

LE DIALOGUE SOCIAL AU BENIN : SOMMES-NOUS UNE SOCIETE DE DIALOGUE ?

*Communication présentée à l'Institut des Artisans
de la Justice et de la Paix par :*

Antonin S. DOSSOU,

Ancien Ministre de l'Evaluation des Politiques Publiques,
de la Promotion de la Bonne Gouvernance et du Dialogue Social

Cotonou, le 24 septembre 2015

PLAN

I. INTRODUCTION.....	3
II. QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR DIALOGUE SOCIAL ?.....	4
III. LE DIALOGUE SOCIAL, OUTIL DE DEVELOPPEMENT	5
IV. ETAT DES LIEUX DU DIALOGUE SOCIAL AU BENIN.....	7
V. ET POURTANT, LE BENIN EST UNE SOCIETE DE DIALOGUE	10
VI. POUR UN DU DIALOGUE SOCIAL AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT AU BENIN	11
VII. CONCLUSION	12

I. INTRODUCTION

Toutes les sociétés aspirent au bien-être et au progrès social. Les économistes s'accordent de plus en plus¹ sur la nécessité d'aller au-delà du Produit Intérieur Brut (PIB) pour mesurer le progrès des sociétés, c'est-à-dire l'amélioration du bien-être des personnes et des ménages, qui doit s'évaluer non seulement au travers du fonctionnement du système économique mais aussi au travers des diverses expériences et conditions de vie des gens.

A cet égard, il est important de mieux prendre en compte les attentes et les perceptions des citoyens pour la crédibilité et l'efficacité des politiques publiques mais aussi pour le fonctionnement même de la démocratie.

Le défi consiste donc à mettre en place une meilleure gouvernance en vue d'une plus grande cohérence entre l'économique et le social. Il s'agit notamment de voir dans quelle mesure le Gouvernement, les employeurs, les travailleurs et les organisations de la société civile se concertent non dans un esprit de confrontation, mais pour rechercher des règles communes qui régissent la conception des politiques et les comportements des différents acteurs. Autrement dit, il convient de s'assurer de l'implication et de la participation de tous à l'objectif commun, celui de mettre en œuvre dans tous les domaines des politiques qui contribuent au bien-être, tant individuel que collectif, et au progrès social.

La négociation et la coopération deviennent alors les moyens privilégiés de prévention et de gestion des conflits sociaux, dans la perspective de créer un environnement de justice sociale et de paix propice à l'accélération de la croissance et donc à la réduction de la pauvreté. Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), la pauvreté où qu'elle existe, du fait de l'exclusion sociale qu'elle engendre, constitue un danger pour la prospérité de tous.

¹ Voir notamment le Rapport de la Commission sur la Mesure des performances économiques et du progrès social (Commission STIGLITZ-SEN-FITOUSSI) publié en 2009 ainsi que les travaux de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) qui en ont découlé.

La présente communication se propose de montrer que le dialogue social, bien conduit, est un instrument essentiel au service du progrès social et du développement solidaire. Et pourtant, ce dialogue n'est pas encore efficace dans notre pays, au point que l'on pourrait se demander si la société béninoise est une société de dialogue.

II. QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR DIALOGUE SOCIAL ?

D'un point de vue commun, le dialogue est un échange entre différents acteurs, une discussion en vue d'aboutir à un accord. En politique, le dialogue apparaît comme un effort de conciliation par la discussion. Le dialogue est donc un instrument d'harmonisation de perceptions et de points de vue antagonistes pour un équilibre.

L'adjectif social, quant à lui, peut se rapporter aux relations soit entre les individus au travers de leurs représentants, soit entre un individu et un groupe, ou encore entre des salariés et leur hiérarchie. Il s'agit donc des relations entre les forces sociales. Le terme social concerne également les rapports entre les classes de la société ainsi que les règles et principes qui régissent la vie en société.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) définit **le dialogue social comme un ensemble de procédures visant à mettre en place des mécanismes de concertation, de consultation, de médiation et de gestion de conflits dans lesquels les intérêts de chaque partie sont préservés**. Le dialogue social recouvre ainsi toutes les formes de négociation, de consultation et d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des travailleurs et des employeurs sur des questions d'intérêt mutuel liées à la politique économique et sociale.

Le dialogue social désigne donc, dans ce contexte, **toutes les négociations qui se déroulent entre un gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs, concernant l'élaboration et l'application des politiques économiques et sociales, le cas échéant, la participation des autres membres de la société civile**.

A ce titre, le dialogue social est devenu le langage technique des rapports de coexistence pacifique et féconde entre acteurs du monde du travail. **Le dialogue social appelle donc la concertation, la discussion ou l'échange de vues entre deux ou plusieurs personnes ou groupes de personnes, aux fins de trouver un terrain d'entente**.

Le dialogue social constitue à cet égard le meilleur remède contre les tensions économiques, sociales et politiques. Il préserve notamment tout à la fois le consensus et la stabilité au sein de la société.

