qui lui sont extérieurs, sauf hypothèse d'études diligentées par le BIT pouvant concerner, par exemple, l'état de la législation nationale et les difficultés de mise en œuvre de conventions ratifiées (ex. Togo)

2.2.2. L'absence d'études d'impact des normes sur la réalité socio-économique

Outre l'absence d'évaluation réelle des difficultés d'application de la législation et de la réglementation du travail existante, aucun des ministères en charge du travail des pays de l'UEMOA n'a poursuivi ou ne poursuit une étude de l'impact de tout ou partie du droit du travail sur la réalité socio-économique du pays. Un processus en ce sens serait toutefois en cours avec la mise en place d'un « Conseil supérieur du travail » au Burkina-Faso. Aucun des services centraux des ministères en charge du travail des pays concernés ne dit avoir

connaissance d'une étude de ce type de la part d'acteurs extérieurs, sauf à inclure dans le genre « Etude d'impact » certaines évaluations conduites par le BIT dans le cadre de la ratification de certaines conventions, voire certains rapports de la Banque mondiale et celui cité de « *Doing business* »¹⁴. Pourtant, même si les indicateurs de ces derniers ont évolué, ils existent et pèsent certainement, officiellement ou officieusement, dans les choix d'orientation des législations et réglementations du travail. Dans le rapport *Doing business* » 2014, sur 189 pays étudiés, le Burkina-Faso est classé 154^{ème}, le Mali 155^{ème}, le Togo 157^{ème}, la Côte d'Ivoire 167^{ème}, la Bénin 174^{ème}, le Niger 176^{ème}, le Sénégal 178^{ème}, la Guinée-Bissau 180^{ème}. Il est permis de souligner l'intérêt qu'il y aurait à voir maîtriser par les Etats eux-mêmes une analyse d'impact des normes nationales du travail qui tout en veillant à ne pas être contre-productive économiquement veillerait à une effectivité socialement protectrice.

2.3. Services déconcentrés et normes du travail

- Le contrôle de l'application des normes (2.3.1)
- L'information et le conseil en vue de l'application (2.3.2)
- Les observations sur les déficiences des normes (2.3.3)

2.3.1 Le contrôle de l'application des normes

Les compétences principalement mobilisées

Hors conflit du travail, lors de visites de contrôle d'entreprise les agents de l'inspection du travail sont appelés à mobiliser diverses compétences juridiques. Ces dernières relèvent généralement du droit des contrats de travail, de la rémunération, du temps de travail, de la santé et de la sécurité au travail, de la discipline et de la représentation du personnel (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo).

Si certains n'indiquent pas de priorités particulières parmi les domaines de compétence jugés essentiels (ex. Bénin, Burkina-Faso), d'autres soulignent des enjeux spécifiques. Il en va ainsi de la question des rémunérations ; elle serait, dans certains pays, à la base de la majorité des conflits survenant dans les entreprises (ex. Mali). Il en va également de la santé et de la sécurité au travail (ex. Niger) qui serait toutefois encore un domaine mal maîtrisé singulièrement sous l'angle « non juridique » de la capacité d'analyse des risques professionnels (ex. Mali). Il en va enfin des questions sensibles d'horaires, de congés, de repos, de durée du travail (ex. Mali, Niger), ou encore des institutions de représentation du personnel (ex. Niger).

¹⁴ Le rapport *Doing Business* est une publication annuelle de la Banque mondiale et de la Société financière internationale (Sfi) compare la réglementation des affaires dans 185 économies à travers le monde, dans la seule préoccupation de la facilitation des affaires, via 10 indicateurs ou domaines de réglementation (<http://français.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>). On rappellera qu'un rapport *Doing Business* a été consacré spécifiquement aux Etats membres de l'OHADA dont font partie les 8 pays de l'UEMOA (<http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB12-OHADA-French.pdf>).

Certains regardent comme plus particulièrement nécessaires des connaissances en droit de la négociation collective (ex. Mali, Niger), en droit de la protection sociale (ex. Sénégal) et, plus généralement, en droits liés au dialogue social (Niger).

Les modalités d'intervention communes

Le contrôle d'entreprise par les services d'inspection du travail fait l'objet de modalités d'intervention relativement communes dans les différents pays de l'UEMOA. Le ou les agents de contrôle ont un entretien préalable avec l'employeur ou son représentant (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo). C'est l'occasion d'informer du contrôle ou de son éventuel objet particulier (ex. Sénégal) et de procéder à l'examen des registres et documents obligatoires (ex. Burkina-Faso). Un entretien préalable a lieu également parfois avec un ou des représentants du personnel (Bénin, Burkina-Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Togo). En toute hypothèse, ces derniers peuvent généralement accompagner l'inspecteur du travail à sa demande pendant la visite de l'entreprise (ex. Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Guinée-Bissau, Niger). Cette pratique apparaît moins systématique dans certains pays (Sénégal), rares dans d'autres (Togo). Exceptionnellement, on mentionne l'accompagnement possible de l'inspecteur par un représentant de la direction (Côte d'Ivoire) ainsi qu'un entretien final de « bilan du contrôle » de l'inspecteur du travail avec l'employeur et les représentants des travailleurs (Côte d'Ivoire).

En fonction des problèmes réels ou supposés de l'entreprise, les services d'inspection effectuent leur visite de contrôle de façon conjointe avec un ou des agents d'un autre organisme. Il peut en aller ainsi de la Caisse nationale de Sécurité sociale ou de ses équivalents pour le contrôle des cotisations sociales (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Sénégal), de Caisse de sécurité sociale en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles (ex. Sénégal), de l'Office de santé des travailleurs (Burkina-Faso) ou d'organismes spécifiques à l'urbanisme et à la construction (Guinée-Bissau), aux mines, travaux publics, au secteur de l'agriculture et de l'élevage (Niger). De tels contrôles conjoints paraissent parfois inconnus ou, en tout cas, non pratiqués (ex. Togo).

Les principaux objectifs poursuivis

Lors de visites de contrôle d'entreprise par les services d'inspection du travail, l'un des principaux objectifs poursuivis apparaît, de façon commune, de s'assurer que les registres et autres documents obligatoires sont bien tenus et sont à jour. Leur nombre ou bien l'attention apportée paraît varier d'un pays à l'autre ; on cite ainsi le registre de l'employeur (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo), le registre ou les fiches de paiement (Bénin, Burkina-Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal), le registres des heures supplémentaires (Guinée-Bissau), mais aussi le registre de sécurité (Burkina-Faso, Mali), le registre des visites médicales (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire), le registre (Burkina-Faso) ou le cahier des doléances des délégués du personnel (Niger), les cartes de travail (Burkina-Faso, Guinée-Bissau,), les registres spéciaux pour le BTP (Mali), etc.

Un autre objectif principal de la visite tient, systématiquement dans tous les pays de l'UEMOA, à la vérification des contrats de travail, de façon plus ponctuelle au contrôle des dispositions du règlement intérieur (ex. Guinée-Bissau, Togo) et des autorisations des heures supplémentaires (ex. Burkina-Faso), ainsi qu'aux déclarations d'ouverture de l'entreprise

(Burkina-Faso), de travail (Bénin, Niger, Sénégal) et d'immatriculation sociale (ex. Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Togo).

Il s'agit généralement de contrôler l'adéquation des situations observées aux textes législatifs et réglementaires (Bénin, Burkina-Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal), parfois plutôt en matière de rémunération et de durée de travail (Burkina-Faso), d'évidence assez souvent en ce qui concerne « l'hygiène-sécurité » (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo), sans que cette dernière attention ne donne lieu véritablement à une analyse des risques professionnels. Certains soulignent que le contrôle vise aussi à « apprécier le climat de l'entreprise », l'existence ou non d'entraves à l'activité des représentants élus du personnel (ex. Burkina-Faso).

Les suites principalement données

A l'issue d'une visite de contrôle d'entreprise par les services d'inspection du travail, les types de suite principalement donnés sont, dans l'ensemble des pays, d'abord, « à chaud », à l'issue de la visite des observations orales à l'employeur ou à son représentant. De façon exceptionnelle, on souligne que sont alors évoquées les irrégularités mineures, celles plus importantes faisant l'objet ultérieurement d'observations écrites (Burkina-Faso). Sans forcément obéir à une telle distinction, des observations écrites sont effectivement faites après visite dans un certain nombre de pays (Burkina-Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), si nécessaire. Le contenu de ces dernières peut trahir parfois la nature ou la conception du contrôle d'inspection du travail en vigueur ; on note ainsi que la majorité des observations porte sur la tenue défectueuse de documents mais très rarement sur le constat de risques pour la santé ou la sécurité des travailleurs (ex. Mali). Pour certains, ceci révélerait une maîtrise des « aspects administratifs » et une non-maîtrise des « aspects techniques » (machines, installations, risques électriques, chimiques,...). Pour d'autres ce constat renvoie à l'absence de formation spécifique mais aussi, tout simplement, à l'indisposition de matériels de mesure, par exemple du bruit ou de la luminosité (Bénin).

La procédure formelle de mise en demeure est utilisée « en cas de besoin » (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Togo), parfois précisément à la suite de « trois observations non satisfaites » (Sénégal). Cette pratique s'inscrit d'évidence dans une conception du contrôle tentant de sensibiliser, d'assurer la mise en conformité hors recours à la sanction (ex. Bénin). Il arrive toutefois qu'on fasse état de pratiques de mises en demeure sophistiquées, distinguant entre celles « immédiatement exécutoires en cas de danger imminent ou de défauts constatés de nature à menacer la santé ou la sécurité des travailleurs », et celles « effectuées après un délai fixé pour répondre à une stricte obligation des dispositions légales » (ex. Burkina-Faso).

Dès lors que des sanctions pénales sont prévues en cas de violation de dispositions légales, dans les pays étudiés de l'espace UEMOA, les inspecteurs du travail disposent de la possibilité de relever l'infraction par procès-verbal. Ceci paraît se faire toutefois très rarement (ex. Togo), uniquement pour les situations les plus graves (Burkina-Faso, Mali) ou lorsque, malgré les observations et une mise en demeure, l'employeur fait preuve de mauvaise volonté (ex. Burkina-Faso, Sénégal). L'avenir judiciaire très incertain des poursuites pénales basées sur un procès-verbal d'inspection du travail peut expliquer cette frilosité répressive ou cette autocensure des inspecteurs du travail dans les pays de l'UEMOA. Malgré l'existence parfois de rencontres, les relations entre inspection du travail et monde de la Justice apparaissent, de

manière assez générale, quasi-inexistante et peu collaboratives. De façon rare et pour des infractions mineures, il arrive que soit prévue la possibilité de sanctions administratives infligées directement par l'agent de contrôle (ex. Mali), parfois expressément après un temps préalable de mise en demeure et sous condition d'abandon des poursuites devant un tribunal (ex. Bénin)¹⁵.

Suite à la visite de contrôle de l'entreprise, de façon systématique ou ponctuelle, il arrive qu'une information soit adressée aux représentants du personnel ou aux syndicats, parallèlement à celle faite à l'employeur (Bénin, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo). L'information faite en direction de la hiérarchie administrative varie en fonction des pays et des circonstances. Si elle semble parfois automatique par compte-rendu ou ampliation (Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Niger, Sénégal) ou « PV de visite » (Togo), elle peut n'intervenir seulement que lorsqu'un procès-verbal d'infraction a été dressé *via* la transmission d'une copie (ex. Mali), ou encore « pour signaler des déficiences ou des cas d'abus non couverts par des dispositions légales » (ex. Burkina-Faso).

S'il arrive que l'on indique, parmi les suites possiblement données à la visite de contrôle, la saisine du juge judiciaire (ex. Niger), on indique l'existence de visites ultérieures de vérification « dans un délai approprié pour s'assurer que l'employeur a effectué les redressements exigés, chaque fois que les services d'inspection du travail auront fait des observations, des mises en demeure ou dressé des procès-verbaux d'infraction » (ex. Burkina-Faso). Ceci se conçoit évidemment en relation avec une pratique de mises en demeure formelles ou informelles.

Les domaines principalement concernés par les suites à visite

En cas de suites données à la visite de contrôle d'entreprise par les services d'inspection du travail, les questions de droit du travail principalement en cause apparaissent d'abord celles relatives aux salaires et éléments de rémunération (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), associées ou non à celle des « avantages sociaux » (Bénin, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), parfois aux classifications professionnelles (Niger). Les conditions de travail, incluant la santé-sécurité, semblent constituer un sujet principal dans l'ensemble des pays, tout comme le dialogue social, auquel on associe souvent, pour indiquer plus précisément le problème, les questions liées à la représentation du personnel. De façon plus spécifique, on souligne l'importance des questions de contrat de travail et d'apprentissage, de déclaration des travailleurs aux organismes sociaux, plus généralement de respect des obligations de déclaration et de tenue de documents obligatoires (ex. Burkina-Faso), parfois les litiges relatifs aux congés (ex. Guinée-Bissau). Les questions entourant les licenciements seraient rarement abordées dans certains pays (ex Bénin, Guinée-Bissau, Togo), mais « centrales » dans d'autres (ex. Mali, Niger).

¹⁵ A titre illustratif au Bénin l'inspecteur du travail peut, après une mise en demeure, prononcer une amende qui doit être versée par l'employeur visé au Trésor public (art. 192 du Code béninois du travail). Un décret du 4 janvier 1991 organise ce système de sanctions administratives en précisant la part d'amende qui doit revenir à l'inspection du travail (pour son fonctionnement) et la part qui demeure au Trésor public.

2.3.2 L'information et le conseil en vue de l'application du droit du travail

Dans l'ensemble des pays étudiés de l'espace UEMOA, le plus souvent au niveau national (DGT) et à un niveau territorial inférieur, régional (ex. Burkina-Faso, Côte d'Ivoire) ou local (Bénin, Côte d'Ivoire), une information et des conseils en vue de l'application du droit du travail sont disponibles. Ils sont le fait, en règle générale, de contrôleurs et d'inspecteurs du travail (Bénin, Burkina-Faso, Sénégal) ou d'administrateurs du travail (Bénin, Côte d'Ivoire). Ces agents sont amenés à fournir aux travailleurs et aux employeurs des conseils techniques et des informations sur les procédures ou moyens les plus appropriés pour observer les dispositions légales. Ils peuvent également être amenés à fournir des conseils et information à « l'autorité compétente », c'est-à-dire au ministre ou aux services centraux du ministère en charge du travail.

