

**Service du dialogue social, de la législation du travail
et de l'administration du travail**

**LES FONCTIONS ASSURÉES
PAR DES INSPECTEURS ET CONTRÔLEURS DU TRAVAIL
DANS LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL
EN AFRIQUE FRANCOPHONE SUBSAHARIENNE**

Philippe Auvergnon

Sandrine Laviolette

Moussa Oumarou

Bureau international du Travail – Genève

Novembre 2007

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ILO Cataloguing in Publication Data

Auvergnon, Philippe; Laviolette; Sandrine; Oumarou, Moussa

Les fonctions assurées par des inspecteurs et contrôleurs du travail dans le système d'administration du travail en Afrique francophone subsaharienne / Philippe Auvergnon, Sandrine Laviolette, Moussa Oumarou ; Organisation internationale du Travail. - Genève: OIT, 2007
86 p.

ISBN: 9789222205646

International Labour Office

labour inspection / labour administration / labour law / Africa south of Sahara / French speaking Africa

04.03.5

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

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

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org ou par notre site Web: www.ilo.org/publns

Imprimé en Suisse

TABLE DES MATIERES

Avant-propos.....	1
1. Introduction.....	3
1.1 Contextes socio-économiques et tendances de l'emploi.....	3
1.2 Traits des systèmes de droit du travail et des relations professionnelles	5
1.3 Orientations historiques des systèmes d'administration du travail.....	8
2. LE SYSTEME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET SES AGENTS	13
2.1. Etendue des activités des administrations nationales du travail	13
2.1.1. Une administration en charge de la politique nationale du travail	13
2.1.2. Une conception large accordant un rôle central au ministère en charge du travail.....	15
2.2. Agents et organisation des fonctions au sein de l'administration du travail.....	16
2.2.1. Des agents pas uniquement mais souvent inspecteurs du travail.....	16
2.2.2. Des rapports variables entre organisation et fonctions	17
3. LES FONCTIONS AU SEIN DU SYSTEME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL...	23
3.1. Normes de protection du travail.....	23
3.1.1. Des fonctions d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et législations du travail	23
3.1.2. Une fonction centrale de contrôle dans une approche généraliste.....	25
3.1.3. Des fonctions assurées dans une logique de prévention et/ou de répression..	30
3.1.4. Une diversité de prestations de services au bénéfice des acteurs sociaux.....	34
3.2. Relations professionnelles	37
3.2.1. Des compétences des inspecteurs du travail en matière de liberté d'organisation et d'exercice du droit syndical	37
3.2.2. Un soutien des inspecteurs du travail à la négociation et au dialogue social .	38
3.2.3. Des compétences des inspecteurs en matière de différends du travail	41
3.3. Emploi et mise en valeur des ressources humaines	45
3.3.1. Une contribution variable des inspecteurs du travail à la réalisation de la politique nationale de l'emploi	45
3.3.2. Des avis techniques des inspecteurs du travail en matière d'emploi.....	47
3.3.3. Des fonctions des inspecteurs du travail en matière de contrôle de l'emploi.	48
3.3.4. Une absence de fonction des inspecteurs du travail en matière d'orientation et de formation professionnelles.....	51
3.4. Etudes, recherches et statistiques.....	52
4. L'EXTENSION DES FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL AUX NON SALARIES	57
4.1. Une compétence relative aux travailleurs non salariés de l'agriculture rarement reconnue.....	57
4.2. Une compétence relative aux travailleurs indépendants du secteur non structuré inexistante	58

4.3.	Une absence de compétence légale relative aux coopérateurs et travailleurs des entreprises autogérées	59
4.4.	Un manque de compétence relative aux personnes travaillant dans un cadre coutumier	60
4.5.	Une compétence variable et discutée relative à d'autres catégories de travailleurs non salariés	60
5.	LES MOYENS ET LA COORDINATION DES FONCTIONS	61
5.1.	Les moyens	61
5.1.1.	Des dotations insuffisantes en ressources financières et en effectifs.....	62
5.1.2.	Une absence partielle ou réelle de statut rendant «indépendants de toute influence extérieure indue».....	63
5.1.3.	Une formation initiale et complémentaire fort variable d'un pays à l'autre...	63
5.2.	La coordination.....	66
5.2.1.	Des moyens d'informations et de coordination de l'action quasi inexistants.	66
5.2.2.	Une absence de coordination des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	67
5.2.3.	Des services spécifiques d'inspection du travail relativement autonomes	67
5.2.4.	Des services d'inspection du travail sous le contrôle d'une «autorité centrale»	68
5.2.5.	L'existence de formes et lieux d'échanges entre administration du travail et partenaires sociaux.....	69
6.	CONCLUSION.....	70
	ANNEXES	73
	Annexe 1: Taux d'activité de la population active (par tranches d'âge et en pourcentage).....	73
	Annexe 2: Population globale et ses caractéristiques.....	74
	Annexe 3: Etat des ratifications de la convention n° 150 et des conventions liées	75
	Annexe 4: Grands secteurs économiques des pays étudiés (en pourcentage de leur PIB).....	77
	Annexe 5: Compétences complémentaires de contrôle.....	78
	Annexe 6: Tableau récapitulatif de la compétence de l'inspection du travail en matière de pires formes du travail des enfants.....	80
	BIBLIOGRAPHIE	81
	Ouvrages, rapports et études	81
	Conventions internationales de l'OIT	82
	Textes législatifs et réglementaires	82

Avant-propos

Le présent rapport résulte d'une collaboration entre le Service du dialogue social, de la législation du travail et de l'administration du travail du Bureau international du Travail et le Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale de l'Université Montesquieu Bordeaux IV (COMPTRASEC UMR CNRS 5114)¹. Elle porte sur l'inspection du travail, plus précisément sur le contenu des fonctions des agents d'inspection du travail (inspecteurs et/ou contrôleurs) en tant que partie intégrante de l'administration du travail telle que régulée par la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978 de l'Organisation internationale du Travail².

Fruit d'une recherche de droit positif et d'un questionnement des administrations du travail de neuf pays d'Afrique francophone subsaharienne³, effectués d'avril à octobre 2007, ce document constitue un premier bilan appelant certainement un approfondissement du contenu comme éventuellement une extension du champ des droits et administrations du travail analysés. En l'état, les pays étudiés sont les suivants: Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal et Tchad. Pareil échantillon prend notamment en compte des variables historiques (colonisations belge et française, diversité des influences et évolutions politiques postérieures aux indépendances)⁴, mais aussi d'ordre géographique (Afrique de l'Ouest/Afrique centrale) et économique⁵.

Tout en abordant les questions d'organisation et de fonctionnement des services d'inspection, soulignées notamment lors de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail⁶, il s'est agi centralement d'étudier les attributions juridiques et les fonctions dont sont effectivement chargés chacun des systèmes nationaux d'administration du travail et d'en proposer une analyse comparative.

Bien que seuls trois des neufs pays concernés par l'étude aient ratifié la convention n° 150 (Bénin, Gabon, République centrafricaine) et que les ratifications des conventions liées à cette dernière s'avèrent fort variables⁷, ces instruments internationaux constituent, quant à leurs principes, des références pour les législations et réglementations de l'ensemble de ces pays. A ce titre, il est apparu pertinent de tenter une analyse des prévisions normatives nationales et une première appréhension des pratiques administratives au regard, précisément, des principes affirmés par les normes internationales du travail.

1 Etude effectuée par référence au Projet de coopération technique «Modernisation de l'administration et de l'inspection du travail de sept pays d'Afrique francophone» (RAF/53/06/FRA).

2 Cf. not. M. Oumarou, Importance conférée à l'Inspection du travail au sein de l'administration du travail par les législations des pays d'Afrique francophone, Draft, BIT, août 2007, p. 43.

3 Nos remerciements vont ici tout particulièrement: pour le Bénin à Mémouna Kora Zaki (Directrice générale du Travail), pour le Burundi à Pierre Ntirabampa (Directeur général du Travail), pour la Côte d'Ivoire à Boulou Bi Djehiffe (Directeur général du Travail), pour le Gabon à Anasthasie Essola (Secrétaire général adjoint), pour le Mali à Fatimata Dicko (Directrice du Travail), pour la République centrafricaine à Alexandre Yango-Sindo (Inspecteur central des Services), pour le Rwanda à Julie Kamu (Inspectrice nationale du Travail), pour le Sénégal à Birane Thiam (Chef de Division), pour le Tchad à Djeuguedem Mbaibardoum (Directeur du Travail).

4 Cf. not. Ph. Auvergnon (dir.), Modèles et transferts normatifs en droits du travail de pays africains, Dossier thématique du Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005, avec notamment les contributions concernant le Mali de Ousmane Sidibé (p. 139), celle relative au droit sénégalais de Y. Ndiaye (p. 165) et celle d'A. Emame de propos du droit du travail gabonais (p. 199).

5 Sur la part des secteurs primaire, secondaire et tertiaire de chacun des pays étudiés (voir annexe 4).

6 BIT, Conférence Internationale du Travail, 95^e session, Inspection du travail, BIT, Genève 2006, p. 171.

7 A titre indicatif si les neuf pays ont ratifié la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947; la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 et; la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949. Le Bénin est seul à avoir ratifié la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969. La République centrafricaine est seule à avoir ratifié la convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948 et la convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975. La République centrafricaine et le Sénégal ont ratifié la convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964 (Cf. annexe 3).

A propos de ces derniers, on rappellera qu'ils prévoient que le système national d'inspection du travail a la charge «d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dites dispositions»⁸. Par ailleurs, le système national doit «fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales»⁹. Enfin, bien qu'il soit affirmé que «si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales»¹⁰, ce serait nier la réalité normative et factuelle, singulièrement à propos des fonctions assurées au sein de système d'administration du travail de pays africains francophones, de passer sous silence précisément ces «autres fonctions», dès lors qu'elles sont essentiellement tenues par des agents d'inspection du travail, ainsi notamment de la conciliation de litiges individuels et/ou de conflits collectifs et plus généralement de dialogue social¹¹.

De ce point de vue, on doit en effet certes s'interroger sur les causes pouvant nuire aux «fonctions principales» de contrôle et de conseil (ex. faibles moyens totalement investis dans la conciliation sociale) mais également sur l'apport, en termes de protection et de régulation sociales, des systèmes d'administration et d'inspection du travail mettant en œuvre une approche «généraliste», «non spécialisée» des relations de travail. Très concrètement, une appréhension globale de ces dernières, ne les réduisant pas aux questions de santé sécurité, est de fait souvent prévue par les textes nationaux et mise en œuvre; elle semble permettre, en pratique, d'assurer un minimum de régulation ou de dialogue social dans les relations professionnelles (connaissances des réalités, des acteurs, ...). Ce type de mission - à condition d'être fondé sur les fonctions principales et non pas en contradiction avec elles - peut s'avérer singulièrement important dans des pays connaissant une relative faiblesse des acteurs professionnels et syndicaux et une absence de «tiers-expert». De même, compte tenu notamment de l'importance du secteur dit informel, il conduit à s'interroger sur l'extension des fonctions de l'administration du travail à des non salariés. En revanche, le fait de ne pas nier ces autres attributions et pratiques d'agents d'inspections du travail, ne peut faire oublier, voire oblige plus encore à prendre en compte les questions de moyens et de coordination de l'action de l'administration du travail.

Enfin, pour terminer, je voudrai remercier Monsieur Philippe Auvergnon et Madame Sandrine Laviolette, respectivement Directeur de recherche CNRS et Ingénieur d'études du Centre de droit comparé du travail et de la Sécurité sociale de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, et mon collègue Monsieur Moussa Oumarou, spécialiste en Administration du Travail, pour avoir préparé la présente étude comparative.

Giuseppe Casale
Chef, Service du dialogue social,
de la législation du travail et de l'administration du travail

8 Convention n° 81, paragr. 3 point 1.

9 Idem.

10 Convention n° 81, paragr. 3 point 2.

11 L'étude d'ensemble réalisée à l'occasion de la 95^e session de la Conférence internationale du Travail, à propos de l'inspection du travail (BIT, Genève, 2006) souligne notamment en ce qui concerne les fonctions exercées à l'occasion des conflits collectifs du travail qu'il s'agit d'une réalité dans de nombreux pays africains mais également «dans la plupart des pays d'Amérique latine» (Inspection du travail, op. cit., p. 24).

1. Introduction

Avant d'aborder les questions propres au système d'administration du travail et aux fonctions assurées en son sein par des inspecteurs ou contrôleurs du travail, on fera état brièvement, à propos des pays étudiés, de quelques éléments concernant les contextes socio-économiques et les tendances de l'emploi (1.1.) avant d'indiquer quelques traits des systèmes de droit du travail et des relations professionnelles (1.2.). Enfin, on rappellera l'orientation historique des administrations du travail des pays étudiés (1.3.).

1.1. Contextes socio-économiques et tendances de l'emploi

Population globale et population active

La population des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés a pour caractéristique d'être assez jeune, à dominante féminine, et de se trouver en grande majorité en milieu rural¹²; ceci n'exclut pas l'observation, comme dans la plupart des pays africains, de phénomènes de déplacement vers les grandes zones urbaines. Ainsi, à titre indicatif, le Sénégal connaît aujourd'hui une concentration de 41 pour cent de sa population dans les grandes villes et leurs banlieues.

En ce qui concerne la population active, elle regroupe «au sens du BIT»¹³, celle effectivement occupée et les personnes au chômage. Le taux d'activité désigne ainsi la proportion de la population active dans la population totale. Les données concernant la population active telles que mentionnées dans le rapport sur le travail dans le monde¹⁴ en 2000, indiquaient que le taux d'activité des 15-64 ans s'élevait à 89,9 pour cent au Rwanda, pour une moyenne dans les pays étudiés de près de 80 pour cent et que celui des 10-15 ans s'élevait au Mali à 51,1 pour cent pour un taux moyen de près de 33 pour cent. Le *Bulletin des statistiques du Travail du BIT* publié en 2007¹⁵ ne comporte, sur ce point, aucune donnée statistique concernant les pays inclus dans le champ de l'étude. Au vu des estimations nationales, il apparaît particulièrement délicat, pour ne pas dire périlleux, d'avancer des chiffres précis relatifs à la population active occupée pour chacun des pays. Les informations disponibles ne concernent pas toutes la même période, ne s'appliquent pas toujours aux mêmes catégories, ni aux mêmes territoires. Par delà la diversité de méthodes et d'accès à l'information, il est permis de s'interroger sur la pertinence des notions classiques de taux d'activité, de chômage et de sous-emploi au regard des réalités de l'emploi en Afrique subsaharienne et, notamment, de celles ayant cours dans le secteur dit informel.

Grands secteurs économiques

Les grands secteurs économiques des pays étudiés varient d'évidence au regard de la situation géographique, climatique et des ressources en matières premières. Le Sénégal et la Côte d'Ivoire se démarquent considérablement des autres pays en raison de la forte tertiarisation de leur économie. Le Gabon, quant à lui, est le seul pays ayant un secteur

12 Cf. annexe 2.

13 Les concepts et définitions de base (population active, emploi, chômage et sous-emploi) ont été énoncés dans les normes internationales concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptées à la 13^e Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) en 1982 et la 16^e CIST en 1998.

14 BIT: Rapport sur le travail dans le monde 2000, «Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation», Genève, 2000, pp.283-297. Cf. annexe 1.

15 BIT: Bulletin des statistiques du travail, Genève, 2007-1.

secondaire nettement prépondérant en raison de l'importance des secteurs pétrolier et forestier¹⁶.

En revanche, la quasi-totalité des pays connaît une prédominance du secteur informel. Par définition, il est difficile de mesurer le poids économique d'un tel «secteur»¹⁷. Pour certains pays, des statistiques sont avancées qui témoignent, en toute hypothèse, d'une très forte «informalisation». A titre indicatif, en Côte d'Ivoire, le poids économique du secteur informel s'élèverait à environ 30 pour cent du PIB. Au Tchad, affaiblissant chaque jour davantage le secteur formel, il représenterait plus de 20 pour cent de l'économie. Seul le Rwanda ne connaîtrait pas une prolifération des activités informelles¹⁸.

Grands secteurs d'emploi

Les grands secteurs d'emploi des pays étudiés sont de prime abord l'agriculture, combinée ou non avec l'élevage et la pêche, ainsi que les services. Mis à part le Gabon, le Sénégal et le Tchad, tous les pays soulignent l'importance de l'agriculture dans leur économie (ex. **Mali**)¹⁹. Le secteur des services est également pourvoyeur d'emploi, sauf pour le Rwanda et le Gabon; il s'agit surtout d'activités de commerce et de transport, singulièrement pour des pays constituant un carrefour ou un point de transit régional (ex. **Bénin**)²⁰. Le secteur industriel, notamment l'industrie agro-alimentaire (ex. **Tchad**), ainsi que le bâtiment et les travaux publics (ex. **Gabon, République centrafricaine, Tchad**)²¹ sont des sources importantes d'emploi. Il en va de même du pétrole dans quelques pays (ex. **Gabon, Tchad**) comme de l'exploitation forestière (ex. **Gabon**).

Hormis le Rwanda, il paraît établi que le secteur informel est souvent (et parfois de loin) le plus important pourvoyeur d'emploi dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés. Les «actifs occupés» seraient ainsi employés dans le secteur informel à hauteur de 20 pour cent au Tchad, à plus de 28 pour cent en Côte d'Ivoire, à 45 pour cent au Gabon, à plus de 76 pour cent au Sénégal, à plus de 80 pour cent au Mali et à près de 95 pour cent au Bénin²². On soulignera, malgré l'absence de données statistiques fiables, que les femmes et les enfants constituent des groupes vulnérables particulièrement présents dans le secteur informel. Ce dernier emploie la main-d'œuvre la plus jeune, la moins qualifiée et la plus féminine (ex. **Sénégal**)²³. Au-delà de la quantité et de la qualité du personnel employé, les conditions de travail, souvent extrêmement précaires, et la faiblesse des rémunérations sont des caractéristiques souvent rapportées à propos du secteur informel²⁴.

16 Cf. annexe 4.

17 Une définition généralement admise du secteur informel distingue ce dernier des activités souterraines (illégales ou répréhensibles par nature). Les entreprises informelles ont une activité légale, mais l'administration présente des limites pour suivre ces unités ou leur faire appliquer ses règlements, notamment l'immatriculation dans les divers fichiers administratifs (répertoire NINEA, registre du commerce et du crédit mobilier, fichiers des impôts, organismes de retraite et de sécurité sociale, Chambre de commerce, Chambres des métiers...). En outre, lors de l'adoption de la définition internationale du secteur informel au cours de la 15^e Conférence internationale des statisticiens du travail (CIST) en 1993, plusieurs critères précis ont été retenus pour qualifier ce secteur: statut juridique de l'entreprise, tenue d'une comptabilité complète, destination des produits, absence d'enregistrement administratif et/ou la taille exprimée en nombre d'emplois. De ce fait, l'ampleur de ce secteur est difficilement dénombrable que ce soit pour déterminer sa proportion dans le PIB ou la quantité d'emplois qu'il fournit.

18 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Rwanda et le Tchad.

19 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

20 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

21 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, la République centrafricaine et le Tchad.

22 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Sénégal et le Tchad.

23 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

24 Idem.

1.2. Traits des systèmes de droit du travail et des relations professionnelles

Des droits du travail principalement mais pas uniquement d'origine étatique

Les droits du travail des différents pays étudiés ont pour grande caractéristique d'être d'origine étatique. Certains pays soulignent soit la difficile intégration de sources non hétéronomes tels que les usages professionnels (ex. **Gabon**)²⁵, soit un rejet patent du développement de sources résultant de l'autonomie collective, signalant la faiblesse du nombre de conventions et d'accords collectifs conclus (ex. **Burundi**)²⁶.

Parallèlement à l'existence de sources strictement étatiques, certains pays connaissent la figure juridique originale de la convention collective interprofessionnelle nationale ou générale (ex. **Bénin, Mali, Sénégal, Tchad**)²⁷. Ils accordent également un rôle fondamental à d'autres normes contractuelles ou conventionnelles; le contrat de travail, les conventions collectives et les accords d'établissements participent alors, de façon significative, à l'encadrement juridique des relations de travail. Certaines matières non traitées par la loi ou les conventions collectives relèvent, par ailleurs, des usages (ex. **Mali**)²⁸. L'importance accordée aux sources professionnelles varie, en réalité, considérablement d'un système juridique à l'autre; celles-ci ont tantôt une place non négligeable (ex. **Bénin**)²⁹, tantôt un rôle déterminant (ex. **République centrafricaine, Tchad**)³⁰, voire constituent une base juridique à part entière du droit national, à côté des normes étatiques et supranationales (ex. **Côte d'Ivoire, Sénégal**)³¹.

Une absence d'interférence entre droit légal du travail et droit coutumier

On ne doit pas ici confondre référence au droit coutumier et prise en compte des usages ou coutumes à caractère strictement professionnels secrétés par et au sein des relations professionnelles. A ce dernier titre, on pourrait relever dans bien des pays étudiés que les usages sont sources de droit en matière de relations de travail dès lors qu'ils obéissent aux conditions de fixité, de constance et de généralité; du fait de la réunion de ces trois critères, des pratiques peuvent acquérir force de loi et s'imposer aux parties. La question est en fait, ici, celle des possibles influences de normes relevant d'un ordre coutumier préexistant avec le droit positif du travail. De façon commune, les services d'administration du travail des pays étudiés affirment l'absence d'interférence entre droit légal du travail et droit coutumier. Cette observation de départ peut avoir plusieurs explications contextuelles ou découler tout simplement de l'encadrement juridique actuel. Elle peut être, en effet, la conséquence de l'inexistence de règles de droit coutumier en matière de travail (ex. **Côte d'Ivoire**), d'une absence de référence (ex. **Burundi**) ou d'une disparition progressive du droit coutumier au profit du droit positif, induisant un défaut d'«interférences notoires» (ex. **République centrafricaine**)³².

25 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

26 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

27 Cf. not. Issa-Sayeg J.: *Les tendances actuelles du droit des relations professionnelles dans les Etats d'Afrique noire francophone* (l'Etat moderne Horizon 2000, Mélanges offerts à P. F. Gonidec, LGDJ, Paris, 1985), p. 425. Samb M.: *La convention collective nationale interprofessionnelle en Afrique noire francophone* (Thèse, Dakar, 1988). 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, Pessac, 1999), sp. p. 190.

28 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

29 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

30 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la République centrafricaine et le Tchad.

31 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

32 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire et la République centrafricaine.

Pourtant, il semble en pratique que des usages sociaux perdurent dans de nombreux pays alors même qu'administration et juridiction du travail auraient tendance à les nier, ne serait-ce que parce que le droit du travail lui-même ne prend pas en compte certaines réalités culturelles africaines³³. De fait, si des interférences entre droit coutumier et droit du travail apparaissent, elles se résolvent, sans bruit, dans une abstention ou suspension de l'application du droit du travail. On peut rappeler avec certains que «les relations de travail coutumières seraient fondées sur la confiance réciproque, la solidarité et un certain code d'honneur». Ceci a, en pratique, un effet sur la gestion des absences (ex. événements familiaux et sociaux), l'organisation des horaires et du temps de travail (prise en compte des activités extra-salariales, ...), l'étendue des responsabilités sociales de l'employeur, ...³⁴.

Des organisations professionnelles et syndicales présentes au plan national

S'il arrive que l'on signale l'intervention des organisations professionnelles et syndicales dans le secteur informel (ex. **Bénin**)³⁵, il est certain que ces dernières tiennent une place importante dans la plupart des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés, notamment dans la régulation économique et sociale (ex. **Burundi, République centrafricaine**) et la gestion des relations professionnelles (ex. **Tchad**)³⁶. Dans certains pays, leur implication dans les diverses politiques des ministères en charge du travail en tant que «partenaires sociaux» est soulignée (ex. **Mali, Rwanda, Sénégal**)³⁷. Si dans certains cas, ceci les conduit ponctuellement à participer à l'élaboration de programmes et à divers mécanismes de concertation (ex. **Rwanda**), dans d'autres cas, elles interviennent en tant que partenaires à toutes les étapes de préparation, de discussion et de mise en œuvre des politiques d'emploi, de travail, de formation professionnelle et de protection sociale (ex. **Mali**). Ailleurs, elles apparaissent comme de véritables partenaires sociaux de l'Etat, allant jusqu'à une coopération stratégique et une animation du dialogue social (ex. **Sénégal**).

Des organisations professionnelles et syndicales sont présentes, de façon générale, au plan national, dans tous les pays étudiés. Il n'en va pas toujours de même à un niveau inférieur; même lorsque c'est le cas (ex. **Bénin, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Tchad**)³⁸, les employeurs comme les travailleurs y sont manifestement moins organisés. Par ailleurs, des organisations professionnelles et syndicales de secteur ou de branche n'existent véritablement que dans quelques pays (ex. **Côte d'Ivoire, Sénégal**)³⁹. Enfin, hormis certains pays signalant une présence syndicale systématique au niveau de l'entreprise (ex. **Rwanda**), celle-ci apparaît le plus souvent restreinte à quelques grandes entreprises ou à des secteurs particuliers, tel celui du pétrole (ex. **Gabon**)⁴⁰.

Une place variable pour la négociation collective

La plupart des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés affirment un réel développement de la négociation collective. Quelques pays s'inscrivent toutefois en sens

33 Sidibé O. remarque qu'on «ne trouve pas encore de constructions juridiques cohérentes qui reflèteraient les réalités africaines. Il s'agit certainement là d'un des grands défis du droit du travail africain», idem: 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, Pessac, 2005), sp. p. 163.