Le dialogue social doit aussi être perçu comme un élément du contrat de gouvernance sociale construit sur la responsabilité civique de chacun des acteurs et surtout sur une exigence de justice sociale. C'est un pacte national qui apporte une garantie à la réalisation de l'intérêt national, entendu comme transcendant les égoïsmes individuels et corporatistes.

Le dialogue social apparaît ainsi comme un outil essentiel pour le développement économique.

III. LE DIALOGUE SOCIAL, OUTIL DE DEVELOPPEMENT

Il existe plusieurs définitions du développement. Je voudrais retenir celle extraite du rapport de la Commission Sud, présidée par Julius NYERERE, publié en 1990 et intitulé Défis au Sud : « *Le développement est un processus de croissance qui compte essentiellement sur ses propres acteurs et qui se réalise grâce à la participation de la population. Cette dernière agit en fonction de la perception qu'elle a de ses propres intérêts et contrôle le processus.*

L'objectif premier du développement doit être de mettre fin à la pauvreté, de créer des emplois productifs et de satisfaire les besoins essentiels de toute la population, tout surplus éventuel étant équitablement partagé. Cela implique que tous puissent avoir accès aux biens et services essentiels, comme la nourriture et le logement, les équipements éducatifs et sanitaires de base et l'eau potable.

Le développement présuppose en outre un mode de gouvernement démocratique, assorti des libertés individuelles qui en sont le fondement - liberté de parole, d'association et de publication - ainsi qu'un système judiciaire qui protège tous les citoyens de toute action incompatible avec des lois équitables, connues et acceptées de tous ».

Cette définition couvre une multitude de notions à partir desquelles quelques idées clés peuvent être dégagées. Elle fait en effet clairement ressortir que l'action de développement vise un objectif fondamental : celui de satisfaire les **besoins essentiels de toute la population**. Ces besoins sont matériels (nourriture, logement,

éducation, santé, etc.) et non matériels (liberté de penser, d'agir, de s'associer, etc.). Par ailleurs, la définition établit que des moyens sont nécessaires pour atteindre l'objectif visé, ces moyens étant notamment la population et le gouvernement du pays concerné.

Le développement apparaît donc comme un mouvement qui trouve sa source première dans la société. Il est axé sur l'accomplissement du potentiel humain et l'amélioration du bien-être économique et social de la collectivité.

Le défi principal à relever pour notre pays est à mon sens celui du développement, du développement solidaire, qui implique donc la participation de chaque acteur, de chaque groupe, de chaque individu à une responsabilité qui l'oblige à dépasser l'égoïsme de sa condition individuelle ou l'égoïsme de sa corporation pour faire du don de soi et du sacrifice au service de l'intérêt général la matrice de toute action.

Le développement solidaire est alors entendu comme **un développement qui exalte le sens républicain de chacun en faisant de chaque acteur un responsable de la condition de l'autre. C'est donc un processus de développement consensuel motivé par l'accomplissement d'obligations légitimées au nom des fins collectives.**

Le développement solidaire est centré sur la personne humaine et lui permet de libérer son potentiel créatif au profit de la communauté entière. L'objectif est de travailler à l'amélioration substantielle des conditions de vie du plus grand nombre, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du logement, de l'alimentation et du cadre de vie.

Une démocratie participative qui se construit dans le dialogue permanent avec toutes les forces politiques et sociales crée ainsi une forme de consensus les conditions autour des choix fondamentaux, gage d'un développement durable. Et c'est à ce niveau que le dialogue social efficace prend tout son intérêt.

En effet, le conflit social est un moyen de structuration de la marche des sociétés vers l'histoire. Il serait donc illusoire d'envisager une société humaine sans conflit, car le conflit est un signe de vitalité sociale. Toutefois, bien que le conflit puisse apparaître comme un catalyseur social, il est évident qu'aucun développement véritable ne peut germer sans un climat social relativement apaisé, car la paix est une condition du développement.

La condition de base pour un dialogue social efficace, outil au service du développement solidaire, est la discipline collective. La discipline collective se définit, en effet, comme **une appropriation des normes, des accords, des engagements. Elle doit être entendue ici comme une discipline auto-imposée, une obligation pour les différentes parties de respecter les engagements pris.**

Ces engagements peuvent prendre la forme d'un contrat moral ou d'un pacte où les parties s'engagent réciproquement pour le bien de tous. Ces pactes ou contrats sociaux supposent une bonne connaissance des besoins de chaque partie prenante, une entente minimale sur les moyens et processus pour y parvenir. Ainsi, le dialogue doit procéder d'un engagement fort et se traduire par la définition et la mise en œuvre de politiques favorables à la croissance économique et au progrès social.

Mais cette ambition ne peut produire de résultat que si elle s'accompagne d'une discipline qui s'impose à toutes les parties, à tous les acteurs. La discipline collective fait appel à la notion d'engagement, qui suppose des objectifs communs auxquels toutes les parties prenantes adhèrent et un mécanisme de contrôle des résultats.

Le dialogue social efficace, « discipliné » donc, appelle une communion des intérêts dans le sens du développement de notre pays. Que peut-on en dire dans la pratique au Bénin ?