Dans le cadre des fonctions d'information et de conseil, les interrogations reçues par les agents des services de l'inspection du travail portent sur l'ensemble de la législation et de la réglementation du travail (ex. Niger, Sénégal, Togo). Toutefois, des thèmes semblent, en fonction des pays, plus particulièrement abordés. Il en va ainsi de la rémunération (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Togo), des modalités contractuelles, du contenu de travail (Bénin, Côte d'Ivoire, Togo), de la rupture de la relation, qu'il s'agisse de licenciement ou de démission (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali), des sanctions disciplinaires (Côte d'Ivoire) et, bien évidemment, des conditions de travail (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau). Certains sujets apparaissent plus sensibles dans certains pays tels les demandes d'information relatives aux conflits du travail (Mali), à la représentation du personnel (Burkina-Faso, Togo), aux promotions et aux avancements (Togo), à l'immatriculation et à la régularité des cotisations sociales (Burkina-Faso), plus généralement à la protection sociale (Togo).

2.3.1. Les observations sur les déficiences des normes

Les modalités de remontée des observations de terrain

Les modalités de remontée, au sein du ministère en charge du travail, des difficultés d'application de certains aspects de la législation ou de la réglementation du travail passent, dans la plupart des pays de l'espace UEMOA, par les rapports élaborés soit par les agents de contrôle après chaque visite d'entreprise (Bénin) ou « en tant que de besoin » (Guinée-Bissau, Togo), soit par les services locaux ou régionaux d'inspection ou les agents, de façon mensuelle (ex. Niger, Sénégal) ou trimestrielle (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger) et annuellement (Niger, Sénégal). Ces rapports peuvent faire l'objet de synthèses au niveau régional et/ou national (ex. Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal). De façon générale, le nombre des rapports d'agent ou de service d'inspection et les synthèses faites, tout en étant variables, apparaît important et sans doute chronophage si ces obligations administratives sont effectivement respectées et réalisées consciencieusement.

Les rapports des agents ou des services d'inspection du travail peuvent s'accompagner ou contribuer à l'établissement de statistiques sur certaines questions (ex. Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal), par exemple les accidents du travail. Enfin, il arrive que des rapports soient établis spécifiquement sur des situations graves ou d'urgence (ex. Côte d'Ivoire). Les observations à l'attention de l'autorité compétente, selon la terminologie de conventions OIT, portent (lorsqu'elles existent) non seulement sur les difficultés d'application d'un texte mais

aussi sur les déficiences des textes ou des abus qui ne seraient pas couverts par la législation existante. Ces rapports d'inspecteurs du travail iraient parfois jusqu'à soumettre à l'autorité compétente des propositions d'intervention législative ou réglementaire (ex. Bénin, Burkina-Faso). Leur influence apparaît toutefois relative. Il peut arriver que ces observations d'agents de proximité du ministère du travail ne soient, quelles qu'elles soient, tout simplement pas prises en compte (ex. Guinée-Bissau).

La prise en compte des observations des agents

Les observations faites sur le terrain par les agents d'inspection du travail sont, en règle générale, prises en compte soit pour combler les vides juridiques constatés, soit pour envisager des modifications des textes existants (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Togo), plus généralement pour reformer la législation ou la réglementation du travail, y compris lors de la révision ou de la refonte du code du travail (ex. Mali). Lorsqu'un processus important de réforme du cadre normatif est envisagé, il arrive que les services centraux du ministère ne se contentent pas des observations « remontées du terrain ». Ils peuvent saisir les directions régionales ou locales d'inspection du travail pour recueillir leurs observations et éventuels amendements. Sur la lancée, le comité technique interministériel ou le groupe de travail réuni pour la réforme en question peut associer des représentants de l'administration centrale, des membres des inspections régionales ou locales du travail (ex. Burkina-Faso, Niger, Sénégal).

2.4. Promotion de normes et de pratiques par les services ministériels

Les compétences requises en matière de dialogue social (2.4.1.)

Les expériences menées pour le respect effectif des droits fondamentaux (2.4.2.)

Les actions pour le bénéfice du droit du travail et d'une protection sociale (2.4.3.)

2.4.1. Les compétences requises en matière de dialogue social

On estime de façon générale que les compétences requises en droit du travail en matière de dialogue social sont une bonne maîtrise de la législation et des procédures (Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Togo), singulièrement du droit de la négociation collective et de celui des règlements de conflits (Guinée-Bissau, Niger), voire des principes et normes internationales en matière de dialogue social (Togo)¹⁶. Mais, on souligne très vite qu'il faut y ajouter des compétences non juridiques concernant les techniques de négociation, de médiation, de gestion des conflits (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo), tout aussi certainement qu'une forte conscience de l'importance et de l'utilité du dialogue dans les relations professionnelles, qu'un savoir-faire pour rassurer, établir la confiance, convaincre, rapprocher les parties et proposer des solutions tenant compte du contexte social, économique et « même politique » (ex. Togo).

¹⁶ Sur le « dialogue social dans quelques pays de l'UEMOA : Amoussou B., Le dialogue social au Bénin, BIT/PRODIAF, Genève 2003 ; Oumarou M., Le dialogue social au Niger, BIT/PRODIAF, Genève 2002, Sidibé O. et Sidibé P. T., Le dialogue social au Mali, BIT/PRODIAF, Genève, 2002 ; Konaté S., Le Dialogue Social au Burkina Faso, BIT/PRODIAF, Genève 2004, Koné Z., Soulama Th., Etude sur la mise en place d'un cadre tripartite de dialogue social au sein de l'UEMOA, Etude doc. UEMOA 2005.

Les principaux moments et modalités de mises en œuvre des compétences en droit du travail en matière de dialogue social sont pour l'ensemble des agents des ministères en charge du travail dans l'espace UEMOA, les temps des négociations collectives et ceux des conflits collectifs. Dans les deux hypothèses, on semble devoir allier la connaissance et le rappel du droit au soutien pragmatique à la recherche de solutions. En ce qui concerne la négociation collective, on observe que les compétences en droit du travail sont mis en œuvre « lorsqu'on sent le besoin de clarifier certains aspects du droit du travail ou en cas de déficit d'informations des parties. La mise en œuvre de ces compétences se fait, notamment, à travers des explications se référant à des normes juridiques (ex. Bénin), tout en contribuant à un climat d'écoute réciproque, d'échange constructif. Lors de conflit collectif, il s'agira de rappeler et de faire respecter le cadre légal, tout en sachant proposer ou suggérer des solutions pouvant contribuer au dénouement de situations critiques (ex. Togo).

Mais, par-delà les temps de négociations ou de conflits collectifs, on note que, de façon générale, les compétences en droit du travail et les savoirs faire en matière de dialogue social s'expriment et sont nécessaires aussi bien à l'occasion des visites de contrôle des entreprises que lors des permanences d'information ou de la réception des usagers en quête de conseils (ex. Bénin). On souligne que la mise en œuvre de ces compétences se fait alors aussi bien de façon orale qu'au travers de l'écrit (lettres, rapport,...). Elle peut également passer par des formations assurées par des agents de l'inspection du travail visant à renforcer les capacités des acteurs du monde du travail au dialogue social (ex. Togo).

2.4.2. Les expériences menées pour le respect effectif des droits fondamentaux

En matière de droits fondamentaux au travail¹⁷, le premier constat est celui de l'impact dans les pays de l'espace UEMOA ou tout au moins au sein des services centraux des ministères en charge du travail, de la Déclaration de l'OIT de 1998¹⁸. De façon générale, On entend par « droits fondamentaux » ceux visés par ladite Déclaration. Parmi ces derniers sont jugés prioritaires : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo), l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo), l'abolition effective du travail des enfants (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal).

Toutefois, d'autres droits fondamentaux font manifestement l'objet de vigilance, d'actions individuelles ou collectives d'agents du ministère en charge du travail, ainsi du droit à l'intégrité physique, à la santé, à la sécurité (Bénin, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo), du droit à la dignité (Bénin, Guinée-Bissau, Niger, Sénégal) et de celui à un salaire décent (Bénin, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo).

Un certain nombre d'expériences concrètes, de campagnes d'information, d'actions pour la promotion du respect effectif des droits fondamentaux sont rapportées, souvent soutenues par le programme du BIT Pamodec (ex. Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau,

¹⁷ Kénoukon Ch., Effectivité des principes et droits fondamentaux de l'OIT en Afrique francophone de l'ouest : autour et alentours du droit béninois, Thèse de doctorat Université catholique de Louvain, 2011, 464 p.

¹⁸ Amoussou B., Défis et opportunités pour le Déclaration au Bénin, Déclaration/WP/3, Genève 2001, 57 p. ; Konaté S., Défis et opportunités pour la Déclaration au Burkina-Faso, BIT/Déclaration, Genève, 2001 ; Oumarou M., Défis et opportunités pour la Déclaration au Niger, BIT/Déclaration, Genève, 2001.

Togo). Il en va ainsi de réunions de vulgarisation et de sensibilisation organisées à destination des organisations des travailleurs et d'employeurs (ex. Bénin, Côte d'Ivoire, Togo), ou de cibles plus particulières tels que les hauts responsables des ministères et des services centraux (ex. Bénin). Des formations ont pu concerner spécifiquement les inspecteurs du travail (ex. Bénin, Côte d'Ivoire). Des « ateliers » ont été également organisés en direction des Magistrats, des Gestionnaires des Ressources Humaines, (ex. Côte d'Ivoire). Parfois des études de terrain ont été réalisées sur les atteintes à certains droits fondamentaux, ainsi à propos des pratiques discriminatoires en milieu de travail dans notre pays (ex. Burkina-Faso). Dans certains pays, la préservation de l'intégrité physique des travailleurs a fait l'objet d'une attention particulière des services d'inspection, fondée sur un engagement pris par le Gouvernement avec les partenaires sociaux (ex. Mali Pacte de solidarité pour la croissance et le développement de 2001). En d'autres pays, on rapporte le développement des contrôles conjoints de l'inspection du travail avec des agents dédiés à la lutte contre le travail des enfants, notamment sur les sites d'orpaillages (ex. Burkina-Faso).

Les principales difficultés mentionnées dans la promotion du respect effectif des droits fondamentaux au travail sont, on ne s'en étonnera pas, le manque de moyens en ressources humaines, financières et matérielles (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Sénégal). On souligne le déficit d'informations et la méconnaissance des textes (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger) mais aussi parfois la difficile application directe des conventions de l'OIT (ex. Côte d'Ivoire). Ailleurs, on rappelle les résistances des employeurs et l'environnement économique défavorable à leur réalisation (ex. Togo), voire les pesanteurs socioculturelles (Guinée-Bissau), singulièrement en matière de travail des enfants, mais aussi d'égalité d'accès à l'emploi et à certains postes de travail (ex. Bénin).

Paradoxalement il peut arriver que l'évolution de la législation nationale du travail soit signalée comme défavorable à la mise en œuvre effective de certains droits fondamentaux, ainsi une baisse objective des protections de l'emploi (ex. renouvellement illimité des CDD, plafonnement des indemnités,...) pourrait expliquer les réticences de travailleurs à prendre des responsabilités en matière de représentation collective. Il en irait de même en matière de discrimination dès lors que le droit permet leur « habillage » et ne facilite pas l'apport de la preuve (ex. Burkina-Faso).

2.4.3. Les actions pour le bénéfice du droit du travail et d'une protection sociale

La situation apparaît très contrastée entre pays de l'espace UEMOA en ce qui concerne l'existence d'actions ou des programmes visant la progression du respect du droit du travail dans un secteur professionnel, un site particulier ou encore une catégorie de travailleurs (ruraux, domestiques, jeunes,...).

Pour certains pays, on affirme l'inexistence à l'heure actuelle d'un tel objectif (ex. Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau). Dans d'autres pays, des exemples sont donnés de séminaires et d'ateliers qui y seraient consacrés (ex. Niger), plus concrètement l'adoption de plans d'action de lutte contre les pires formes de travail des enfants (ex. Bénin, Mali), d'actions ou de plans particuliers concernant la prévention des risques professionnels (ex. Bénin, Mali), d'un processus en cours de réglementation du travail intérimaire (Bénin), ou encore d'action de promotion des principes et droits fondamentaux au travail dans les entreprises en zone franche (Togo). Certains pays font ici référence aux actions menées au titre ou dans le cadre de leur « Programme-Pays pour la promotion du Travail Décemment »

(PPDT)¹⁹. Ainsi, le renforcement et l'extension de la protection sociale fait partie des axes prioritaires de certains PPDT (ex. Bénin, Burkina-Faso, Sénégal, Togo). On peut estimer que les PPDT priorisant, selon une formule récurrente, « la promotion d'emplois décents pour les hommes et les femmes », s'inscrivent également dans l'objectif d'un minimum de respect du droit du travail pour tous (ex. Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal, Togo)²⁰.

De façon assez nette, il paraît possible de relever une tendance dans l'espace UEMOA à tenter d'assurer, ou en tout cas à avoir le souci d'assurer au plus grand nombre le bénéfice d'un minimum de protection sociale (Bénin, Burkina-Faso, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Togo). On peut ici citer, à titre indicatif, la création de Caisses Mutuelles de Sécurité sociale (Bénin), d'une Assurance maladie obligatoire pour les fonctionnaires et les salariés (Mali), de mutuelles sociales ayant la particularité de rassembler l'ensemble de travailleurs d'une entreprise ou d'un corps de métier donné (Burkina-Faso), de la mise en place d'une assurance volontaire pour les travailleurs indépendants et ceux de « l'économie informelle » (Burkina-Faso) ou encore de l'élaboration d'un « socle de protection sociale » (Sénégal).

3 – LES PISTES DE RENFORCEMENT DES COMPETENCES

3.1. Les fonctions d'élaboration et d'évaluation des normes du travail

- Les fonctions d'élaboration (3.1.1.)
- Les fonctions d'évaluation des normes du travail (3.1.2.)

3.1.1. L'élaboration des normes du travail

Mieux prendre en compte les réalités socio-économiques

La question de l'effectivité des normes est au cœur du débat sur le renforcement des capacités des ministères et administrations du travail, en ce qu'elle interpelle la qualité des procédures législatives, et la manière dont les législateurs africains préparent les réformes, notamment des codes du travail, dans des contextes différents de ceux prévalant notamment en Europe occidentale, dont pourtant ils continuent à s'inspirer très fortement²¹.

¹⁹ On sait que l'OIT a décidé d'apporter de l'assistance aux Etats Membres pour réaliser des objectifs du travail décent à travers des moyens assortis d'un calendrier et dotés de ressources, appelés programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Les PPTD sont des documents de gouvernance de l'OIT qui: définissent les résultats escomptés par le Bureau dans un certain pays au cours d'une période donnée, sont compatibles avec l'engagement de l'OIT pour le tripartisme et le dialogue social, basé sur les négociations avec les mandants (gouvernements, organisations d'employeurs et de travailleurs) afin de contribuer à l'identification des priorités par pays, sont mis en œuvre avec l'engagement des mandants; et munissent le Bureau d'un outil qui gère sa collaboration avec d'autres agences des Nations Unies et des partenaires à travers le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) qui engage également les mandants de l'OIT.