34 Cf. not. Auvergnon Ph.: Réalités, espace et avenir du droit du travail en Afrique noire francophone (Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Pessac, 1999), p. 118. Sidibé O.: Réalités africaines et enjeux pour le droit du travail, Ibid. (Pessac, 1999), p. 130.

35 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

36 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la République centrafricaine et le Tchad.

37 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali, le Rwanda et le Sénégal.

38 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda et le Tchad.

39 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

40 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Rwanda.

inverse; une régression de la négociation est ainsi parfois signalée (ex. **Burundi**)⁴¹ alors qu'elle n'aurait ailleurs, malgré sa consécration légale et la mise en place d'institutions ad hoc, aucune réalité (ex. **Rwanda**)⁴².

En règle générale, la négociation collective se déroule de façon bipartite ou tripartite. Le droit du travail national est rarement silencieux sur ce point; lorsque c'est le cas cependant, en pratique, le bipartisme s'impose au moins au niveau des négociations d'entreprise (ex. **Gabon**). C'est souvent en fonction précisément des niveaux et thèmes de négociation que le droit national retient le bipartisme ou le tripartisme (ex. **Côte d'Ivoire**). Cette dernière option est celle des Codes du travail précisant expressément la structure tripartite des instances de négociation (ex. **Bénin, République centrafricaine**). Dans d'autres cas, la présence de l'Etat aux négociations se traduit simplement par la prévision normative d'une participation du ministre en charge du Travail ou de son représentant (ex. **Burundi, Rwanda**)⁴³. On semble ainsi glisser vers une troisième option caractérisée par une sorte de bipartisme accompagné par l'Etat. Certaines législations prévoient ainsi que le ministre en charge du Travail ou son représentant préside la commission de négociation (ex. **Tchad**)⁴⁴. Dans d'autres pays, le ministre est uniquement à l'initiative de la réunion de la commission en vue de la conclusion de la convention collective ou de la validation de celle-ci après sa négociation par les partenaires sociaux (ex. **Sénégal**)⁴⁵. D'autres législations nationales précisent également que le texte négocié est soumis obligatoirement au visa du ministre qui peut exiger le retrait des dispositions contraires à la réglementation du travail en vigueur (ex. **Mali**)⁴⁶.

Les niveaux de la négociation collective sont très variables d'un Etat à un autre; il convient de parvenir à faire la part des choses entre les dispositifs juridiques en vigueur et leur mise en œuvre en pratique. Au regard des dispositions nationales des pays étudiés et des informations recueillies sur les pratiques professionnelles, des négociations collectives se déroulent, dans certains pays, à tous niveaux (ex. **Mali**⁴⁷, **Rwanda**⁴⁸, **Sénégal**⁴⁹). Dans d'autres pays, la négociation collective est théoriquement envisagée ou effective au plan national (ex. **Côte d'Ivoire**⁵⁰, **Gabon**⁵¹, **République centrafricaine**⁵², **Tchad**⁵³), au plan régional (ex. **Côte d'Ivoire**⁵⁴, **Gabon**⁵⁵), au niveau local (ex. **Côte d'Ivoire**⁵⁶, **Gabon**⁵⁷), voire dans les branches d'activité (ex. **Bénin**⁵⁸, **Burundi**⁵⁹, **Côte d'Ivoire**⁶⁰, **République centrafricaine**⁶¹, **Tchad**⁶²), au niveau de l'entreprise ou d'un groupe d'entreprises (ex. **Bénin**⁶³, **Burundi**⁶⁴, **Tchad**⁶⁵, **Gabon**⁶⁶, **République**

41 Malgré la ratification par le Burundi en 1997 de la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

42 Malgré la ratification par le Rwanda en 1988 de la convention n° 98.

43 Article 227 du Code du travail du Burundi et article 112 du Code du travail du Rwanda.

44 Article 344 du Code du travail du Tchad.

45 Article L. 85 du Code du travail du Sénégal.

46 Article L.73 du Code du travail du Mali.

47 Article L.70 et suivants du Code du travail du Mali.

48 Dont le Code du travail ne délimite pas expressément de cadre de concertation et laisse ainsi supposer que tous les niveaux sont concernés.

49 Article L.80 du Code du travail du Sénégal.

50 Article 71-3 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

51 Article 119 du Code du travail du Gabon.

52 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

53 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

54 Article 71-3 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

55 Article 119 du Code du travail du Gabon.

56 Article 71-3 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

57 Article 119 du Code du travail du Gabon.

58 Article 122 du Code du travail du Bénin.

59 Article 224 du Code du travail du Burundi.

60 Article 71-3 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

61 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

62 Article 340 du Code du travail du Tchad.

63 Article 122 du Code du travail du Bénin.

64 Article 224 du Code du travail du Burundi.

65 Article 340 du Code du travail du Tchad.

66 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

centrafricaine⁶⁷), ou de l'établissement (ex. **Burundi**⁶⁸, **Tchad**⁶⁹). Il convient en outre de rappeler l'existence, dans certains des pays étudiés, de conventions collectives interprofessionnelles nationales; cette «forme nouvelle et atypique de convention très répandue en Afrique depuis plus de vingt ans (...) formée sur le modèle de la convention collective extensible bien qu'elle suscite des problèmes particuliers par son ampleur nationale et interprofessionnelle»⁷⁰.

Souci de dialogue social et constat d'informalisation croissante des relations du travail

Un réel souci de promotion et d'effectivité du dialogue social paraît caractériser certains gouvernements et partenaires sociaux des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés. A titre d'exemple, au Sénégal, une Charte nationale sur le dialogue social a été signée en novembre 2002; un Comité national du dialogue social a été mis en place en juillet 2003; il est chargé d'anticiper les conflits sociaux en mettant en œuvre des mécanismes d'alerte. Parallèlement au souci de dialogue social, un développement économique et social durable est souvent recherché en utilisant mieux les ressources et moyens matériels et humains tout en prônant la «libération des énergies locales» (ex. **Mali**), ou bien encore en soutenant la «microfinance» (ex. **Bénin**)⁷¹. Ces diverses initiatives interviennent toutefois sur fond de croissance indiscutable du secteur informel, regardée souvent comme fort préoccupante (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, République centrafricaine**)⁷².

L'Etat et les responsables politiques ont toujours, particulièrement en Afrique francophone subsaharienne, veillé au maintien de la paix sociale. Leur interrogation renouvelée pour une forme de gouvernance sociale n'est-elle pas suscitée aujourd'hui par le développement généralisé du secteur informel? L'Etat et son administration du travail peuvent-ils ne s'intéresser à terme qu'à une minorité de relations de travail formalisées dans le cadre d'un contrat de travail ou à la seule application du droit du travail subordonné? Des intervenants de proximité tels que les inspecteurs du travail sont confrontés à un nouveau défi, celui de questions dès à présent posées au sein du secteur informel: quel minimum et quel type de protection sociale? Quel tutorat des jeunes travailleurs? Quel minimum de protection de la santé et de la sécurité? ...

1.3. Orientations historiques des systèmes d'administration du travail

Par delà le débat sur le concept et les réalités de travail présidant à la période précoloniale, c'est indéniablement avec la colonisation et, plus particulièrement, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, que le travail salarié est introduit en Afrique⁷³. Ce travail va parfois jusqu'à constituer une négation du droit, dès lors qu'il se fonde sur la contrainte⁷⁴. Le recours au travail forcé est l'une des caractéristiques d'une première phase de la colonisation dans bien des pays africains. Il est peu de dire alors que le droit du travail ne constitue pas «une réalité palpable»⁷⁵. De fait, s'il y a travail subordonné, il n'y a pas de

67 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

68 Article 224 du Code du travail du Burundi.

69 Article 340 du Code du travail du Tchad.

70 Issa-Sayegh 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, Pessac, 1999), sp. p. 190.

71 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Mali et le Sénégal.

72 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon et la République centrafricaine.

73 Cf. not. Auvergnon Ph. (dir.): *Modèles et transferts normatifs en droits du travail de pays africains* (dossier du Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005), pp. 117-226.

74 Cf. not. Issa-Sayegh J. et Ndiaye B. (dir.): *Encyclopédie juridique de l'Afrique* (Droit des relations professionnelles, N.E.A., Abidjan/Dakar/Lomé, Volume 8, 1982), p. 32.

75 Emane A.: *Droit du travail gabonais, modèles et transferts de normes* (Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Pessac, 2005), p. 199.

droit du travail. Jusqu'à la première guerre mondiale, la réglementation du travail sera, en réalité, le fait - ou non - des autorités coloniales locales. C'est après le Traité de Versailles et la création de l'Organisation internationale du Travail que les puissances colonisatrices vont commencer véritablement à produire des normes du travail spécifiques à certains territoires africains⁷⁶.

Au regard des pays concernés par la présente étude, il paraît important de rappeler l'existence d'évolutions différentes tant de la réglementation du travail applicable que des services de contrôle de son application, en fonction de ce qu'il était convenu d'appeler, à l'époque, les «territoires belges» et les «territoires français». Dans les premiers, correspondant à ce qu'on dénommait le Congo belge et le Ruanda-Urundi, deux régimes juridiques distincts ont réglementés d'une part le «contrat d'emploi» des travailleurs européens et assimilés⁷⁷, d'autre part le «contrat de travail» des travailleurs africains⁷⁸, avant que l'on n'envisage de promulguer une législation unique⁷⁹. La même distinction entre indigènes et non indigènes s'impose en matière de conciliation et d'arbitrage des différends⁸⁰, jusqu'en 1957⁸¹. La réglementation dans les «territoires belges» ne se réduit toutefois pas aux questions de contrats et de différends; elle comprend également une multiplicité de textes relatifs notamment au recrutement et à l'engagement des travailleurs, aux conditions de travail, au travail de nuit et des enfants, à la sécurité et l'hygiène du travail⁸². On peut toutefois douter de l'effectivité minimale d'une réglementation sans qu'existe un corps de contrôle spécialisé; une inspection du travail sera instituée au Congo belge en 1950 et au Ruanda-Urundi en 1952. Dans ce dernier «territoire», l'inspection est alors rattachée au Service des affaires indigènes et de la main-d'œuvre. On peut ainsi observer qu'il n'existe pas au niveau de l'organisation administrative de «services autonomes s'occupant exclusivement des questions de travail»⁸³.

La faiblesse d'affirmation d'une administration spécifiquement du travail, l'insuffisance des effectifs initiaux et, en même temps, l'existence de quelques «ingénieurs-inspecteurs» en charge spécialement de la sécurité technique et de l'hygiène au travail, n'ont malgré tout pas conduit à la naissance, dans les «territoires belges», d'un modèle d'administration du travail s'écartant fortement de ce qui pouvait alors être observé, de façon quelque peu optimiste mais commune, pour le reste de l'Afrique à la fin des années 1950: «l'Administration du travail fournit des informations et procède à des enquêtes et études relatives aux questions de travail, elle contrôle l'application de la législation, contribue à l'établissement de rapports harmonieux du travail et, enfin, participe à la réalisation et au maintien du plein emploi»⁸⁴.

En ce qui concerne les «territoires français», «antérieurement à 1944, aucun corps de contrôle spécialisé n'avait été créé. Certains fonctionnaires au chef lieu du territoire - traditionnellement l'inspecteur des affaires administratives - étaient généralement chargés cumulativement avec leurs attributions propres, des fonctions d'inspecteur du travail. Il faut reconnaître que les multiples et impérieuses occupations qui les appelaient, par ailleurs, ne leur laissaient guère de temps à consacrer à ce secteur d'activités»⁸⁵; de ce fait, «faute d'un corps de contrôle spécialisé, la législation du travail, quoique parfois suffisamment développée, ne fut que partiellement appliquée. C'est la raison pour laquelle

76 BIT: Les problèmes du travail en Afrique (Genève, 1959), p. 791.

77 Décret du 25 juin 1949.

78 Décrets du 16 mars 1922 et du 30 juin 1954, coordonnés par l'arrêté royal du 19 juillet 1954.

79 BIT: Les problèmes du travail en Afrique (Genève, 1959), sp. p. 357 et s.

80 Décret du 27 juin 1944; ordonnance n° 82 du 17 mars 1946; ordonnance n° 100 du 6 avril 1946.

81 Ordonnance n° 22/65 du 15 mars 1957.

82 Cf. not. BIT: Les problèmes du travail en Afrique (Genève, 1959), p. 770.

83 BIT, op. cit., sp. p. 525. En 1955 l'effectif du Service des affaires indigènes et de la main-d'œuvre de l'inspection du travail, pour le Ruanda-Urundi, comprenait un chef de bureau ayant effectivement en charge deux bureaux, celui de la politique indigène et celui du travail, et deux inspecteurs du travail de la main-d'œuvre affectés, l'un au Ruanda, l'autre à Urundi.

84 BIT, op. cit., p. 534.

85 Lemesle R.: Le droit du travail en Afrique francophone (Paris, EDICEF, 1989), p. 115.

la Conférence de Brazzaville de 1944 insista sur la nécessité de créer un corps spécialisé pour les problèmes du travail. C'est ce qui fut réalisé grâce au décret instituant le corps des «Inspecteurs du travail aux colonies»⁸⁶. Ce texte, plusieurs fois modifié⁸⁷, constitua, jusqu'à la parution du Code du travail de 1952, le statut du corps et le seul fondement légal de son action»⁸⁸.

Si donc, dès avant l'intervention du Code de 1952, «un corps d'inspection présentant des garanties de compétence et d'indépendance avait été créé et fonctionnait»⁸⁹, la loi du 15 décembre 1952 portant précisément «Code du travail d'outre-mer» va enregistrer une définition originale des missions de «l'inspection du travail et des lois sociales» et de l'intervention des inspecteurs du travail, singulièrement dans les différends collectifs. Ses dispositions sont différentes de celles qui prévalent alors en «Métropole». Elles témoignent certes d'une approche généraliste «à la française» mais aussi d'attributions plus larges que celles «classiques» de contrôle et de conseil en matière d'application du droit. Il est ainsi précisé que «l'inspection du travail et des lois sociales outre-mer est chargée de toutes les questions intéressant la condition des travailleurs: mouvement de main-d'œuvre, orientation et formation professionnelle, placement. L'inspection du travail et des lois sociales: élabore les règlements de sa compétence, veille à l'application des dispositions édictées en matière de travail et de protection des travailleurs, éclaire de ses conseils et de ses recommandations les employeurs et les travailleurs, coordonne et contrôle les services et organismes concourant à l'application de la législation sociale, procède à toutes études et enquêtes ayant trait aux différents problèmes sociaux intéressant les territoires d'outre-mer, à l'exclusion de ceux qui relèvent des services techniques avec lesquels l'inspection du travail et des lois sociales peut toutefois être appelée à collaborer».⁹⁰ Par ailleurs, il est affirmé que «tout différend collectif est immédiatement notifié par les parties à l'inspecteur du travail et des lois sociales qui intervient pour aider à son règlement».⁹¹ Enfin, il est prévu expressément que tout travailleur ou employeur peut demander à l'inspecteur du travail de régler le différend individuel à l'amiable, avant que la procédure ne s'engage devant le tribunal du travail⁹².

De fait, dès avant les indépendances, on a pu souligner le caractère original de l'inspection du travail et des lois sociales: «Dans les territoires d'outre-mer, l'inspection a compétence générale pour toutes les questions relatives à la condition des travailleurs, les rapports professionnels, l'emploi des travailleurs. Le décret du 29 décembre 1955 y ajoute la sécurité et la prévoyance sociales outre-mer (art. 2). On peut grouper les attributions de l'inspection sous trois rubriques: gestion, contrôle, conciliation»⁹³. Les fonctions de «gestion» sont générales et importantes: «L'inspection légifère, informe, coordonne, décide et conseille»⁹⁴. La conciliation est regardée comme «l'une des tâches les plus importantes des inspecteurs du travail, peut-être même la tâche essentielle»⁹⁵. Le contrôle, quant à lui, bénéficie d'une compétence générale du point de vue des établissements contrôlés»⁹⁶.

Toujours en ce qui concerne les pays subissant la colonisation française, le statut des inspecteurs du travail «était étroitement calqué sur celui des administrateurs de la France d'outre-mer et, à partir du grade d'inspecteur général, sur celui des gouverneurs. Le

86 Décret du 17 août 1944.

87 Décret du 9 octobre 1945, du 29 avril 1946 et du 21 mai 1946.

88 Lemesle R., p. 117.

89 Gonidec P.F. en collaboration avec Kirsch M.: *Droit du travail des Territoires d'Outre-mer* (Paris, LGDJ, 1958), p. 294.

90 Article 145 du Code de 1952.

91 Article 209 du Code de 1952.

92 Article 190 du Code de 1952.

93 Gonidec P.F. en collaboration avec Kirsch M.: *Droit du travail des Territoires d'Outre-mer* (Paris, LGDJ, 1958), p. 305.

94 Idem.

95 Gonidec P.F. en collaboration avec Kirsch M., op. cit. p. 307.

96 A la seule exception des parties d'établissements militaires dans lesquelles on peut craindre une divulgation des secrets de la Défense nationale (art. 158 du Code de 1952).

recrutement fut effectué, à partir de 1949, par l'Ecole nationale de la France d'outre-mer. L'articulation du Service de l'inspection du travail des territoires d'outre-mer se précisa rapidement après 1950: à l'échelon central, au ministère de la France d'outre-mer, un Service central du travail et de la main-d'œuvre assurait la Direction générale de l'inspection du travail d'outre-mer. Dans chaque fédération (AOF, AEF, Cameroun, Madagascar) une inspection générale fut installée. Dans chaque territoire, le service fut confié à un inspecteur territorial, dont le ressort était subdivisé en inspections régionales⁹⁷. Un décret relatif à la définition des Services d'Etat dans les territoires d'outre-mer⁹⁸, conserva à l'inspection du travail son caractère de Service d'Etat, mais les réformes statutaires des TOM réalisées en 1956 et 1957, en firent un organisme essentiellement local⁹⁹.

Au lendemain des indépendances, «tous les Etats d'Afrique francophone qui relevaient du Code du travail des TOM de 1952, se sont dotés de leur propre codification en droit du travail. Cette œuvre législative s'est réalisée sans aucune concertation entre les différents Etats. Cependant l'essentiel de l'économie générale du Code de 1952, a été conservé. A l'évidence, le texte de 1952, qui n'avait pas d'équivalence dans les autres pays d'Afrique, constituait la meilleure source d'inspiration en la matière»¹⁰⁰. Ainsi, progressivement tous les pays d'Afrique francophone se sont dotés de leur Code du travail, de leur propre administration du travail et, en son sein, d'un système d'inspection du travail. Mais, on se doit de souligner, singulièrement pour les pays ayant subi l'influence des traditions administratives françaises, que l'inspection du travail a été «le service gouvernemental de base à partir duquel les divers Etats, après avoir accédé à l'indépendance, ont organisé et développé leurs administrations nationales du travail. D'une certaine façon, les «services extérieurs du travail» ont préexisté aux services centraux et ont ultérieurement participé à leur structuration et à leur fonctionnement. Il n'est pas besoin de dire combien ce fait a pesé et pèse sur le contenu des fonctions effectivement assurées par des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail au sein de l'administration du travail.

Cette dernière s'est, en règle générale, organisée autour d'une administration centrale placée auprès d'un ministère - le plus souvent celui en charge du travail - et de services extérieurs comprenant notamment l'inspection du travail proprement dite, des services de la main-d'œuvre ou de l'emploi et des organismes consultatifs. On a pu relever que notamment «dans les pays qui ont subi l'influence des traditions administratives françaises, la répartition de services centraux du ministère chargé du travail se fait généralement entre trois domaines principaux: travail, main d'œuvre ou emploi, sécurité sociale. Les services du premier groupe s'occupent de l'établissement des normes du travail, des relations professionnelles et de l'inspection du travail. Ceux du deuxième groupe s'occupent de l'élaboration des dispositions légales en matière de main-d'œuvre et d'emploi, de la réglementation concernant l'emploi des étrangers ainsi que, en général, de certains aspects de la formation professionnelle»¹⁰¹.

On sait ensuite qu'à compter des années 1980, les conséquences de ce que l'on dénomma «la crise économique» se traduisirent en Afrique notamment par «diverses pressions des institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) imposant ou suscitant dans plusieurs pays d'Afrique francophone des opérations de révision des Codes du travail »¹⁰². Pareil processus débuté

97 Lemesle R., op. cit. p. 117.

98 Décret du 17 août 1956 pris en application de la loi cadre dite Defferre du 23 juin 1956.

99 Lemesle R., op. cit.

100 Idem.

101 Lemesle R., op. cit. p. 113.

102 Oumarou O.: Importance conférée à l'Inspection du travail au sein de l'administration du travail par les législations des pays d'Afrique francophone (Genève, Draft, BIT, 2007), pp. 7-8.

en 1992 avec la révision du Code du travail du Cameroun s'est poursuivi¹⁰³ et se poursuit encore, par exemple avec la révision en cours en 2007 du Code du travail de la République centrafricaine. On estime cependant qu'en règle générale «ces révisions qui ont essentiellement porté sur les questions de l'emploi n'ont pas modifié les dispositions antérieures concernant l'inspection du travail. Ce sont beaucoup plus les soucis d'apporter plus de flexibilité dans les opérations de recrutement et de licenciement du personnel des entreprises qui ont justifié les modifications de certaines dispositions des textes législatifs portant Code du travail»¹⁰⁴. Sur le plan structurel les administrations du travail des pays d'Afrique francophone subsaharienne n'ont pas fondamentalement changé sous l'effet de la libéralisation économique; on doit toutefois mentionner, dans un certain nombre de pays, l'exclusion des services de la main-d'œuvre parallèlement à la création d'institutions de l'emploi autonomes et, notamment, à l'autorisation de bureaux privées de placement. En revanche, c'est à de nouveaux défis en termes de moyens et de modalités d'intervention que l'administration du travail est confrontée aujourd'hui en Afrique du fait de la libéralisation de l'économie.

OHADA, administration et inspection du travail

On sait qu'un processus d'élaboration d'un Acte unique portant droit du travail est aujourd'hui engagé dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA). En l'état de ce projet, la question de «l'administration du travail» est traitée dans une section 1 du chapitre I [«Organismes administratifs»] d'un Titre VIII consacré aux «Organismes et moyens d'exécution». Un article 249 précise, de façon pour le moins large et incertaine, que «l'administration du travail est chargée de toutes les questions intéressant le travail, l'emploi et la sécurité sociale des travailleurs». Puis, il est précisé que «les systèmes d'administration du travail visent tous les organes de l'administration publique chargés de l'administration du travail et les administrations régionales ou locales ou toute 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». Fondamentalement, on doit rappeler que la compétence de l'OHADA ne s'étend pas à l'organisation administrative des Etats. En conséquence, la conception même de l'administration du travail, de ses structures, de ses services et des missions qui lui sont confiées de façon spécifique ou en collaboration avec d'autres organismes ne saurait faire partie du projet d'acte uniforme.

En revanche, les compétences des inspecteurs du travail qui existent dans tous les Etats relèvent bien de l'action normative de l'OHADA¹⁰⁵. En l'état actuel, le projet traite seulement en trois articles¹⁰⁶ de l'administration et de l'inspection du travail, sans les distinguer nettement, en indiquant de façon très insuffisante certains principes consacrés par les normes internationales du travail¹⁰⁷. On peut estimer que ce traitement «light» correspond de fait à l'inspiration globalement très libérale du projet. Mais il est permis aussi de voir dans la confusion relevée entre administration et inspection du travail une caractéristique aussi historique qu'actuelle pour de nombreux pays africains.

103 Ainsi des modifications des Codes du travail du Bénin (loi n° 98-004 du 27 janvier 1998, du Burundi (décret-loi n° 01/037 du 7 juillet 1993, de la Côte d'Ivoire (loi n° 95-15 du 12 janvier 1995), du Gabon (loi n° 3/94 du 21 nov. 1994), du Mali (loi n° 92-020 du 23 septembre 1992), du Sénégal (loi n° 97-17 du 1er décembre 1997), du Rwanda (loi n° 51/2001 du 30 décembre 2001) et du Tchad (loi n° 38.PR/96 du 11 décembre 1996).

104 Oumarou M., op. cit., p. 9.

105 Cf. not. Béraud, J.-M.: Etude préalable à l'adoption d'un Acte uniforme en droit du travail dans le cadre de l'OHADA (Genève, BIT, Document n° 2, IFP/DIALOGUE, 2003), p. 102.

106 Articles 249, 250 et 251 du projet d'acte unique portant droit du travail.

107 Cf. not. Auvergnon Ph.: Avant-projet d'acte uniforme OHADA portant droit du travail: Commentaires et suggestions éventuelles d'amendements (rapport au BIT, 2006), p. 37.

2. LE SYSTEME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ET SES AGENTS

La convention n° 150, reprise intégralement sur ce point par la recommandation n° 158, définit l'administration ainsi que le système d'administration du travail. Au regard de l'article 1 de ladite convention, «les termes administration du travail désignent les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail»; par ailleurs, «les termes système d'administration du travail visent 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». L'analyse des systèmes d'administration du travail des pays étudiés conduit à aborder l'étendue des activités des administrations nationales du travail (2.1.) avant d'envisager le statut des agents et l'organisation de leurs fonctions au sein de l'administration du travail (2.2.).

2.1. Etendue des activités des administrations nationales du travail

L'analyse des législations et réglementations nationales, corroborée sur ce point par les informations recueillies au sein des services, dessine une administration du travail en charge de la politique nationale du travail, ne se réduisant pas mais ayant pour cœur d'activité le contrôle de l'application de la loi (2.1.1.). De fait, les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés mettent en œuvre une conception très large du système d'administration du travail accordant un rôle central au ministère en charge du travail (2.1.2.).