IV. ETAT DES LIEUX DU DIALOGUE SOCIAL AU BENIN

Le dialogue social est une valeur partagée au Bénin. Il existe en effet, sur le plan institutionnel, divers cadres destinés à favoriser la pratique du dialogue social au niveau national. Ces cadres découlent en général de la Constitution, des lois spécifiques et des règlements, à savoir le Conseil Economique et Social, le Médiateur de la République, le Haut-commissariat à la Gouvernance Concertée, le Conseil National du Travail, la Commission nationale de sécurité et santé au travail, le Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique, les Commissions mixtes paritaires de négociation des conventions collectives, les Conseils d'Administration des sociétés, le Comité permanent de veille sociale et de dialogue avec les organisations syndicales, la Commission Nationale Permanente de Concertation et de Négociations Collectives Gouvernement/Centrales et Confédérations Syndicales.

Certains de ces cadres sont pleinement opérationnels, d'autres le sont moins. Toutefois des problèmes demeurent et la culture du dialogue peine à s'ancrer définitivement dans les mœurs. Les compétences somme toutes assez limitées qu'accordent les textes à ces structures ne leur permettent pas d'aborder les questions sociales dans le sens de l'anticipation et de la prévention d'où le constat du nombre sans cesse croissant de mouvements de protestation et de contestation. C'est pourquoi, diverses autres initiatives sont prises pour pallier cette situation dont notamment l'organisation de nombreuses rencontres et la création de commissions ad hoc pour gérer les situations de crise et ce, tant au plan national qu'en ce qui concerne les relations professionnelles au niveau sectoriel.

Cette insuffisance notable réduit l'impact du système national de dialogue social. En conséquence, les relations entre le Gouvernement et les organisations syndicales demeurent marquées par une crise de confiance. A l'évidence, la protestation et la confrontation semblent avoir pris le pas sur la proposition et la négociation. La motion de grève est devenue le moyen privilégié de communication des organisations syndicales vers les pouvoirs publics.

L'évaluation des cadres du dialogue social permet de retenir les faiblesses qui peuvent expliquer la situation actuelle au Bénin. Ces faiblesses concernent notamment :

- la nature des mesures provenant des cadres de dialogue social : dans la plupart des cas, ces cadres n'émettent que des avis qui ne lient souvent pas les parties concernées ;
- l'insuffisance des moyens pour le fonctionnement des organes de dialogue social : les moyens mis à la disposition des cadres de dialogue social ne sont pas suffisants pour leur permettre d'organiser des sessions régulières ;
- l'insuffisance de formation des acteurs du dialogue social : le constat général fait est que les acteurs du dialogue social dans notre pays maîtrisent très peu la législation sociale et les techniques de négociation collective ;
- la faible implication des structures déconcentrées dans l'animation du dialogue social : les cadres de dialogue dans la plupart des cas, ne se limitent qu'au niveau central ;

- l'irrégularité dans le fonctionnement de certains organes de dialogue social : la non-tenu des rencontres périodiques ne permet pas de prévenir certaines situations de crise. **Malheureusement dans notre pays on ne s'intéresse au dialogue social qu'en cas de crise alors qu'on devrait se concerter le plus régulièrement possible pour prévenir les crises ;**
- la prolifération des organisations syndicales de base dans certains secteurs : **la question de la représentativité joue un rôle important dans le déroulement du dialogue social ;**
- le trafic d'influence et les intimidations et menaces (à l'encontre des agents non-grévistes par exemple) ;
- le clientélisme et le népotisme dans l'Administration publique ;
- le manque de confiance entre les parties au dialogue social ;
- **la politisation du dialogue social.**

L'absence de cadres permanents et probants de dialogue social au sein des départements ministériels est citée, de manière récurrente, comme étant une des principales entraves à l'amélioration de la qualité du partenariat entre l'Etat et ses employés. La pratique décrite par les organisations syndicales à ce sujet tend à considérer que généralement, les administrations ne cherchent à ouvrir les négociations autour des revendications des syndicats qu'une fois le conflit déclenché.

Il s'en suit que la situation sociale, depuis quelques années, n'est pas apaisée. Notre pays est en effet soumis à de récurrents remous sociaux qui traduisent un malaise social constant. Négociations salariales, répartition de la richesse, vote ou adoption d'un texte législatif ou réglementaire, tout est devenu source potentielle de crise.

Dans cet environnement, l'incertitude a souvent raison des initiatives les plus rationnelles. Car, tout dégénère facilement en crise et l'interaction entre tensions sociales est devenue complexe. A titre d'illustration, on a pu observer ces dernières années comment les mouvements syndicaux partis du milieu enseignant ont gagné progressivement de nombreux secteurs, notamment ceux de la santé, des finances, et même le milieu étudiant. Les revendications contenues dans les motions de grève sont de tous ordres et parfois pas toujours liées à des intérêts strictement professionnels.