²⁰ Le projet de PPTD du Mali retient également comme priorité le renforcement et l'extension de la protection sociale et le développement d'emplois décents pour les hommes et les femmes.

²¹ Sur la question des transferts de normes voir notamment : Auvergnon Ph., Modèles et transferts normatifs en droits du travail de pays africains, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 2005, pp. 117-

A cet égard, les codes du travail des pays membres de l'UEMOA continueront à être caractérisés par une forte ineffectivité, notamment tant que les législateurs n'amélioreront pas les modes de préparation des textes en veillant à mieux intégrer les réalités socio-économiques et plus encore les possibilités d'appropriation des normes par leurs destinataires²².

Il ressort de notre enquête auprès des hauts responsables d'administration du travail de la sous-région qu'il serait, par exemple, nécessaire de procéder à un état des lieux de la situation des salariés et du marché du travail pour repérer les déficits existant en matière de travail décent, avant de disposer normativement ou de décider d'un programme particulier d'action²³. On note qu'un tel exercice a été tenté, précisément sur cette question, au Mali en 2010 en prélude à l'élaboration du programme de ce pays pour le travail décent (PPTD) au travers d'un atelier sur les déficits de travail décent organisé en janvier 2010. On doit se féliciter de ce type de réflexion préalable mais l'ambition doit aller bien au-delà. Il faut en réalité renforcer systématiquement le temps d'information et d'échange préalable dès lors qu'on envisage d'élaborer ou de modifier un pan important de la législation du travail. Il doit par ailleurs s'agir d'une démarche plus participative et plus inclusive de façon à s'assurer d'une réelle et suffisante prise compte des réalités du pays et des préoccupations de l'ensemble des acteurs. Il est évident qu'une telle démarche suppose quelques moyens mais surtout la possibilité de mobiliser des acteurs ayant à la fois des connaissances théoriques et pratiques significatives. Dans pareille optique, il apparaît donc avant tout nécessaire de pouvoir compter sur des inspecteurs du travail bien formés, capables d'appréhender les questions socio-économiques interférant avec les conditions réelles de prestations du travail.

Il s'agit aussi de ne pas s'en tenir à des consultations formelles sur un texte déjà « ficelé » mais de mobiliser « en amont » le plus grand nombre des acteurs du monde du travail, d'impliquer déjà à ce stade des représentants ou des personnalités proches des partenaires sociaux, comme au-delà du monde du travail tous les « sachants » et autres « personnes ressources » (magistrats, avocats, sociologues et psychologues du travail), en se refusant à donner mandat à un consultant travaillant seul « en chambre » parfois loin du pays.

Recommandation 8 : En cas d'élaboration ou de modification d'un texte majeur (ex. réforme du code du travail, création de formes de contrat, évolution du droit du licenciement,...), débiter le processus par une analyse d'environnement économique, d'impact social voire de variables culturelles.

138 ; Ndiaye I. J., Droit du travail sénégalais et transfert de normes, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005, pp. 165-176 ; Sidibé O. O., Quels modèles d'inspiration pour le droit du travail malien depuis le Code de 1952 ?, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005, pp. 139-164.

²² Sur les variables culturelles et de représentations voir notamment : D'Almeida-Topor H., Lakroum M., Spittler G. (dir.), Le travail en Afrique noire, Représentations et pratiques à l'époque contemporaine, Ed. Khartala Paris, 2003, 355 p ; Sidibé O. O., Réalités africaines et enjeux pour le droit du travail, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale 1999, pp. 130-141. Sur la question plus généralement de l'effectivité des normes du travail : Auvergnon Ph. (dir.), L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?, 2^{ème} éd. PUB 2008, 389 p.

Intégrer en amont le souci de conformité aux normes internationales

La conformité des législations nationales avec les normes internationales du travail ratifiées est une question importante pour les pays africains concernés. Il serait d'évidence souhaitable que ce « souci de conformité » soit intégré en cours, si possible dès le début de processus d'élaboration des législations nationales et non pas à la fin. Pour ce faire, il convient tout d'abord de trouver des formules permettant de faire vivre le tripartisme au plan national dès le départ du projet de réforme. Il ne s'agit donc pas de solliciter simplement les avis des partenaires sociaux sur des textes finalisés, comme cela se fait déjà très largement, mais de s'assurer de leur pleine participation aux différentes étapes du processus pour prendre en compte leurs contributions, leurs réserves et leurs propositions, non seulement afin de garantir leur pleine adhésion ultérieure au texte et d'en favoriser l'effectivité.

Dans une telle perspective, il apparaîtrait par exemple souhaitable que les représentants des partenaires sociaux prenant part à la Conférence internationale du Travail, et le fonctionnaire éventuellement chargé au plan national des relations avec le BIT et de la mise en œuvre des normes internationales du travail soient systématiquement associés au début du processus d'élaboration d'un texte législatif. Si les Etats respectaient une telle démarche, la mobilisation d'une assistance technique, en particulier des personnes ressources du BIT spécialisées en normes internationales du travail, viendrait alors seulement en complément ou en « sécurisation », éventuellement et ultérieurement.

Bien entendu, une telle démarche n'interdit pas le recours aux services d'un consultant. Mais il est clair que ce dernier ne devrait pas se substituer aux compétences existant au sein des services centraux des ministères en charge du travail ou contribuer à en cacher l'absence. En effet, s'il est vrai que le recours à un consultant peut s'avérer utile pour mener une enquête ponctuelle, donner un éclairage juridique, économique ou sociale extérieur à un projet de réforme, il n'en demeure pas moins que le reste du travail devrait reposer sur les agents des ministères en charge du travail.

Dans cette perspective, la création d'un véritable service juridique et des normes dotée de ressources humaines compétents paraît indispensable, ce qui pose le problème de la réorganisation fonctionnelle des services du travail, en particulier au niveau des directions générales du travail, qui devraient être mieux outillées sur le plan organisationnel pour prendre en charge de manière adéquate les questions de conformité de la législation nationale aux normes internationales

Recommandation 9 : Doter les ministères en charge du travail, lorsque ce n'est pas déjà le cas, d'un bureau ou tout au moins d'un référent « Normes internationales du travail ». Associer ce « référent » et les délégués des partenaires sociaux nationaux à la Conférence internationale du Travail dès le début de l'élaboration de tout dispositif juridique majeur.

Renforcer les compétences en droit du travail des services centraux

Le renforcement des compétences des agents des ministères du travail en droit du travail est au centre de la problématique de cette étude. Il faut en effet développer de véritables compétences en droit du travail au sein des ministères et administrations du travail, de manière à leur assurer une plus grande autonomie intellectuelle, ce qui n'exclue pas le

maintien et le développement d'une coopération internationale, singulièrement avec le BIT, mais aussi multilatérale ou bilatérale entre pays de l'espace UEMOA ou avec d'autres pays.

A cet égard, il ressort de l'enquête menée que les principaux problèmes résident moins dans la formation initiale, assurée principalement au sein des ENA(M), même si des marges de progression importantes existent²⁴, que dans la formation continue. Le constat est tout simplement celui de l'absence de politiques et de plans de formation, directement liée à l'insuffisance des dotations financières caractérisant les ministères en charge du travail des pays de l'espace UEMOA.

La première question qu'il convient donc de résoudre est celle de la mobilisation de financements pérennes pour prendre en charge une véritable politique de formation des agents des services du travail. C'est bel et bien les budgets d'Etat qu'il convient de cibler. En effet, on ne peut pas développer une véritable politique de formation en s'appuyant sur des ressources extérieures imprévisibles. Les financements extérieurs peuvent être recherchés mais en complément de l'effort national. C'est aujourd'hui aux Etats africains concernés de témoigner de leur volonté politique en dégagant au sein de leurs budgets nationaux des ressources conséquentes permettant de renforcer les capacités des services centraux et déconcentrés du travail. Ceci s'impose ne serait-ce qu'au regard de la contribution de ces services au progrès du respect du droit, des conditions de travail et de vie, de productivité des entreprises, de développement économique et de maintien de la paix sociale.

La question de l'augmentation très significative des ressources budgétaires pérennes des ministères en charge du travail dans l'espace UEMOA n'est pas une question parmi d'autres, elle est fondamentale pour toute stratégie concernant le travail dans ces pays. Elle conditionne la réunion de compétences, les capacités de leur entretien, adaptation et développement, sans oublier la limitation de la fuite de compétences constatées aujourd'hui dans l'ensemble des pays de l'UEMOA. Le BIT a toute légitimité pour prendre le leadership d'un tel plaidoyer auprès des Etats concernés mais pourrait aussi réfléchir à conditionner le niveau de son aide aux efforts propres de dotations budgétaires des ministères en charge du travail qui seraient faits par tel ou tel gouvernement. L'UEMOA peut aussi avoir un rôle important notamment d'incitation et d'initiation d'une dynamique commune.

Recommandation 10 : Mettre en place une initiative commune BIT/UEMOA appelant les gouvernements des huit pays à accroître de manière significative les des services et administrations du travail permettant, notamment, d'avoir une politique de formation continue des personnels.

Dès lors que l'on commencerait à répondre positivement en améliorant les dotations budgétaires pérennes des ministères en charge du travail, ceux-ci pourraient, notamment, envisager sérieusement d'élaborer et de réaliser effectivement des plans de formation de leurs personnels. La question des priorités en la matière n'apparaît pas particulièrement

²⁴ L'atelier international organisé les 6 et 8 octobre 2013 par le Centre de formation de l'OIT à Turin a révélé ou tout au moins enregistré les différences de formation existantes entre ENAM et pays africains. Il a débouché sur l'élaboration d'un projet de programme de formation professionnelle singulièrement substantiel en droit du travail et de la sécurité sociale associant des propositions de formation en droit administratif, des sociétés mais aussi en comptabilité, gestion des ressources humaines, statistiques du travail,... Il en est également ressorti une proposition de « fiche de profil requis pour l'emploi-type d'inspecteur du travail.

problématique. Il y a ici une grande convergence des besoins entre les différents pays même si les responsables d'administrations interrogés s'en tiennent souvent à des thématiques très générales. On cite ainsi des « questions fondamentales de droit du travail » : normes nationales et internationales du travail, droits fondamentaux au travail, normes liées au travail décent, droit de la santé et de la sécurité au travail. On rappelle les « questions brûlantes de droit du travail » se posant sur le terrain : contrat de travail et formes particulières de travail, mise à disposition, placement de la main d'œuvre, travail des femmes et des enfants mais aussi travail domestique, liberté syndicale, consultation des délégués du personnel, exercice du droit de grève, licenciements collectifs,... On n'oublie pas d'alerter sur les besoins de formation pouvant contribuer à la qualité des textes (ex. rédaction juridique), à l'accès à l'information juridique et à l'efficacité du travail administratif (ex. TIC), et bien évidemment au travail quotidien des inspecteurs du travail : modalités de visite des entreprises, mesures des risques professionnels, techniques de négociation, de médiation, les techniques d'évaluation des normes, les visites d'entreprise, la gestion des conflits de travail, de conduite de réunions paritaires,... A cela s'ajoute un fort souci de formation sur le plan économique ou du moins de la gestion des entreprises, des questions de compétitivité et de concurrence, c'est-à-dire à tout ce qui peut aider les inspecteurs du travail à comprendre l'environnement de l'entreprise, de manière à pouvoir engager un dialogue utile avec les employeurs et les travailleurs, par exemple en cas de licenciements économiques, plus généralement pour certains interlocuteurs « afin de contribuer à une vision partagée de ce que devrait être l'entreprise ».

Il est évident que l'insistance sur telle ou telle priorité de formation dépend de la cible des bénéficiaires potentiels ; à titre indicatif, des formations aux modes de contrôle des entreprises ou à la prévention des risques professionnels viseront d'évidence les « agents de terrain » et leur hiérarchie de proximité, alors que les demandes de formations aux normes internationales ou aux techniques d'évaluation des normes existantes seront à prendre en considération dans les plans de formation des unités d'études et de législation. Il semble toutefois que l'on doive répondre, dans l'ensemble des pays de l'espace UEMOA, aux alertes générales concernant les faiblesses des inspecteurs du travail en matière « d'hygiène » ou de « santé-sécurité » au travail. Dans ce domaine, il est aujourd'hui indispensable de former, aussi bien sur le plan théorique que pratique, de réunir des compétences au niveau central et de disposer sur le terrain d'agents motivés, formés, outillés, pouvant ainsi repérer les risques quitte à mobiliser ultérieurement des compétences plus pointues. Il faut là aussi sensibiliser de façon urgente les gouvernants et que ces derniers fassent preuve de volonté politique dans ce domaine particulier.

Recommandation 11 : Inciter les gouvernements et les partenaires sociaux à soutenir prioritairement tout renforcement des capacités de contrôle de la santé et de la sécurité au travail.

Renforcer les compétences en droit du travail des acteurs sociaux

L'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des législations voire, même si cela peut choquer, des réglementations du travail est essentielle ; il ne s'agit pas de prôner une écriture plurielle du texte. La rédaction négociée d'un texte est loin d'être gage de qualité formelle et, notamment, de clarté. La plume finale doit rester unique, si possible précise et concise. En réalité, l'implication des partenaires sociaux « en amont » permet de prendre en

compte des objections qui viendraient ultérieurement, des contre-propositions tardives mais aussi des réalités socio-économiques voire culturelles méconnues parfois des rédacteurs juristes techniciens. Surtout cette implication permet de donner plus de chances d'effectivité à la norme, d'assurer ultérieurement une meilleure réception ou adhésion des principaux acteurs des relations professionnelles. Sous cet angle le tripartisme n'est pas une idéologie mais constitue bien une stratégie.

A cet égard, il est vrai que des formes de concertations existent dans les différents pays de l'espace UEMOA, notamment dans le cadre d'organes tripartites tels que les conseils nationaux ou supérieurs du travail ; les membres de ces derniers donnent leur avis sur les projets de textes concernant le travail. Pourtant, on peut s'interroger sur la vigueur et l'efficacité réelle de ces instances. En effet, le plus souvent ces étapes formelles de consultation se situent quasiment en fin de processus de préparation des textes. Elles se limitent bien souvent à des réunions formelles qui ne durent parfois qu'une journée, voire quelques heures. Pareilles instances ne constituent pas à proprement parler des lieux d'association intime des organisations patronales et syndicales au travail de fond. Celui-ci est en fait conduit au sein des ministères en charge du travail, voire par quelques spécialistes des directions générales du travail en lien ou non avec un ou des consultants.