2.1.1. Une administration en charge de la politique nationale du travail

La définition de «l'administration du travail» dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés apparaît globalement en adéquation avec celle de la convention n° 150 adoptée en 1978. Cette dernière recouvre aussi bien les activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail, entendue de façon large, que les fonctions de contrôle de l'application de la loi.

Bien qu'aucune définition ne soit insérée dans certains Codes du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Mali**), la majorité des pays étudiés affiche juridiquement une diversité de missions. Ainsi, au Bénin, l'administration du travail «comprend l'ensemble des services qui, placés sous l'autorité du ministre chargé du travail, assurent en matière de travail, d'emploi, d'orientation, de formation professionnelle et de sécurité sociale, un rôle de conception, de conseil, d'impulsion, de coordination et de contrôle (...)»¹⁰⁸. Au Burundi, l'administration du travail et de l'emploi est chargée de «mener une politique incitative de promotion de l'emploi, notamment par la création d'un environnement favorable au développement du plein emploi», de «veiller à la bonne organisation sociale du monde du travail, notamment à l'application de la politique de l'emploi, à la justice sociale dans les relations de travail et à l'amélioration des conditions de travail» et enfin de «veiller au développement des ressources humaines»¹⁰⁹. Au Tchad, le Code du travail indique que «l'administration du travail et de la sécurité sociale est compétente, sous l'autorité du

108 Article 266 al. 1 du Code du travail du Bénin.

109 Article 152 du Code du travail du Burundi.

ministre chargé du travail et de la sécurité sociale, pour toutes les questions intéressant la condition des travailleurs, les relations professionnelles, la politique de l'emploi, l'orientation et la formation professionnelle, la promotion du travailleur, la sécurité sociale. Elle élabore les lois et règlements de sa compétence. Elle participe à l'exercice de tutelle de l'Etat sur les organismes concourant à l'application de la législation sociale et suit, en liaison avec l'administration des Affaires étrangères, les questions intéressant les organisations et associations internationales du travail et de la sécurité sociale»¹¹⁰.

Certaines dispositions juridiques nationales ne visent pas explicitement l'administration du travail, en tant que telle, préférant définir les missions dévolues au ministère du Travail ou bien à l'un de ces services ou directions. Ainsi, le Code du travail du Gabon précise que «le ministère du Travail a pour mission d'assurer l'exécution des lois et règlements et d'appliquer la politique générale du gouvernement en matière de travail, d'emploi et de sécurité sociale. Il est également chargé de toutes les questions intéressant l'Organisation internationale du Travail et les autres organismes du travail inter-Etats»¹¹¹. En pratique toutefois on souligne combien l'administration du travail joue au Gabon autant un rôle de conception de la politique nationale du travail que d'exécution et de contrôle de l'application de la réglementation¹¹². Le Code du travail de la République centrafricaine indique lui-même que «le ministère du Travail est chargé de toutes les questions intéressant la condition des travailleurs, les rapports professionnels, l'emploi et le placement des travailleurs, les mouvements de main-d'œuvre, l'orientation et la sélection professionnelle, la formation professionnelle rapide, le perfectionnement de la main d'œuvre, la sécurité sociale»¹¹³. Au Rwanda, la «Direction du travail est un organe de l'administration publique chargé d'élaborer, de mettre en œuvre et d'appliquer la politique nationale du travail et de l'emploi»¹¹⁴. Au Sénégal, «les services du travail et de la sécurité sociale sont chargés de toutes les questions intéressant le travail, la main-d'œuvre, la sécurité sociale. Ils ont pour mission d'élaborer les projets de lois et de règlements dans les domaines du travail, de la main d'œuvre et de la sécurité sociale; de suivre l'exécution de ces lois et règlements tant à l'endroit des employeurs, privés ou publics, et des travailleurs, qu'à l'endroit des institutions et organismes de sécurité sociale; d'éclairer de leurs conseils et de leurs recommandations les employeurs et les travailleurs; de documenter, conseiller, coordonner et contrôler les services et organismes concourant à l'application de la législation sociale; de procéder, dans le cadre des attributions ci-dessus définies, à toutes études et enquêtes ayant trait aux divers problèmes sociaux (travail, main-d'œuvre, sécurité sociale) et leur contexte économique»¹¹⁵.

Le constat d'une communauté de définition large des missions de l'administration du travail ne doit pas toutefois conduire à oublier les écarts pouvant exister entre les prévisions normatives et les pratiques administratives. C'est ainsi qu'on souligne pour certains pays (ex. **Côte d'Ivoire, Tchad**) combien le contrôle de l'application de la réglementation constitue l'essentiel de l'activité de l'administration du travail.

Dans l'ensemble des pays étudiés, les termes «système d'administration du travail» visent effectivement 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. Ces termes visent également toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités

110 Article 469 al. 1 et 2 du Code du travail du Tchad.

111 Article 230 du Code du travail du Gabon.

112 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

113 Article 152 du Code du travail de la République centrafricaine. Observations: il s'agit d'une disposition du premier Code du travail adopté par un pays d'Afrique francophone subsaharienne au lendemain des indépendances, dans le cas précis en 1961. La définition du contour des missions du ministère du Travail peut apparaître datée; elle n'en est pas moins toujours de droit positif en 2007. Un nouveau Code du travail est en cours d'élaboration en République centrafricaine.

114 Article 160 du Code du travail du Rwanda.

115 Article L.188 du Code du travail du Sénégal.

de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations. Une diversité d'instances et d'acteurs peut ainsi participer du système d'administration du travail. Dans le cas du Gabon, par exemple, on souligne la présence à côté des inspecteurs, contrôleurs et médecins du travail, inspecteurs de sécurité sociale, d'inspecteurs ou ingénieurs de sécurité, d'ergonomes, de sociologues et de quelques psychologues du travail¹¹⁶.

2.1.2. Une conception large accordant un rôle central au ministère en charge du travail

De fait, dans chacun des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés on semble témoigner, de façon diverse, d'une conception très large des structures et organismes participant au système d'administration du travail. C'est ainsi que sont aussi bien cités des institutions externes contribuant notamment à la formation des cadres¹¹⁷ que le système de protection sociale¹¹⁸, la politique de gestion de l'emploi¹¹⁹ ou encore de la formation professionnelle¹²⁰ que des services internes au ministère en charge du travail¹²¹, ou encore des services relevant parfois d'autres ministères¹²².

De façon commune on estime que le ministère en charge du travail est bien au centre du système d'administration du travail. Certains pays précisent par ailleurs que ce ministère remplit la fonction de coordination du système d'administration du travail (ex. **République centrafricaine**); pour d'autres ce rôle central n'est pas assuré seul mais de concert avec d'autres institutions ministérielles telles que le ministère de la Réforme administrative et institutionnelle (ex. **Bénin**) ou de la Fonction publique et de la planification (ex. **Burundi**).

Si de façon très nette, une majorité des ministères en charge du travail des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés exercent l'essentiel des fonctions du système d'administration du travail, dans certains cas on doit relever qu'une part conséquente de ces fonctions par d'autres instances ministérielles, ainsi du «volet emploi» confié au ministère de la Jeunesse (ex. **Sénégal**) et des missions attribuées au ministère des Affaires sociales et de la Lutte contre la pauvreté (ex. **Gabon**).

116 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

117 A titre d'exemples: le Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT) de Yaoundé, l'Ecole nationale d'administration et de magistrature de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin, ...

118 Par exemple: l'Institut national de Sécurité sociale et de la Mutuelle de la Fonction publique (Burundi), la Caisse nationale de Prévoyance sociale (Côte d'Ivoire), l'Office centrafricain de Sécurité sociale, la Caisse sociale (Rwanda), la Caisse de Sécurité sociale, l'Institution de Prévoyance retraite, la Commission de Supervision et de Régulation des Institutions de Sécurité sociale (Sénégal), la Direction de la Sécurité sociale et de la Caisse nationale de Prévoyance sociale (Tchad).

119 Il est question, par exemple, de l'Agence pour la gestion et la promotion de l'emploi (Côte d'Ivoire), d'Organismes de placement tel qu'ANPE et Bureaux privés de placement (Mali), ...

120 Ainsi du Centre de perfectionnement professionnel (Burundi), du Fonds de développement pour la formation professionnelle et l'AGEFOP en matière d'apprentissage (Côte d'Ivoire), du Fonds d'appui à la formation professionnelle et à l'apprentissage (Mali), de l'Agence centrafricaine pour la formation professionnelle et de l'emploi, du Fonds de l'emploi (Rwanda), du Centre national de formation et de perfectionnement des agents de l'Etat (Sénégal).

121 Ainsi de la Direction générale du travail et du perfectionnement professionnel (Burundi), de l'Administration centrale du ministère du Travail et de l'Emploi (Gabon), des Inspections interrégionales du travail (Tchad).

122 Au Mali, un grand nombre de ministères participeraient au système d'administration du travail: ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les institutions, de celui de l'emploi et de la formation professionnelle, de celui du développement social, de la solidarité et des personnes âgées, de celui des petites et moyennes entreprises, de l'industrie, de l'artisanat, de l'équipement et des transports, ainsi que du ministère de l'Education nationale (Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali).

2.2. Agents et organisation des fonctions au sein de l'administration du travail

L'analyse des fonctions attribuées aux agents des administrations du travail permet la mise en évidence de l'existence d'agents ayant majoritairement mais pas toujours le statut d'inspecteurs et/ou de contrôleurs du travail (2.2.1.). Cette diversité des statuts s'accompagne en outre, selon les pays étudiés, d'une attribution très variable des fonctions relevant du système d'administration du travail (2.2.2.).

2.2.1. Des agents pas uniquement mais souvent inspecteurs du travail

Des fonctions du système d'administration du travail principalement tenues par des agents relevant du ministère en charge du travail

La responsabilité de l'administration du travail en matière de politique nationale du travail est définie par l'article 6 paragraphe 1 de la convention n° 150. Cette disposition précise 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 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. L'inspection du travail est l'une des fonctions de l'administration du travail.

Dans certains des pays étudiés, des fonctions non marginales du système d'administration du travail peuvent être tenues par des agents ne relevant pas du seul ministère en charge du travail (ex. **Bénin, Rwanda, Tchad**)¹²³. En revanche, d'autres pays confient à titre principal les fonctions du système d'administration à des agents relevant du ministère du Travail (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, République centrafricaine, Sénégal**)¹²⁴; il peut s'agir alors aussi bien d'agents de l'inspection du travail et de la Sécurité sociale que de statisticiens du travail, d'ingénieurs chimistes, ... (ex. **Sénégal**).

Des agents aux statuts divers

Les agents auxquels sont confiées les fonctions du système d'administration du travail relèvent de statuts différents. Tantôt exclusivement fonctionnaires (ex. **Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Rwanda, Tchad**)¹²⁵, ils peuvent également être rattachés à l'administration du travail – en supplément des fonctionnaires en poste – en tant qu'agents permanents de l'Etat (ex. **Bénin**) et/ou agents contractuels (ex. **Bénin, Burundi, Gabon, Mali, Sénégal**). Certains Codes du travail précisent que les agents de contrôle de la réglementation du travail (inspecteurs et contrôleurs du travail) ont le statut de fonctionnaires (ex. **Burundi**¹²⁶, **Mali**¹²⁷). Le plus souvent la détermination du statut

123 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Rwanda et le Tchad.

124 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine et le Sénégal.

125 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, le Rwanda et le Tchad.

126 Article 155 du Code du travail du Burundi.

127 Article L. 192 du Code du travail du Mali.

particulier de ces agents est renvoyée à une loi ou un décret (ex. **Bénin**¹²⁸, **Sénégal**¹²⁹, **Tchad**¹³⁰).

La part des agents du système d'administration du travail bénéficiant d'un statut d'inspecteur ou de contrôleur du travail paraît varier très sensiblement d'un pays à l'autre. On aperçoit ici l'un des enjeux d'une meilleure ratification par les pays d'Afrique francophone subsaharienne de la convention n° 150. A titre indicatif, les pays retenus dans l'échantillon de l'étude ont tous ratifiés la convention n° 81; de ce fait, leurs inspecteurs et contrôleurs du travail doivent bénéficier d'un statut et de conditions de service qui «leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendant de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue»¹³¹. En revanche, seuls trois des pays étudiés (**Bénin, Gabon, République centrafricaine**) ont ratifié la convention n° 150. Les agents des administrations du travail non inspecteurs non contrôleurs du travail, des pays n'ayant pas ratifié la convention n° 150 ne peuvent se prévaloir de son article 10; ce dernier prévoit pourtant d'une part que «le personnel affecté au système d'administration du travail devra être composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et indépendantes de toute influence extérieure indue», d'autre part que «ce personnel bénéficiera du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions».

Par delà la situation et l'impact réel des ratifications, il resterait cependant à s'interroger sur le fait de savoir si un corps à l'identité aussi forte que celui des inspecteurs du travail, militerait véritablement pour que tous les agents du système d'administration du travail bénéficient du statut et de la protection prévus dans des termes voisins par les conventions n° 81 et n° 150.

2.2.2. Des rapports variables entre organisation et fonctions

Des inspecteurs et contrôleurs du travail cumulant des fonctions de contrôle avec d'autres fonctions

La responsabilité de l'administration du travail en matière de politique nationale du travail est définie par l'article 6 paragraphe 1 de la convention n° 150. Cette disposition précise 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 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.

L'inspection du travail étant partie intégrante des fonctions de l'administration du travail, elle est traitée d'un point de vue international par deux séries d'instruments. Il s'agit de la convention n° 81 et de la recommandation n° 81 qui s'appliquent à l'inspection dans les établissements industriels et commerciaux, de la recommandation n° 82 sur l'inspection du travail dans les mines et les transports, de la convention n° 129 et de la recommandation n° 133 relative à l'inspection du travail dans les entreprises agricoles. L'énumération des fonctions principales de l'inspection du travail obéit à un souci de complémentarité et de d'ordre de priorité¹³². En ce sens est tout d'abord affirmée la mission de contrôle de l'application des dispositions légales relatives aux conditions de

128 Article 266 du Code du travail du Bénin.

129 Article 190 du Code du travail du Sénégal.

130 Article 471 du Code du travail du Tchad.

131 Cf. Article 6 de la convention n° 81.

132 Cf. les articles 3, paragr. 1 de la convention n° 81 et 6 paragr. 1a) de la convention n° 129.

travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession. Vient ensuite la fourniture aux employeurs et aux travailleurs d'informations et de conseils techniques sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales. En outre, l'inspecteur du travail se doit de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences et abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes. Enfin, des fonctions d'assistance ou de contrôle portant sur l'application des dispositions légales relatives aux conditions de vie des travailleurs et de leurs familles peuvent être dévolues aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans l'agriculture.

Les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des différents pays étudiés sont pour leur part chargés, de façons diverses, des fonctions relevant du système d'administration du travail. La première des fonctions principales, telle qu'énumérée par les articles susmentionnés, est codifiée et pratiquée dans tous les pays. Le contrôle de l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs est systématiquement, voire exclusivement, exercé par les agents de contrôle de l'inspection du travail dans l'ensemble des pays.

Quant à la fourniture aux employeurs et travailleurs d'informations et de conseils techniques sur les moyens les plus efficaces d'observer la loi, seuls certains Codes du travail comportent des dispositions expressément en ce sens (ex. **Bénin**¹³³, **Burundi**¹³⁴, **Gabon**¹³⁵, **Sénégal**¹³⁶, **Tchad**¹³⁷). Le Code du travail du Burundi précise que l'inspection du travail a pour mission «d'éclairer de ses conseils les employeurs et les travailleurs en vue de favoriser l'établissement de rapports harmonieux dans l'application des dispositions qui les régissent (...)»¹³⁸; selon le Code du travail du Sénégal, «les services du travail et de la sécurité sociale (...) ont pour mission d'éclairer de leurs conseils et de leurs recommandations les employeurs et les travailleurs; de documenter, conseiller, coordonner et contrôler les services et organismes concourant à l'application de la législation sociale»¹³⁹. Même dans les cas où la législation nationale reste silencieuse en la matière, on relève en pratique le rôle d'appui conseil de l'inspection du travail (ex. **Mali**)¹⁴⁰.

Enfin, s'agissant de l'obligation de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences et abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes, quelques Codes du travail indiquent spécifiquement que cette tâche est confiée aux agents de contrôle de l'administration du travail (ex. **Gabon**¹⁴¹, **Tchad**¹⁴²).

Si l'ensemble des administrations du travail des pays étudiés se voit confier explicitement ou tacitement les fonctions classiques d'inspection du travail visées par la convention n° 81, la plupart d'entre elles attribuent aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, parallèlement à leur fonction principale de contrôle des entreprises, d'autres fonctions relevant du système d'administration du travail (ex. **Bénin, Burundi, Gabon, Sénégal, Tchad**). Pareille diversité des fonctions les rapproche des prévisions de la convention n° 150. En revanche, dans certains cas, seule la fonction de contrôle de «l'application des dispositions du Code du travail et de ses arrêtés d'exécution, des stipulations des conventions collectives ainsi que des lois relatives à la sécurité sociale» est prévue et paraît effectivement mise en œuvre (ex. **Rwanda**)¹⁴³.

133 Article 266 du Code du travail du Bénin.

134 Article 156, al. 2 du Code du travail du Burundi.

135 Article 231 du Code du travail du Gabon.

136 Article L. 188 du Code du travail du Sénégal.

137 Article 476 du Code du travail du Tchad.

138 Article 156, al. 3 du Code du travail du Burundi.

139 Article L.188 du Code du travail du Sénégal.

140 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

141 Article 231 du Code du travail du Gabon.

142 Article 476 du Code du travail du Tchad.

143 Article 161 du Code du travail du Rwanda et réponse au questionnaire d'enquête concernant ce même pays.

A propos des autres fonctions relevant du système d'administration du travail dont peuvent être chargés les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, il est intéressant de souligner que certains codes vont jusqu'à confier explicitement l'élaboration des projets de lois et de règlements dans les domaines du travail, de la main d'œuvre et de la sécurité sociale à l'inspection du travail (ex. **Burundi**¹⁴⁴, **Sénégal**¹⁴⁵). En d'autres pays, il s'agit d'une réalité de fait (ex. **Côte d'Ivoire**)¹⁴⁶. Un rôle de conciliateur des différends du travail peut être greffé, dans certains pays, sur les missions principales des agents d'inspection du travail; dans certains pays, il ne s'agit pas alors d'une mission exercée à titre véritablement complémentaire; ainsi certains Codes du travail disposent que les inspecteurs de travail connaissent en conciliation les différends individuels ou collectifs du travail (ex. **Gabon**¹⁴⁷, **Tchad**¹⁴⁸). Un rôle préventif à portée très large peut-être confié à certaines inspections du travail, par exemple, afin d'«intervenir, même dans les cas non spécifiquement prévus par le présent Code, pour rapprocher les points de vue des employeurs et des travailleurs afin d'empêcher l'apparition des conflits ou d'en faciliter le règlement»¹⁴⁹. Enfin, seuls quelques pays affirment juridiquement l'obligation pour l'inspection du travail de procéder à des études et des enquêtes sur les domaines entrant dans leurs attributions (ex. **Sénégal**¹⁵⁰, **Tchad**¹⁵¹).

Diversité d'organisation des fonctions de contrôle

Dans le cadre des fonctions spécifiques d'inspection du travail, c'est-à-dire de contrôle de l'application du droit du travail dans les entreprises, il existe dans les pays étudiés soit un service général d'inspection du travail (ex. **Burundi**, **Côte d'Ivoire**, **Rwanda**, **Tchad**)¹⁵², soit une inspection du travail structurée en services de divers niveaux en fonction des régions, des départements ou des provinces (ex. **Bénin**, **Gabon**, **Mali**, **République centrafricaine**, **Sénégal**)¹⁵³. Quelques cas de spécialisation ou d'organisation de service en fonction d'activités ou d'infractions particulières peuvent être relevés: ainsi de «points focaux» mis en place au niveau de directions régionales du travail en faveur de la diffusion et de la promotion de la législation sociale s'agissant du travail des enfants (ex. **Mali**)¹⁵⁴. Toutefois, l'intervention de l'inspection du travail porte indifféremment sur l'ensemble des secteurs.

Toutefois, certaines activités ou entreprises (ou parties de celles-ci) sont exclues du champ de compétence des services d'inspection du travail par des dispositions légales et réglementaires. Il en va ainsi dans l'ensemble des pays étudiés de certains personnels du secteur public et, notamment, des fonctionnaires¹⁵⁵ et des magistrats¹⁵⁶. En fonction des législations nationales sont exclus «toute personne engagée sous statut dans une administration publique» (ex. **Rwanda**)¹⁵⁷, «les travailleurs employés au service de l'Etat ou des personnes morales de droit public» (ex. **Côte d'Ivoire**¹⁵⁸), «tous les agents et

144 Article 156 al. 1 du Code du travail du Burundi.

145 Article L.188 al. 1 du Code du travail du Sénégal.

146 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

147 Article 231 al. 3 du Code du travail du Gabon.

148 Article 476 al. 4 du Code du travail du Tchad.

149 Article 476 al. 2 du Code du travail du Tchad.

150 Article L.188 al. 5 du Code du travail du Sénégal.

151 Article 476 al. 5 du Code du travail du Tchad.

152 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Rwanda, le Tchad.

153 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine, le Sénégal.

154 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

155 L'article 4 du Code du travail du Burundi, l'article 1 du Code du travail du Mali et l'article 3 du Code du travail de la République centrafricaine excluent expressément les «fonctionnaires», en général, du champ d'application du Code du travail et donc, de ce fait, du contrôle de l'inspection du travail; dans les législations des autres pays étudiés les personnels de l'Etat exclus sont plus spécifiquement désignés.

156 Article 4 du Code du travail du Burundi; art. 1 du Code du travail du Mali; art. 3 du Code du travail de la République centrafricaine; article 2 du Code du travail du Tchad s'agissant des «magistrats de l'ordre judiciaire».

157 Article 2 du Code du travail du Rwanda.

158 Article 2 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

auxiliaires administratifs de l'Etat et des collectivités publiques» (ex. **Tchad**)¹⁵⁹ ou bien encore «les personnes nommées dans un emploi permanent dans le cadre d'une administration publique» (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Sénégal, Tchad, Gabon**)¹⁶⁰.

De façon générale, les possibilités de contrôle des agents de l'inspection du travail font l'objet de restrictions en matière d'activités militaires. De façon expresse, quelques Codes du travail excluent de tout contrôle les «personnels des forces armées» ainsi qu'au passage «le personnel des différents corps de police» (ex. **Burundi**)¹⁶¹, ou visent «les officiers, sous officiers, hommes de troupe, (...)» (ex. **République centrafricaine**)¹⁶². La plupart des législations exclue en réalité toute intervention de contrôle pour tout établissement ou partie d'établissement militaire employant y compris de la main-d'œuvre civile mais dans lesquels l'intérêt de la défense nationale conduit à interdire l'introduction d'agents étrangers au service (ex. **Côte d'Ivoire**¹⁶³, **Mali**¹⁶⁴, **Rwanda**¹⁶⁵, **République centrafricaine**¹⁶⁶, **Tchad**¹⁶⁷). Toutefois, il peut être prévu que le contrôle de ce type d'établissement soit assuré par des fonctionnaires ou officiers désignés à cet effet (ex. **République centrafricaine**)¹⁶⁸.

De même, la compétence des services généraux d'inspection du travail est écartée en ce qui concerne les entreprises minières et les carrières ainsi que les établissements et chantiers pour lesquels sont prévus le contrôle d'un service technique particulier (ex. **Bénin**¹⁶⁹, **Côte d'Ivoire**¹⁷⁰, **Mali**¹⁷¹, **République centrafricaine**¹⁷², **Rwanda**¹⁷³, **Sénégal**¹⁷⁴). Toutefois, les agents de contrôle de l'inspection du travail ont la possibilité de se tenir informés des mesures prescrites et/ou des mises en demeure signifiées voire d'effectuer avec les fonctionnaires chargés du contrôle technique la visite des mines, carrières, ... Par ailleurs, certaines législations nationales excluent du champ d'application du Code du travail et donc du contrôle de l'inspection du travail, les travailleurs de la marine marchande et des pêches maritimes (ex. **Bénin**)¹⁷⁵.

En cas d'imprévision légale de la compétence des services d'inspection classiques, les fonctions de ce dernier, en règle générale, ne sont pas assurées par un autre service (ex. **Bénin, Burundi, Rwanda, Sénégal, Tchad**). Toutefois, il arrive qu'une «suppléance légale» échoie soit au chef de la circonscription administrative (ex. **Sénégal**)¹⁷⁶, soit au préfet ou au sous-préfet (ex. **République centrafricaine**)¹⁷⁷, soit encore au gouverneur, singulièrement en cas de survenance de grèves dans les localités éloignées des services d'inspection du travail (ex. **Gabon**)¹⁷⁸.

Enfin, les activités du secteur informel sont parfois mentionnées comme hors champ de contrôle de l'inspection du travail (ex. **Burundi, Tchad**)¹⁷⁹. Mais, on se doit de noter, sans qu'il s'agisse forcément d'entreprises du secteur informel, que certaines législations

159 Article 2 du Code du travail du Tchad.

160 Articles 1 et 2 des Codes du travail du Bénin, de Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Tchad et du Gabon.