Dans le secteur privé, les divergences ne se manifestent pas dans les mêmes formes en raison d'une culture plus marquée du dialogue bipartite ou tripartite, notamment en matière de négociation de conventions collectives, d'accords d'établissement ou de détermination des conditions de travail et d'emploi d'une manière générale. Le respect de la liberté syndicale et du droit de négociation apparaît ainsi comme un élément clé de régulation des relations professionnelles entre les parties.

Toutefois, l'instabilité de l'emploi, le chômage des jeunes, le développement non-maîtrisé du secteur informel au détriment du secteur structuré et l'inexistence d'un socle de protection sociale pour le plus grand nombre sont aujourd'hui des sujets de préoccupation pour l'ensemble de la communauté nationale.

Ce tableau laisse conclure que le dialogue social au Bénin n'est pas encore efficace, car pas encore porteur de progrès social et de développement.

V. ET POURTANT, LE BENIN EST UNE SOCIETE DE DIALOGUE

Plusieurs éléments attestent que le Bénin est une société de dialogue, notamment :

- le mode traditionnel de règlement des conflits qui conférait (ou confère encore, peut-être) à nos villages une paix bien stable : la plupart des conflits se réglaient sous l'arbre à palabre avec une forte implication des sages du village qui étaient les acteurs inclusifs d'un dialogue social sincère et constructif. L'arbre à palabre était le lieu où se tenaient des débats contradictoires, où s'exprimaient des avis motivés sur des problèmes de société de même que des conseils sur les mécanismes divers de dissuasion et d'arbitrage des conflits ;
- l'historique conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990, qui a été un grand moment par excellence de dialogue et de consensus national : en effet, la provenance diversifiée des délégués à cette rencontre et la représentation de toutes les catégories socioprofessionnelles ont traduit le souci d'un dialogue inclusif. Au-delà de la mutation vers plus de démocratie et de représentativité, la conférence nationale a jeté les bases du nouveau démocratique et consacré une nouvelle République régie par la Constitution du 11 décembre 1990.

Plus spécifiquement en ce qui concerne le dialogue social, il convient de noter :

- l'existence d'une législation abondante qui régleme le dialogue social tant au plan international que national ;
- l'existence d'une flopée d'organes devant s'occuper convenablement du dialogue social, signe du souci, à un niveau comme à un autre de paix et de stabilité.

La vraie question n'est donc pas de savoir si nous sommes une société de dialogue ; nous le sommes indéniablement. Il s'agit plutôt de se demander comment, dans ce contexte, rendre le dialogue social plus efficace pour le développement de notre pays.

VI. POUR UN DU DIALOGUE SOCIAL AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT AU BENIN

Le dialogue social est l'affaire non seulement du Gouvernement et des syndicats de travailleurs, mais également de tous les acteurs sociaux. Ainsi, au-delà de la résolution des conflits entre le Gouvernement et les syndicats, le dialogue social doit recouvrir la concertation et la conciliation entre tous les partenaires sociaux.

A cet égard, des conditions préalables doivent être remplies, notamment ;

- un système démocratique favorable au pluralisme ;
- le respect des droits humains et syndicaux notamment la liberté d'association et le droit à la négociation collectives ;
- l'existence de groupes sociaux indépendants ;
- des partenaires sociaux indépendants, représentatifs ;
- le respect des règles établies de commun accord ;
- la confiance mutuelle.

L'efficacité du dialogue social dans notre pays, en vue d'un développement solidaire, implique donc la nécessité de **s'organiser pour promouvoir la justice sociale d'une part et faire de la prévention un instrument d'anticipation de crises sociales d'autre part**. Il s'agira pour ce faire d'œuvrer pour la **construction d'un cadre institutionnel plus efficace et une meilleure coordination du dialogue social en**

vue d'assurer l'efficacité requise de l'ensemble du système national de gestion du dialogue social. La finalité est l'harmonie sociale et la paix, facteurs-clés de la durabilité de tout processus de développement.

VII. CONCLUSION

« Une véritable fatalité pèse sur la vie politique du Dahomey... En neuf années d'indépendance, ce jeune Etat du Golfe du Bénin aura « usé » trois républiques, et éliminé successivement huit chefs d'Etat, sans compter un neuvième régulièrement élu, M. Basile ADJOU, invalidé parce qu'il avait obtenu un nombre de suffrages estimés insuffisant. (A l'époque coloniale, le territoire n'eût pas moins de vingt-six gouverneurs, en cinquante ans, ce qui constitue également une sorte de record...² »

Historiquement, notre pays est coutumier des crises et des conflits sociaux. Heureusement, cette même histoire nous enseigne que ce même Bénin a su inventer un modèle inédit de gestion de crise : la Conférence nationale.

Ce moment historique confirme plus que jamais la fécondité du dialogue et la quête de consensus comme des facteurs indépassables de pacification sociale. Cependant, ces facteurs ne peuvent produire les résultats escomptés que dans la mesure où nous nous imposons une discipline partagée, une discipline collective.

Cette attitude de développement à laquelle nous convie la discipline collective ne peut trouver objet d'éclosion que dans la mesure où nous projetons la société à laquelle nous aspirons. Quel Bénin voulons-nous ? Quel Bénin souhaitons-nous laisser en héritage ?