Les contextes des relations professionnels sont indéniablement différents d'un pays à l'autre au sein de l'espace UEMOA. Si des tensions sociales fortes existent notamment autour des revendications salariales, on observe dans un certain nombre de pays une volonté croissante des partenaires sociaux, y compris des syndicats, d'être associés à la formulation des politiques économiques et sociales ayant une incidence sur les conditions de vie de leurs adhérents ainsi qu'aux réformes des législations sociales. Des syndicats de travailleurs considèrent, de plus en plus, le dialogue social comme un processus dynamique de transformation et de renouveau des relations de travail basé sur une plus grande responsabilisation des acteurs. Mais, évidemment, ils revendiquent un réel accès à l'information et un partage des revenus. Des organisations d'employeurs sont elles-mêmes très souvent partisans d'un dialogue social développé librement mais tenant compte de l'environnement économique des entreprises.

Dans de telles perspectives, les organisations syndicales et patronales ont elles-mêmes besoin d'un bon niveau de formation, notamment en droit du travail. Singulièrement en ce qui concerne leurs représentants siégeant dans les différents conseils, instances et commissions tripartites compétentes, au sens large, en matière de travail. Une telle formation est d'autant plus nécessaire qu'on peut observer que faute de langage commun entre partenaires sociaux et responsables ou représentants de l'administration du travail, certaines concertations ou négociations tournent au dialogue de sourds. Pour la bonne qualité du dialogue social, les partenaires sociaux doivent avoir un niveau de compréhension des problématiques du monde du travail important et, en tout cas, équivalents à celui des responsables et agents des ministères en charge du travail. Sans une formation renforcée des représentants des partenaires sociaux, le dialogue social restera déséquilibré, formel et infructueux.

Un plan de renforcement des capacités en la matière des partenaires sociaux, à l'image de celui destiné aux services du travail, apparaît comme une véritable nécessité. Trois domaines semblent prioritaires pour les organisations de travailleurs et d'employeurs : le dialogue social, la négociation collective et les normes internationales du travail. Bien entendu, un tel plan relèverait avant tout de la responsabilité desdites organisations. Mais, s'agissant tout au moins des travailleurs, les ministères du travail, ont certainement un rôle à

jouer notamment dans le financement et, peut-être, dans la mobilisation de compétences en termes de formateurs. Enfin, il conviendrait de ne pas soutenir les seules formations en droit du travail de représentants de haut niveau mais de veiller à en faire bénéficier des représentants de « base ». En effet, seule une présence au niveau de l'entreprise d'interlocuteurs bien formés peut permettre d'enrichir le dialogue social et de faire remonter dans les organisations syndicales et patronales les problèmes réels d'applicabilité des normes du travail.

Recommandation 12 : Tout en évitant une quelconque ingérence dans les choix et le fonctionnement des organisations patronales et syndicales, les gouvernements doivent encourager et soutenir toute action conduisant à renforcer le niveau de formation juridique, mais aussi économique et sociale, des partenaires afin de créer les conditions d'un véritable dialogue social équilibré et substantiel.

3.1.2. L'évaluation des normes du travail

La mise en place de capacités nationales d'évaluation des normes au sein des directions générales du travail, est aujourd'hui une question stratégique. C'est la condition même de la mise en place de législations adaptées. Ce devrait être le point de départ de tout processus de réforme. En effet, s'il est vrai qu'un consultant peut apporter un regard extérieur et des propositions originales, son utilité ne peut s'apprécier que pour autant que les administrations du travail disposent en interne de capacités d'évaluation et d'audit, ne serait-ce que pour maîtriser et faire une analyse critique de l'éventuel apport des experts extérieurs.

Certes, on ne peut pas affirmer qu'aucune évaluation des normes n'existe au sein des ministères en charge du travail dans les pays de l'espace UEMOA. Bien des exemples peuvent être donnés de réformes intervenues à la suite de remontées d'informations des services d'inspections du travail. Plusieurs pays consolident d'ailleurs dans un rapport annuel, au niveau national, les informations issues des observations des inspecteurs du travail concernant tant les difficultés d'application que les déficiences de normes. Mais il faut bien admettre que l'évaluation n'est pas formellement organisée et structurée, conduite par des spécialistes, formés à cet effet, et disposant des outils et moyens nécessaires. De ce point de vue, la création ou le renforcement d'une unité au sein des services centraux dédiée aux études, recherches et statistiques apparaît incontournable.

Toutefois, si une réponse organisationnelle paraît nécessaire, il faut admettre que des progrès significatifs dans le domaine de l'évaluation des normes ne peuvent être attendus de cette seule façon. Il faut en particulier que les unités d'évaluation ne limitent pas leur action à la compilation de constats de terrain ou à l'établissement de statistiques. C'est bien évidemment l'analyse des conditions d'une meilleure effectivité des normes qui doit être poursuivie en dépassant l'aspect strictement juridique et les simples constats. On doit ici pouvoir évaluer au-delà des normes les politiques publiques concernant le travail et la protection sociale afin de disposer d'éléments pertinents à mettre à disposition des décideurs politiques. Ceci impose donc d'élargir les compétences réunies au sein des ministères en charge du travail au-delà des aspects juridiques.

Recommandations 13 : Mettre en place au sein des DGT, lorsque ce n'est pas déjà le cas, un service « Etudes et statistiques », le doter de ressources en personnel compétent en la matière, de moyens financiers et lui fixer des objectifs concrets de suivi et d'évaluation (activité de l'inspection du travail, accident du travail et maladie professionnelle, évolution des salaires, travail des enfants, discriminations,...)

3.2. Les fonctions liées à l'application de la législation du travail

Une autre posture professionnelle des inspecteurs du travail (3.2.1.)

Une autre formation des agents de terrain (3.2.2.)

Une autre organisation des services du travail (3.2.3.)

Le recours à de nouveaux vecteurs d'accès au droit du travail (3.2.4.)

3.2.1. Une autre posture professionnelle des inspecteurs du travail

Poser le problème de l'application de la législation du travail, c'est d'abord pointer du doigt dans les pays de l'espace de l'UEMOA la faiblesse du contrôle des conditions du travail dans les entreprises. Même si des différences sensibles existent entre les huit pays, il y a là certainement un talon d'Achille commun aux inspections du travail de la sous-région. Certes ces dernières sont loin d'être dans des conditions de travail optimales ; leurs locaux sont le plus souvent vétustes et insuffisants ; leurs budgets de fonctionnement sont faibles ; elles connaissent en particulier un manque de moyens de transports, excepté parfois dans les capitales. Dans ces conditions il est évidemment difficile de se projeter régulièrement sur le terrain dans des visites d'entreprise qui ne soient pas motivées par une plainte ou un accident grave du travail.

Une question aussi réelle que malheureusement récurrente est donc de doter d'un minimum de moyens les services d'inspection du travail pour assurer une plus grande présence dans les entreprises. Ceci permettrait non seulement de renforcer le contrôle des conditions du travail, mais aussi de faire connaître la législation du travail et aider à son application. La multiplication des visites d'entreprises est en effet le premier moyen pour faire reculer les violations du droit du travail dans les entreprises.

Des inspecteurs du travail en nombre suffisant sur le terrain, bien formés, dotés de moyens matériels, et juridiques appropriés sont donc plus que jamais indispensables, surtout dans le contexte actuel de libéralisation économique. Sur le plan matériel, outre la disposition de moyens de transports suffisants – sans oublier le carburant ! – il serait certainement intéressant de réfléchir à l'idée très concrète d'un « paquetage » de l'inspecteur du travail. Il ne s'agit pas ici de proposer une sorte d'habillement « para-militaire » pour tout inspecteur du travail. Il s'agit de mettre à disposition de chaque agent de contrôle, au regard du type de secteurs et d'entreprises relevant de son contrôle, une tenue, des chaussures, des gants, des lunettes de protection,... mais aussi, par exemple, des outils de mesure du bruit ou de la luminosité. Il s'agit donc de prendre les moyens de permettre et d'inciter au contrôle des entreprises.

Recommandation 14 : Doter les inspecteurs et contrôleurs du travail, en fonction des caractéristiques des secteurs et entreprises relevant de leur champ de compétence, d'un « paquetage » comprenant les outils nécessaires à leur activité de contrôle (ex. instruments de mesures de la luminosité, du bruit,...) et à leur propre sécurité (casque, gants, chaussures adaptées,...).

Par ailleurs, sur le plan juridique, même si en règle générale des outils de contrôle et de contrainte sont déjà disponibles (sanctions pénales) , rien n'interdit de réfléchir, sur la base de l'expérience de certains pays, à la mise à disposition des inspecteurs et contrôleurs du travail, pour des infractions ne concernant pas la santé ou la vie des travailleurs ou ne constituant pas des atteintes à des droits fondamentaux, des possibilités d'amendes fondées sur la prévision de sanctions administratives. Ceci permettrait de faire reculer une grande part de l'ineffectivité constatée des sanctions et, par là-même, l'auto-censure des agents de contrôle. La grande majorité des pays francophones de l'espace UEMOA ne donnent pas ce type de possibilités aujourd'hui à leurs inspecteurs du travail, sans doute malheureusement du fait de l'influence du « modèle » de l'ex-puissance coloniale.

Recommandation 15 : Inciter à la réflexion sur la mise en place d'un système de sanctions administratives en droit du travail permettant de crédibiliser le risque de sanction et d'améliorer l'efficacité des contrôles.

Si renforcer en moyens matériels et juridiques les services d'inspection du travail est une condition de développement de leur présence, dans des activités de contrôle des conditions d'emploi et de travail, cela ne suffit pas. Il faut initier prioritairement et urgemment une politique interne aux ministères en charge du travail visant un changement de posture professionnelle dans bien des pays. Il faut passer d'une inspection souvent « assise », attendant une plainte ou n'intervenant sur le terrain qu'en matière de résolution des conflits, à une inspection « debout », contrôlant le respect du droit du travail par et dans les entreprises, pas simplement au travers du respect de la tenue des registres obligatoires. Dis brutalement ce n'est pas le contrôle tatillon de la paperasse qu'il faut poursuivre mais la protection concrète et l'amélioration effective des conditions d'emploi et de travail sur le terrain.

Ce changement de posture professionnelle des agents d'inspection du travail est certainement souhaité déjà par bon nombre d'entre eux dès lors qu'ils disposeraient d'un minimum de moyens. Mais il doit être suscité. Ceci passe sans doute par le développement d'outils de motivation collective : soutien financier, dotation en véhicules, primes collectives au service témoignant de l'augmentation de son activité de contrôle. Ceci passe également par une politique volontariste de formation continue insistant sur la méthodologie du contrôle, la prévention des risques professionnels, les aspects déontologiques,...

Parallèlement, pour favoriser une action ayant un impact réel sur les conditions et les relations de travail en entreprise, il faut certainement mener des campagnes de sensibilisation des travailleurs mais surtout des employeurs à l'intérêt des contrôles mais aussi du dialogue avec l'inspection du travail, singulièrement en matière de droits fondamentaux et de santé et sécurité au travail. L'attention à la question sociale est un gage de meilleur fonctionnement de l'entreprise et, potentiellement, de gain de productivité, donc de rentabilité économique. Il serait innocent de penser que tous les employeurs en sont convaincus ou peuvent être amenés

à le penser. Mais, si les manifestations réitérées de certains d'irrespect de la législation sociale doivent faire l'objet, sans état d'âme, de répression, il faut tenir compte du degré évident de méconnaissance des normes d'autres employeurs ; vis-à-vis de ces derniers, il paraît nécessaire de développer une action de contrôle « pédagogique » sur la meilleure façon d'appliquer le droit du travail. La croissance des contacts et des échanges à l'occasion notamment des visites des entreprises, doit contribuer au bon climat social de cette dernière et au développement d'un partenariat fécond entre tous les acteurs.

L'enjeu est de sortir l'inspection du travail d'une position souvent attentiste, d'une vision seulement punitive de l'entreprise ou encore de sa limitation à la résolution des conflits. L'activation des inspections du travail dans les pays de l'espace UEMOA doit permettre une amélioration concrète des conditions d'emploi et de travail ; elle doit privilégier la logique de prévention des risques professionnels comme des risques de dégradation des relations sociales.

Recommandation 16 : Promouvoir une évolution des postures professionnelles conduisant à un nombre de visites de contrôle des entreprises plus important en expérimentant un système de motivation des services d'inspection du travail fondé sur l'atteinte d'objectifs préétablis.

3.2.2. Une autre formation des agents de terrain

Une nouvelle posture professionnelle des inspecteurs du travail suppose une autre formation. Aujourd'hui, force est de reconnaître que si les inspecteurs du travail doivent s'investir davantage en matière de contrôle des conditions de travail, leur formation doit être renforcée de manière conséquente, particulièrement en matière d'hygiène, de santé et sécurité au travail ; Dans ce dernier domaine, il faut qu'ils soient capables d'identifier des situations de risques. On sait toutefois qu'ils n'ont pas une formation initiale de préventeurs. Il faut donc miser ici sur la formation continue (analyse des risques, outils de mesure du bruit, de la luminosité, ...) ainsi que sur le développement de stages dans des services d'inspection étrangers.

Ceci veut par ailleurs dire qu'au-delà des strictes compétences en droit du travail, une réflexion sur la formation générale des inspecteurs du travail devrait être menée en vue de mettre en place des curricula qui puissent faciliter une intervention efficace de leur part. Par ailleurs, leur formation initiale comme continue doit prendre en compte également les autres tâches auxquelles ils sont commis, c'est-à-dire les techniques de négociation, les modes d'intervention en entreprise, etc. A titre indicatif, pareille approche autre que strictement juridique, semble caractériser la coopération que le ministère du Travail du Mali a entamé, depuis 2004, avec le GIP-inter de France à travers une série de formations à l'intention d'un noyau de formateurs chargés ultérieurement de former les inspecteurs et contrôleurs du travail.

Recommandation 17 : Promouvoir des partenariats avec des inspectons du travail étrangères permettant d'organiser des voyages d'études et des stages consacrés spécifiquement aux techniques de contrôle et aux approches des risques professionnels en termes de prévention.

3.2.3. Une meilleure organisation des services centraux du travail

Au-delà de la formation et des dotations matérielles des agents des services d'inspection du travail, le renforcement des capacités des ministères du travail passe également par la question de l'organisation de leurs services.