161 Article 14 du Code du travail du Burundi.

162 Article 3 du Code du travail de la République centrafricaine.

163 Article 91-9 du Code du travail de Côte d'Ivoire.

164 Articles L. 1 et L. 298 du Code du travail du Mali.

165 Article 166 du Code du travail du Rwanda.

166 Article 159 a) du Code du travail de la République centrafricaine.

167 Articles 2 et 480 du Code du travail du Tchad.

168 Article 159 a) du Code du travail de la République centrafricaine.

169 Article 276 du Code du travail du Bénin.

170 Article 91-8 du Code du travail de Côte d'Ivoire.

171 Article L. 298 du Code du travail du Mali.

172 Article 159 a) du Code du travail de la République centrafricaine.

173 Article 166 du Code du travail du Rwanda.

174 Article L. 200 du Code du travail du Sénégal.

175 Article 2 de la loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du travail en République du Bénin.

176 Article L. 202 du Code du travail du Sénégal.

177 Elle est prévue à l'article 159 b) du Code du travail de la République centrafricaine.

178 Source: réponse à questionnaire concernant le Gabon.

179 Sources: réponses à questionnaires concernant le Burundi et le Tchad.

situent dans le champ de contrôle de l'inspecteur du travail tous les établissements, même s'ils sont d'ordre familial ou n'occupent pas de salariés (ex. **Sénégal**)¹⁸⁰. En pratique, dans la plupart des pays étudiés, on souligne à la fois l'intérêt pour le secteur informel des services d'inspection du travail mais aussi les difficultés et le caractère peu efficient des contrôles effectués par l'inspection du travail. Le contrôle de l'application des dispositions en matière de droit du travail prend plutôt la forme d'une sensibilisation, d'une assistance technique et d'un appui/conseil en législation sociale pour favoriser l'observation et le respect d'un cadre légal minimal de travail, notamment en matière de travail des enfants (ex. **Mali, Sénégal**)¹⁸¹. On souligne toutefois de façon générale les difficultés d'adaptation des modalités d'intervention dans le secteur informel, secteur caractérisé le plus souvent par des activités et des structures organisationnelles difficilement appréhendables (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, République centrafricaine**)¹⁸².

Des fonctions autres que de contrôle assurées au sein de l'administration du travail

De façon générale, tous les agents de contrôle de l'administration du travail des pays étudiés, assurent en plus de leur fonction principale d'inspection des entreprises, diverses fonctions complémentaires. Pareille pluralité des fonctions des inspecteurs et contrôleurs du travail est de règle dans certains pays pour tous les agents de contrôle (ex. **Mali**)¹⁸³, dans une moindre mesure dans ces pays où cependant la presque totalité des agents de contrôle assurent des fonctions complémentaires (ex. **Bénin, Rwanda**)¹⁸⁴. La multiplicité des fonctions ne concernerait que la moitié des effectifs de l'inspection du travail d'autres pays (ex. **Burundi, République centrafricaine**)¹⁸⁵. Enfin, ailleurs, elle ne toucherait qu'une petite minorité d'agents d'inspection (ex. **Sénégal, Tchad**)¹⁸⁶.

On peut relever le caractère exceptionnel de l'affectation en temps plein de certains inspecteurs du travail à d'autres fonctions que celles principalement de contrôle (ex. **Tchad**)¹⁸⁷. En revanche, les fonctions complémentaires confiées sont elles-mêmes fort variables, ainsi d'activités de représentation du ministère en charge du travail¹⁸⁸ (ex. **Bénin, Rwanda, Sénégal et Tchad**)¹⁸⁹, de celles d'appui/conseil à différentes instances administratives et ministérielles (ex. **Burundi, Gabon, Mali**)¹⁹⁰ ou encore de celles d'établissement de statistiques et de réalisation d'enquêtes (ex. **Burundi, Mali, Rwanda**)¹⁹¹. L'élaboration de la législation du travail est parfois évoquée au titre des fonctions complémentaires exercées par les agents de contrôle de l'inspection du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Rwanda**)¹⁹² tout comme le rôle de conciliateur ou de médiateur dans les conflits (ex. **Côte d'Ivoire, Mali**)¹⁹³.

L'existence d'autres fonctions complémentaires suscite l'intérêt. Il en est ainsi du rôle de formateur assuré par certains agents de contrôle appelés à animer des séminaires ou des conférences, voire à exercer des fonctions d'enseignants vacataires au sein d'écoles (ex. **Gabon**)¹⁹⁴. Il peut aussi s'agir de formations dédiées aux nouveaux agents (ex. **République centrafricaine**)¹⁹⁵. Enfin, il est possible de mentionner des fonctions de

180 Article L. 204 du Code du travail du Sénégal.

181 Sources: réponses à questionnaires concernant le Mali et le Sénégal.

182 Sources: réponses à questionnaires concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon et la République centrafricaine.

183 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

184 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Rwanda.

185 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et la République centrafricaine.

186 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Sénégal et le Tchad.

187 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

188 Il s'agit notamment de la représentation du ministère du Travail au sein de divers comités.

189 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

190 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon et le Mali.

191 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Mali et le Rwanda.

192 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Rwanda.

193 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Mali.

194 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

195 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

formation assurées auprès des partenaires sociaux ou encore de représentation ou de contribution au fonctionnement d'organismes sociaux internationaux et régionaux (ex. **Côte d'Ivoire**)¹⁹⁶.

Des inspecteurs affectés à d'autres fonctions que celles de contrôle

La plupart des pays interrogés signalent l'existence au sein de leur administration du travail d'inspecteurs du travail dépourvus – de façon le plus souvent temporaire – d'activités de contrôle de l'application du droit du travail dans l'entreprise, ainsi d'agents affectés à la Direction générale du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Mali**)¹⁹⁷, de conseillers techniques du ministre (ex. **Gabon**)¹⁹⁸, ou encore d'agents chargés d'études (ex. **Gabon, République centrafricaine**)¹⁹⁹. Bien qu'il s'agisse d'estimations relatives, le nombre d'inspecteurs et/ou de contrôleurs du travail affectés à d'autres fonctions que celles de contrôle, apparaît très variable; il correspondrait, à titre indicatif, à moins de 1 pour cent des effectifs de l'inspection du travail au Sénégal, il serait de 25 pour cent au Mali atteignant 50 pour cent en République centrafricaine, voire 58 pour cent au Tchad²⁰⁰.

Les «autres fonctions» les plus fréquemment évoquées auxquelles peuvent être totalement affectés certains inspecteurs et contrôleurs du travail sont la réalisation d'études et de statistiques (ex. **Burundi, République centrafricaine**, éventuellement **Tchad**)²⁰¹, l'élaboration de la législation du travail (ex. **Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Sénégal**), la représentation du ministère en charge du travail (ex. **Gabon, Mali**)²⁰², **Tchad**²⁰³) ainsi que la formation professionnelle (ex. **Gabon, République centrafricaine, Tchad**)²⁰⁴. Seuls quelques pays mentionnent les fonctions de conciliation des différends individuels et collectifs de travail comme des fonctions auxquelles des agents de contrôle de l'inspection du travail peuvent être affectés à temps plein (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire**)²⁰⁵. D'autres fonctions sont également soulignées, tel que le rôle d'interface entre les organismes sociaux, régionaux et internationaux ainsi que celui d'interlocuteur des partenaires sociaux en cas de négociation collective (ex. **Côte d'Ivoire**)²⁰⁶ ou celui de conseiller dans les domaines de l'emploi ou encore de conseiller en matière de santé et de sécurité au travail (ex. **République centrafricaine**)²⁰⁷.

196 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

197 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Mali.

198 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

199 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et la République centrafricaine.

200 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali, la République centrafricaine, le Sénégal et le Tchad. De telles estimations mériteraient d'être vérifiées et précisées. En effet, elles peuvent conduire à estimer que loin de mettre en œuvre dans le cadre du système d'administration du travail une approche globale à partir d'une pluralité de fonctions assurées essentiellement par des inspecteurs ou contrôleurs du travail, on assisterait à un éclatement d'approches ayant seulement en commun d'être assurées par des agents bénéficiant du statut d'inspecteurs du travail mais dont une part significative n'aurait aucune fonction inspectante. Au regard de la faiblesse relevée des effectifs des services d'inspection du travail, certains pourraient alors aller jusqu'à s'inquiéter d'un détournement de moyens de l'inspection du travail, voire de l'organisation par l'Etat de la faiblesse de ses services de contrôle de l'application de la loi.

201 Ainsi, au Tchad, du contrôle des effectifs des agents de la Fonction publique et de l'affectation à des tâches d'archivage et de documentation de la Fonction publique.

202 Ainsi, au Mali, des fonctions de gestion et de coordination des politiques et stratégies du ministère, de fonctions de collaboration interministérielle et de coopération internationale.

203 Ainsi, au Tchad, des fonctions de Conseiller du ministre et membre du Cabinet du ministre

204 Au Tchad, certains agents de contrôle sont chargés de la gestion de centres de formation professionnelle.

205 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et la Côte d'Ivoire.

206 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

207 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

3. LES FONCTIONS AU SEIN DU SYSTEME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

La recommandation n° 158 reprend les principes inscrits dans la convention n° 150 tout en les précisant et en les développant. Les fonctions du système national devraient, aux termes de ces dispositions, s'exercer dans quatre domaines: les normes du travail et plus précisément celles de protection du travail (3.1.), les relations professionnelles (3.2.), l'emploi mais aussi la mise en valeur des ressources humaines (3.3.) et enfin, la recherche et l'établissement de statistiques en matière de travail (3.4.). C'est ce canevas singulièrement du point II de la recommandation n° 158 qui structure notre questionnement.

3.1. Normes de protection du travail

Aux termes des dispositions internationales évoquées, les fonctions du système national doivent donc porter en premier lieu sur le contrôle de l'application des normes de protection du travail. L'élaboration, la mise en œuvre ainsi que l'évaluation des politiques et législations du travail constituent des fonctions prises en charge, bien que de façon variable, par les services d'inspection du travail des pays étudiés (3.1.1.). La place centrale occupée par l'activité de contrôle de l'application des diverses normes de protection du travail est par ailleurs exercée dans une approche généraliste, sans recherche particulière de spécialisation dans un seul ou dans certains domaines spécifiques (3.1.2.). L'analyse des informations recueillies au sein des services d'inspection en question fait également apparaître une articulation des approches préventives et répressives dans l'exercice des fonctions de contrôle des normes de travail (3.1.3.) ainsi qu'une multitude de prestations de services délivrées au bénéfice des employeurs, des travailleurs et de la coopération entre organisations (3.1.4.).

3.1.1. Des fonctions d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et législations du travail

Contribution ou part prise par des inspecteurs du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale du travail

L'élaboration d'une politique nationale du travail, qui au demeurant n'est définie ni par la convention n° 150, ni la recommandation n° 158, n'est manifestement pas encore systématique en Afrique noire francophone. Il apparaît quoiqu'il en soit que les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail d'autres pays étudiés, participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique nationale du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Mali**)²⁰⁸. Toutefois, certains agents de contrôle de l'inspection du travail apparaissent cantonnés à l'émission de propositions (ex. **République centrafricaine**)²⁰⁹ tandis que d'autres n'interviennent qu'au niveau de la mise en œuvre de cette politique nationale du travail (ex. **Rwanda**)²¹⁰. On souligne également les fonctions exercées au cours de la négociation collective ou encore le rôle de conciliateur et d'arbitre lors des différends individuels ou collectifs du

208 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Mali. Dans le cas spécifique du Burundi, en l'absence de politique nationale du travail, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail participent pour leur part à la politique sectorielle du ministère du Travail.

209 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

210 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

travail comme participant de la mise en œuvre de la politique nationale du travail dans quelques pays (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon**)²¹¹.

Des fonctions de contrôle et d'évaluation des insuffisances de la législation et des abus constatés

Les résultats de l'enquête conduisent à estimer que le contrôle et l'évaluation des insuffisances de la législation du travail et des abus constatés fait partie intégrante des fonctions assurées par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des pays étudiés. Toutefois, comme souligné précédemment, l'obligation légale de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences et abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes, n'est visée que par quelques législations nationales (ex. **Gabon**²¹², **Tchad**²¹³).

Quoiqu'il en soit, cette pratique des agents de contrôle est affirmée dans l'ensemble des pays étudiés. En tant qu'évaluateurs sur le terrain des insuffisances de la législation du travail et des abus constatés, les inspecteurs du travail peuvent tous alerter l'autorité administrative supérieure de la nécessité de réexamen de certaines dispositions légales, voire même soumettre des propositions sur les moyens d'y remédier. L'information, l'observation et/ou la proposition de révision peuvent alors être adressées par le biais de rapports ministériels et annuels des inspections régionales (ex. **Mali**)²¹⁴ ou encore être transmises pour examen à une commission technique tripartite (ex. **Burundi**)²¹⁵. Les domaines pour lesquels des propositions de modification des dispositions légales en vigueur ont été évoquées sont très divers et variables en fonction des pays étudiés; il s'agit notamment du SMIG, du secteur de l'enseignement privé (ex. **Bénin**)²¹⁶ ou encore du chômage technique, des personnes en situation de handicap, des personnes atteintes du VIH/SIDA, du harcèlement sexuel, etc. (ex. **République centrafricaine**)²¹⁷. Néanmoins, à la lecture des différents codes du travail, aucun n'envisage expressément la faculté pour les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail de soumettre des propositions sur les moyens de remédier aux insuffisances ou aux abus constatés. Cette tâche spécifique est parfois confiée à une instance consultative nationale, placée auprès du ministre chargé du Travail, dont le rôle est notamment d'émettre son avis et de formuler des propositions sur la législation et la réglementation à intervenir en ces matières. Cette instance dont la teneur des fonctions est très souvent la même, porte différentes appellations en fonction des pays : il s'agit d'un Conseil national du travail (ex. **Bénin**)²¹⁸, **Burundi**²¹⁹, **Sénégal**²²⁰), d'un Conseil supérieur du travail (ex. **Mali**)²²¹ ou encore d'une Commission consultative du travail (ex. **Gabon**)²²².

Visiblement, les observations et alertes que peuvent émettre les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail sur les déficiences du droit positif ou les abus constatés en pratique, mais jusqu'alors non couverts, sont effectivement et expressément prises en compte dans le

211 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Gabon.

212 Article 231 du Code du travail du Gabon.

213 Article 476 du Code du travail du Tchad.

214 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

215 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

216 Le SMIG est actuellement en cours de réexamen par le Conseil national du Travail du Bénin et le secteur de l'enseignement privé vient d'être réglementé par un arrêté du ministre du Travail. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

217 Ces thèmes seraient intégrés à l'actuelle élaboration du futur code du travail de la République centrafricaine. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

218 Article 286 du Code du travail du Bénin.

219 Article 249 du Code du travail du Burundi.

220 Article L. 205 du Code du travail du Sénégal.

221 Article L. 284 du Code du travail du Mali.

222 Article 252 du Code du travail du Gabon.

système d'administration du travail de sept pays de notre échantillon d'étude. En effet, les illustrations d'intégration de leurs observations sont nombreuses puisque certaines ont donné lieu ou sont en train de donner lieu à des réformes législatives ou à des modifications réglementaires. La récente réglementation du secteur de l'enseignement privé (ex. **Bénin**)²²³, du chômage technique (ex. **Gabon, République centrafricaine**)²²⁴, la fixation des indemnités légales de décès et de celles de licenciement (ex. **Rwanda**)²²⁵, la procédure de référé (ex. **Mali**)²²⁶, ou encore la limitation du recours aux heures supplémentaires ou aux travailleurs journaliers (ex. **Sénégal**)²²⁷ sont autant d'illustrations de prise en considération des observations formulées et des alertes émises par les agents de l'inspection du travail. Cependant, certains services d'inspection du travail déplorent l'absence d'une telle prise en compte législative malgré les multiples propositions émises concernant notamment l'accroissement des sanctions à l'encontre des employeurs en infraction à la législation du travail (ex. **Burundi**)²²⁸. D'autres, confrontés à l'expansion des activités pétrolières ainsi qu'aux situations et difficultés qu'elles engendrent en pratique tentent d'alerter sur les actuelles déficiences du droit positif ainsi que sur les abus constatés au quotidien sur le terrain (ex. **Tchad**)²²⁹.

3.1.2. Une fonction centrale de contrôle dans une approche généraliste

Les services d'inspection du travail des différents pays étudiés sont tous compétents pour assurer le contrôle des dispositions de leurs codes du travail. A de rares exceptions (ex. **Rwanda**)²³⁰, ils sont également compétents pour assurer le contrôle des dispositions réglementaires, notamment celles prises en application de leurs codes du travail. S'agissant des lois non-codifiées, plusieurs des pays étudiés affirment la compétence des services d'inspection du travail quant à leur contrôle (ex. **Côte d'Ivoire, Mali, République centrafricaine, Sénégal, Tchad**)²³¹ alors que d'autres soulignent la situation inverse (ex. **Bénin, Burundi, Gabon, Rwanda**)²³². Par ailleurs, de façon commune à tous les pays étudiés, les services d'inspection du travail sont compétents pour assurer le contrôle des conventions et accords collectifs de travail. Il en est de même, à l'exception de quelques cas (ex. **Burundi**)²³³, du contrôle des contrats collectifs ayant force de loi.

S'agissant des normes unilatérales telles que le règlement intérieur d'entreprise, les services d'inspection du travail sont pour la plupart compétents pour vérifier la validité de ces normes. Mis à part quelques Codes du travail (ex. **Burundi**²³⁴, **République centrafricaine**²³⁵), les services d'inspection du travail des différents pays ont la possibilité de s'assurer de la régularité des dispositions contenues dans les règlements intérieurs qui leurs sont soumis pour visa ou autorisation. Malgré le silence de la loi en la matière, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des pays étudiés (ex. **République centrafricaine exclue**)²³⁶ en assureraient également le contrôle de l'application au sein de l'entreprise. De plus, il apparaît que les services d'inspection du travail de la presque totalité des pays étudiés sont compétents pour assurer le contrôle des sentences arbitrales. En effet, la force exécutoire des sentences arbitrales, donc le caractère obligatoire de son application et par

223 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

224 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et la République centrafricaine.

225 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

226 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

227 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

228 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

229 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

230 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

231 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Mali, la République centrafricaine, le Sénégal et le Tchad.

232 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Burundi, le Gabon et le Rwanda.

233 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

234 Article 111 du Code du travail du Burundi.

235 En vertu de l'article 40 du Code du travail de la République centrafricaine.

236 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

là même son intégration au champ de contrôle de l'inspection du travail, est expressément prévue légalement²³⁷. Soulignons que certains codes du travail restent silencieux quant à la valeur juridique d'éventuelles sentences rendues par un conseil d'arbitrage, et de ce fait ne se prononcent pas explicitement quant à l'étendue du contrôle des services d'inspection du travail en cette matière (ex. **Rwanda, Sénégal**).

Enfin, on doit relever que dans une majorité des pays étudiés (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Gabon, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal**)²³⁸ les services de l'inspection du travail sont compétents pour assurer le contrôle d'autres types de normes, dispositions ou actes juridiques qui ne rentreraient pas légalement dans le champ de leur compétence. C'est notamment le cas des usages professionnels (ex. **Mali**)²³⁹ ou encore des transactions, des départs volontaires ou encore des «protocoles d'accord» (ex. **Gabon**)²⁴⁰. Si, peu d'illustrations ressortent de l'enquête auprès des services, il paraît évident que ces normes doivent relever du droit social et pouvoir s'insérer dans les attributions de l'administration du travail (ex. **République centrafricaine**)²⁴¹. Enfin, l'existence d'un contrôle de fait sur certaines normes, en dehors du champ de compétence légale des services d'Inspection du travail, est nettement affirmé dans quelques pays étudiés (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal**)²⁴², notamment en matière de préretraite ou de départ volontaire (ex. **Gabon**)²⁴³.

Dans le cadre des fonctions spécifiques d'inspection du travail, il apparaît que les inspecteurs du travail ont une compétence générale leur permettant d'aborder un ensemble de questions se posant à propos de la relation de travail. La spécialisation de leurs fonctions dans un seul ou dans certains domaines spécifiques ne semble pas être une pratique développée dans les services d'inspection du travail étudiés qu'il s'agisse d'une spécialisation de certains agents de contrôle ou de l'ensemble d'un service. Toutefois, ces agents de contrôle peuvent acquérir en surplus de leur compétence générale, au cours de leur formation professionnelle initiale ou continue, des connaissances ou compétences plus approfondies (pointues?) à propos de certains pans de la législation du travail ou de questions particulières concernant les relations professionnelles. Ainsi, sans pour autant que les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail disposent d'une compétence que l'on puisse qualifier de «spécialisée» dans un domaine précis des disciplines issues des sciences humaines et sociales (sociologie, psychologie, ergonomie...) peuvent être abordées au cours de formations dans certains pays (ex. **Gabon**)²⁴⁴. Par ailleurs, dans certains domaines spécialisés lorsque des compétences techniques sont requises, le concours de spécialistes ou le recours à des avis ou expertises (ex. **Burundi**)²⁴⁵ s'avèrent indispensables et sont par conséquent légalement prévus dans les différents codes du travail des pays étudiés. Ainsi dans les domaines de la santé, de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail, des médecins inspecteurs du travail peuvent se joindre aux visites d'inspection (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire**)²⁴⁶.

D'autres compétences ...

237 En vertu des articles 257 et suivants du Code du travail du Bénin, des articles 199 à 201 du Code du travail du Burundi, des articles 82-9 et 82-12 du Code du travail de la Côte d'Ivoire, des articles 369 à 374 du Code du travail du Gabon, des articles L. 225 à L. 231 du Code du travail du Mali et des articles 449 à 454 du Code du travail du Tchad.

238 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la République centrafricaine, le Rwanda et le Sénégal.

239 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

240 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

241 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

242 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Sénégal.

243 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

244 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

245 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

246 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et la Côte d'Ivoire.

... en matière de conditions de travail et d'emploi

Il apparaît dans un premier temps et en se basant sur les résultats de l'enquête que les législations nationales des différents pays étudiés attribuent des compétences aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière de conditions de travail et d'emploi. Dans un second temps, l'analyse méticuleuse des différents Codes du travail nationaux permet de corroborer ces conclusions en apportant une réponse précise à l'interrogation portant sur les domaines spécifiques pour lesquels les agents de contrôle des services d'inspection du travail nationaux ont expressément compétence pour intervenir en matière de conditions de travail et d'emploi.

Si dans certains cas, les dispositions nationales indiquent globalement que «l'inspection du travail et des lois sociales est chargée de toutes les questions intéressant, notamment, les conditions des travailleurs, les rapports professionnels et l'emploi» (ex. **Côte d'Ivoire**)²⁴⁷, dans d'autres une énumération détaillée, dans un chapitre pouvant porter sur les missions de l'inspection du travail, indique les dispositions légales relatives aux conditions de travail dont les agents de contrôle doivent assurer le respect. Ainsi, «l'inspection du travail a notamment pour mission (...) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions du travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires à la sécurité, à l'hygiène et au bien être, à l'emploi des femmes, des enfants et des adolescents, à l'organisation et la formation professionnelle et à la sécurité sociale» (ex. **Burundi**)²⁴⁸.

... en matière de protections sociale en cours d'emploi et/ou après emploi

La protection sociale en cours d'emploi et/ou après l'emploi ferait partie, selon les résultats de l'étude, des domaines dans lesquels les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail sont compétents en vertu des législations nationales. Ainsi pour illustration, le contrôle du respect de l'obligation d'immatriculation des travailleurs auprès de l'Institut national de Prévoyance sociale et du calcul des indemnités de licenciement (indemnités de licenciement et indemnités pour services rendus) fait partie intégrante, en pratique, de la compétence de l'inspection du travail (ex. **Mali**)²⁴⁹.

... en matière d'avantages sociaux

L'analyse des dispositions légales nationales et des pratiques décrites fait clairement apparaître que la plupart des pays étudiés dans le cadre de cette étude, attribue des compétences diverses aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière d'avantages sociaux. Ainsi, la gestion des avantages sociaux définis par certains comme «toutes actions organisées sans but lucratif, par lesquelles l'employeur pratique directement ou indirectement, la vente ou la cession de biens ou services aux travailleurs de l'entreprise pour leurs besoins personnels et normaux» (ex. **Burundi**)²⁵⁰, est soumise au contrôle de l'inspection du travail. Sont ainsi notamment concernés les «économats, les cantines ou les infrastructures de loisir et de sport»²⁵¹.