Cette interrogation nous ramène à une nouvelle exigence : la nécessité d'un développement harmonieux. Ce développement, pour être harmonieux, demande la participation de chacun, la contribution et le sacrifice de chaque acteur. Il nous importe donc de comprendre que le Bénin que nous devons construire a besoin de chacun, dans un esprit de consensus et d'abnégation.

² Philippe Decraene, Le Monde du 12 décembre 1969, cité par P. Biarnes, « Dahomey : Au suivant ! » in L'Année Politique et économique africaine 1969, Dakar, 1970, p. III-68

C'est pourquoi le dialogue social doit tenir de la diplomatie sociale globale fondée sur des valeurs et des principes, sur le **respect des engagements, de la parole donnée, la culture de la transparence, pour asseoir les bases de la négociation où chacune des parties impliquées arrive à connaître les intentions de l'autre** : c'est un art délicat, qui suppose un effort constant pour bien définir la méthode. Le dialogue suppose que l'on puisse admettre le point de vue de son interlocuteur pour arriver in fine à un résultat gagnant-gagnant à court ou à moyen et long terme.

C'est à ce prix que nous pourrions réellement tous construire le Bénin dont nous rêvons tous, « *un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social* » (Bénin - Alafia 2025).

=====

ANNEXES

ANNEXE 1 : LES FONDEMENTS DU DIALOGUE SOCIAL AU BENIN

Le dialogue social au Bénin repose à la fois sur des normes internationales et nationales.

I.1- Les normes internationales

Le Bénin est membre de l'OIT et à ce titre est tenu de respecter les principes et droits fondamentaux au travail notamment la liberté syndicale et le droit de négociation collective.

I.1.1 -La convention n°87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Aux termes de cette convention ratifiée par le Bénin, ***les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit de se constituer en organisations de leur choix, et de s'affilier à ces organisations à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières.***

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité et de formuler leur programme d'action. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à entraver l'exercice légal. Dans l'exercice des droits qui leurs sont reconnus, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

I.1.2 - La convention n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective

Aux termes de l'article 4 de cette convention ratifiée par le Bénin, « ***des mesures appropriées aux conditions nationales doivent être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges des procédures de négociation volontaire de convention collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi.*** »

1.1.3 La convention n° 144 sur les consultations tripartites

Cette convention adoptée par le Bénin fait obligation aux Etats de mettre en œuvre des procédures qui visent essentiellement à assurer entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des consultations effectives sur les normes internationales du travail.

1.1.4 - La convention n°151 sur les relations de travail dans la Fonction Publique

Cette convention fait obligation aux Etats **de promouvoir les procédures de négociation ou toutes autres méthodes permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination de leurs conditions d'emploi.** Plus précisément , il est fait obligation aux Etats de prendre des mesures appropriées aux conditions nationales pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics ou toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions.

1.1.5 - La convention n°154 sur la négociation collective

Elle étend le droit de négociation collective à la fonction publique avec la possibilité de fixer des modalités particulières d'application.

Des dispositions sont en cours en vue de la ratification formelle de ces deux conventions (n° 151 et 154) par le Bénin.

En résumé, la liberté syndicale et la négociation collective revêtent une importance capitale pour les partenaires sociaux en ce sens qu'elles leur permettent d'établir des règles en matière de conditions de travail et d'emploi, ainsi que de promouvoir des revendications plus générales. A ce titre elles constituent des conditions préalables et des éléments essentiels du bon fonctionnement du dialogue social.

I.2 - Les accords internationaux

I.2.1 - Le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de décembre 2001

Les Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) conviennent que la lutte contre la pauvreté et le dialogue social sont des facteurs essentiels de paix.

I.2.2 - La charte de la Fonction Publique en Afrique

Adoptée par la troisième conférence biennale panafricaine des Ministres de la Fonction Publique à Windhoek, Namibie en février 2001, elle stipule en son article 9, concernant la participation, la consultation, et la médiation, qu' **« il appartient à l'Administration de veiller à ce que les mécanismes de participation et de consultation impliquant la société civile et d'autres acteurs soient effectivement mis en œuvre à travers les structures consultatives ou des organes conseils. Il appartient à l'administration de mettre en place un système de médiation, au moyen d'une institution disposant d'une autorité morale et sociale suffisante, qui permette aux usagers ainsi qu'aux agents publics eux mêmes de disposer de voies de recours autres que les recours administratifs et judiciaires. Cette institution aurait ainsi vocation à promouvoir la satisfaction des droits de ceux-ci dans l'intérêt général. »**

I.2.3 - Disposition de la onzième réunion régionale africaine de l'OIT

A l'occasion, de cette réunion tenue en avril 2007 à Addis Abeba (Ethiopie), l'OIT a exhorté les Etats membres à renforcer le tripartisme au niveau national. L'objectif est de faire du **dialogue social un pilier de la bonne gouvernance** en incitant les Etats membres de l'Union africaine au renforcement des capacités des partenaires sociaux africains dans l'organisation et l'expression de leurs voix en tant qu'acteurs réels de l'économie.