En premier lieu l'éparpillement récurrent des différents domaines liés au travail (emploi, sécurité sociale, fonction publique et travail au sens strict) entre plusieurs ministères constitue un facteur de dilution des moyens, de diminution de la visibilité, d'incohérence des politiques publiques du travail, et donc d'affaiblissement des capacités des différents ministères concernés. Idéalement – mais certainement pas politiquement –, on pourrait en déduire qu'un regroupement des questions d'emploi, de travail, de protection sociale et de formation professionnelle au sein d'un grand ministère permettrait de bâtir une cohérence d'ensemble des politiques publiques du travail au sens large. Un tel regroupement permettrait d'évidence de rassembler les moyens, de développer des synergies, de renforcer les capacités d'action dans chaque domaine particulier et entre domaines. Certes, ceci impose la prévision de moyens et de règles de coordination mais cela permet au moins qu'il y ait coordination et non pas absence de relations voire concurrence. On doit observer qu'historiquement un tel regroupement ministériel a bien été réalisé avec succès à un moment ou un autre quasiment dans chacun des pays de l'UEMOA. Par ailleurs, on en peut que souligner combien il se situerait dans la tendance actuellement observée dans le monde à réduire la taille des équipes gouvernementales par souci d'efficacité et cohérence de l'action publique et – surtout ! –, de réduction des dépenses publiques.

En second lieu, il apparaît que l'organisation des directions générales du travail (DGT) mériterait d'être profondément repensée au vu d'un certain nombre d'enjeux. On devrait notamment viser à prendre en charge de manière adéquate des fonctions essentielles telles que la préparation de réformes législatives, le suivi de la cohérence normative (Cf. le problème des textes non abrogés et de ceux éventuellement de droit positif entrant en contradiction et réformes,...).

D'une manière générale, une plus claire spécialisation des services centraux devrait permettre des gains d'efficacité de ces derniers dès lors, bien évidemment, qu'ils réuniraient effectivement un minimum de moyens et de personnels compétents. Dans un certain nombre des pays étudiés, la spécialisation des services centraux par grandes thématiques (réglementation, relations professionnelles, santé et sécurité au travail, travail des enfants, dialogue social...) est largement avancée. Faut-il encore que derrière les organigrammes il y ait un nombre d'agents suffisants et des agents actifs et compétents.

Il ne semble pas ni envisageable ni forcément souhaitable de promouvoir une organisation type des ministères en charge du travail dans l'espace de l'UEMOA. Il faut ici tenir compte des traditions administratives et des réalités nationales, ne pas vouloir innocemment dessiner un ministère idéal en charge de la question « travail ». Il paraît plus utile d'insister sur l'importance de savoir « qui fait quoi ? » tout en n'interdisant, bien au contraire, des collaborations internes ponctuelles. D'évidence des moyens suffisants devraient être dégagés pour qu'il existe au moins des directions ou départements de « la législation et de la réglementation », des « études, statistiques, évaluations des normes et des politiques », des bureaux thématiques « santé-sécurité au travail », « dialogue social ou relations professionnelles », « emploi et formation professionnelle »,...

Certains, allant plus loin, peuvent estimer cohérent de regrouper les « études » et la « législation » au sein d'une même direction dans la mesure où, pour une meilleure effectivité, l'adoption d'une norme devrait être précédée d'études dignes de ce nom et, ultérieurement à son adoption, d'un suivi minimal de sa mise en application. Il est probable que réunir « Etudes, Législation et Réglementation » participerait d'une dynamique favorable à la recherche d'une meilleure effectivité du droit du travail. Ceci aurait sans doute également pour effet de développer de véritables compétences en matière d'enquêtes et d'études de terrain. En tout cas, les Directions générales du travail des pays de l'espace UEMOA ont besoin de développer une véritable expertise en matière d'études du travail et des normes l'encadrant, afin de créer une dynamique de modernisation et d'adaptation continue des législations du travail, sans oublier le problème très sensible des textes d'application assez souvent non intervenus.

Dans le même ordre d'idées, pour certaines directions générales du travail, la création d'une unité d'appui aux services déconcentrés d'inspection du travail apparaîtrait fort utile. Elle pourrait constituer un vivier de ressources et informations techniques mais aussi de conseils et de soutiens en cas de difficultés ou spécificités des contrôles, en étant composée de spécialistes tels que médecins du travail, hygiénistes du travail, etc.

Recommandation 18 : Promouvoir sur les question d'organisation des services centraux des ministères en charge du travail des échanges entre pays de l'UEMOA afin de faciliter la mise en commun d'informations et d'expériences.

3.2.4. Le recours à de nouveaux vecteurs d'accès au droit du travail

Au-delà des administrations du travail, la question de l'accès des différents acteurs sociaux (employeurs, travailleurs, syndicats) au droit du travail ne peut être évitée dans une problématique de meilleure effectivité des normes et, plus généralement, d'accès des citoyens au droit. A cet égard, des expériences en cours dans certains pays de l'espace UEMOA mais dans d'autres domaines que celui du travail, incitent à mettre en place un service spécifique dédié à l'information et à la communication sur les droits sociaux.

Un tel service devrait tout d'abord constituer un centre de documentation à jour accessible par voie téléphonique (centre d'appel gratuit) et électronique (site web) ainsi qu'au travers de permanences d'accueil. Ce centre de documentation national aurait vocation à répondre aussi bien à des demandes internes au ministère (agents de terrain) qu'externes (chef d'entreprise, représentants de travailleurs,...). Par ailleurs, le service ou département en question pourrait être en charge du développement de campagnes médiatiques relatives, par exemple, à des droits nouveaux ou aux droits fondamentaux de la personne en situation de travail. Ce type de voie d'information (campagne d'affichages, message radiophonique, spot ou émission télé,...) peut avoir un impact important sur la connaissance des droits sociaux et donc, potentiellement, sur leur respect, ceci pour un coût relativement limité.

La direction ou le service assurant ainsi la promotion des droits du travail et de la protection sociale devrait trouver place au sein des directions générales du travail bien plutôt qu'au niveau des cabinets de ministres afin d'éviter toute confusion entre « information » et

« propagande ». L'existence d'un tel outil devrait être non seulement un moyen de renforcer les capacités des ministères en charge du travail, mais aussi de changer notablement l'image des services du travail. Elle contribuerait à les justifier et à crédibiliser leur action.

Dans le cadre d'un changement de culture des services du travail faisant plus de place au dialogue, à la concertation et à la co-construction des normes, les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient être associées, notamment, aux campagnes d'information accompagnant l'adoption d'un nouveau dispositif.

En toute hypothèse, qu'il s'agisse de la constitution d'un centre de documentation et d'information comme de l'organisation de campagnes médiatiques, on pourra s'appuyer sur un certain nombre d'expériences existant d'ores et déjà dans certains des pays de l'UEMOA.

Enfin, rien n'interdit – sauf les moyens financiers ! – de décliner au niveau des services régionaux ou locaux d'inspection du travail la création d'un service « documentation et information » sur les droits du travail et de la protection sociale. On observera qu'il existe déjà, dans un certain nombre de pays, des permanences d'accueil et d'information de l'inspection du travail au niveau local. Il faut alors manifestement insister sur la disposition de textes législatifs et réglementaires à jour, sur l'informatisation des points d'accueil et leur action d'information dans les médias locaux.

Recommandation 19 : Moderniser les possibilités d'accès à l'information sur les droits sociaux des usages et des agents du ministère en investissant, de façon générale, dans les technologies de l'information et de la communication et en organisant un service ou une cellule de communication en charge de campagnes médiatiques concernant les droits sociaux.

3.3. Les fonctions de promotion de normes et pratiques

- La création d'unités « dialogue social » ou « droits fondamentaux » (3.3.1.)
- La formation spécifique de quelques agents (3.3.2.)
- L'appui aux initiatives et méthodologie d'intervention dans « l'informel » (3.3.3.)

3.3.1. La création d'unités « dialogue social » ou « droits fondamentaux »

Au regard de l'importance économique, sociale et politique du développement d'un véritable « dialogue social », il paraît utile de réfléchir à la création au sein des directions générales du travail, lorsqu'il n'existe pas déjà, d'un service ou d'un bureau du dialogue social. Ce dernier devrait alors réunir les compétences assurant le suivi et l'accompagnement des négociations collectives sectorielles ou interprofessionnelles ainsi la prévention et la résolution des conflits collectifs d'ampleurs nationales. Ce bureau pourrait par ailleurs au quotidien être en charge des relations avec les organisations syndicales et patronales.

Il pourrait en aller de même en ce qui concerne la promotion des droits fondamentaux au travail. Une unité dédiée au sein des directions générales du travail pourrait réunir quelques agents ayant une expérience ou un intérêt particulier en la matière. Le champ de compétence

serait évidemment celui des droits fondamentaux visés expressément par la Déclaration de l'OIT du 18 juin 1998. Ceci permettrait à la fois d'assurer un suivi national de la mise en œuvre de cette dernière mais aussi d'être le lieu de réunion de moyens et de réalisation de programme lié à ladite Déclaration. Toutefois, on pourrait aussi élargir le champ de compétence à des droits jugés fondamentaux ou dont la réalisation apparaîtrait prioritaire au regard du contexte et des caractéristiques des relations professionnelles nationales (santé et sécurité de la personne au travail, salaire décent, minimum de protection sociale,...). Pragmatiquement, certains ne manqueront pas d'observer l'existence de lien ou de passerelles entre « dialogue social » et « droits fondamentaux » (liberté d'association, liberté de négociation collective, égalité en matière d'emploi,...). Il ne serait donc pas aberrant qu'au regard des moyens disponibles, on puisse opter pour la création d'une unité en charge de la promotion du dialogue social et des droits fondamentaux au travail. En tout cas, sans se substituer aux services locaux d'inspections du travail, ces unités centrales auraient pour mission, au plan national, de veiller à la mobilisation et à la coordination de toutes les interventions et initiatives en la matière.

Recommandation 20 : Mettre en place au sein des DGT un service, spécifiquement ou principalement, dédié aux questions de « dialogue social » et de « droits sociaux fondamentaux au travail »

3.3.2. La formation spécifiques de quelques agents

Que l'on crée ou non une unité dédiée à la promotion du dialogue social et/ou aux droits fondamentaux au travail, il convient nécessairement de mobiliser au sein des directions générales du travail les compétences de personnels spécialisés. Même si, a priori, ces unités doivent être animées en premier lieu par des inspecteurs du travail ayant une certaine expérience du terrain et des relations professionnelles, il est clair que ceux-ci devront bénéficier de formations additionnelles, certainement en droit du travail mais également en d'autres matières.

En ce qui concerne la promotion du dialogue social, le renfort ou l'actualisation en formation juridique comprend notamment certains pans du droit international du travail, les droits syndicaux, de la négociation et des conflits collectifs. Mais, si en la matière le droit doit être connu et respecté, sa seule connaissance ou l'obsession tatillonne de son respect ne sont pas toujours gages d'efficacité de l'action de régulation poursuivie. Il est donc particulièrement important de concevoir des modules de formation ou d'organiser des stages d'observations dans des services étrangers permettant d'acquérir ou de bonifier des connaissances théoriques non juridiques et des savoirs faire. Il peut s'agir, à titre indicatif, de techniques de négociation, de médiation, de gestion des conflits, d'éléments de psychologie du travail, de techniques de communication,...

La promotion des droits fondamentaux au travail appelle de son côté bien évidemment des connaissances et donc des formations juridiques relatives notamment aux droits et libertés du travail, d'association, de négociation, à la protection de l'enfance, à l'égalité entre hommes et femmes, en tout cas à la non-discrimination en matière d'emploi et de profession,... Là aussi le droit international et le droit national sont concernés. Mais, là aussi, la seule formation aux normes juridiques ne permettra pas de comprendre les difficultés voire les

résistances que rencontrent en pratique la mise en œuvre des droits fondamentaux²⁵. La recherche de l'efficacité et d'un progrès sans doute relatif mais réel conduit à proposer la réunion de compétences ou de formation complémentaires a-juridiques, pouvant relever de l'économie, la sociologie voire de l'anthropologie.

Recommandation 21 : Veiller au sein des DGT à la formation spécifique de quelques agents aux questions de « dialogue social » et de « droits sociaux fondamentaux au travail »

3.3.3. L'appui aux initiatives et méthodologie d'intervention dans «l'informel »

Le secteur dit « informel » est, on le sait, très développé dans les pays de l'UEMOA, comme d'ailleurs sur le continent africain²⁶ ou dans d'autres régions du monde. La question de principe de l'application du droit de travail et de la compétence des services d'inspection du travail à y intervenir ne se pose pas. Le soi-disant « secteur informel » n'est aucunement l'équivalent d'un espace regardé du point de vue de la loi comme une « zone franche ». Par ailleurs, il ne correspond pas à un ensemble homogène de réalités économiques et sociales. En revanche, on conviendra facilement que la question des modalités de retour au droit de tout ou partie du « secteur informel » se pose et, avec elle, la question de l'intervention de l'inspection du travail. Il y a là un défi majeur. Pour le relever, il ne fait pas de doute que les services du travail doivent être spécialement formés afin d'être à même de mener des campagnes efficaces, notamment mais pas uniquement, d'information et de sensibilisation.

Il faut admettre que les administrations africaines du travail sont confrontées à des difficultés méthodologiques quant à la manière d'aborder le secteur informel. A cet égard, si on peut se réjouir du fait que le BIT ait initié en 2012 un atelier d'élaboration d'un guide méthodologique d'intervention de l'inspection dans le secteur informel dans quelques pays (Sénégal, Togo, Maroc et Mali), il faut malheureusement constater que l'adaptation de cette fiche qui devait être faite par les directions générales du travail nationales ne semble avoir été réalisé que dans un des pays de l'espace UEMOA (Burkina-Faso).

On doit en retenir d'abord la nécessité pour les agents de contrôle de distinguer les différences de situations recouvertes par le terme « secteur informel », d'identifier les situations les plus graves (mise en danger de la santé, violation avérée de droits fondamentaux des travailleurs), de définir des objectifs à atteindre pour améliorer certaines de ces situations, d'élaborer une stratégie d'action (sensibilisation et communication sur des règles de santé et de sécurité faciles à mettre en œuvre ; information sur la prévention ; diffusion d'information sur les droits fondamentaux ; diffusion de bonnes pratiques,...). Enfin, on paraît devoir insister sur la nécessité du repérage d'une part de possibles partenaires de l'inspection du travail (association/organisations professionnelles, syndicats, ONG...), d'autre part des méthodologies novatrices (ex. parrainage associant une petite et une plus grande entreprise pour l'échange d'expérience et de bonnes pratiques).

²⁵ Samb M., Réformes et réception des droits fondamentaux du travail au Sénégal, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999, pp. 142-169 ; Kénoukon Ch., Effectivité et efficacité des normes fondamentales et prioritaires de l'OIT : Cas du Bénin et du Togo, IIES Série recherche n°113, BIT Genève 2007, 154 p.