Davantage directif quant au contrôle des avantages sociaux, certains Codes du travail, d'une part, subordonnent l'ouverture d'un économat à l'autorisation de l'inspecteur du travail du ressort et, d'autre part, placent le fonctionnement de celui-ci sous le contrôle de

247 Aux termes de l'article 91-1 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

248 Selon l'article 156 du Code du travail du Burundi.

249 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

250 En vertu des articles 106 à 110 du Code du travail du Burundi.

251 Idem.

l'agent de contrôle concerné (ex. **Bénin**)²⁵². La prescription de la fermeture provisoire (pour une durée maximale d'un mois) ou définitive²⁵³ de l'éconamat est alors légalement prévue si l'inspecteur du travail constate un abus. Ces dispositions relatives au contrôle des services de l'administration du travail quant à l'ouverture, au fonctionnement et à la fermeture des avantages sociaux – plus particulièrement des éconamats d'ailleurs – sont plus ou moins similaires dans nombre de pays (ex. **Gabon**²⁵⁴, **Rwanda**²⁵⁵, **Sénégal**²⁵⁶, **Tchad**²⁵⁷). De plus, dans certains pays, la création d'avantages sociaux, et notamment des éconamats, peut être imposée par l'inspection du travail (ex. **Sénégal**)²⁵⁸ ou par le ministre en charge du travail, après enquête, rapport, proposition ou avis de l'inspection du travail lorsque cette dernière en constate la nécessité (ex. **Gabon, Tchad**)²⁵⁹. A l'inverse, bien que d'autres dispositions sociales ne confèrent légalement en la matière aucune mission de contrôle aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, les résultats de l'étude signalent qu'en pratique une telle fonction peut être exercée. A titre d'exemple, les dispositions du Code du travail de la Côte d'Ivoire renvoient, d'une part le contrôle de la comptabilité à une commission de surveillance élue par les travailleurs, d'autre part la fixation des conditions d'ouverture, de fonctionnement et de fermeture des éconamats à un décret²⁶⁰. Ainsi, mise à part la pratique décrite dans ce pays, l'analyse de l'intégralité des dispositions réglementaires en matière de législation du travail ne permet pas d'entrevoir l'existence d'un quelconque rôle dévolu aux inspecteurs et contrôleurs du travail s'agissant du contrôle des avantages sociaux instaurés par l'employeur au sein de son entreprise.

Enfin, le silence dans quelques pays des dispositions législatives quant à ce contrôle par l'inspection du travail est parfois révélateur du rôle qui est en la matière dévolu aux partenaires sociaux (ex. **Mali**)²⁶¹. Contenus dans les conventions collectives, accords d'établissement ou contrats, l'inspection du travail assurerait alors dans ces pays une compétence de fait uniquement en cas de conflit portant sur les avantages sociaux ainsi octroyés.

... en matière de conditions de vie des travailleurs et de leur famille

Quant aux conditions de vie des travailleurs et de leur famille, malgré les résultats communément positifs de l'enquête, les législations nationales attribuent des compétences très inégales aux inspecteurs et ou contrôleurs du travail selon les pays étudiés. En effet, mise à part la possibilité, dans l'ensemble des pays étudiés, pour l'inspection du travail de requérir l'examen des femmes et des jeunes travailleurs par un médecin agréé en vue de vérifier l'adéquation de leur charge de travail avec leurs forces respectives²⁶², il n'y a quasiment aucune autre disposition légale nationale octroyant aux agents de contrôle des compétences relatives aux conditions de vie des travailleurs et de leur famille. Ainsi s'agissant des limites légales du recours au travail des enfants et (dans certains pays) des femmes, le contrôle de l'affectation de ces catégories de travailleurs vulnérables dans un emploi convenable ne nuisant pas à leur santé s'impose et, à défaut, la résiliation du contrat

252 En vertu des articles 235 et 236 du Code du travail du Bénin. Soulignons tout de même que la réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin étant en cette matière négative.

253 Un rapport de l'agent de contrôle peut déclencher l'ordre du ministre chargé du travail de fermeture définitive.

254 Cf. articles 163 et suivants du Code du travail du Gabon.

255 Cf. articles 108 et suivants du Code du travail du Rwanda.

256 Cf. articles 133 et suivants du Code du travail du Sénégal.

257 Cf. articles 279 et suivants du Code du travail du Tchad.

258 Article 134 du Code du travail du Sénégal.

259 Article 164 du Code du travail du Gabon et art. 280 du Code du travail du Tchad.

260 Cf. Chapitre 7 relatif aux «Œuvres sociales» du Code du travail de la Côte d'Ivoire, notamment les articles 27-1 et suivants.

261 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

262 Au Bénin (art. 169 du Code du travail), au Burundi (art. 128 du Code du travail), en Côte d'Ivoire (art. 23-9 du Code du travail), au Gabon (art. 178 du Code du travail), en République centrafricaine (art. 126 du Code du travail), au Rwanda (art. 66 du Code du travail), au Sénégal (art. L.146 du Code du travail) et au Tchad (art. 238 du Code du travail).

de travail du fait de l'employeur avec paiement d'indemnités de rupture est prévue par quelques rares codes du travail (ex. **Burundi**²⁶³, **Gabon**²⁶⁴).

Quelques rares législations du travail présentent pour leur part la particularité de confier expressément aux inspecteurs du travail le contrôle des conditions de logement et d'hébergement fournies par l'employeur aux travailleurs nationaux ou étrangers employés dans une activité itinérante (ex. **Mali**)²⁶⁵. Dans ces pays, les inspecteurs du travail peuvent alors autoriser notamment la construction de «camps de travailleurs», en agréer préalablement l'emplacement et en contrôler le fonctionnement. On souligne toutefois, les difficultés rencontrées en pratique en matière de contrôle des exploitations à caractère familial. Dans d'autres pays, l'inspection du travail intervient en matière de conditions d'hygiène du logement et d'hébergement fournies par les employeurs, de participation des membres de la famille du salarié à son activité professionnelle, et également en ce qui concerne les limites légales du recours au travail des enfants, même si aucune disposition légales insérées dans les codes du travail en question n'envisage explicitement de telles interventions (ex. **Sénégal**)²⁶⁶.

In fine, il nous faut admettre l'incompétence de droit, en tout cas, des services d'Inspection du travail quant à un certain nombre d'éléments touchant aux conditions de vie des travailleurs et de leur famille. Il en découle en premier lieu que les conditions d'hygiène du logement et de l'hébergement fournies par les employeurs, que la participation des membres de la famille du salarié à son activité professionnelle ainsi que la sécurité et la santé des enfants vivant dans les exploitations agricoles ne sont nullement envisagées par les dispositions légales comme faisant partie du champ de compétence de l'inspection du travail. En deuxième lieu, il en est de même non seulement de l'exécution par l'employeur de son obligation relative aux conditions de vie et d'insertion sociale des familles des travailleurs agricoles vivant sur les exploitations mais également de son obligation de scolarisation des enfants de travailleurs agricoles.

... en d'autres matières (non visées explicitement par la convention n° 150 et la recommandation n° 158

Au-delà des conditions de travail et d'emploi, de la protection sociale, des avantages sociaux et des conditions de vie des travailleurs et de leur famille – tous abordés précédemment – il apparaît, selon les résultats de l'étude d'une part, et après analyse des différents codes du travail nationaux d'autre part, que d'autres matières font l'objet du champ de contrôle des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail²⁶⁷. Aussi, la mise en place ainsi que la protection des représentants du personnel sont unanimement inclus dans le champ de compétence légale de l'inspection du travail des pays étudiés. La suspension du contrat de travail, les motifs, conditions et modes de rupture des relations de travail font également partie intégrante de ce champ de compétence légale dans une majorité des pays analysés (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Rwanda, Sénégal**)²⁶⁸. De plus, quantité de législations nationales présentent la particularité d'attribuer à l'inspection du travail la mission de contrôle, en premier lieu, de la conclusion ainsi que de l'exécution des contrats de tâcheronnat (ex. **Bénin, Gabon, Mali, Sénégal, Tchad**)²⁶⁹ et en second lieu, des conditions de souscription du cautionnement auprès de l'employeur (ex. **Bénin, Burundi, Gabon, Sénégal**)²⁷⁰. Enfin, bien qu'aucun des Codes du travail nationaux examinés ne mentionne la compétence légale des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière de

263 Article 128 du Code du travail du Burundi.

264 Article 178 du Code du travail du Gabon.

265 En vertu de l'article D. 96-2-7 du décret n° 96-178/P-RM du 16 juin 1996 portant application du Code du travail au Mali.

266 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

267 Cf. annexe 5.

268 Cf. annexe 5.

269 Idem.

270 Idem.

négociation collective, quelques pays étudiés l'évoquent expressément au titre des domaines d'intervention de l'inspection du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Rwanda**)²⁷¹. D'autres champs de compétence, tels que l'organisation et la formation professionnelle (ex. **Burundi, Mali**)²⁷², les emplois temporaires et précaires (ex. **Mali, Sénégal**)²⁷³, la gestion des différends individuels et collectifs de travail (ex. **Côte d'Ivoire, Mali**)²⁷⁴ ou encore l'hygiène, la santé et la sécurité au travail (ex. **Mali, République centrafricaine**)²⁷⁵ sont par ailleurs et de façon très variable selon les législations nationales confiés aux services d'Inspection du travail des pays étudiés.

3.1.3. Des fonctions assurées dans une logique de prévention et/ou de répression

Si certains pays insistent particulièrement sur le fait que l'action de contrôle est menée à la fois dans une logique de prévention et de répression (ex. **Burundi, Rwanda**)²⁷⁶, l'ensemble des services des pays étudiés paraît, *de facto*, articuler approches préventive et répressive. En cela, on semble se référer à une conception du contrôle qui ne vise pas à chercher l'infraction pour pouvoir sanctionner mais à poursuivre le respect ou la mise en conformité avec la norme par divers moyens, l'invocation de l'existence de sanctions pouvant y compris participer à une résolution préventive et négociée du problème. De fait, certaines questions se prêteront plus à une approche préventive, ainsi de l'amélioration des relations sociales ou de la sensibilisation au risque VIH/SIDA, d'autres appelant un traitement préventif ou répressif, en fonction du niveau de gravité de l'infraction, de la nouveauté ou de la répétition du comportement répréhensible.

La prévention privilégiée en matière de risques professionnels, de détérioration des relations sociales et, notamment, de la pandémie du VIH/SIDA

Le contrôle dans une optique de prévention porte essentiellement, et de façon unanime pour tous les pays interrogés, sur les risques professionnels encourus par les travailleurs sur les lieux de travail, des questions d'hygiène, de santé et de sécurité au travail, de façon générale, ou de fonctionnement d'institutions telles que les Comités d'hygiène et de sécurité. Il peut s'agir aussi très pragmatiquement du port de matériel de protection individuelle ou de dispositifs de protection collective ou encore du bon état de fonctionnement et de sécurité des installations et des équipements de travail. L'intervention des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière de prévention des risques professionnels peut être effectuée en collaboration avec des institutions telle que l'Institut national de Prévoyance sociale (ex. **Mali**)²⁷⁷ ou le service de prévention de la Caisse nationale de Sécurité sociale (ex. **Tchad**)²⁷⁸.

Par ailleurs, indéniablement, les services d'inspection du travail des différents pays interrogés, contrôlent dans une optique préventive et participent de ce fait à l'amélioration des relations sociales dans l'entreprise. Que ce soit par le biais des conseils et avis prodigués lors des visites d'inspection ou encore à travers la promotion du dialogue social et de la négociation collective, les services d'inspection du travail sensibilisent et collaborent au quotidien à l'apaisement des tensions sociales au sein de l'entreprise. Ils

271 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Rwanda.

272 Cf. annexe 5.

273. Idem.

274. Idem.

275 Idem.

276 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Rwanda.

277 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

278 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

peuvent témoigner dans certains cas, d'une attention particulière au respect de la liberté syndicale (ex. **Sénégal**)²⁷⁹.

Enfin, une logique de prévention est développée de façon générale dans certains pays en matière de protection sociale (ex. **Burundi**) et, de façon plus particulière, dans la plupart des pays étudiés à propos de la pandémie du VIH/SIDA. En effet, à l'exception de quelques services d'inspection du travail auxquels aucune compétence en la matière n'est octroyée (ex. **Tchad**)²⁸⁰, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des autres pays étudiés opèrent tous un contrôle préventif s'agissant de la protection des travailleurs liée à la pandémie du VIH/SIDA et s'agissant d'autres pathologies également (ex. **Côte d'Ivoire**)²⁸¹. L'objet de ce contrôle étant notamment la lutte contre la discrimination, la stigmatisation et la rupture de la relation de travail, il apparaît que la sensibilisation, la diffusion des dispositions juridiques de protection de ces travailleurs et la formation font partie des techniques de prévention qu'utilisent les agents de contrôle de l'inspection du travail des pays étudiés.

Dans l'optique préventive, les moyens juridiques, méthodologiques ou de fait qui sont les plus souvent utilisés afin d'améliorer la situation au sein de l'entreprise sont les observations orales et écrites. Il peut être intéressant de souligner certaines méthodologies conseillées consistant en la projection de vidéographies ou de diapositives portant sur le thème concerné (ex. **République centrafricaine**)²⁸², ou encore en la diffusion des dispositions légales et réglementaires (ex. **Gabon**)²⁸³. Par ailleurs les mises en demeure et, dans certains pays, les injonctions peuvent également être envisagées par les agents de contrôle en cas d'inobservation de leurs recommandations et de gravité de la situation encourue par les travailleurs (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Rwanda, Sénégal**)²⁸⁴.

La répression utilisée en réponse à la répétition ou la gravité de l'infraction

En cas de contrôle dans une logique de répression, celui-ci porte essentiellement sur les questions d'hygiène, de santé et de sécurité au travail. En effet, les atteintes à la santé physique des travailleurs, l'absence de dispositifs de protection collective et individuelle, l'inobservation des consignes de sécurité... sont autant d'illustrations de domaines pour lesquels le contrôle est effectué dans une démarche répressive. En outre, si finalement toutes les autres questions touchant le droit du travail (conditions de travail, discrimination, contrôle de l'emploi et tenue des registres par l'employeur par exemple...) peuvent être concernées – de façon inégale selon les pays – force est de constater que la répétition de l'infraction constatée et relevée ainsi que la gravité de celle-ci sont des éléments déterminants de l'intervention à caractère répressif de l'inspection du travail.

En cas de contrôle dans une logique répressive, les moyens juridiques, méthodologiques ou de fait utilisés pour mettre les situations constatées en entreprise en conformité avec la loi sont divers. Allant indifféremment selon les pays étudiés, des observations orales et/ou écrites à l'interruption immédiate de l'activité par l'inspection du travail en cas d'imminence du danger, on constate tout de même que la mise en demeure de l'employeur de se conformer aux prescriptions est dans certains cas un passage obligé pour l'agent de contrôle (ex. **Bénin, Gabon, Mali, Tchad**)²⁸⁵, sauf cas d'extrême urgence

279 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

280 Au Tchad, les agents de contrôle de l'inspection du travail ne sont pas compétents dans la mesure où cette protection est assurée par une cellule de lutte contre le VIH/SIDA et la tuberculose créée au sein de la Direction du travail et de la sécurité sociale. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

281 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

282 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

283 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

284 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Rwanda et le Sénégal.

285 C'est notamment le cas au Bénin (en matière d'hygiène, de santé et de sécurité), au Gabon, au Mali et au Tchad.

(ex. **Bénin, Tchad**)²⁸⁶, avant de pouvoir verbaliser. En cas de gravité et d'imminence du danger, les injonctions font également partie des moyens utilisés par certains agents de contrôle (ex. **Bénin, Rwanda**)²⁸⁷ à côté de la possibilité de saisine du juge des référés afin que soient ordonnées toutes mesures propres à faire cesser le risque, telles que la fermeture temporaire d'un atelier ou chantier, la mise hors service, l'immobilisation, la saisie des matériels, machines, dispositifs ou des produits (ex. **Gabon**)²⁸⁸. Par ailleurs, l'interruption immédiate de l'activité par l'agent de contrôle de l'inspection du travail lui-même est expressément envisagée par les législations de certains des pays étudiés (ex. **Mali, Rwanda, Tchad**)²⁸⁹.

Les sanctions administratives et/ou pénales prévues

Tout d'abord, il apparaît que dans certains pays, des sanctions administratives sont juridiquement envisagées, voire que l'inspection du travail dispose d'un pouvoir de perception directe des amendes (ex. **Mali**)²⁹⁰. Par ailleurs, s'il ne semble pas exister à proprement parler de sanction administrative dans d'autres pays, il apparaît que le montant de l'amende peut être fixé ou proposé par l'inspection du travail (ex. **Burundi, Gabon**)²⁹¹. Dans certains cas, il est même spécifié que ce n'est qu'en cas de contestation de l'amende par l'employeur que l'inspecteur du travail ayant verbalisé transmet pour compétence au tribunal du travail le procès-verbal de constat d'infraction (ex. **Burundi**)²⁹².

Ensuite, de nombreuses sanctions pénales sont prévues par les différents codes du travail des pays étudiés. Il s'agit par exemple de peines d'amendes infligées aux employeurs irrespectueux des dispositions légales en matière de recours, formation, exécution ou renouvellement de contrat de travail temporaire ou destiné à certaines catégories de salariés (les apprentis, les jeunes travailleurs, les femmes, etc.), en matière de licenciement irrégulier ou fondé sur de motifs prohibés (ex. **Bénin, Tchad**)²⁹³, d'irrégularité de la procédure d'élaboration ou du contenu du règlement intérieur (ex. **Rwanda**)²⁹⁴, de retenue sur salaire illégale (ex. **Bénin**)²⁹⁵, ou encore de non-respect d'une sentence arbitrale (ex. **Bénin**)²⁹⁶. La violation des dispositions en matière d'hygiène et de sécurité des travailleurs, d'organisation et de fonctionnement des services médicaux et sanitaires des entreprises, de conditions de travail spéciales des femmes enceintes et des jeunes gens, sont également punis par des peines d'amende (ex. **Burundi**)²⁹⁷.

Ces amendes sont parfois cumulées ou remplacées par des peines d'emprisonnement plus ou moins longues en cas de récidive de l'auteur de l'infraction ou eu égard à la gravité de l'infraction constatée. En effet, soulignons que dans quelques pays, aucune peine d'emprisonnement n'est prévue en cas d'infraction à la législation du travail (ex. **Burundi**). Cette observation découlant de l'analyse des dispositifs juridiques nationaux renforce le constat de la faiblesse, voire du caractère dérisoire et non dissuasif

286 Cf. notamment l'article 192 du Code du travail du Bénin ou l'article 236 du Code du travail du Tchad.

287 Cf. notamment les articles 192 et 193 du Code du travail du Bénin ou les articles 170 et 171 du Code du travail du Rwanda.

288 Selon notamment l'article 226 du Code du travail du Gabon.

289 C'est le cas au Mali (art. 175 du Code du travail), au Rwanda (art. 170 du Code du travail) et au Tchad (art. 236 du Code du travail).

290 Article L. 296 du Code du travail du Mali qui attribue à l'inspection du travail, le pouvoir de perception directe des amendes. Une énumération exhaustive des différents taux des amendes forfaitaires de simple police perçues par l'inspection du travail est d'ailleurs précisée à l'article A. 296.1 de l'arrêté n° 1566/MEFPT-SG du 7 octobre 1996 portant application du Code du travail du Mali.

291 En vertu de l'article 299 du Code du travail du Burundi et de l'article 235 du Code du travail du Gabon, qui précise dans le cas gabonais que cette amende est perçue au bénéfice du Trésor public.

292 En vertu de l'article 299 du Code du travail du Burundi.

293 Pour illustration, selon les articles 298 et 307 du Code du travail du Bénin ou encore selon l'article 187 du Code du travail du Tchad.

294 Pour illustration voir l'article 129 du Code du travail du Rwanda.

295 Pour illustration voir l'article 300 du Code du travail du Bénin en cas de retenue sur salaire autre que par saisie-arrest prononcée par la juridiction compétente ou par cession volontaire souscrite devant l'inspection du travail.

296 Pour illustration voir l'article 306 du Code du travail du Bénin.

297 Voir l'article 293 du Code du travail du Burundi.

des sanctions le plus souvent dénoncé. Des législations nationales prévoient le cumul des sanctions pénales, notamment pour les contrevenants à la liberté syndicale, à la libre constitution, à la désignation des membres des Comités d'hygiène et de sécurité et à son bon fonctionnement, à la mise en place des délégués du personnel et à l'exercice de leur fonction (ex. **Côte d'Ivoire, Sénégal**)²⁹⁸, ou pour les contrevenants à l'interdiction du travail forcé (ex. **Bénin, Gabon**)²⁹⁹, du marchandage (ex. **Tchad**)³⁰⁰, de la discrimination (ex. **Gabon**)³⁰¹. Il en est de même pour ceux qui exercent des activités d'entreprise temporaire sans autorisation (ex. **Côte d'Ivoire**)³⁰² ou qui emploient un travailleur de nationalité étrangère dépourvu de permis de travail (ex. **Gabon, Bénin**)³⁰³. On soulignera l'existence de peines d'amendes et d'emprisonnement en cas de délit d'outrage et/ou d'entrave aux fonctions des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans la quasi-majorité des pays étudiés³⁰⁴, à l'exception du Burundi.

Les suites au constat d'infraction

Dans nombre de pays étudiés, les agents des services d'inspection du travail ayant constaté par procès-verbal l'inobservation des dispositions légales sont habilités à poursuivre directement en justice, devant la juridiction compétente, tous les auteurs d'infractions à la législation et à la réglementation du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Sénégal**)³⁰⁵. Toutefois, bien que certains codes du travail permettent cette poursuite directe, les résultats de l'enquête démontrent qu'une autorisation hiérarchique préalable à tout déclenchement de procédure juridictionnelle peut parfois être nécessaire (ex. **Bénin**)³⁰⁶. Dans d'autres pays, une procédure administrative s'impose de droit puisqu'un exemplaire du procès-verbal une fois établi et transmis à l'employeur doit être adressé à la Direction de l'inspection du travail (ex. **Burundi**)³⁰⁷. Par ailleurs, les services d'inspection du travail d'autres pays étudiés transmettent le procès-verbal au Procureur de la République qui décidera alors de la suite à donner au dossier dont il a été saisi (ex. **République centrafricaine, Rwanda, Tchad**)³⁰⁸.

En cas d'infraction relevée et d'engagement de poursuites, le constat initial et récurrent à plusieurs des pays interrogés est celui du classement sans suite des procès-verbaux dressés par les services d'inspection du travail. La généralisation de cet obstacle majeur à la répression des infractions constatées semble toutefois épargner quelques pays (ex. **Côte d'Ivoire, Bénin**)³⁰⁹. En outre, et en cas de poursuite judiciaire des infractions relevées, certains semblent confrontés à la faiblesse du niveau des condamnations prononcées (ex. **Burundi, Mali**)³¹⁰. Par ailleurs, on souligne quelquefois le filtrage administratif opéré en cas de verbalisation des infractions constatées au titre de difficultés

298 Pour illustration encore en vertu de l'article 100.5 du Code du travail de la Côte d'Ivoire ou de l'article L. 278 du Code du travail du Sénégal.

299 Selon l'article 303 du Code du travail du Bénin ou encore l'article 16 du Code du travail du Gabon.

300 Selon l'article 189 du Code du travail du Tchad.

301 Selon l'article 16 du Code du travail du Gabon.

302 Selon notamment l'article 100.1 du Code du travail de la Côte d'Ivoire

303 Selon l'article 109 du Code du travail du Gabon ou article 303 du Code du travail du Bénin par exemple.

304 Voir par exemple, l'article 305 du Code du travail du Bénin, l'article 100.6 du Code du travail de la Côte d'Ivoire, l'article 249 du Code du travail du Gabon, l'article L. 334 du Code du travail du Mali, l'article 230 du Code du Travail de la République centrafricaine, l'article 195 du Code du travail du Rwanda, l'article L.281 du Code du travail du Sénégal, ou encore l'article 504 du Code du travail du Tchad.

305 C'est notamment le cas, pour illustration, en Côte d'Ivoire (en vertu de l'article 91-4 du Code du travail), au Mali (article L. 295 du Code du travail), au Sénégal (articles 194 et 195 du Code du travail) et implicitement au Gabon (à la lecture des réponses et de l'article 235 du Code du travail).

306 En vertu de l'article 271 du Code du travail du Bénin.

307 Pour illustrations, voir l'article 160 du Code du travail du Burundi.

308 Cf. l'article 156 de la République centrafricaine, les articles 161 et 162 du Code du travail du Rwanda et l'article 485 du Code du travail du Tchad.

309 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Bénin.

310 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Mali.

supplémentaires à l'efficacité des fonctions assurées par les services d'inspection du travail dans les pays étudiés (ex. **Bénin, Burundi**)³¹¹.

Enfin, la déconnexion des services d'inspection du travail avec le monde de la Justice et notamment l'absence d'information quant au suivi des procédures engagées judiciairement sont fréquemment signalées (ex. **Gabon, République centrafricaine**)³¹², alors même que les dispositions de nombreux Codes du travail mentionnent expressément l'obligation d'avertir les agents de contrôle des suites judiciaires données aux procès-verbaux (ex. **Gabon, Rwanda, Tchad**)³¹³. Force est de constater que ce constat est certainement généralisable à l'ensemble des pays d'Afrique francophone subsaharienne. Par ailleurs, le défaut de collaboration entre les services d'inspection du travail et les magistrats auxquels les dossiers ont été transmis (ex. **Gabon**)³¹⁴, peut en outre, comme le soulignent quelques pays, expliquer au moins en partie la lenteur des poursuites et le désintérêt des juges pour ces infractions en matière de droit du travail (ex. **Mali**)³¹⁵.

3.1.4. Une diversité de prestations de services au bénéfice des acteurs sociaux

Des fonctions d'élaboration d'avis technique en réponse
à des demandes des employeurs, des travailleurs et de
leurs organisations respectives

Au-delà des simples informations et conseils visant à l'application du droit positif, l'ensemble des agents de contrôle de l'inspection du travail des différents pays étudiés assure des fonctions d'élaboration d'avis techniques en réponse à des demandes des employeurs, des travailleurs ou de leurs organisations respectives.