I.2.4 - L'agenda pour le travail décent

L'objectif général de l'OIT consiste à promouvoir les possibilités pour les hommes comme pour les femmes de prétendre à un travail décent et productif dans un climat de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. **« Le travail décent est la voie royale qui mène au développement économique et social et qui permet**

d'assurer des emplois, un revenu et une protection sociale sans compromettre les droits des travailleurs ni les normes sociales » ()

Quatre objectifs stratégiques ont été retenus pour y parvenir et forment l'agenda pour le travail décent à savoir :

- les droits au travail ;
- l'emploi ;
- la protection sociale;
- **le dialogue social.**

Le Bénin a élaboré un Programme Pays pour le Travail Décent (PPTD) dont la signature est intervenue en marge des travaux de la 99^{ème} session de la Conférence Internationale du Travail tenue à Genève en Juin 2010. Les trois axes du Programme béninois pour le travail décent sont :

- le renforcement du dialogue social ;
- la promotion d'emplois décents pour les jeunes hommes et femmes en milieu urbain et rural par le développement d'entreprises durables ;
- la consolidation et l'extension de la protection sociale.

I.3 - Les normes nationales

I.3.1 - La Constitution

La loi n°90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin dispose que ***« chaque Béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance en vue de la paix et la cohésion nationale. »***

La Constitution garantit par ailleurs le droit à la liberté de pensée, de conscience, d'opinion et d'expression (article 23), la liberté d'association (article 25), ainsi que le droit au travail (article 30).

1.3.2 - La loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat

Aux termes de l'article 47 de cette loi, le droit syndical est reconnu aux agents permanents de l'Etat.

L'article 49 de la même loi dispose que l'agent de l'Etat jouit de la liberté de parole, de presse, de correspondance, de réunion, d'association et de manifestation. L'Etat assure les conditions matérielles nécessaires à la jouissance de ces droits.

Les dispositions de l'article 10 instituent le Comité Consultatif Paritaire, les commissions d'avancement et les conseils de discipline auprès du Ministre chargé de la Fonction Publique et comprenant en nombre égal les représentants de l'Administration et les représentants désignés d'organisations syndicales concernées.

1.3.3 - La loi n°98-04 du 27 janvier 1998 portant Code du Travail

Aux termes de l'article 79 « ***les salariés ou les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit de constituer librement des syndicats dans des secteurs d'activité et des secteurs géographiques qu'ils déterminent. Ils ont le droit d'y adhérer et de se retirer librement, de même que les anciens travailleurs et les anciens employeurs ayant exercé leur activité pendant un an au moins.*** »

Les dispositions des articles 86 et 122 habilite lesdits syndicats à négocier.

I.4 - Les pratiques sociales

Vivre en communauté implique pour les individus de trouver des mécanismes pour partager les informations et échanger afin d'aplanir les difficultés et progresser ensemble. La pratique du dialogue social a toujours existé et n'est l'apanage d'aucune société. Dans la société traditionnelle africaine l'arbre à palabre était un moyen de régulation sociale. Les pays africains ont toutefois dû s'adapter à leur contexte et opter pour des mécanismes plus modernes susceptibles d'induire des changements qualitatifs dans les rapports sociaux.

A ce titre, le Bénin a acquis une solide réputation de pays de consensus et de paix. Le dialogue social y est considéré comme un instrument de recherche de consensus et de

résolution de conflits. L'exemple le plus abouti de cette pratique de concertation sociale est l'historique Conférence des Forces Vives de la Nation.

ANNEXE 2 : DES STRUCTURES CONCERNEES PAR LE DIALOGUE SOCIAL

Le dialogue social au Bénin se déroule au sein de plusieurs structures et à divers niveaux.

II.1 - Le Conseil Economique et Social

Le Conseil Economique et Social (CES) tire sa légitimité de la Constitution et occupe une place à part entière dans le dialogue social. Il a en effet pour vocation de favoriser la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles ainsi que leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement. L'implication du CES dans la dynamique du dialogue social s'observe surtout dans la préparation des projets économiques et sociaux ainsi que dans l'élaboration des projets de loi de programme ou de plan à caractère économique et social ou ses avis sont requis.

Les partenaires sociaux, qui assurent la présidence du CES à travers un des représentants des organisations d'employeurs, constituent une composante importante de cette institution. Pour autant, **hormis quelques cas rares où il a fait office de médiateur dans le règlement de conflits sociaux, la plupart des acteurs font état d'une présence marginale du Conseil Economique et Social dans le processus de dialogue social entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, les problématiques abordées à l'occasion de ses sessions étant généralement assez éloignées préoccupations ordinaires des acteurs du monde du travail.**

II.2 -Le Médiateur de la République

Le Médiateur de la République a été institué par la loi n°2009-22 du 11août 2009. Entre autres missions le Médiateur de la République peut, à la demande du Président de la République ou du Gouvernement ou de toute autre Institution de la République, participer à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et/ ou professionnelles. Il peut également être sollicité par le Président de la République **pour des missions particulières relatives aux questions de réconciliation et de paix au niveau national, régional ou international**

II.3 - Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée

Le Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée (HCGC) a pour objectif³ d'appuyer le Président de la République dans ses initiatives tendant à :

- réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines (politique, économique, social, administratif, culturel) et à tous les niveaux (étatique, national et local), et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaites ;
- rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la Nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure appropriation par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
- faire émerger une vision concertée et partagée de la bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social.