²⁶ Nyambari S. T., Inspection du travail en Afrique: vers la promotion des droits du travail, in « Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail », Genève, BIT, Education ouvrière 2005/3-4, n°140-141, p. 29.

Même s'il y a là des démarches nationales trop rares encore, on note néanmoins une tendance très encourageante des responsables des ministères et administrations en charge du travail à ne pas éviter ou à se cacher le problème, en aucun cas à plaider l'extériorité du « secteur informel » de leur champ de compétences. Evidemment, le problème est ici encore celui des moyens humains disponibles. Mais, on apparaît de plus en plus conscient des dégâts sociaux et des atteintes aux chances de développement durable des pays concernés dus à l'informatisation des relations de travail. Dès lors il apparaît prioritaire de refuser toute « politique de l'autruche », d'analyser la diversité des situations se présentant et de mettre en place des modes d'interventions adéquats. Les réflexions « en interne » ne manquent. On distingue ainsi notamment les activités informelles « visibles » (vendeurs ambulants), « peu visibles » (ateliers, garages, petites et moyennes entreprises) et « invisibles » (activités familiales à domicile). On propose notamment d'approcher les premières situations par l'offre de protection sociale (ex. assurance maladie), les deuxièmes également par l'offre de protection sociale mais aussi par l'accompagnement dans le respect de certaines normes de santé-sécurité au travail en tentant une formalisation progressive, et enfin d'approcher les troisièmes, si cela est possible, encore une fois par l'offre de protection sociale (maladie)²⁷.

Recommandation 22 : Initier une analyse précise par pays de la diversité des réalités économiques et pratiques sociales recouvertes par l'expression « secteur informel » afin de fonder une intervention pertinente des services d'inspection du travail.

En tout cas, dans un contexte administratif aujourd'hui plutôt « réceptif », il paraît particulièrement opportun, sans se payer de mots ou croire à de rapides miracles, que la question de l'intervention dans le secteur dit informel soit reprise au niveau et avec le soutien de l'UEMOA. Ceci s'inscrirait dans la volonté de promouvoir effectivement des emplois décents et un minimum de protection sociale. Des échanges d'expérience et la recherche d'une méthodologie pertinente d'intervention, notamment au regard de la Recommandation 198 de l'OIT sur la relation de travail, serait fructueuses pour l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA.

Recommandation 23 : Organiser entre responsables et agents d'inspection du travail des différents Etats membres de l'UEMOA des échanges d'expériences et de méthodologie d'intervention concernant le « secteur informel ».

²⁷ Cf. not. B. Thiam, Atelier national sur l'extension de la protection sociale aux travailleurs de l'économie informelle du Sénégal, Document non publié, Dakar 2012.

4 – LES AXES ET LE CADRE D'EVOLUTIONS

- L'organisation des services du travail (4.1.),
- La gestion des ressources humaines (4.2.)
- La mutation des pratiques professionnelles (4.3.).
- L'inscription du débat dans une dynamique sous régionale (4.4.)
- Une valorisation des ministères du travail dans l'espace UEMOA (4.5.)

4.1. L'organisation des services du travail

De façon générale, dans la perspective d'une meilleure valorisation des compétences existantes, les hautes responsables d'administration du travail des Etats membres de l'UEMOA, souscrivent à l'idée d'améliorer l'organisation et de renforcer la spécialisation pleinement au niveau central, sans doute beaucoup moins au niveau des services opérationnels d'inspection du travail.

4.1.1. Le niveau central : la nécessité d'intitulés ministériels affichant le travail

Les points de vue apparaissent plutôt convergents en ce qui concerne le niveau central. La structuration et le développement des compétences y apparaissent comme une nécessité. Elles y sont certes d'ores et déjà réalisée, malheureusement parfois plus « sur le papier » que dans les faits, en raison de l'absence de moyens. Des traditions administratives ou des priorités nationales sensiblement différentes existent quant aux structures centrales « spécialisées » ; un certain attachement aux choix ou spécificités nationales ne doit pas être nié, tout en relevant – paradoxalement ? - la proximité des organigrammes des ministères.

Un premier modèle organise dans le cadre d'une seule « direction générale du travail », des directions de la « protections sociale », des « relations professionnelles » et des « statistiques » (ex. Sénégal) ; un autre est développé autour d'une part d'une « direction générale du travail », avec des services « Relations professionnelles et promotion du dialogue social », « Normes internationales du travail », « Etudes et réglementation » et, d'autre part, d'une « Direction générale de la protection sociale », comprenant des services dédiés à la « Santé et la sécurité au travail », à la « Médecine du travail », à la « Sécurité sociale et à la mutualité », à la « Lutte contre le travail des enfants » (ex. Burkina-Faso). Un autre modèle met en exergue au sein d'une seule Direction générale, une série de directions « Réglementation du travail », « Lutte contre le travail des enfants », « Santé-sécurité au travail », « Inspection du travail » (ex. Côte d'Ivoire). On insiste ailleurs sur quatre structures centrales spécialisées : « Sécurité au travail », « Protection sociale », « Travail décent », « Dialogue social » (Niger). Enfin, on relève l'existence d'un schéma national dans lequel la « direction générale du travail » constitue « l'autorité centrale » des services d'inspection du travail mais n'auraient plus, étonnamment, de relations hiérarchiques avec les services locaux d'inspection du travail (Bénin). On ne doit pas s'étonner dans ses conditions qu'il n'existe pas ici – mais d'évidence aussi dans nombre des pays étudiés – d'animation collective au plan national de l'inspection du travail et, sauf exception, de campagnes prioritaires de contrôles concernant un secteur ou un problème particulier. Il n'en demeure pas moins qu'une réflexion existe en la matière ; certains, de façon originale, dans la perspective d'une meilleure

organisation-mobilisation des compétences vont jusqu'à envisager la mise en place de structures centrales non pas « thématiques » (santé-sécurité au travail, dialogue social,...) mais « sectorielles » : usines, industries, mines et carrières, bâtiment, secteur médical,... (ex. Togo).

On peut s'interroger sur les justifications des situations nationales existantes comme sur certaines des évolutions suggérées. Tout d'abord, il est certain que, par-delà les effets de mode ou la « conformisation » à des terminologies vectrices de moyens (ex. travail décent), certains intitulés de « directions » ou de « services centraux » peuvent apparaître « indiscutables », quelles qu'en soient les légères variables (ex. Réglementation du travail, Inspection du travail). Par ailleurs, des questions communes conduisent d'évidence à l'existence, dans tous les pays, de directions ou de services centraux réunissant le même type de compétences (ex. santé-sécurité au travail, dialogue social/relations professionnelles, protection sociale, lutte contre le travail des enfants,...). Enfin, outre l'hypothèse d'une sensibilité « nationale » poussant au maintien de dénominations spécifiques, on ne doit pas oublier que ces dernières répondent rarement à une recherche rationnelle d'efficacité administrative mais constituent bien plus souvent des affichages politiques, l'incarnation de réelles ou supposées attentions à des catégories ou problèmes particuliers (Ex. la jeunesse, l'emploi,...). Malgré, ce « passage obligé » des dénominations, on doit cependant parfois fortement s'inquiéter de la disparition de toutes références au « travail » dans l'intitulé du ministère qui a pourtant parmi ses attributions cette question.

Une réflexion commune au pays de l'UEMOA pourrait avoir l'avantage de conduire à afficher systématiquement le « travail » dans l'intitulé ministériel, notamment afin d'éviter de trop faciles glissements budgétaires nuisant aux services centraux en charge du travail. Par ailleurs, sans uniformiser nécessairement l'organisation des compétences au niveau central, une meilleure visibilité de celles afférant à la question du travail contribuerait certainement à mieux identifier, défendre et renforcer les priorités, notamment en termes de moyens de documentation, d'archivage de la mémoire, à envisager des mutualisations de certaines formations et expertises inter ou transnationales.

Par ailleurs, il ne faut pas nier qu'une meilleure organisation des compétences passe sans doute par une rationalisation des structures centrales, par une évaluation de l'existant et du souhaitable et donc nécessairement par la remise en cause d'un certain nombre de situations professionnelles, de niches ou intitulés de responsabilités.

4.1.2. Le niveau déconcentré : des spécialisations plus sectorielles que thématiques ?

L'organisation de spécialisations au niveau régional ou local appelle plus de réticences de la part d'une majorité des responsables des services centraux, notamment soucieux de fonctionnement de l'inspection du travail. Outre la question même de l'existence de réelles instances locales, pas toujours forcément acquise (ex. Guinée-Bissau), ceci suppose une véritable déconcentration des services centraux du ministère et, clairement, des moyens humains et financiers supplémentaires. Si tel n'est pas le cas, de trop fortes spécialisations de certains agents font craindre un affaiblissement des moyens de l'inspection généraliste des entreprises. Dans chaque pays, on cite l'expérience d'agents « passionnés par un domaine particulier », ayant suivi des formations pointues et, *in fine*, valorisant leur acquisition de compétences spécialisées... en partant dans le secteur privé. La spécialisation, sauf en fin de

carrière au regard de l'expérience (Burkina-Faso) et au sein de services centraux (Bénin), apparaît donc paradoxalement non pas comme un moyen de gain d'efficacité mais comme un vecteur potentiel d'affaiblissement de l'institution (ex. Côte d'Ivoire, Sénégal).

Pour nombre de responsables de services centraux de ministère en charge du travail, le seul compromis envisageable serait, manifestement, de prendre acte des connaissances ou des savoirs faire particuliers de tels ou tels agents pour, tout en lui laissant des activités de contrôle, d'information et de conseil « généralistes », l'optimiser dans le cadre des services locaux d'inspection, en « personne ressource », par exemple en santé-sécurité, ou en travail illégal, en appui à la négociation,...

Les avis restent toutefois très contrastés quant à l'organisation et aux niveaux de mise à disposition de compétences spécialisées. Certains se prononcent, pour des raisons d'efficacité, pour une véritable déclinaison au niveau régional ou local des services centraux, et donc des compétences réunies dans ces derniers (ex. Côte d'Ivoire). En revanche, d'autres insistent sur la disposition au niveau national de certaines compétences, en tant que ressources techniques ou juridiques, ainsi par exemple en matière de santé-sécurité au travail (Niger). On peut ici se demander si plutôt que d'opérer des choix de répartition des « compétences », au sens de « connaissances », entre niveau central et régional ou local, il ne s'agit pas de distinguer entre des savoirs et conseils « spécialisés » disponibles au niveau national et des savoirs faire particuliers, y compris dans certains domaines (ex. contrôle de la santé-sécurité, contribution au dialogue social,...) présents à proximité, donc au niveau local.

Enfin, on relèvera que si la question de l'organisation de spécialisations au niveau national est avant tout une question de moyens et de définition de priorités, celle du développement des spécialisations au niveau régional et, surtout, au niveau local pose assez vite la question du type d'inspection du travail. Les différents pays de l'espace UEMOA étudiés relèvent sur ce point du modèle dit « généraliste » d'inspection du travail. Ils ne connaissent pas, si ce n'est de fait, de spécialisations thématiques des contrôles, par exemple en matière de santé-sécurité, de travail illégal,... La seule distinction passe par l'existence d'une inspection du seul travail (Côte d'Ivoire, Burkina-Faso) ou du travail et de la sécurité sociale (Bénin, Sénégal, Niger, Mali,...).

Aucun des pays concernés ne paraît envisager des spécialisations thématiques des agents de contrôle. De façon générale, on souhaite en revanche renforcer les compétences de tous les agents (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal). Pour certains, on doit viser pour tous plus de connaissances techniques minimales afin d'intervenir plus pertinemment (ergonomie, santé, chimie,...), quitte à mobiliser dans un second temps des spécialistes tels que médecins, préventeurs,... (ex. Sénégal). Pour d'autres, le renforcement de compétences concerne un domaine particulier tel celui de la santé et de la sécurité au travail (ex. Mali). On souligne parfois combien précisément les contrôles techniques (ex. luminosité, bruit, risque chimique,...) appellent une spécialisation (Niger). Par ailleurs, on doute quelquefois de la possibilité d'être « un peu compétent en tout » ; en tout cas, on constate que les spécificités de certains secteurs économiques pousseraient, si l'on souhaite gagner en efficacité, à quelques spécialisations non pas thématiques mais sectorielles, par exemple pour les mines, l'agriculture,... (ex. Niger, Togo). Il n'y aurait pas là remise en cause de l'approche généraliste de la relation de travail mais une spécialisation « économique » de certains agents de contrôle qui pourraient être totalement ou partiellement dédiés à un ou des secteurs particuliers (commerce, transports, bâtiment et travaux publics,...).

4.2. La gestion des ressources humaines

4.2.1. L'impérieuse reconnaissance du ministère du travail et du statut de ses agents

Pour l'ensemble des pays étudiés de l'espace UEMOA, la sauvegarde des compétences, notamment au niveau central, passe avant tout par une revalorisation de l'image du ministère et de l'administration du travail au sein de l'Etat et de l'administration publique, par une revalorisation du statut des rémunérations et l'existence de véritables plans de carrière (Sénégal). Ceci permettrait notamment d'éviter ou de limiter la fuite des compétences, déjà signalée, vers d'autres secteurs de l'administration ou vers le secteur privé (ex. Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal,...). La sauvegarde et le développement des compétences passent également par le développement d'une véritable politique de formation continue qui n'apparaît véritablement exister dans aucun des pays (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Rare sont les pays à souscrire à l'idée d'une politique d'embauche ciblée au vu de l'état des compétences réunies et des urgences ou priorités (ex. Guinée-Bissau).

4.2.2. La voie de la revalorisation des pouvoirs des agents

Un vecteur de sauvegarde des compétences serait également la revalorisation des pouvoirs des agents (Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Certains soulignent que « le futur même de l'inspection du travail » passe par là, observant que « les contrôleurs de sécurité de la caisse de sécurité sociale auraient aujourd'hui des convoitises sur les missions de l'inspection du travail » (ex. Mali). En tout cas, il serait important, précisément pour entretenir les compétences et ne pas voir se démobiliser les agents, de mieux reconnaître leur travail, les « services rendus ». Ceci peut passer pour certains par des « signes ou récompenses » symboliques (Niger), de façon plus évidente par une revalorisation des rémunérations mais aussi par la mise à disposition de moyens matériels (idée du paquetage de l'inspecteur du travail comprenant chaussures, lunettes, casque,...) et de déplacement (véhicules, budget carburant,...) permettant l'effectivité et l'indépendance des contrôles d'entreprise.