Il semble qu'en grande majorité cette fonction d'élaboration d'avis techniques en réponse à des demandes des employeurs, des travailleurs ou de leurs organisations respectives est tout simplement assurée par l'inspecteur et/ou le contrôleur du travail saisi sans que soit nécessaire le recours à un service administratif particulier au sein de l'administration du travail. Seuls quelques pays se distinguent clairement des autres dans la mesure où des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail saisis de telles demandes ont parfois l'obligation de les transmettre par le biais de rapports périodiques, et notamment pour illustration, de fréquence trimestrielle adressés à la Division en charge des études à la Direction nationale du travail (ex. **Mali**)³¹⁶. L'élaboration des avis techniques est de ce fait dans ce dernier pays l'une des spécificités de ce service administratif. Par ailleurs, il apparaît selon les conclusions de l'étude que certains inspecteurs et/ou contrôleurs du travail peuvent, au même titre qu'un service administratif particulier au sein de l'administration du travail, exercer cette fonction d'élaboration d'avis techniques à la demande des intéressés (ex. **Gabon, Rwanda, Sénégal**)³¹⁷.

La sollicitation des agents de l'inspection du travail par les employeurs, travailleurs, représentants du personnel ou les organisations professionnelles et syndicales afin de recueillir des avis techniques porte globalement et le plus fréquemment sur l'interprétation des dispositions légales et réglementaires applicables en matière de droit social. Ainsi, dans certains pays les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail sont amenés dans le cadre de leurs fonctions à fournir des éclaircissements quant aux textes applicables dans une

311 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Burundi.

312 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et la République centrafricaine.

313 Cf. pour illustrations l'article 236 du Code du travail du Gabon, l'article 162 du Code du travail du Rwanda ou encore l'article 485 du Code du travail du Tchad.

314 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

315 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

316 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

317 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, le Rwanda et le Sénégal.

situation donnée mais également à interpréter les silences de la loi ou encore les ambiguïtés découlant de celle-ci (ex. **Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Sénégal**)³¹⁸.

Par ailleurs, les différents éléments relatifs au contrat de travail sont également souvent l'objet de demandes d'avis techniques adressées à l'inspection du travail. D'une part, s'agissant des éléments relatifs à la conclusion, l'exécution et la rémunération du contrat de travail, certains pays soulignent la sollicitation des agents de l'inspection du travail quant à l'insertion, au sein de ces contrats, de clauses particulières (ex. **Tchad**)³¹⁹; quelques pays indiquent les demandes d'avis techniques adressés à ces agents quant au calcul des droits légaux des travailleurs et des heures supplémentaires (ex. **République centrafricaine**)³²⁰ et, enfin, d'autres mentionnent diverses interrogations portant sur le paiement du salaire, à savoir la quotité cessible ou le maintien pendant les congés par exemple (ex. **Bénin**)³²¹. Il est en outre intéressant de mentionner, dans le cadre de la conclusion des contrats de travail, que l'emploi de travailleurs étrangers peut parfois faire partie des sujets de sollicitation de l'inspection du travail (ex. **Rwanda**)³²². D'autre part, quant aux éléments relatifs à la suspension du contrat de travail, les résultats de l'étude révèlent que le régime juridique des divers congés (notamment du congé de maternité, du congé technique...) ou encore que la suspension du contrat de travail en cas de détention préventive du travailleur sont des sujets qui appellent couramment à éclaircissements (ex. **Bénin, Gabon, République centrafricaine**)³²³. Enfin, les modes et conditions de rupture du contrat de travail soulèvent des interrogations et sont dans quelques pays des domaines sur lesquels l'inspection du travail est fréquemment amenée à apporter un avis technique; c'est notamment le cas en matière de licenciement collectif ou de personnel protégé (ex. **Burundi, Rwanda**)³²⁴.

Au-delà des sollicitations portant sur les différents éléments du contrat de travail, la gestion des différends individuels et des conflits collectifs du travail fait également l'objet d'avis techniques émis à la demande des employeurs, des travailleurs et/ou de leurs organisations respectives (ex. **Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Rwanda**)³²⁵. De même, les relations collectives du travail sont particulièrement concernées puisque la promotion du dialogue social ainsi que les élections sociales peuvent être l'objet d'une demande d'éclaircissement de la part de l'inspection du travail. Enfin, les avis techniques portent également sur le contenu des actes réglementaires de l'employeur (ex. **Rwanda, Tchad**)³²⁶ ou encore sur l'expertise médicale (ex. **Côte d'Ivoire**)³²⁷.

Des pratiques de prestations de service auprès des employeurs, des travailleurs ou de leurs organisations

L'offre et la prestation de services auprès des employeurs, des travailleurs ou de leurs organisations semble être la règle dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés bien que le phénomène apparaisse plus limité dans certains pays que dans d'autres. Ainsi les prestations de services surviendraient très rarement dans quelques pays (ex. **Tchad**)³²⁸.

318 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali et le Sénégal.

319 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

320 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

321 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

322 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

323 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon et la République centrafricaine.

324 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Rwanda.

325 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine et le Rwanda.

326 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Rwanda et le Tchad.

327 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

328 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

L'objet des prestations de services assurées par des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail est varié; il porte toutefois de façon systématique pour l'ensemble des pays sur l'organisation et la dispense de formation juridique en matière sociale. De plus, le soutien au dialogue social ou à la négociation collective, notamment à travers la présence dans des commissions paritaires ainsi que l'évaluation des risques professionnels sont également cités largement au titre de prestation des services (ex. **Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Sénégal**)³²⁹. A titre indicatif, on relève l'existence de prestations de services consistant en l'organisation de séminaires de formation en éducation ouvrière, en la rédaction d'accords d'établissements et de conventions collectives (ex. **République centrafricaine**)³³⁰. D'autres formes d'expertise technique font l'objet de prestations de services (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**)³³¹. Par ailleurs, la mise en place du règlement intérieur est également soulignée dans quelques pays (ex. **Rwanda**)³³². Enfin, sans qu'il semble s'agir à proprement parler de prestations de services, certains inspecteurs et/ou contrôleurs du travail apportent leur aide en matière de rédaction d'actes réglementaires de l'employeur ou pour le calcul des différents éléments, substituts ou compléments de la rémunération (ex. **Gabon**)³³³.

Il ne semble pas y avoir de règle préalablement établie et commune aux différents pays étudiés quant aux modalités pratiques présidant aux prestations de services assurées par les inspecteurs et/ou contrôleurs de travail. Certaines prestations de services interviennent uniquement à la demande de la hiérarchie (ex. **Côte d'Ivoire**)³³⁴ ou sur autorisation expresse de cette dernière (ex. **Gabon, Mali**)³³⁵; ailleurs une simple information suffit (ex. **République centrafricaine**)³³⁶. Dans certains pays, outre les demandes de prestations assurées à l'initiative ou avec l'autorisation de la hiérarchie, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail paraissent disposer de réelles marges de liberté de prestations de service auprès des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations (ex. **Bénin, Rwanda**)³³⁷. Une totale liberté d'intervention, n'appelant pas d'autorisation préalable ou d'information quelconque de la hiérarchie, serait accordée aux agents d'autres pays (ex. **Burundi, Sénégal, Tchad**)³³⁸.

Quant à la gratuité des prestations de services assurées, elle serait systématique dans certains pays (ex. **Côte d'Ivoire, Mali, République centrafricaine, Rwanda**)³³⁹ ou rémunérées parfois en sus ailleurs (ex. **Bénin, Gabon, Tchad, Sénégal**)³⁴⁰, qu'il s'agisse alors d'une rémunération pure et simple de la prestation ou du dédommagement des frais engagés à l'occasion par l'agent de contrôle.

Du soutien à la coopération entre autorités publiques et organisations d'employeurs et de travailleurs

Il semble que l'offre de services divers de la part d'agents de contrôle de l'inspection du travail aux employeurs, travailleurs ou à leurs organisations respectives soit pratiquée dans tous les pays faisant partie de notre échantillon d'étude. En effet, le dialogue social ainsi que la négociation collective sont les domaines dans lesquels leur intervention est la plus souvent requise puisqu'ils y coopèrent activement dans plusieurs pays. Il en est ainsi

329 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Burundi, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine et le Sénégal.

330 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

331 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal.

332 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

333 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

334 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

335 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Mali.

336 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République Centrafricaine.

337 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Rwanda.

338 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Sénégal et le Tchad.

339 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Mali, la République centrafricaine et le Rwanda.

340 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, le Tchad et le Sénégal.

pour illustration s'agissant des consultations tripartites (ex. **Bénin**)³⁴¹, de la dispense de formation aux techniques de négociation (ex. **Gabon**)³⁴², de la collaboration institutionnalisée avec les partenaires sociaux au sein du Conseil supérieur du Travail, des syndicats, des délégués du personnel et des Comités d'hygiène et de sécurité (ex. **Mali, République centrafricaine**)³⁴³. Certains inspecteurs et/ou contrôleurs du travail offrent également leurs services aux employeurs, travailleurs ou à leurs organisations respectives dans le cadre de l'organisation d'élections et notamment s'agissant du dépouillement du scrutin (ex. **Gabon**)³⁴⁴. La médiation, l'arbitrage et la conciliation sont un autre domaine d'importance dans lequel les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail interviennent en entreprise. Il en est ainsi, s'agissant de la gestion de conflits individuels ou collectifs de travail (ex. **Burundi**)³⁴⁵. L'interprétation de dispositions légales ou conventionnelles et spécifiquement de clauses de contrats de travail fait également partie des services offerts par quelques inspections du travail (ex. **Burundi**)³⁴⁶.

Par ailleurs, dans certains pays, les services offerts par l'inspection du travail vont également jusqu'à la proposition de séminaires de formation organisés par les agents de l'inspection du travail pouvant porter sur divers thèmes du droit des relations individuelles et collectives de travail, tels les principes et droits fondamentaux au travail, les droits et obligations de l'employeur et du travailleur, la représentation et la négociation collective (ex. **Sénégal**)³⁴⁷.

3.2. Relations professionnelles

Aux termes des dispositions du point II de la recommandation n° 158, les fonctions du système national d'administration du travail devraient également s'exercer dans le domaine des relations professionnelles. Les résultats de l'étude soulignent dans un premier temps la faible étendue des compétences des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière de protection de la liberté d'organisation et de l'exercice du droit syndical (3.2.1.) tout en mettant en lumière, dans un second temps, leur soutien à la négociation collective et au dialogue social (3.2.2.). Enfin, les compétences communément attribuées aux agents de contrôle de l'inspection du travail des différents pays étudiés en matière de règlement des différends du travail méritent l'attention (3.2.3.).

3.2.1. Des compétences des inspecteurs du travail en matière de liberté d'organisation et d'exercice du droit syndical

Malgré la réponse unanimement positive des pays interrogés quant à l'attribution de compétences légales expresses aux inspecteurs et contrôleurs du travail en matière de protection de la liberté d'organisation et de l'exercice du droit syndical, cette compétence est bien moins large, d'un point de vue strictement juridique, qu'il n'y paraît.

En effet pour illustration, certaines législations du travail ayant ratifié et transposé les normes internationales³⁴⁸ au sein de leur Code du travail, ne mentionnent pas expressément la compétence des services d'inspection du travail en matière de protection des délégués

341 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

342 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

343 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali et la République Centrafricaine.

344 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

345 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

346 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

347 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

348 OIT: convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 et la convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.

syndicaux au sein de l'entreprise (ex. **Bénin, Sénégal**)³⁴⁹. De plus, s'agissant du contrôle de la légalité des organisations professionnelles et syndicales, il est légalement prévu que certaines inspections du travail reçoivent effectivement la copie des statuts et de l'état nominatif des membres chargés de l'administration et de la direction de tout syndicat professionnel, sans pour autant avoir en charge leur enregistrement voire le contrôle de leur légalité (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Tchad**)³⁵⁰. Pour d'autres, les dispositions légales et réglementaires ainsi que les pratiques professionnelles décrites ne confèrent nullement le contrôle de la légalité des statuts des organisations professionnelles et syndicales aux inspecteurs et ou contrôleurs du travail (ex. **Bénin, Rwanda**)³⁵¹. Par ailleurs, dans quelques pays, et contrairement à l'attribution de cette compétence à l'inspection du travail selon une réponse nationale au questionnaire d'enquête, les Codes du travail confient la vérification de la légalité du syndicat au Procureur de la République (ex. **Mali**)³⁵². D'autres pratiques professionnelles décrites suivent, dans le silence de leurs dispositions légales et réglementaires, la même démarche en confiant ce contrôle de régularité de la constitution des syndicats à leur Parquet (ex. **Gabon**)³⁵³.

Cependant, il est permis de penser que certains agents de contrôle soient de fait chargés de veiller au respect du cadre légal et réglementaire d'exercice des droits syndicaux, à savoir entre autre de l'octroi du crédit d'heures ou des autorisations pour congé de formation syndicale, etc. (ex. **Mali, Côte d'Ivoire**)³⁵⁴. De plus, il semble que la protection de l'exercice du droit syndical soit effective notamment par le biais de l'autorisation préalable de l'inspection du travail en cas de volonté de licenciement des délégués syndicaux au sein de l'entreprise. En effet, cette protection contre le licenciement est légalement prévue dans plusieurs pays (ex. **Côte d'Ivoire**³⁵⁵, **Gabon**³⁵⁶, **Mali**³⁵⁷, **Rwanda**³⁵⁸).

Enfin, le contrôle de la régularité des élections professionnelles en vue de la désignation des organisations syndicales représentatives est exercé de fait par certaines inspections du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Tchad**)³⁵⁹. Parmi les autres compétences de droit ou de fait attribuées aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, il apparaît que leur intervention en cas de différend individuel (pressions ou comportements discriminatoires pour raison syndicale) ou collectif (en cas de grève ou de mouvement illicite) soit parfois indispensable (ex. **Burundi, Gabon, République centrafricaine**)³⁶⁰. En effet, le rôle de conseiller et d'arbitre auprès des partenaires sociaux en prévision ou en cours de conflit collectif semble plus que primordial. Les principales difficultés soulignées proviennent essentiellement du manque de moyens personnels, matériels et logistiques.

3.2.2. Un soutien des inspecteurs du travail à la négociation et au dialogue social

Les services d'inspection du travail apportent tous un soutien à la négociation collective dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés. Ce soutien et/ou cette incitation à la promotion du dialogue social prend plusieurs formes selon les

349 Cf. notamment l'article L. 29 du Code du travail du Sénégal; ou l'article 79 du Code du travail du Bénin.

350 Selon l'article 272 du Code du travail du Burundi; l'article 51.4 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; l'article L. 234 du Code du travail du Mali; les articles 299 et 300 du Code du travail du Tchad; ou encore selon l'article L.8 du Code du travail du Sénégal.

351 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Rwanda.

352 En vertu de l'article L. 234 du Code du travail du Mali. Voir, a contrario, la réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

353 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

354 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali et la Côte d'Ivoire.

355 Article 62.3 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

356 Article 302 du Code du travail du Gabon.

357 Articles L. 263 et L. 277 du Code du travail du Mali.

358 Article 175 du Code du travail du Rwanda.

359 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Tchad.

360 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon et la République centrafricaine.

législations nationales envisagées. Il peut tout d'abord être question de l'organisation des élections des délégués du personnel, que ce soit en cas de carence de l'employeur (ex. **Côte d'Ivoire**)³⁶¹ ou encore en matière de contestation de l'électorat, de l'éligibilité des délégués du personnel ou de la régularité des opérations électorales (ex. **Gabon, Mali**)³⁶². Il peut également s'agir de la protection qui est accordée aux représentants du personnel au sein de l'entreprise en cas de volonté de l'employeur de les licencier. En effet, de nombreux pays soumettent la décision de licenciement des représentants du personnel à l'autorisation préalable de l'inspection du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Sénégal, Tchad**)³⁶³. Cette implication dans le dialogue social peut ensuite se manifester à travers la présidence des instances institutionnelles de négociation collective, les commissions mixtes paritaires (ex. **Mali**³⁶⁴, **Bénin**³⁶⁵) ou encore par le biais de la supervision ou de l'arbitrage de cette négociation collective (ex. **Burundi, Gabon**)³⁶⁶. Dans certains pays, cette surveillance de la négociation collective est prévue au sein même de leur Code du travail (ex. **Tchad**). En effet, dans ce pays, les dispositions du Code du travail donnent la possibilité à l'inspection du travail, informée au moins une semaine à l'avance de l'ouverture des négociations d'une convention ou d'un accord collectif, d'y intervenir à tout moment - de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties - pour s'enquérir du déroulement des négociations et présenter le point de vue de l'Administration³⁶⁷.

A côté de l'évocation du rôle fréquent de l'inspection du travail dans la mise en place et le contrôle du contenu du règlement interne du personnel, les dispositions insérées dans certains codes du travail n'attribuent pas de compétence particulière à l'inspection du travail en matière de promotion de la négociation collective et du dialogue social; cette compétence n'étant d'ailleurs nullement remplie de fait par les agents de contrôle (ex. **Rwanda**)³⁶⁸. Inversement dans certains pays étudiés ce rôle d'importance dévolu à l'inspection du travail s'avère être joué avec beaucoup de conviction. Ainsi, notamment au Sénégal, au-delà des dispositions du Code du travail évoquées précédemment, la convention collective nationale interprofessionnelle du 27 mai 1987 ainsi que la Charte nationale sur le Dialogue social signée le 22 novembre 2004 semble, selon les résultats de l'enquête³⁶⁹, constituer des instruments juridiques d'importance pour l'institution et la promotion d'un véritable dialogue social au niveau national au sein duquel l'inspection du travail occupe une place majeure.

Sans aucun doute, c'est au niveau national que l'appui au dialogue social et l'implication dans la promotion et le développement de la négociation collective des services d'inspection du travail sont les plus significatifs. Hors, l'exemple rare de quelques pays dans lesquels le niveau sectoriel de négociation est une caractéristique des relations professionnelles (ex. **Tchad, Burundi**)³⁷⁰, de façon générale on relève une prédominance du niveau national comme lieu efficace de sensibilisation des partenaires sociaux. On note toutefois un soutien de l'inspection du travail au dialogue social aux négociations

361 Article 61-4 du Code du travail de la Côte d'Ivoire prévoyant la possibilité pour l'inspection du travail d'ordonner l'organisation des élections des délégués du personnel en cas de carence de l'employeur. Ces dispositions législatives sont complétées et approfondies par celles du décret n° 96-207 du 7 mars 1996 relatif aux délégués du personnel et des délégués syndicaux.

362 Article 293 du Code du travail du Gabon et article A. 267-3 de l'arrêté n° 1566/MEFPT-SG du 7 octobre 1996 portant application du Code du travail au Mali.

363 Voir notamment, l'article 61-7 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; les articles 295 et 312 du Code du travail du Gabon pour la protection respective des délégués du personnel et des membres du Comité permanent de concertation économique et social; l'article L. 277 du Code du travail du Mali; les articles 214 et suivants du Code du travail du Sénégal; et les articles 386 et 394 du Code du travail du Tchad.

364 Présidence par l'inspection du travail de la Commission mixte en vue de la conclusion de la convention collective au niveau d'une ou de plusieurs branches d'activités, en vertu de l'article L. 78 du Code du travail du Mali.

365 Présidence par l'inspection du travail de la Commission paritaire, en vertu de l'article 122 du Code du travail du Bénin.

366 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Gabon.

367 En vertu de l'article 345 du Code du travail du Tchad.

368 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

369 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

370 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Tchad et le Burundi.

interprofessionnelle comme de branche, singulièrement lorsque, dans un pays, un secteur apparaît déterminant (ex. **Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Gabon, Tchad**)³⁷¹, ainsi du secteur pétrolier, par exemple au Gabon. Enfin, dans quelques pays, on mentionne également le rôle joué par des inspecteurs du travail en matière d'incitation au dialogue social au sein de l'entreprise (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire, Sénégal**)³⁷².

Quant à la responsabilité de l'enregistrement et du contrôle de la légalité des conventions collectives et accords collectifs il apparaît si l'on se conforme à la lettre des dispositions juridiques insérées dans les Codes du travail des pays étudiés que les services d'inspection du travail n'ont en grande majorité pas compétence de droit en ce domaine. En effet, mentionnons pour illustration que cette fonction est expressément attribuée aux services du cabinet du ministre du Travail et/ou de la Sécurité sociale (ex. **Burundi, Tchad**)³⁷³ ou encore qu'aucune disposition relative à l'enregistrement et au contrôle de légalité des conventions et accords collectifs n'est spécifiée dans certains Codes du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Rwanda**). Toutefois, s'agissant de l'enregistrement de certaines conventions collectives d'établissements ou d'entreprises, la fonction peut être dans certains cas confiée à l'inspection du travail (ex. **Tchad**)³⁷⁴.

Au-delà de l'absence de responsabilité légalement attribuée aux inspecteurs du travail de la plupart des pays consultés, il apparaît par ailleurs qu'eu égard à l'implication de l'inspection du travail dans son rôle de soutien et d'incitation au dialogue sociale l'on sait désormais que la présidence des commissions paritaires chargées de mener la négociation collective est dans certains pays confiée à des inspecteurs du travail (ex. **Bénin, Mali**)³⁷⁵. Il en découle qu'un pouvoir d'enregistrement et/ou de contrôle de la légalité des accords conclus peut être tout simplement superflu dans la mesure où l'inspection du travail participe déjà - d'une certaine façon tout au moins - à l'élaboration de ces accords ou peut en quelque sorte exercer en amont une forme de contrôle du contenu et donc de la légalité de ces négociations. En outre, les dispositions légales de quelques pays étudiés indiquent que les conventions collectives sont soumises au visa du ministre du Travail qui peut exiger le retrait des dispositions contraires à la législation et à la réglementation nationale en vigueur (ex. **Mali**)³⁷⁶. Enfin, concernant certains pays pour lesquels aucune disposition du Code du travail ne prévoit de responsabilité d'enregistrement ou de contrôle de la légalité des conventions et accords collectifs à la charge de l'inspection du travail, la pratique professionnelle décrite selon les résultats de l'enquête révèle que plus est que cette tâche est «endossée» de fait (ex. **Gabon, Mali, Sénégal**)³⁷⁷.

De fait et/ou de droit, certains inspecteurs du travail participent donc à l'élaboration ou à la révision des conventions et accords collectifs. C'est ainsi le cas, d'une part et en vertu d'une attribution légale, soit par le biais de la présidence de la commission paritaire (ex. **Bénin**)³⁷⁸, ou la co-signature par l'inspection du travail des accords d'établissement et des conventions collectives (ex. **République centrafricaine**)³⁷⁹ ou encore par la participation à l'élaboration et à la révision des conventions et accords collectifs (ex. **Tchad**)³⁸⁰. D'autre part, c'est également le cas en raison de la pratique développée dans quelques pays par l'inspection du travail consistant en la supervision systématique des partenaires sociaux et de la négociation collective (ex. **Côte d'Ivoire**)³⁸¹.

371 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Tchad.

372 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

373 Selon l'article 227 du Code du travail du Burundi et l'article 346 du Code du travail du Tchad.

374 En vertu de l'article 347 du Code du travail du Tchad.

375 C'est le cas comme évoqué précédemment au Bénin et au Mali.

376 En vertu de l'article 73 du Code du travail du Mali.

377 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, le Mali et le Sénégal.

378 Cf. article 122 du Code du travail du Bénin.

379 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

380 Cf. article 345 du Code du travail du Tchad.

381 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

3.2.3. Des compétences des inspecteurs en matière de différends du travail

Sans distinction entre les pays d'Afrique francophone subsaharienne analysés, toutes les législations nationales attribuent des compétences aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière de règlement des différends du travail, que ces conflits soient de nature individuelle ou collective. Certaines législations définissent ainsi ce qu'il convient d'entendre nationalement, par différend du travail. Selon quelques codes du travail, le différend individuel est un «litige qui oppose, en cours d'emploi ou à l'occasion de la rupture du contrat de travail, un travailleur à son employeur» (ex. **Bénin**)³⁸² et le différend collectif celui qui «oppose une collectivité de salariés organisés ou non en groupement professionnel à un employeur ou à un groupement d'employeurs. Il est caractérisé par la nature collective de l'intérêt en jeu» (ex. **Bénin**)³⁸³. Les agents de contrôle de l'inspection du travail disposent donc systématiquement en la matière d'une compétence de droit pour intervenir lors des différends du travail.

La résolution amiable des litiges individuels

La comparaison des dispositions juridiques nationales et des résultats de l'enquête souligne la fréquence du recours à la conciliation du différend individuel par l'inspection du travail. En effet, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des différents pays étudiés sont de droit appelés à intervenir – éventuellement ou obligatoirement – pour faciliter la résolution à l'amiable des litiges individuels. Cette intervention en tant que conciliateur des parties au litige individuel est obligatoire pour quelques pays de notre échantillon. La tentative de règlement par l'inspecteur du travail des différends individuels du travail survenant au sein de l'entreprise ou de l'établissement peut alors constituer indéniablement un préalable nécessaire à toute saisine du Tribunal compétent en matière de travail (ex. **Bénin, Gabon, Rwanda, Tchad**)³⁸⁴. Au contraire, cette procédure de conciliation confiée à l'inspection du travail présente un caractère facultatif dans d'autres pays dans la mesure où la demande d'intervention de l'administration du travail en vue du règlement amiable est une possibilité laissée à la discrétion des parties au litige (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, République centrafricaine**)³⁸⁵. Toutefois, il apparaît dans certains pays qu'en la pratique la saisine de l'inspection du travail en vue de la conciliation du litige est systématique et aboutit fréquemment au règlement amiable du différend sans que le règlement contentieux ne soit nécessaire (ex. **Burundi, Mali**)³⁸⁶.