La mise en place du HCGC est présentée par la plupart d'acteurs comme la manifestation d'une volonté politique de mettre en place un mécanisme efficace de promotion de la bonne gestion des affaires publiques, fondée sur la transparence, la reddition de compte, la lutte contre la corruption, la justice et l'équité. Le HCGC bénéficie d'un ancrage institutionnel (dépendant directement du Président de la République) qui lui confère une position assez stratégique.

Pour autant, certaines insuffisances subsistent et limitent la portée de sa contribution au renforcement de la dynamique du dialogue social. En premier lieu, la position institutionnelle du HCGC évoquée ne permet pas d'épuiser tout le potentiel que comporte **un dialogue direct** entre les parties en vue de la recherche de solutions consensuelles que chacun se sentirait à l'aise de mettre en œuvre. **Par ailleurs, à quelques exceptions près, il n'est souvent pas aisé de tracer une nette démarcation entre le HCGC et le Conseil économique et social, tant leur composition, leur finalité, leurs approches et les thèmes de leurs débats se ressemblent.**

³ Article 4 du Décret n° 2007 – 624 du 31 décembre 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance Concertée.

Enfin, pour la plupart d'acteurs de la vie sociale, économique et professionnelle, **les travaux du HCGC, tout comme ceux du Conseil Economique et Social, portent généralement sur des thématiques assez éloignées des réalités quotidiennes du monde du travail pour influencer significativement la dynamique des relations professionnelles.**

II.4 - Le Conseil National du Travail

Le Conseil National du Travail a pour missions⁴ :

- d'étudier les problèmes concernant le travail, l'emploi, l'orientation, la formation professionnelle, le placement, les mouvements de la main d'œuvre, les migrations des travailleurs, **l'amélioration des conditions matérielles et morales des travailleurs**, la sécurité sociale ;
- d'émettre des avis et de formuler des propositions et des résolutions sur la réglementation du travail et d'intervenir en cette matière ;
- de proposer ou de donner son avis sur le relèvement du salaire minimum interprofessionnel (SMIG).

Pour permettre la mise en œuvre opérationnelle de ces missions, le Conseil National du Travail est structuré en commissions, à savoir la commission des conditions de travail, la commission de l'emploi, la commission de la formation professionnelle, la commission de la santé au travail, la commission de la sécurité sociale, et la commission des salaires.

D'une manière générale, le caractère opérationnel du Conseil National du Travail semble reconnu, quoique son agenda soit exclusivement axé sur l'adaptation du cadre juridique applicable, avec à l'actif, l'examen d'une série de textes d'application du nouveau code du travail⁵. Mais de l'avis de plusieurs acteurs, **la prépondérance accordée à la mise en place du cadre juridique entrave la prise en charge effective des autres missions du Conseil.**

⁴ Décret n° 98 – 485 du 15 octobre 1998 portant organisation et fonctionnement du Conseil National du Travail

⁵ Décret n° 98-485 du 15 octobre 1998 fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement du Conseil national du travail et Décret n° 2000-178 du 11 avril 2000 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale de sécurité et santé au travail.

D'autres insuffisances signalées tendent à mettre en relief le besoin d'un meilleur partage de l'information tant en amont qu'en aval du processus d'examen des projets de textes ou de réforme par le Conseil.

II.5 - La Commission nationale de sécurité et santé au travail

La Commission nationale de sécurité et santé au travail est chargée de l'étude des problèmes relatifs à l'hygiène et la sécurité en milieu de travail⁶. L'existence depuis peu d'un cadre juridique spécifique régissant son organisation et son fonctionnement, a permis à cet organe d'être opérationnel.

II.6 - Le Comité Consultatif Paritaire de la Fonction Publique

Le Statut général des agents permanents de l'Etat garantit aux fonctionnaires, le droit d'être consultés, à travers leurs représentants, sur toutes questions concernant la Fonction Publique ou les fonctionnaires. Le cadre principal de cette consultation est le Comité consultatif paritaire de la Fonction Publique qui a pour mission de connaître des questions d'ordre général dont il est saisi concernant la Fonction Publique ou les agents publics.

Depuis son installation, le 10 février 2003, le comité a étudié tous les dossiers portant sur des projets de lois ou de décrets relatifs à la gestion des différentes catégories d'agents de l'Etat. Le Comité consultatif paritaire de la Fonction Publique a été à l'avant-garde de la résolution de nombreuses situations de crises à travers l'examen des dossiers de plusieurs administrations sectorielles et de la Fonction Publique en général. C'est un organe au sein duquel, les textes devant régir la carrière des agents de l'Etat sont étudiés et un consensus est obtenu entre l'Administration et les représentants des travailleurs. Ce consensus permet d'éviter toute résistance à l'application des textes adoptés par le Gouvernement.