En revanche, l'idée d'une politique d'embauche plus ciblée, c'est-à-dire le recrutement prioritaire de compétences particulières n'est retenue que minoritairement (Côte d'Ivoire, Niger, Sénégal); elle n'apparaît s'imposer qu'au niveau central pour disposer de connaissances ou ressources spécifiques (normes internationales, risques professionnels,...) ou de fonctions particulières (informaticien, statisticien, rédacteur juridique,...). L'idée d'une politique générale d'embauche ciblée appelle parfois le commentaire selon lequel une bonne politique de formation continue suffirait (Togo), quand ce n'est pas une franche opposition (Mali). Pareilles réactions tend sans doute à ne pas nier la spécificité des métiers de l'administration du travail, la nécessité de ne pas réunir et mettre en œuvre seulement de froides compétences techniques mais d'augmenter et de valoriser les compétences originales, les savoirs faire d'agents contribuant certes au respect du droit mais aussi, plus généralement, à la régulation économique et sociale.

4.3. La mutation des pratiques professionnelles

4.3.1. La nécessité d'une inspection du travail moins « assise » ou plus « debout »

La valorisation des compétences en droit du travail au niveau local paraît passer dans l'ensemble des pays étudiés de l'espace UEMOA par une visibilité plus importante des agents sur le terrain, c'est-à-dire par une présence dans les entreprises dans des fonctions de contrôle et de prévention des risques (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo). Indéniablement, une évolution des cultures et pratiques professionnelles contribuerait à mieux valoriser les compétences disponibles et la nécessité de les entretenir et de les accroître.

En se référant d'une certaine façon, au proverbe africain selon lequel « *on ne peut aider un bœuf à se relever que s'il s'efforce lui-même de le faire* », il s'agirait d'impulser une attitude non pas plus répressive mais plus proactive des agents de l'inspection du travail ; celle-ci contribuerait à valoriser leurs compétences en droit du travail et, par là même, à convaincre les autorités politico-financières d'investir plus dans leur renforcement. Mais, sur ce point, on retrouve très vite le paradoxe de l'œuf et de la poule. Certes « *qui veut du miel doit avoir le courage d'affronter les abeilles* », mais pour être plus présent sur le terrain, il est évident qu'il faut doter mieux l'administration du travail en moyens humains, matériels et financiers, singulièrement en outils d'information et de communication et, d'évidence, en capacités de formation continue (auto-formation, réseaux internes de formateurs,...). Une piste serait d'expérimenter une dotation en moyens et en rétributions de services locaux d'inspection en fonction de la définition et de l'atteinte d'objectifs de présence en entreprise.

4.3.2. L'hypothèse d'une spécialisation d'agents dans la régulation des conflits

Plus généralement, on sait le temps pris par les agents de contrôle dans les pays d'Afrique subsaharienne à des activités de régulation des conflits du travail²⁸. Nombreux semblent pouvoir souscrire à l'idée d'une spécialisation d'agents du ministère dans ce domaine (Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal). Ceci permettrait de mieux assumer ces fonctions de régulation sociale, en étant spécifiquement formés à la gestion des conflits, tout en laissant aux agents de contrôle plus de temps dans les entreprises hors conflit du travail. On peut également soutenir qu'une présence plus importante sur le terrain, dans la visite des entreprises et le dialogue avec les partenaires sociaux contribuerait, de fait, à diminuer les motifs de conflits sociaux. Une telle spécialisation de quelques agents dans la régulation des conflits ne semble toutefois pas prête à être acceptée. Nombre de responsables de services centraux continuent toutefois d'estimer fermement que « tous les inspecteurs du travail doivent avoir de bonnes aptitudes pour la gestion des conflits collectifs ». Dans ces conditions, il serait illusoire de l'imposer, mieux vaut y faire réfléchir, y inciter et, surtout, pousser à ce que les agents d'inspection du travail ne soient pas connus de l'entreprise qu'en cas de risque ou de déroulement d'un conflit collectif.

²⁸ Cf. not. Auvergnon Ph., Laviolette S., Oumarou M., Fonctions et limites des administrations du travail en Afrique subsaharienne à la lumière de la convention OIT n° 150, Revue internationale du Travail, Genève, vol. 150, n°1/2011, pp. 89-107

4.4. L'inscription du débat dans une dynamique sous régionale

Chacun des Etats concernés doit évidemment rester maître de ses priorités et des réponses à apporter. Toutefois, la communauté fondamentale des problèmes posés conduit à souligner l'intérêt qu'il y aurait pour chacun des pays à inscrire le débat du renforcement des ministères du travail dans une dynamique sous régionale. Si des nuances existent, il est frappant de relever l'unanimité manifestée par les responsables nationaux des directions générales du travail à propos de l'intérêt du développement d'une approche sous régionale, au sein de l'UEMOA, de la question du renforcement des capacités des ministères en charge du travail.

4.4.1. L'intérêt pour une harmonisation normative à intensité variable

De façon commune, une telle dynamique devrait concerner tout d'abord les « questions relevant du droit du travail ». Il faut cependant ici noter que l'objectif concret soit n'est pas précisé (Bénin, Burkina-Faso, Niger, Sénégal), soit correspond à une harmonisation de la législation du travail (Côte d'Ivoire, Mali, Togo), certains se référant à l'expérience de l'OHADA (Mali), pour le coup marquée initialement par la logique d'uniformisation²⁹, d'autres précisant qu'il doit bien s'agir d'harmonisation et non pas d'uniformisation (ex. Togo)³⁰. Un consensus paraît pouvoir se dégager autour de l'idée d'harmonisation *a minima* des codes du travail, à condition de préserver la prise en compte des différences de réalités nationales (Sénégal), entre pays de l'UEMOA, voire de la CEDEAO (Côte d'Ivoire). Dans une telle perspective d'harmonisation, une question sensible, suscitant à la fois intérêt et doute, est certainement celle de la mobilité des travailleurs.

4.4.2. Une réflexion possible sur l'organisation des ministères en charge du travail

Si l'organisation des services centraux paraît pouvoir être inscrite à l'ordre du jour d'une réflexion sous régionale (en ce sens : Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal), certains n'en marquent pas moins à son propos quelques résistances en appelant à l'état et aux spécificités de développement de chaque pays (Togo). En réalité, l'intérêt serait ici de discuter des équivalences structurelles entre ministères des différents pays de l'UEMOA, des « passerelles » permettant, notamment, de meilleurs échanges entre agents des différents ministères ou services nationaux, voire la constitution d'un niveau de délibération transnational, de *lobbying* ou de relations internationales (voyages d'étude, stages dans des services de pays étrangers, relations avec le BIT,...).

²⁹ Cf. not. Béraud J.-M., Etude préalable à l'adoption d'un Acte uniforme en droit du travail dans le cadre de l'OHADA BIT, Genève Document n° 2, IFP/Dialogue, 2003, 102 p. ; voir aussi : Vargha C. et Minet M., Perspectives du droit du travail en Afrique : entre la voie de l'OHADA et les recommandations de la Banque mondiale, in « Rôle impact et avenir du droit du travail », Education ouvrière 2006/2-3, n° 143-144, BIT Genève 2006, pp.75-83.

³⁰ Cf. not. Issa-Sayeg J., Questions impertinentes sur la création d'un droit social régional dans les Etats africains de la zone franc, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999, pp. 170-196.

4.4.3. Un intérêt commun pour la montée en compétences et la valorisation des ressources humaines

En toute hypothèse, il existe une indiscutable communauté d'intérêt pour développer une approche sous régionale de la valorisation des compétences techniques et, plus généralement, des ressources humaines. Cela peut mobiliser principalement les responsables des ministères en charge du travail mais aussi, ponctuellement, de façon ciblée, des représentants de directions ou services spécialisés, voire un ensemble d'agents ayant intérêt à échanger sur les observations et pratiques professionnelles, d'autant qu'une comparaison des « pratiques du droit du travail » dans la sous-région serait très souvent déjà faite par d.

Mais, de façon commune, il apparaît central que la « formation des agents » fasse l'objet d'une réflexion particulière voire d'un projet porté au niveau de la sous-région. On note que ce fut et n'est plus forcément la finalité du CRADAT en raison des problèmes de financement rencontrés par ce dernier du fait de l'absence de versement de certaines contributions nationales. Tout en prenant acte, on souhaite manifestement ne pas prendre la responsabilité d'une aggravation de la situation du CRADAT ou, en tout cas, de contribuer clairement à sa marginalisation en matière de formations des agents des ministères en charge du travail. Si une réflexion et une action commune au sein de l'UEMOA en la matière est clairement attendue, elle devrait certainement se situer dans la recherche d'un côté d'un cadre UEMOA avec des apports du CRADAT, du centre du BIT de Turin voire des ENA ou ENAM nationales, d'un autre côté de la constitution d'un réseau de formateurs spécialisés itinérants ou de formateurs de formateurs.

4.5. Une valorisation des ministères du travail dans l'espace UEMOA

L'ensemble des responsables interrogés se montrent favorables à une action de valorisation des ministères en charge du travail dans l'espace UEMOA (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo).

Les éléments à mettre en avant sont évidemment la proximité des droits du travail et des traditions administratives de la sous-région. Il s'agit aussi de souligner l'impact de l'effectivité du droit du travail et de celui de la protection sociale sur la diminution de la pauvreté laborieuse, leurs incidences en termes de développement économique durable, sans oublier leur contribution à la paix sociale. Si, de façon peut-être plus étonnante, chacun se prononce pour l'affirmation d'un espace social contribuant à celle d'une économie sous régionale, on souhaite pragmatiquement valoriser le faible (en réalité insuffisant) coût des services et des agents du ministère en charge du travail au regard des fortes incidences socio-économiques et politiques de leur intervention. Il paraît toutefois nécessaire, à certains, de ne pas perdre de vue, et même de rappeler, la « responsabilité sociale », la finalité de protection de « toutes les couches sociales » des ministères en charge du travail, c'est-à-dire de « ne pas vendre les ministères du travail » au seul argument de leur intérêt économique.

Certains insistent sur la promotion de l'intégration sous régionale singulièrement au travers d'une collaboration dans la gestion des travailleurs migrants au sein de l'espace de l'UEMOA. D'autres en appellent tout particulièrement à une prise de conscience de l'impact d'une effectivité, même relative, des droits du travail et de la protection sociale sur la

pauvreté, la paix sociale et l'importance, à ce titre, de l'affirmation d'un espace social « UEMOA », espace qui serait encore pour d'autres une sorte de vivier à appuis institutionnels. En toute hypothèse, pour l'ensemble des responsables des ministères et administrations rencontrés dans les huit pays de l'UEAMO, une action de valorisation des ministères en charge du travail devrait viser à mettre en avant des priorités concrètes. Pour l'ensembles des responsables nationaux interrogés il s'agirait d'une part de mutualiser les réflexions sur les voies et moyens d'amélioration de l'efficacité de services centraux et déconcentrés, d'autre part de mutualiser les modalités de formation et de renforcement des compétences des agents des ministères en charge du travail³¹.

³¹ à l'exception de la Guinée-Bissau, d'évidence pour des raisons linguistiques.

ANNEXES

Ratifications par les Etats membres de l'UEMOA des conventions de l'OIT en vigueur

Conventions fondamentales

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
C029	1960	1960	1960	1977	1960	1961	1960	1960
C087	1960	1960	1960		1960	1961	1960	1960
C098	1968	1962	1961	1977	1964	1962	1961	1983
C100	1968	1969	1961	1977	1968	1966	1962	1983
C105	1961	1997	1961	1977	1962	1962	1961	1999
C111	1961	1962	1961	1977	1964	1962	1967	1983
C138	2001	1999	2003	2009	2002	1978	1999	1984
C182	2001	2001	2003	2008	2000	2000	2000	2000
Total	8	8	8	7	8	8	8	8

Conventions prioritaires de gouvernance

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
C 081	2001	1974	1987	1977	1964	1979	1962	2012
C 122		2009					1966	2012
C 129		1974	1987					2012
C 144	2001	2001	1987		2008		2004	1983
Total	2	4	3	1	2		3	4

Conventions techniques

	Benin	Burkina Faso	Côte d'Ivoire	Guinée Bissau	Mali	Niger	Sénégal	Togo
C001				1977				
C003		1969	1961					
C004	1960	1960	1960	1977	1960	1961	1960	1960
C006	1960	1960	1960	1977	1960	1961	1960	1960
C010							1962	
C011	1960	1960	1960		1960	1961	1960	1960
C012				1977			1962	
C013	1960	1960	1960		1960	1961	1960	1960
C014	1960	1960	1960	1977	1960	1961	1960	1960
C017		1969		1977	1968			
C018	1960	1960	1960	1977	1960	1961		
C019		1969	1961	1977	1964		1962	
C026	1960	1960	1960	1977	1960	1961	1960	1960
C027				1977				
C041	1960	1960	1960		1960	1961		1960
C045			1961	1977				
C052			1961		1968		1962	
C065						1962		
C068				1977				
C069				1977				
C073				1977				
C074				1977				

C085	1960							1960
C088				1977				
C089				1977			1962	
C091				1977				
C092				1977				
C095	1960	1960	1960		1960	1961	1960	1960
C096			1992				1962	
C097		1961						
C099			1961				1962	
C101							1962	
C102						1966	1962	
C104				1977		1962		
C106				1977				
C107				1977				
C108				1977				
C110			1961					
C116		1962	1963			1962	1967	
C117						1964	1967	
C119						1964		
C120							1966	
C121							1966	
C125							1968	
C131		1974				1980		
C132		1974						
C133			1972					
C135	2001	1974	1973		1995	1972	1976	
C136			1973					
C141		1997			1995			
C142		2009				1993		
C143	1980	1977						1983
C148						1993		
C150	2001	1980			2008			2012
C151					1995			
C154	2012					1985		
C155						2009		
C156						1985		
C158						1985		
C159		1989	1999		1995			
C160	2000							
C161	1998	1997				2009		
C170		1997						
C173		1999						
C183	2012	2003			2008			
C184		2009						
C187						2009		2012
MLC	2011							2012
	18	27	21	23	18	25	22	13

Codes du travail et principaux textes législatifs et réglementaires intervenus depuis 2000 dans les Etats membres de l'UEMOA (Source Normlex)

BENIN

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du Travail.
 - ▶ Convention collective générale du travail du 30 décembre 2005 applicable aux entreprises relevant des secteurs privé et para-public.

- Liberté syndicale, négociation collective et relations professionnelles
 - ▶ Décret n° 2006-132 du 29 mars 2006 portant définition des différentes formes d'organisations syndicales et critères de représentativité.
 - ▶ Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève.