La fréquence du recours à la procédure de règlement amiable des différends individuels du travail par l'inspection du travail ne signifie nullement que cette pratique ne rencontre aucune difficulté. En effet, conjointement au manque récurrent de moyens (ex. **Burundi, Sénégal**)³⁸⁷, des problèmes sont signalés qu'il s'agisse de non-comparution d'une des parties au litige (ex. **Bénin, Gabon, République centrafricaine, Sénégal**)³⁸⁸ ou de représentation systématique de celle-ci par son avocat (ex. **Bénin, République centrafricaine**)³⁸⁹. Une telle représentation par un avocat, au cours de la phase visant au

382 En vertu de l'article 237 du Code du travail du Bénin.

383 En vertu de l'article 252 du Code du travail du Bénin.

384 La conciliation est obligatoire en vertu des articles 238 et suivants du Code du travail du Bénin et des articles 314 et suivants du Code du travail du Gabon. Par ailleurs, en vertu de l'article 182 du Code du travail du Rwanda, l'intervention obligatoire de l'inspection du travail en vue de la conciliation ne survient qu'en cas d'échec de la tentative préalable de règlement amiable confiée aux délégués du personnel. Enfin, au Tchad, cette procédure de conciliation obligatoire est prévue à l'article 420 du Code du travail du Tchad.

385 En vertu de l'article 180 du Code du travail du Burundi; de l'article 81-1 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; de l'article L. 190 du Code du travail du Mali; des articles L. 241 et L. 242 du Code du travail du Sénégal; et de l'article 190 du Code du travail de la République centrafricaine.

386 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Mali.

387 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Sénégal.

388 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, la République centrafricaine et le Sénégal.

389 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et la République centrafricaine.

règlement amiable du conflit et donc avant même le règlement contentieux, hypothèque automatiquement l'issue de la conciliation alors engagée par l'inspecteur et/ou le contrôleur du travail. Par ailleurs, l'invocation de l'irrecevabilité de la demande de conciliation devant l'inspection du travail (et éventuellement par la suite des plaintes transmises au tribunal du travail) est fréquemment avancée dans certains pays (ex. **Rwanda**)³⁹⁰. En effet, le préalable de la procédure de conciliation devant les délégués du personnel faisant souvent défaut, en raison de la carence de ces représentants du personnel dans nombre d'établissements ou d'entreprises, est de ce fait une raison d'invalidation de l'issue de la conciliation survenue³⁹¹.

L'échec de la tentative de conciliation par l'inspection du travail serait également dû à l'intransigeance des parties au litige (ex. **Gabon, Sénégal**)³⁹² dont l'attitude et l'inflexibilité seraient parfois plus qu'handicapants, ainsi qu'à l'impossibilité matérielle en cas d'entrave aux fonctions de l'inspection du travail de remplir sa mission de conciliateur (ex. **Sénégal**)³⁹³. Enfin, le règlement des différends individuels du travail par d'autres officiers publics (ex. gendarmes) que des inspecteurs du travail légalement compétents pour intervenir en la matière est parfois soulignée (ex. **Tchad**)³⁹⁴.

En outre, les résultats de l'enquête soulignent la faiblesse du rapport entre l'intervention administrative et celle du juge en ce sens qu'il consiste essentiellement, et dans tous les pays étudiés, en la transmission au tribunal du travail compétent du procès-verbal relevé à l'issue de la conciliation ou de sa tentative par l'inspection du travail. Par ailleurs, il peut être judicieux de souligner que la procédure de règlement amiable a dans de nombreux pays pour effet de suspendre les délais de prescription, dès la réception de la demande de conciliation de l'inspection du travail (ex. **Burundi**)³⁹⁵. Enfin, la transmission du procès-verbal de conciliation au tribunal du travail du ressort présente dans certains pays l'intérêt de conférer à la décision adoptée, en accord avec les parties au litige une valeur juridique puisqu'en y apposant sa signature et son sceau le juge lui confère alors titre exécutoire (ex. **Gabon**)³⁹⁶. Il n'existe donc pas de réelle articulation entre l'intervention administrative avec celle du juge dans l'ensemble des pays étudiés.

In fine et malgré la généralisation, au sein des pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés, de l'intervention de l'inspection du travail en vue de la conciliation des litiges individuels, il n'existe dans ces pays aucune forme de spécialisation de certains inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans des fonctions touchant particulièrement au règlement amiable des conflits individuels du travail.

La prévention et la résolution des conflits collectifs

Dans l'optique de prévention ou de résolution des conflits collectifs, l'inspection du travail joue une fois de plus un rôle de conciliateur de façon quasi systématique dans les pays étudiés. Ainsi, à quelques exceptions près (ex. **Rwanda**)³⁹⁷, il est fréquent que soit expressément précisé au sein des codes du travail nationaux que tout conflit collectif (ou plus concrètement, tout préavis de grève) doit être immédiatement notifié par les parties à l'inspection du travail en vue de la conciliation du litige (ex. **Bénin, Burundi, Côte**

390 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

391 Cf. art. 182 du Code du travail du Rwanda.

392 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Sénégal.

393 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

394 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

395 En vertu de l'article 181 du Code du travail du Burundi.

396 C'est notamment le cas au Gabon, en vertu de l'article 317 du Code du travail du Gabon.

397 Les dispositions législatives et réglementaires (les articles 182 et suivants du Code du travail du Rwanda) ainsi que la pratique rwandaise décrite dans le questionnaire n'indiquent aucunement des fonctions de conciliation, de médiation ou d'arbitrage que l'inspection du travail du Rwanda serait appelée à tenir dans la prévention ou la résolution des conflits collectifs.

d'Ivoire, Gabon, Mali, République centrafricaine, Sénégal, Tchad)³⁹⁸. Cette fonction de conciliation obligatoire est généralement confiée à l'inspection du travail du ressort lorsque le différend collectif est limité au ressort d'une inspection départementale ou régionale du travail (ex. **Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**)³⁹⁹. Lorsque le conflit s'étend sur les ressorts géographiques de plusieurs inspections départementales ou régionales du travail, la compétence est alors parfois expressément confiée au Directeur Général du travail (ex. **Bénin, Sénégal**)⁴⁰⁰.

Conjointement au rôle de conciliateur au cours des conflits collectifs du travail, l'inspection du travail peut également jouer un rôle d'arbitre, lorsque l'issue de la conciliation n'est pas satisfaisante. Certaines procédures d'arbitrage prévues sont doubles dans la mesure où elles sont tantôt facultatives, tantôt obligatoires (ex. **Côte d'Ivoire**). D'une part, l'arbitrage intervenant en cas d'échec de la tentative de conciliation d'un différend collectif de travail, est pour sa part facultatif⁴⁰¹. La fonction d'arbitre n'est pas systématiquement attribuée à l'inspection du travail en ce sens que la désignation de l'arbitre unique (ou des membres du Comité arbitral) découle d'un choix opéré par les parties ou à défaut selon des conditions fixées par décret⁴⁰². D'autre part, une procédure d'arbitrage obligatoire est parfois instituée en cas de grève ou de *lock-out* préjudiciable à l'ordre public ou à l'intérêt général⁴⁰³, sans toutefois que l'inspection du travail ne soit explicitement désignée en vue de remplir cette fonction. L'évocation de certaines pratiques nationales, révélatrices du rôle d'arbitrage confié, quelque soit les circonstances, de droit ou de fait aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, peut nous permettre de conclure à la désignation d'office de l'inspection du travail malgré le silence de la loi (ex. **Côte d'Ivoire**). Par ailleurs, selon les résultats de l'enquête, l'arbitrage par l'inspection du travail est pratiqué au sein de plusieurs pays bien que leur Code du travail ne l'envisage nullement (ex. **Bénin, Burundi**)⁴⁰⁴; mentionnons alors qu'en cas d'échec de la tentative de conciliation par l'inspection du travail, un Conseil d'arbitrage (dont l'inspection du travail n'est pas membre) se réunira pour procéder à l'arbitrage du conflit⁴⁰⁵.

Enfin et en surplus des fonctions de conciliation et/ou d'arbitrage au cours des conflits collectifs du travail, l'inspection du travail peut également être amenée à remplir la mission de médiateur, lorsque l'issue de la conciliation et/ou de l'arbitrage l'impose. Ainsi la procédure de médiation prévue, dans certains pays, spécifiquement en cas de désaccord quant au choix de la procédure d'arbitrage, revêt le caractère facultatif et peut être engagée par l'une des parties (ex. **Côte d'Ivoire**)⁴⁰⁶. Une fois de plus le choix du médiateur étant laissé à la discrétion des parties et, à défaut d'accord, choisi d'office sur une liste préétablie, l'on peut se raccrocher à la description des pratiques nationales pour en conclure que cette fonction est elle aussi fréquemment attribuée à l'inspection du travail.

398 Aux termes notamment des articles 253 et suivants du Code du travail du Bénin. Soulignons que l'article 192 du Code du travail du Burundi charge exclusivement l'employeur impliqué dans le conflit d'en aviser immédiatement l'inspection du travail par un rapport circonstancié. Les modalités de cette procédure obligatoire sont fixées par l'article 82-6 du Code du travail de la Côte d'Ivoire et par les dispositions du décret n° 96-208 du 7 mars 1996 relatif la procédure de conciliation concernant le différend collectif de travail. Au Gabon, ce sont les articles 357 et suivants du Code du travail qui détaillent cette procédure de conciliation obligatoire (sauf dispositions conventionnelles particulières) et gratuite. Au Mali, les articles L. 219 à L. 222 du Code du travail prévoient cette procédure de conciliation que l'inspection du travail à mission de remplir dans un délai de six jours. En République centrafricaine, les articles 209 et suivants du Code du travail portent sur cette procédure de conciliation obligatoire confiée à l'inspecteur du travail et de la Sécurité sociale. Au Sénégal, ce sont les articles L. 272 et suivants du Code du travail qui détaillent la procédure de conciliation obligatoire. Enfin au Tchad, les articles 443 et suivants du Code du travail soulignent le caractère obligatoire de cette procédure de conciliation, à défaut de procédure conventionnelle.

399 Selon l'article 253 du Code du travail du Bénin; l'article 192 du Code du travail du Burundi; l'article 82-6 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; les articles L. 219 à L. 222 du Code du travail du Mali; les articles L. 272 et suivants du Code du travail du Sénégal.

400 Voir notamment l'article 253 du Code du travail du Bénin et l'article L. 272 du Code du travail de Sénégal.

401 Aux termes de l'article 82-7 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

402 Selon l'article 82-8 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

403 En vertu de l'article 82-11 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

404 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Burundi.

405 Aux termes de l'article 198 du Code du travail du Bénin et de l'article 255 du Code du travail du Bénin.

406 En vertu de l'article 82-10 du Code du travail de la Côte d'Ivoire.

En outre, malgré le silence de nombreux Codes du travail en la matière, il apparaît qu'un rôle de médiateur soit effectivement joué en pratique par certains inspecteurs et/ou contrôleurs du travail (ex. **Burundi, Tchad**)⁴⁰⁷.

L'implication et l'intervention de l'inspection du travail dans la prévention et la résolution des conflits collectifs ne se déroulent pas sans heurt, à l'instar des difficultés rencontrées durant le règlement amiable des différends individuels du travail. Il en va ainsi lorsque les parties expriment sous diverses formes leur méfiance à l'égard de l'inspecteur chargé de la tentative de règlement amiable, y compris lorsqu'elles en recourent à la hiérarchie (ex. **Gabon**)⁴⁰⁸ ou que l'une des parties refuse de comparaître (ex. **Tchad**)⁴⁰⁹, voire au travers des entraves ou outrages donnant lieu à intimidations, menaces, voies de fait et violences (ex. **Gabon, République centrafricaine**)⁴¹⁰. En outre, l'obstacle déjà rencontré que constitue la représentation systématique d'une des parties au conflit par son avocat nuit considérablement à l'issue de la tentative de conciliation entamée par l'inspecteur et/ ou le contrôleur du travail (ex. **Tchad**)⁴¹¹. Par ailleurs, l'échec de la prévention ou de la résolution des différends collectifs par l'inspection du travail serait là encore dû à l'intransigeance des parties au litige dont l'ampleur et le caractère excessif des revendications ne pourraient aboutir qu'à la faillite de la tentative de l'inspecteur et/ou du contrôleur du travail (ex. **Gabon**)⁴¹². Enfin et dans l'hypothèse de l'aboutissement favorable de la procédure de la conciliation des difficultés quant à la mise en œuvre des accords négociés, sont signalés dans certains pays, surtout concernant le secteur parapublic (ex. **Burundi**)⁴¹³.

Quant à l'articulation de l'intervention administrative avec celle du juge dans la résolution du conflit collectif du travail, deux types de pratiques sont à relever. D'une part, dans plusieurs pays étudiés, aucune articulation n'est relevée en pratique entre ces deux interventions (ex. **Côte d'Ivoire, Rwanda, Sénégal, Tchad**)⁴¹⁴, si ce n'est l'obligation légale de transmission du procès verbal établi à l'issue de la procédure de conciliation au tribunal compétent (ex. **Tchad**)⁴¹⁵. D'autre part, quelques pays soulignent la complémentarité de l'action de l'inspection du travail avec celle du juge (ex. **Bénin, Burundi**)⁴¹⁶. En effet, dans certains, en cas d'échec de la procédure de conciliation, un Conseil d'arbitrage institué dans le ressort de chaque Cour d'appel intervient alors en vue de résoudre le différend (ex. **Bénin**)⁴¹⁷ et dans d'autres, toute action en justice portant sur un conflit collectif du travail doit être obligatoirement précédée de la tentative de conciliation et d'arbitrage menée par l'administration du travail (ex. **Burundi**)⁴¹⁸. Par ailleurs, selon les dispositions légales d'autres pays, l'échec de la conciliation aboutit à la saisine du Conseil d'arbitrage (ex. **Gabon, Mali, République centrafricaine**)⁴¹⁹, composé parfois entre autres d'un magistrat (ex. **Gabon**) ou encore présidé par un juge (ex. **République centrafricaine**).

Malgré notamment la généralisation, au sein des pays étudiés, de l'intervention de l'inspection du travail en vue de la conciliation des litiges collectifs du travail, il n'est toutefois pas permis de conclure à l'existence d'une forme de spécialisation de certains

407 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Tchad.

408 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

409 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

410 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et la République centrafricaine.

411 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

412 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

413 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

414 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

415 En effet aux termes de l'article 446 du Code du travail du Tchad, transmission du procès-verbal de conciliation (partiel ou total) est faite au Tribunal du travail et de la Sécurité sociale. En cas de procès-verbal de non-conciliation, celui-ci est transmis au président de la Cour d'appel compétent en vue de procéder à l'arbitrage.

416 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Burundi.

417 En vertu de l'article 257 du Code du travail du Bénin.

418 Selon les articles 199 à 202 du Code du travail du Burundi.

419 Cf. notamment les articles 211 et suivants du Code du travail de la République centrafricaine.

inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans des fonctions touchant particulièrement au règlement amiable des conflits collectifs du travail.

3.3. Emploi et mise en valeur des ressources humaines

En complément des fonctions en matière de contrôle de l'application des normes de protection du travail et d'encadrement des relations professionnelles, les systèmes nationaux d'administration du travail devraient aux termes des dispositions de la recommandation n° 158 également exercer leurs fonctions dans le domaine de l'emploi et de mise en valeur des ressources humaines. Quoiqu'il en soit, les résultats de l'étude signalent toutefois la part variable des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique nationale de l'emploi (3.3.1.) bien que des avis techniques soient fréquemment donnés en matière d'emploi, en réponse à des demandes d'employeurs, de travailleurs ou de leurs organisations respectives (3.3.2.) Par ailleurs, si aucune activité en matière d'orientation et de formation professionnelles n'est juridiquement exercée par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail (3.3.4.), l'exercice de fonctions spécifiques en matière de contrôle de l'emploi est parfois assuré par ces derniers (3.3.3.).

3.3.1. Une contribution variable des inspecteurs du travail à la réalisation de la politique nationale de l'emploi

La contribution des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi varie énormément, selon les résultats de l'enquête, d'un pays à un autre. Faible dans certains (ex. **Gabon**)⁴²⁰ voire inexistante dans d'autres (ex. **Rwanda**)⁴²¹, elle peut notamment consister en la nomination de certains agents de contrôle de l'inspection du travail pour la gestion de Fonds de solidarité nationale pour l'emploi (ex. **Bénin**)⁴²². Cette contribution des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail peut également avoir pour objet la coordination au niveau des Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi (ex. **Mali**)⁴²³. Plus qu'un simple rôle touchant à l'application de cette politique de l'emploi, certains services d'inspection du travail prennent une part d'importance dans la préparation et l'élaboration de celle-ci. Ainsi, bien qu'il n'existe pas encore à proprement parler de document de politique nationale de l'emploi dans certains pays, l'inspection du travail peut alors contribuer et participer à l'élaboration de la politique sectorielle du ministère en charge du travail (ex. **Burundi**)⁴²⁴. Dans certains pays, la contribution des services d'inspection du travail est double puisqu'elle se manifeste d'une part pour certains inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, en fonction de leur expérience professionnelle, par leur consultation sur des questions sociales précises et d'autre part, pour certains agents de l'administration centrale, par la participation concrète à l'élaboration de la politique nationale de l'emploi (ex. **Tchad**)⁴²⁵. Encore plus poussée est la participation de l'inspection du travail dans d'autres pays puisque cette dernière peut être chargée de réfléchir et d'élaborer les projets de textes relatifs à la politique nationale de l'emploi (ex. **République centrafricaine**)⁴²⁶.

420 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

421 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

422 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

423 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

424 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

425 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

426 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

A l'exception de quelques situations décrites au cours de l'enquête (ex. **Burundi**⁴²⁷, **Gabon**⁴²⁸, **République centrafricaine**⁴²⁹), des inspecteurs ou contrôleurs du travail de la plupart des pays étudiés dans le cadre de notre étude, sont effectivement employés au sein de l'administration centrale précisément à l'élaboration de mesures, programmes d'emploi, projet de loi, décret, circulaires concernant l'emploi et la politique de l'emploi. Cette tâche de collaboration est ainsi parfois réservée à certains inspecteurs du travail employés ou affectés au sein de la Direction générale de l'emploi (ex. **Côte d'Ivoire**, **Sénégal**)⁴³⁰. Il arrive également que l'inspection nationale du travail remplisse exclusivement cette fonction d'élaboration de mesures, programmes et autres normes juridiques en matière d'emploi et de politique d'emploi (ex. **Rwanda**)⁴³¹.

En outre et parallèlement à l'intervention des agents affectés au sein de l'administration centrale, il est fréquent que des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail «de terrain» soient consultés dans le cadre de la préparation ou de la réforme de dispositifs liés à la politique de l'emploi. Cette consultation peut prendre la forme d'avis techniques délivrés par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail «de terrain» lors de communications en Conseil des ministres (ex. **Bénin**)⁴³², ou de la validation de propositions de réformes (ex. **Mali**)⁴³³. C'est d'ailleurs notamment le cas s'agissant de l'élaboration actuelle du projet de loi sur l'activité de mise à disposition de personnel (ex. **Gabon**)⁴³⁴ ou encore dans le cadre de la préparation de la convention nationale Etat-Employeur (ex. **Sénégal**)⁴³⁵. Par contre, cette consultation supplémentaire d'inspecteurs et/ou contrôleurs du travail «de terrain» n'est pas pratiquée de façon commune dans tous les pays étudiés puisque certains n'y recourent pas (ex. **Burundi**, **Côte d'Ivoire**, **Tchad**)⁴³⁶, bien que la sollicitation des services d'inspection du travail puisse être effectivement envisagée dans certains pays en vue des futures élaborations de politique de l'emploi (ex. **Burundi**)⁴³⁷.

Concernant le suivi et l'évaluation de la politique nationale de l'emploi, la prise en charge de ces missions n'est pas systématiquement assurée par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail. En effet, ces fonctions ne sont pas du tout assurées par l'inspection du travail de nombreux pays (ex. **Bénin**, **République centrafricaine**, **Rwanda**, **Tchad**)⁴³⁸ alors que dans d'autres, la politique nationale de l'emploi conduite par la Direction générale du travail, est suivie et évaluée par les inspecteurs du travail qui y sont exclusivement affectés et qui n'exercent donc jamais de fonction de contrôle sur terrain (ex. **Côte d'Ivoire**)⁴³⁹.

Par ailleurs, seuls quelques agents de contrôle sont présentés comme ayant en charge au niveau déconcentré la fonction de suivi de la politique nationale de l'emploi (ex. **Gabon**, **Mali**, **Sénégal**)⁴⁴⁰. Concernant l'évaluation de cette politique, il semblerait que parfois les inspecteurs du travail assurent au niveau déconcentré cette mission (ex. **Mali**) alors qu'elle relève exclusivement, dans d'autres pays, de la Direction nationale de l'emploi (ex. **Sénégal**). En outre, si ces fonctions peuvent être assurées dans certains

427 L'insuffisance des moyens en personnel burundais ne permet pas la participation à une telle élaboration.

428 Cette fonction est assurée par les directeurs d'administration centrale ainsi que par les conseillers techniques du ministre.

429 Une Direction des études est chargée de cette fonction en République centrafricaine.

430 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

431 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

432 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

433 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

434 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

435 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

436 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire et le Tchad.

437 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

438 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la République centrafricaine, le Rwanda et le Tchad. Par exemple, dans le cas tchadien, la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'emploi, d'orientation, de placement et de mouvement de main d'œuvre est assurée par l'Office national pour la promotion de l'emploi en vertu des articles 492 et suivants du Code du travail du Tchad.

439 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

440 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, le Mali et le Sénégal.

pays à titre principal, c'est-à-dire au même titre que celles de contrôle des conditions de travail et d'emploi des travailleurs (ex. **Mali**)⁴⁴¹, il en est autrement ailleurs où elles ne sont assurées qu'à titre complémentaire (ex. **Sénégal**)⁴⁴². Néanmoins malgré le caractère secondaire de ces fonctions au Sénégal, on relève la conclusion d'un accord d'objectif entre la Direction nationale du travail et certaines régions, en vue notamment de confier la prise en charge des fonctions de suivi et d'évaluation de la politique nationale de l'emploi à un agent de contrôle de l'inspection du travail spécialement affecté à cet effet. Pour illustration, ces fonctions consisteraient dans ce pays notamment en le recensement des jeunes diplômés et de main d'œuvre étrangère ou encore au suivi des PME et des PMI subventionnées dans le cadre de la promotion de l'emploi.

Dans d'autres pays étudiés, les deux versants de cette fonction incomberaient effectivement et à titre complémentaire aux agents de contrôle de l'inspection du travail, mais en pratique ne sauraient être assurés efficacement en raison de l'absence de formation en la matière (ex. **Gabon**)⁴⁴³. En outre, le suivi de la Politique nationale de l'Emploi serait dans ce pays effectué par le biais du «plan de gabonisation», exigé de toute entreprise, par l'Office national de l'Emploi et de Fond d'insertion et de réinsertion.

3.3.2. Des avis techniques des inspecteurs du travail en matière d'emploi

Les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail de la plupart des pays étudiés donnent des avis techniques en matière d'emploi, en réponse à des demandes d'employeurs, de travailleurs et de leurs organisations respectives. Une telle délivrance d'avis techniques en matière d'emploi est fréquemment admise en pratique voire très souvent institutionnalisée dans les pays étudiés (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Mali**)⁴⁴⁴; certains pays allant même jusqu'à prévoir légalement cette intervention au sein de leurs conventions collectives (ex. **République centrafricaine**)⁴⁴⁵. Toutefois, dans quelques pays - et bien évidemment indépendamment de la pratique - des dispositions nationales peuvent prévoir en la matière la compétence de médecins inspecteurs du travail, et non par des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, dans le cadre de la vérification de la conformité des postes de travail aux normes ergonomiques (ex. **Côte d'Ivoire, Rwanda**)⁴⁴⁶.

Par ailleurs, qu'ils soient fondés légalement ou issus d'une pratique nationale, ces avis techniques interviennent aussi bien en matière de modalités et de formes d'emplois à l'embauche, en cours d'emploi, en cas de difficultés économiques ou dans la relation de travail pouvant aboutir à une ou des ruptures de contrat. C'est ainsi tout d'abord, que la conclusion et l'exécution de certains contrats de travail, notamment en cas de tâcheronnat (ex. **Bénin, Gabon, Mali, Sénégal**)⁴⁴⁷ ou d'apprentissage (ex. **Bénin**)⁴⁴⁸ et que l'embauche de certaines catégories de travailleurs (les femmes, les enfants ou les adolescents (ex. **Burundi**)⁴⁴⁹ ainsi que les travailleurs étrangers (ex. **Gabon, Rwanda**)⁴⁵⁰) font l'objet

441 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

442 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

443 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

444 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Mali.

445 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

446 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Rwanda.

447 Voir notamment pour illustration sur le tâcheronnat l'article 75 du Code du travail du Bénin, l'article 115 du Code du travail du Gabon, l'article L. 91 du Code du travail du Mali ou encore l'article L. 77 du Code du travail Sénégal.