II.7 - Les Commissions mixtes paritaires de négociation des conventions collectives

Il s'agit de commissions créées par arrêté du ministre chargé du travail dans les branches d'activité ou entreprises, pour la négociation des conventions collectives ou d'accords d'établissement en vue de la définition des principes qui régissent les relations de travail au sein de ces entreprises.

⁶ Décret n° 2000-178 du 11 avril 2000 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale de sécurité et santé au travail.

II.8 - Les Conseils d'Administration

Les Conseils d'Administration sont des cadres de dialogue social au sein desquels les travailleurs, au travers de leurs représentants, participent aux discussions concernant la vie de l'entreprise.

II.9 - Les Comités de Direction

Au niveau des services publics et des entreprises, sont créés des comités de direction qui servent de cadre de déroulement du dialogue social.

II.10 - Les Comités d'Hygiène et de Sécurité

Conformément à l'article 187 du Code du Travail, ces comités sont obligatoirement créés dans tout établissement ou entreprise assujetti au Code du Travail. Ils regroupent des représentants du chef d'entreprise et ceux des travailleurs, et sont chargés de régler toutes les questions liées à la sécurité et la santé au travail.

II.11 - Le Comité permanent de veille sociale et de dialogue avec les organisations syndicales

Le Comité permanent de veille sociale et de dialogue avec les organisations syndicales inaugure une autre forme de partenariat entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Le Comité⁷ a pour missions de :

- étudier les revendications sur la base des cahiers de doléances ;
- appeler l'attention du Gouvernement sur les préoccupations des syndicats susceptibles, à court terme, de provoquer des troubles sociaux ;
- faire des propositions de solutions au Gouvernement en vue de prévenir ou apaiser les troubles sociaux ;
- préparer les sessions de négociations entre le Gouvernement et les centrales syndicales.

Il est composé des représentants des différentes administrations concernées par les questions de dialogue social avec les organisations syndicales.

⁷ Article 2 de l'Arrêté n° 2007-302/MTFP/MDEF du 14 juin 2007 portant création du Comité de veille sociale et de dialogue avec les organisations syndicales.

Pour nombre d'organisations syndicales, **la contribution de ce comité à la régulation des relations professionnelles demeure encore modeste** pour plusieurs raisons qu'elles situent à différents niveaux :

- la fonction « veille sociale » ou préventive du Comité a du mal à être assurée puisque l'essentiel des réunions qu'il initie se tiennent après le déclenchement de conflits ;
- l'apport du Comité au règlement des conflits est assez limité.

II.12 - La Commission Nationale Permanente de Concertation et de Négociations Collectives Gouvernement/Centrales et Confédérations Syndicales

Le Gouvernement et les représentants des centrales et confédérations syndicales, eu égard à la persistance de la tension sociale depuis quelques années, ont clairement exprimé au cours de l'année 2009 leur souhait de voir créer un cadre formel d'organisation et de gestion de leurs rencontres.

Le cadre institutionnel pouvant permettre d'assurer une synergie de coopération et d'actions conjuguées entre le Gouvernement et les organisations syndicales de travailleurs doit être permanent, afin d'éviter les rencontres informelles organisées généralement dans la précipitation pendant les crises ; ce qui ne permet pas d'anticiper ou de prévenir les tensions et les conflits sociaux.

Ce cadre a été institué par le décret n° 2009-519 du 16 octobre 2009 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Permanente de Concertation et de Négociations Collectives Gouvernement/ Centrales et Confédérations Syndicales. Cette Commission est chargée entre autres missions :

- d'approfondir à tous les niveaux le dialogue social en renforçant le cadre institutionnel dans lequel il se déroule afin de le rendre encore plus efficace ;
- de tenir compte des changements intervenus dans l'environnement socio-économique afin de trouver l'équilibre nécessaire entre le renforcement de la productivité des services publics et la compétitivité des entreprises ainsi que les intérêts des travailleurs, à travers des échanges et un dialogue franc et constructif ;
- d'œuvrer au renforcement des mécanismes de dialogue social à travers la mise en place de cadres bipartites tant au niveau sectoriel qu'au niveau national ;

- de mettre au même niveau d'information, tous les participants aux négociations Gouvernement/Centrales et Confédérations syndicales ainsi que les partenaires sociaux en général sur les données concernant la situation économique, financière et sociale du pays.

De création récente, la Commission Nationale Permanente de Concertation et de Négociations Collectives Gouvernement/ Centrales et Confédérations Syndicales se caractérise par un dialogue constructif et une volonté de collaboration inédite en faveur de l'amélioration de la qualité du travail dans l'administration publique.

Depuis son installation la Commission Nationale Permanente de Négociation et de Concertation/ Gouvernement - Centrales et Confédérations Syndicales a été saisie de plusieurs situations nées des revendications des agents publics auxquelles elle a pu trouver des issues consensuelles.