- Élimination du travail des enfants, protection des enfants et des adolescents
 - ▶ Arrêté ministériel n° 132/MFPTRA/MSP/DC/SGM/DT/SST du 2 novembre 2000 fixant la nature des travaux et les catégories d'entreprises interdites aux femmes, aux femmes enceintes et aux jeunes gens et l'âge limite auquel s'applique l'interdiction.
 - ▶ Loi n° 2006-04 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin.

- Non-discrimination
 - ▶ Loi n° 2005-31 du 5 avril 2006 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/SIDA en République du Bénin.

- Protection contre des risques particuliers
 - ▶ Arrêté n° 126/MFPTRA/DC/SGM/DGT/DST du 27 mars 2006 portant réglementation du bruit en milieu de travail.

- Sécurité sociale (Normes d'ensemble)
 - ▶ Loi n° 98-019 du 21 mars 2003 portant Code de la sécurité sociale.

BURKINA-FASO

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Loi n° 028-2008-AN du 13 mai 2008 portant Code du Travail.

- Elimination du travail forcé
 - ▶ Loi n° 029-2008/AN du 15 mai 2008 portant lutte contre la traite des personnes et les pratiques assimilées.

- Élimination du travail des enfants, protection des enfants et des adolescents
 - ▶ Décret n° 2009-365/PRES/PM/MTSS/MS/MASSN du 28 mai 2009 portant détermination

de la liste des travaux dangereux interdits aux enfants au Burkina Faso.

- ▶ Loi n° 038-2003/AN portant définition et répression du trafic d'enfant(s).
- ▶ Plan d'actions national 2011-2015 de lutte contre les pires formes de travail des enfants (PAN/PFTE).

- Administration du travail
 - ▶ Décret n° 2006-378/PRES/PM/MTSS du 4 août 2006 portant organisation du ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

- Salaires
 - ▶ Décret n° 2006-655/PRES/PM/MTSS/MFB du 29 décembre 2006 fixant les salaires minima interprofessionnels garantis.

- Sécurité sociale (Normes d'ensemble)
 - ▶ Loi n° 015-2006 portant régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés et assimilés au Burkina Faso.

CÔTE D'IVOIRE

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Loi no 95-15 du 12 janvier 1995 portant Code du travail.

- Élimination du travail des enfants, protection des enfants et des adolescents
 - ▶ Arrêté n° 009 MEMEASS/CAB du 19 janvier 2012 révisant l'arrêté n° 2250 du 14 mars 2005 portant détermination de la liste des travaux dangereux interdits aux enfants de moins de dix-huit ans.

- Consultations tripartites
 - ▶ Loi organique n° 2001-304 du 5 juin 2001 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil économique et social.

- Soins médicaux et indemnités de maladie
 - ▶ Loi n° 2001-636 du 9 octobre 2001 portant institution, organisation et fonctionnement de l'Assurance Maladie universelle.

- Travailleurs migrants
 - ▶ Loi n° 2002-03 du 3 janvier 2002 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, et portant abrogation de la loi n° 98-448 du 4 août 1998.

GUINEE-BISSAU

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Ley núm. 2/1986 general del trabajo.

MALI

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Loi n° 92-020 du 23 septembre 1992 portant Code du travail en République du Mali.
 - ▶ Arrêté no 1566/MEFPT-SG du 7 octobre 1996 portant modalités d'application de certaines dispositions du Code du travail.
 - ▶ Décret n° 96-178/P-RM du 13 juin 1996 portant application de diverses dispositions de la loi n° 92-20 du 23 septembre 1992 portant Code du travail en République du Mali.

- Élimination du travail des enfants, protection des enfants et des adolescents
 - ▶ Ordonnance no 02-062/P-RM du 5 juin 2002 portant Code de protection de l'enfant.
 - ▶ Arrêté n° 09-0151/MTFPRE-SG du 4 février 2009 complétant la liste des travaux dangereux interdits aux enfants de moins de 18 ans.
 - ▶ Loi no 01-081 du 24 août 2001 portant sur la minorité pénale et institution de juridictions pour mineurs.

- Non-discrimination
 - ▶ Loi n° 06-028 du 29 juin 2006 fixant les règles relatives à la prévention, à la prise en charge et au contrôle du VIH/SIDA.

- Travailleurs migrants
 - ▶ Loi n° 04-058 du 25 novembre 2004 relative aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers.

- Travailleurs de la construction
 - ▶ Décret n° 07-375/P-RM du 26 septembre 2007 fixant les modalités d'application des dispositions de la loi n° 92-020 du 23 septembre 1992 portant Code du travail en République du Mali en ce qui concerne les mesures particulières de protection et de salubrité applicables aux établissements dont le personnel exécute des travaux du bâtiment, des travaux publics et autres travaux concernant les immeubles.

NIGER

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Loi n° 2012-45 du 25 septembre 2012 portant Code du travail de la République du Niger.
 - ▶ Convention collective interprofessionnelle du 15 décembre 1972.

SENEGAL

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi

- ▶ Loi no 97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du Travail.
- Élimination du travail forcé
 - ▶ Loi du 10 mai 2005 relative à la lutte contre la traite des personnes et pratiques assimilées et à la protection des victimes.
- Élimination du travail des enfants, protection des enfants et des adolescents
 - ▶ Arrêté n° 3751/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant les catégories d'entreprises et travaux interdits aux enfants et jeunes gens ainsi que l'âge limite auquel s'applique l'interdiction.
 - ▶ Arrêté n° 3750/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant la nature des travaux dangereux interdits aux enfants et jeunes gens.
 - ▶ Arrêté n° 3749/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant et interdisant les pires formes du travail des enfants.
 - ▶ Arrêté n° 3748/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 relatif au travail des enfants.
- Protection contre des risques particuliers
 - ▶ Loi n° 2004-17 du 15 juin 2004 abrogeant et remplaçant les dispositions de la loi n° 2001-01 du 3 janvier 2001 relative à la protection contre les rayonnements ionisants.
- Administration et financement
 - ▶ Loi n° 2003-14 du 4 juin 2003 relative aux mutuelles de santé.

TOGO

- Codes du travail, Lois générales sur le travail ou l'emploi
 - ▶ Loi n° 2006-010 du 13 décembre 2006 portant Code du travail.
- Élimination du travail des enfants, protection des enfants et des adolescents
 - ▶ Loi n° 2005-009 relative au trafic d'enfants au Togo.
- Non-discrimination
 - ▶ Loi n° 2005-012 portant protection des personnes en matière du VIH/SIDA.
- Consultations tripartites
 - ▶ Décret n° 2007-012/PR du 13 mars 2007 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil national du dialogue social (CNDS).
- Education, orientation et formation professionnelles
 - ▶ Loi no 2002-016 du 30 avril 2002 portant orientation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.
- Sécurité et santé au travail
 - ▶ Décret no 70-164 du 2 octobre 1970 fixant, en application des dispositions de l'article 134

du Code du travail, les mesures générales d'hygiène et de sécurité applicables aux travailleurs des établissements de toute nature.

- Sécurité sociale (Normes d'ensemble)
 - ▶ Loi n° 2011-006 du 21 février 2011 portant Code de sécurité sociale au Togo.
- Travailleurs migrants
 - ▶ Loi no 19 du 29 décembre 2000 portant statut des réfugiés au Togo.

Bibliographie indicative

- Amoussou B., Le dialogue social au Bénin, BIT/PRODIAP, Genève 2003
- Amoussou B., Défis et opportunités pour le Déclaration au Bénin, Déclaration/WP/3, Genève 2001, 57 p.
- Auvergnon Ph., S. Laviolette et M. Oumarou, Fonctions et limites des administrations du travail en Afrique subsaharienne à la lumière de la convention OIT n° 150, Revue internationale du Travail, Genève, vol. 150, n°1/2011, p. 89-107.
- Auvergnon Ph. (dir.), L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?, 2^{ème} éd. PUB 2008, 389 p.
- Auvergnon Ph., Modèle et transferts normatifs en droits du travail de pays africains, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005 pp. 117-138.
- Auvergnon Ph., Réalités, espace et avenir du droit du travail en Afrique noire francophone, Revue électronique Afrilex (<http://afrilex.u-bordeaux4.fr/afrilex-0-janvier-2000.html>)
- Béraud J.-M., Etude préalable à l'adoption d'un Acte uniforme en droit du travail dans le cadre de l'OHADA BIT, Genève Document n° 2, IFP/Dialogue, 2003, 102 p.
- C.I.T., Inspection du travail, Rapport 95^e session de la Conférence internationale du Travail, BIT Genève 2006, 171 p.
- D'Almeida-Topor H., Lakroum M. et Spittler G. (dir.), Le travail en Afrique noire, Représentations et pratiques à l'époque contemporaine, D. Khartala Paris, 2003, 355 p.
- Issa-Sayeg J., Questions impertinentes sur la création d'un droit social régional dans les Etats africains de la zone franc, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999, pp. 170-196.
- Kénoukon Ch., Effectivité et efficacité des normes fondamentales et prioritaires de l'OIT : Cas du Bénin et du Togo, IIES Série recherche n°113, BIT Genève 2007, 154 p.
- Kénoukon Ch., Effectivité des principes et droits fondamentaux de l'OIT en Afrique

francophone de l'ouest : autour et alentours du droit béninois, Thèse de doctorat Université catholique de Louvain, 2011, 464 p.

- Konaté S., Défis et opportunités pour la Déclaration au Burkina-Faso, BIT/Déclaration, Genève, 2001.

- Konaté S., Le Dialogue Social au Burkina Faso, BIT/PRODIAF, Genève 2004.

- Koné Z. et Soulama Th., Etude sur la mise en place d'un cadre tripartite de dialogue social au sein de l'UEMOA, Etude doc. UEMOA 2005.

- Lemesle R., Le droit du travail en Afrique francophone, Paris, EDICEF, 1989, 287 p.

- Ndiaye I. Y., Droit du travail sénégalais et transfert de normes, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005, pp. 165-176.

- Nyambari S. T.: Inspection du travail en Afrique: vers la promotion des droits du travail, in « Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail », Genève, BIT, Education ouvrière 2005/3-4, n°140-141, p. 29.

- Oumarou M., Défis et opportunités pour la Déclaration au Niger, BIT/Déclaration, Genève, 2001.

- Oumarou M., Le dialogue social au Niger, BIT/PRODIAF, Genève 2002.

- Samb M., Réformes et réception des droits fondamentaux du travail au Sénégal, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999, pp. 142-169.

- Sidibé O., Réalités africaines et enjeux pour le droit du travail, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999, pp. 130-141.

- Sidibé O., Quels modèles d'inspiration pour le droit du travail malien depuis le Code de 1952?, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005 pp. 139-164.

- Sidibé O. et Sidibé P. T., Le dialogue social au Mali, BIT/PRODIAF, Genève, 2002.

- Vargha C. et Minet M., Perspectives du droit du travail en Afrique : entre la voie de l'OHADA et les recommandations de la Banque mondiale, in «Rôle impact et avenir du droit du travail », Education ouvrière 2006/2-3, n° 143-144, BIT Genève 2006, pp.75-83.

Table des matières

1. LES QUESTIONS PREMIERES.....	4
1.1 La place et la visibilité du travail dans l'organisation gouvernementale	4
1.2. Le statut et la formation des agents relevant des ministères du travail	7
1.2.1. Le statut des agents	7
1.2.2. La formation des agents	8
2 – L'ETAT DES LIEUX DES COMPETENCES	11
2.1 Services centraux et élaboration des normes du travail	11
2.1.1. Le champ et l'intensité de l'implication.....	11
2.1.2. Les motivations des modifications normatives	11
2.1.3. Le processus et les acteurs associés aux modifications normatives.....	12
2.1.4. La part, le poids et les causes de la réglementation.....	14
2.1.5. L'organisation ministérielle et l'élaboration des normes du travail.....	15
2.1 Services centraux et évaluation des normes du travail.....	15
2.2.1. L'absence de modalités institutionnalisées d'évaluation	15
2.2.2. L'absence d'études d'impact des normes sur la réalité socio-économique.....	16
2.3. Services déconcentrés et normes du travail.....	17
2.3.1 Le contrôle de l'application des normes	17
2.3.2 L'information et le conseil en vue de l'application du droit du travail.....	21
2.4. Promotion de normes et de pratiques par les services ministériels	22
2.4.1. Les compétences requises en matière de dialogue social.....	22
2.4.2. Les expériences menées pour le respect effectif des droits fondamentaux	23
2.4.3. Les actions pour le bénéfice du droit du travail et d'une protection sociale.....	24
3 – LES PISTES DE RENFORCEMENT DES COMPETENCES	25
3.1. Les fonctions d'élaboration et d'évaluation des normes du travail.....	25
3.1.1. L'élaboration des normes du travail.....	25
3.1.2. L'évaluation des normes du travail	31
3.2. Les fonctions liées à l'application de la législation du travail	32
3.2.1. Une autre posture professionnelle des inspecteurs du travail.....	32
3.2.2. Une autre formation des agents de terrain.....	34
3.2.3. Une meilleure organisation des services centraux du travail	35
3.2.4. Le recours à de nouveaux vecteurs d'accès au droit du travail	36
3.3. Les fonctions de promotion de normes et pratiques.....	37
3.3.1. La création d'unités « dialogue social » ou « droits fondamentaux».....	37
3.3.2. La formation spécifiques de quelques agents.....	38
3.3.3. L'appui aux initiatives et méthodologie d'intervention dans «l'informel ».....	39
4 – LES AXES ET LE CADRE D'EVOLUTIONS	41

4.1. L'organisation des services du travail	41
4.1.1. Le niveau central : la nécessité d'intitulés ministériels affichant le travail.....	41
4.1.2. Le niveau déconcentré : des spécialisations plus sectorielles que thématiques ? ..	42
4.2. La gestion des ressources humaines	44
4.2.1. L'impérieuse reconnaissance du ministère du travail et du statut de ses agents	44
4.2.2. La voie de la revalorisation des pouvoirs des agents	44
4.3. La mutation des pratiques professionnelles.....	45
4.3.1. La nécessité d'une inspection du travail moins « assise » ou plus « debout ».....	45
4.3.2. L'hypothèse d'une spécialisation d'agents dans la régulation des conflits.....	45
4.4. L'inscription du débat dans une dynamique sous régionale.....	46
4.4.1. L'intérêt pour une harmonisation normative à intensité variable.....	46
4.4.2. Une réflexion possible sur l'organisation des ministères en charge du travail	46
4.4.3. Un intérêt commun pour la montée en compétences et la valorisation des ressources humaines	47
4.5. Une valorisation des ministères du travail dans l'espace UEMOA	47
ANNEXES	49