448 Voir notamment pour illustration sur l'apprentissage l'article 68 du Code du travail du Bénin.

449 En effet, en vertu de l'article 156 du Code du travail du Burundi, l'inspection du travail a pour mission d'assurer l'application des dispositions légales relatives à l'emploi des femmes, des enfants et des adolescents, à l'organisation et à la formation professionnelle... Bien qu'aucune disposition légale ne mentionne expressément la possibilité - au-delà de la fonction principale de contrôle de l'application de la loi - de formuler des avis techniques sur ces questions, il semble que cette intervention relève d'une pratique nationale comme indiqué au cours de l'enquête. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

450 Notamment dans le cadre des autorisations d'emploi et du renouvellement de la main-d'œuvre étrangère, au Gabon aux termes des articles 104 et suivants du Code du travail du Gabon et de l'article 10 du Code du travail du Rwanda.

d'intervention et de formulation d'avis techniques de la part des agents de contrôle de l'inspection du travail. Il en est de même, en cours d'emploi, de suspension ou de rupture de la relation de travail, s'agissant de certains modes de séparation notamment lorsque les difficultés économiques de l'entreprise en sont l'origine. Ainsi l'intervention des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail porte également et de façon récurrente sur la mise au chômage technique ou son renouvellement (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**)⁴⁵¹ et sur les licenciements pour motif économique (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**)⁴⁵². Enfin, la formulation d'avis techniques des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail peut également porter, dans certains pays, sur la nature des emplois et le respect d'un certain nombre d'emplois à créer contenus dans des accords, conventions et protocoles entre le gouvernement et certains partenaires sociaux (ex. **Mali**)⁴⁵³.

Saisis d'une demande d'avis technique en matière d'emploi en provenance d'un employeur, d'un travailleur ou d'une de leur organisation respective, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des pays analysés ne sont pas tous libres d'y répondre. Si dans la plupart des pays interrogés les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail saisis sont libres d'apporter une réponse à ces demandes d'avis techniques, ce n'est pas la règle partout. Dans quelques uns des pays étudiés, le devoir de réponse des agents de contrôle de l'inspection du travail s'applique comme à tout agent administratif d'un service public (ex. **Gabon, Mali**)⁴⁵⁴, d'autant plus lorsque la demande a fait l'objet d'une saisine officielle (ex. **Sénégal**)⁴⁵⁵. Ainsi, il arrive que l'obligation de répondre à laquelle est soumise l'inspection du travail soit assortie du respect d'un délai de réponse s'imposant à tout service public saisi d'une demande de la part des usagers, en vertu des dispositions législatives régissant les relations entre les usagers et l'administration (ex. **Mali**)⁴⁵⁶. Enfin, bien qu'il ressorte des résultats de l'enquête qu'en règle générale, les avis techniques prononcés par les services d'inspection du travail sont effectivement suivis par ceux qui les ont sollicités (ex. **Burundi, Mali, République centrafricaine, Tchad**)⁴⁵⁷, le rappel de la nature consultative de l'avis formulé par l'inspecteur et/ou contrôleur du travail, conseil qui ne lie donc pas celui ou ceux qui l'ont demandé, mérite l'attention (ex. **Gabon, Côte d'Ivoire, Sénégal**)⁴⁵⁸.

3.3.3. Des fonctions des inspecteurs du travail en matière de contrôle de l'emploi

Sous l'effet notamment de la libéralisation économique et des réformes des droits du travail des années 1980/90, quelques uns des pays étudiés ont extériorisés les questions de l'emploi (placement, contrôle, ...) du système d'administration du travail proprement dit. De ce fait, certains réfutent clairement toute fonction spécifique de leurs inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en matière d'emploi (ex. **Bénin, Sénégal**)⁴⁵⁹ ou plus précisément de contrôle de l'emploi (ex. **Burundi**)⁴⁶⁰. Il n'y a pas de situation commune. C'est ainsi que d'autres pays continuent de considérer le contrôle de l'emploi comme partie intégrante de la mission de contrôle des conditions générales d'emploi et de travail des inspecteurs et/ou

Toutefois, soulignons qu'au Gabon la délivrance de ladite autorisation d'emploi est officiellement confiée au ministre chargé du Travail mais que la pratique décrite semble conférer cette tâche à l'inspection du travail.

451 Selon l'article 35 du Code du travail du Bénin; l'article 15-11 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; l'article L. 35 du Code du travail du Mali; et l'article L. 65 du Code du travail du Sénégal.

452 Selon les articles 47 à 49 du Code du travail du Bénin; les articles 16-7 et suivants du Code du travail de la Côte d'Ivoire; les articles L. 47 et suivants du Code du travail du Mali ainsi que l'article A.48-1 de l'arrêté n° 1566/MEFPT-SG du 7 octobre 1996 portant application du Code du travail du Mali; et l'article L. 60-62 du Code du travail du Sénégal.

453 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

454 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Mali.

455 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

456 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

457 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Mali, la République centrafricaine et le Tchad.

458 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

459 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Sénégal.

460 D'ailleurs pour illustration, ce contrôle est assuré au Burundi par les agents du Service public de l'emploi en vertu des articles 166 et suivants du Code du travail du Burundi.

contrôleurs du travail (ex. **Mali**)⁴⁶¹. Il existe indéniablement dans un certain nombre de pays une absence de distinction nette entre travail et emploi qui conduit «naturellement» à situer le contrôle de l'emploi dans le cadre du contrôle de l'application de la loi effectué lors des visites d'entreprises (ex. **Gabon, Rwanda**)⁴⁶².

De fait, le contrôle de l'emploi effectué par les inspections du travail concernées porte essentiellement sur les autorisations d'emplois ou de dérogations des travailleurs étrangers (ex. **Gabon, Mali, Rwanda**)⁴⁶³, l'âge minimal d'accès à l'emploi et le travail des enfants (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Rwanda, Tchad**)⁴⁶⁴, l'emploi ou les dérogations aux conditions légales d'emploi des femmes (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Rwanda**)⁴⁶⁵. Ce contrôle de l'emploi porte également et de façon systématique cette fois sur le contrôle de l'emploi clandestin ou illégal⁴⁶⁶ ainsi que sur les autorisations de licenciement des représentants du personnel (et de certains délégués syndicaux), comme évoqué précédemment.

En matière de contrôle de catégories particulières de travailleurs – les enfants, les migrants, les femmes ... – il semblerait qu'à l'exception de quelques pays où de telles fonctions s'exercent dans le cadre de la compétence générale du contrôle de l'inspection du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Mali, Rwanda**)⁴⁶⁷, les autres services d'inspection des pays interrogés ont en charge des fonctions spécifiques s'agissant de l'exercice de ce contrôle. Il est le plus fréquemment question de l'attribution de fonctions spécifiques de contrôle du travail des enfants, notamment s'agissant des pires formes du travail des enfants (ex. **Gabon, République centrafricaine, Tchad**)⁴⁶⁸ puis de celui des femmes.

Quelques pays mis à part (ex. **Mali, Rwanda**)⁴⁶⁹, les services d'inspection du travail des pays étudiés semblent communément chargés du contrôle de l'emploi et de la poursuite des infractions, tant en matière de travail clandestin que de situation irrégulière des travailleurs migrants. Toutefois, malgré les pratiques nationales relevées au cours de l'étude, il apparaît s'agissant de nombreux codes du travail, qu'aucune disposition juridique n'entérine ce contrôle (ex. **Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal**). Finalement, rares sont les Codes du travail qui confèrent expressément à l'inspecteur du travail le pouvoir d'exiger la cessation immédiate de la relation de travail liant un employeur à un travailleur étranger dépourvu de visa de travail (ex. **Tchad**)⁴⁷⁰. Par ailleurs, dans certains pays, ce contrôle de l'inspection du travail ne serait opérationnel qu'au cours des visites d'inspections (ex. **Gabon**)⁴⁷¹. Ainsi, il ne porterait donc que sur le contrôle de l'emploi (au détriment de la poursuite des infractions) dans la mesure où la forte

461 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

462 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Rwanda.

463 Au Gabon notamment s'agissant de la Commission nationale des autorisations d'emplois en vertu des articles 104 et suivants et des articles 259 et suivants du Code du travail du Gabon sur l'emploi des travailleurs étrangers; de l'article L. 26 du Code du travail du Mali; et en vertu de l'article 10 du Code du travail du Rwanda.

464 Aux termes de l'article 23-9 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; des articles 170 et suivants du Code du travail du Gabon; de l'article L. 178 du Code du travail du Mali; des articles 11, 63 et suivants du Code du travail du Rwanda, toutefois, les dérogations aux normes législatives et réglementaires sont du ressort du ministre en charge du Travail; et de l'article 52 du Code du travail du Tchad.

465 Cf. art. 23-9 du Code du travail de la Côte d'Ivoire; articles 170 et suivants du Code du travail du Gabon; article L. 178 du Code du travail du Mali; articles 11, 63 et suivants du Code du travail. Toutefois, au Rwanda les dérogations aux normes législatives et réglementaires sont également du ressort du ministre en charge du Travail.

466 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant tous les pays étudiés. Toutefois, dans le cas du Rwanda, ce contrôle de l'emploi clandestin se focalise exclusivement sur l'emploi illégal des étrangers.

467 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Mali et le Rwanda.

468 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, la République centrafricaine et le Tchad.

469 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali et le Rwanda.

470 En effet, en vertu de l'article 71 du Code du travail du Tchad, «la demande de visa incombe à l'employeur. En conséquence [...] lorsque l'employeur utilise les services d'un travailleur étranger sans qu'un visa ne soit accordé, chacune des parties, ainsi que l'inspecteur du travail, peut exiger qu'il soit, sur le champ, mis fin à la relation de travail, le salarié bénéficiant de tous les droits dont il aurait bénéficié, si le contrat étant régulier, il avait été rompu à l'initiative et par la faute de l'employeur».

471 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

prédominance de l'activité de règlement à l'amiable des différends du travail laisserait peu de disponibilité pour l'accomplissement de cette autre fonction.

De plus, la convention (n° 182) de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants adoptée en 1999 a été ratifiée par tous les pays inclus dans le champ de notre étude⁴⁷². Toutefois, bien que tous les pays concernés semblent avoir pris des mesures particulières pour éliminer les pires formes de travail des enfants (qu'il soit question de traite, de travail forcé, de prostitution, de pornographie, de travaux dangereux, etc.), il n'est pas toujours systématique que l'inspection du travail soit l'institution principalement en charge des activités de contrôle en la matière. Ainsi, cette fonction serait exercée avec réserve par l'inspection du travail dans certains pays (ex. **Burundi**)⁴⁷³ alors que d'autres signalent que cette dernière n'interviendrait spécifiquement que dans le contrôle de certaines formes de travail dangereux des enfants; une unité de Police nationale chargée de la police des mineurs ayant alors été instituée (ex. **Rwanda**)⁴⁷⁴. A l'inverse, l'inspection du travail, éventuellement en collaboration avec d'autres ministères (ex. **Bénin**)⁴⁷⁵ ou avec d'autres agents (ex. **Gabon**)⁴⁷⁶ ou instances (ex. **Gabon, Tchad**)⁴⁷⁷, constituerait effectivement l'institution principalement chargée des activités de contrôle visant l'élimination des pires formes de travail des enfants (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Sénégal, Tchad**)⁴⁷⁸. Aussi, les inspecteurs et les contrôleurs du travail peuvent participer, à titre principal, aux contrôles, aux enquêtes et à la poursuite judiciaire des contrevenants en matière de lutte contre les pires formes de travail des enfants (ex. **Mali**)⁴⁷⁹. En outre, comme évoqué plus avant, la protection des enfants contre l'exploitation et les pires formes de travail peut donc être une fonction à part entière des services d'inspection du travail qui dans certains cas fait l'objet de spécialisation de la part de quelques inspecteurs et/ou contrôleurs du travail (ex. **Sénégal**)⁴⁸⁰. Cette particularité nationale mise en lumière précédemment à pour objectif d'assurer une protection efficace de cette main d'œuvre contre certaines formes d'exploitation et de l'orienter vers la scolarité.

Quoiqu'il en soit la réalité des pratiques nationales en cours dans les différents pays analysés ne correspond qu'exceptionnellement avec les dispositions juridiques contenues dans les différents codes du travail nationaux. En effet, entrés en vigueur pour la plupart⁴⁸¹ au cours des années 1990, avant même l'adoption en 1999 de la convention n° 182, les dispositions relatives au travail des enfants portent toujours essentiellement sur le contrôle du recours au travail des enfants et de l'affectation de ces derniers dans un emploi adapté et convenable ne nuisant pas à leur santé. Les Codes du travail postérieurs à la ratification de la convention n° 182 n'ont d'ailleurs pas pour autant intégrés les dispositifs de protection et de lutte contre les pires formes du travail des enfants (ex. **Rwanda**)⁴⁸². De même, certaines conventions collectives générales tout en abordant la question du travail des enfants ne mentionnent nullement la question de la lutte contre les pires formes de travail de ceux-ci et n'envisagent pas non plus une quelconque compétence des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail en la matière (ex. **Tchad**)⁴⁸³. Néanmoins, selon les résultats de l'étude, il apparaît que le contenu des quelques projets de Code du travail pourrait sérieusement envisager une transposition en droit interne des dispositions de la

472 Cf. annexe 6.

473 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

474 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

475 Ministère de la Famille et de l'Enfant, ministère de l'Intérieur et ministère de la Justice au Bénin.

476 Les forces de l'ordre au Gabon

477 Le Comité de vigilance au Gabon également ou encore les Comités techniques préfectoraux au Tchad chargés de lutter contre les pires formes de travail des enfants.

478 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Sénégal et le Tchad.

479 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

480 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

481 Le Rwanda mis à part, son Code du travail datant de 2001.

482 Le Code du travail du Rwanda a été adopté par la loi n° 51/2001 du 30 décembre 2001.

483 Convention collective générale applicable aux travailleurs de la République du Tchad datant de 2004.

convention n° 182 assortie de pénalités en cas de violation des dispositifs nationaux de lutte contre les pires formes du travail des enfants (ex. **République centrafricaine**)⁴⁸⁴.

Par ailleurs, s'agissant de la transposition en droit interne des dispositions ratifiées relatives au travail des enfants (notamment celles issues de la convention n° 182) quelques normes juridiques ont été élaborées sans toutefois attribuer de compétences à l'inspection du travail en ce domaine (ex. **Bénin**⁴⁸⁵, **Gabon**⁴⁸⁶, **Côte d'Ivoire**⁴⁸⁷). Seules quelques transpositions nationales ponctuelles chargent expressément les inspecteurs du travail du contrôle de l'application de ces dispositions nationales et par la même occasion leur donnent compétence en matière de lutte contre les pires formes du travail des enfants (ex. **Sénégal**)⁴⁸⁸.

3.3.4. Une absence de fonction des inspecteurs du travail en matière d'orientation et de formation professionnelles

Généralement, aucune fonction en matière d'orientation et de formation professionnelle n'est assurée par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans la plupart des pays étudiés, dans la mesure où ces fonctions relèvent soit d'une autre structure au sein même du ministère en charge du travail (ex. **République centrafricaine**)⁴⁸⁹ ou alors sont assurés par un autre ministère (ex. **Bénin, Sénégal**)⁴⁹⁰.

Toutefois bien que ces fonctions soient remplies, dans certains pays, par les agents du ministère de la formation professionnelle, l'inspection du travail peut tout de même être amenée à exercer, à titre complémentaire, quelques fonctions notamment en matière de formation professionnelle, que ce soit au sein de l'Ecole nationale de l'Administration et de la Magistrature, du Centre de perfectionnement du Personnel d'entreprise ou encore du Fonds de développement de la Formation professionnelle continue et de l'Apprentissage (ex. **Bénin**)⁴⁹¹. De la même manière, dans d'autres pays, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail assurent annuellement – et donc à titre complémentaire – des fonctions d'orientation et de formation professionnelle dans le cadre de la Commission nationale d'attribution des bourses et stages (ex. **Gabon**)⁴⁹². Enfin, ces fonctions peuvent dans quelques cas être exercées au même titre que les fonctions principales, par tous les agents de contrôle exerçant au sein des services déconcentrés de la Direction nationale du travail – que ce soit au niveau étatique, sectoriel, régional, local ou encore d'une entreprise donnée – dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de formation professionnelle (ex. **Mali**)⁴⁹³.

484 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

485 Notamment la loi n° 2006-04 du 30 janvier 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin.

486 Notamment la loi n° 09/2004 du 21 septembre 2004 relative à la prévention et à la lutte contre le trafic des enfants et le décret n° 000024/PR/MTE du 6 janvier 2005 fixant les conditions des contrôles, enquêtes et perquisitions relatives à la prévention et à la lutte contre le trafic des enfants en République gabonaise.

487 Notamment l'arrêté n° 2250 du 15 mars 2005 portant détermination de la liste des travaux dangereux interdits aux enfants de moins 18 ans.

488 Il s'agit essentiellement de l'arrêté n° 3749/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant et interdisant les pires formes du travail des enfants; de l'arrêté n° 3750/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant la nature des travaux dangereux interdits aux enfants et jeunes gens; et de l'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 (Cf. annexe 6).

489 En effet, il existe au sein du Département en charge du travail, une Direction de la formation professionnelle et de l'emploi gérée par un inspecteur de travail. La formation professionnelle étant prise en charge par l'Agence centrafricaine pour la formation professionnelle et l'emploi. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

490 Tel que le ministère chargé de la formation professionnelle au Bénin ou au Sénégal. Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Sénégal.

491 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

492 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

493 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

Enfin, s'agissant du contenu des fonctions ponctuelles de l'inspection du travail en matière d'orientation et de formation professionnelles, il apparaît que ce rôle est assez diversifié. En effet, il consiste aussi bien en l'analyse de l'adéquation de la formation à l'emploi, en l'élaboration de programme de formation qu'en l'animation et en l'évaluation des actions de formation professionnelle (ex. **Bénin, Mali**)⁴⁹⁴.

3.4. Etudes, recherches et statistiques

L'article 6 de la convention n° 150 prévoit notamment qu'on devra au sein du système national d'administration du travail «étudier d'une manière suivie la situation des personnes qui ont un emploi, aussi bien que des personnes qui sont sans emploi ou sous employées, au vu de la législation et de la pratique nationales relatives aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle». Pour sa part, la recommandation n° 158 (point 18) affirme que «la réalisation de travaux de recherche constitue une fonction importante du système d'administration du travail qu'il devrait entreprendre lui-même et encourager en vue d'atteindre ses objectifs sociaux». Ainsi, en vertu de ces normes internationales, les fonctions en matière de contrôle de l'application des normes du travail et d'encadrement des relations professionnelles, ainsi que celles en matière d'emploi et de mise en valeur des ressources humaines que les systèmes nationaux d'administration du travail sont chargés de remplir sont complétées par des fonctions d'étude, de recherche, d'établissement de statistiques.

Des fonctions d'étude, de recherche, d'établissement de statistiques assurées par des inspecteurs du travail au sein du système d'administration du travail

La finalité officielle des études, recherches et statistiques visent principalement à constituer un appui au conseil et à la prise de décision (ex. **Bénin, Gabon, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Tchad**)⁴⁹⁵. Ce type d'activité spécifique s'intègre dans l'objectif de participation des services d'administration du travail à la définition et à la mise en œuvre de la politique nationale (ex. **Sénégal, Tchad**)⁴⁹⁶; ceci illustre parfois très concrètement dans des opérations de lutte contre le phénomène du travail des enfants, dans le cadre par exemple d'une coopération avec l'UNICEF (ex. **Tchad**)⁴⁹⁷, ou encore à propos de l'élaboration du régime de travail dans le secteur pétrolier ou bien encore de l'activité de mise à disposition du personnel (ex. **Gabon**)⁴⁹⁸.

L'ensemble des pays étudiés attribue légalement des fonctions d'études, de recherche et d'établissement de statistiques aux inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, exception faite de quelques rares pays (ex. **Burundi**)⁴⁹⁹. En effet, et dans ces quelques pays, de telles fonctions peuvent alors être assurées, pour illustration, par le service public de l'emploi qui a notamment en charge de poursuivre des recherches sur des questions telles que l'orientation professionnelle, la mise en relation de l'offre et de la demande du travail, le chômage, la relation de l'emploi, l'analyse des métiers et des professions, ainsi que d'étudier et de mettre en forme tous les éléments utiles au gouvernement en vue de l'élaboration de sa politique de l'emploi (ex. **Burundi**)⁵⁰⁰. Par ailleurs, si en vertu de certaines dispositions législatives l'inspecteur du travail a l'obligation de publier un rapport annuel portant notamment sur les statistiques des visites d'inspection, des

494 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Mali.

495 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda et le Tchad.

496 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Sénégal et le Tchad.

497 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

498 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

499 En vertu des articles 166 et suivants du Code du travail du Burundi.

500 Idem.

constatations d'infractions commises, des sanctions imposées, etc. (ex. **Gabon**)⁵⁰¹, les pratiques nationales décrites dans les réponses aux questionnaires d'enquête mettent en lumière une réalité qui est tout autre. Il s'agit d'une part, des carences de l'inspection du travail en matière de rédaction d'études, de recherche et d'établissement de statistiques et d'autre part de l'exécution ponctuelle de ces fonctions sur demande faite *intuitu personae* avec le concours d'agents relevant de services spécifiques bénéficiant de compétences particulières extérieures (ex. **Gabon**)⁵⁰². Le manque de moyens de l'inspection du travail est alors invoqué comme étant la cause principale de sa déficience dans ce domaine.

De plus, selon les résultats de l'étude, il apparaît que certains pays soulignent l'étendue et l'effectivité réelles des missions alors assurées par l'inspection du travail, à savoir la participation à l'élaboration des statistiques, alors même qu'aucun fondement juridique à cette fonction ne soit inséré dans leurs codes du travail (ex. **Mali**)⁵⁰³. De même, des contrôleurs du travail, affectés au service des statistiques du travail, assumeraient de telles fonctions, dans d'autres pays, dans le cadre d'un service spécifique bénéficiant de compétences particulières dans la mesure où ils collecteraient les données statistiques nécessaires à l'établissement d'études dont le traitement serait en réalité pris en charge par des statisticiens relevant de ce même service (ex. **Sénégal**)⁵⁰⁴.

Pour d'autres pays, la prise en charge par l'inspection du travail des fonctions d'études, de recherche et d'établissement de statistiques est reconnue légalement (ex. **Tchad**)⁵⁰⁵, bien qu'en pratique celle-ci ne les exerce pas de façon exclusive et permanente⁵⁰⁶. Ainsi, d'autres organismes tels que le Comité technique consultatif pour la sécurité et la santé au travail⁵⁰⁷ ou encore l'Office national pour la promotion de l'emploi⁵⁰⁸ sont alors également amenés à remplir de telles fonctions, parfois d'ailleurs en coopération avec les services d'inspection du travail. En outre, une distinction nette est opérée entre les fonctions d'études et de recherches que les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail assumeraient ponctuellement sur demande faite *intuitu personae*, contrairement à celles d'établissement de statistiques qu'ils exerceraient dans le cadre d'un service spécifique bénéficiant de compétences particulières (ex. **Tchad**)⁵⁰⁹.

Enfin, il arrive que ces fonctions d'études, de recherche et d'établissement de statistiques soient effectivement confiées légalement et assurées en pratique par des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail dans le cadre d'un service spécifique où coopèrent notamment des statisticiens du travail, informaticiens et médecins inspecteurs du travail (ex. **Bénin**⁵¹⁰, **République centrafricaine**⁵¹¹). Ainsi, ces agents de contrôle de l'inspection

501 En effet, aux termes de l'article 247 du Code du travail du Gabon, «l'inspecteur du travail doit publier chaque année, et dans un délai ne devant pas dépasser un mois, un rapport annuel portant sur [...] les statistiques des établissements assujettis au contrôle de l'inspection du travail et le nombre des travailleurs occupés dans les établissements; les statistiques des visites d'inspection; les statistiques des infractions commises et des sanctions imposées; les statistiques des accidents du travail; les statistiques des maladies professionnelles ainsi que tous autres points se rapportant à ces matières pour autant que ces sujets et ces points relèvent du contrôle de l'inspection du travail».

502 En vertu de l'article 247 du Code du travail du Gabon précité.

503 En effet, aucune disposition relative à des fonctions d'études, de recherche et d'établissement de statistiques à la charge de l'inspection du travail n'est insérée dans le Code du travail du Mali alors même que la réponse de ce pays au questionnaire d'enquête évoque ce rôle. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

504 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

505 Conformément aux dispositions de l'article 476 al. 5 du Code du travail du Tchad en vertu duquel l'inspecteur du travail «procède aux études et enquêtes qui lui sont prescrites».

506 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

507 En effet, aux termes notamment de l'article 333 du Code du travail du Tchad, «le comité technique consultatif pour la sécurité et la santé au travail est chargé de l'étude des questions intéressant l'hygiène et la sécurité des travailleurs...».

508 Ainsi, selon l'article 492 du Code du travail du Tchad, «l'Office national pour la promotion de l'emploi est chargé de mettre en œuvre la politique nationale en matière d'emploi, d'orientation, de placement et de mouvement de main-d'œuvre. A ce titre, il centralise les demandes et offres d'emploi, procède à toute étude statistique sur la population salariée et les entreprises, notamment quant à l'utilisation et à la répartition de la main-d'œuvre. Les études ainsi réalisées sont communiquées aux services de l'inspection du travail».

509 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

510 L'article 266 du Code du travail précise que l'administration du travail a notamment pour mission de réunir et de tenir à jour les données statistiques relatives aux conditions d'emploi, de travail et de sécurité sociale...

du travail sont exclusivement des contrôleurs du travail qui rempliraient des fonctions de collecte de données statistiques en collaboration avec des statisticiens, dans le service de recherche et d'établissement de statistiques au sein de la Direction générale du travail (ex. **Bénin**)⁵¹². Au même titre, quelques inspecteurs et/ou contrôleurs du travail assurent ou participent à l'exécution de ces fonctions, sans néanmoins qu'un fondement juridique à leur intervention ne soit relevé au sein des codes du travail dont ils ont en charge le respect (ex. **Côte d'Ivoire, Rwanda**). Quoiqu'il en soit, en pratique ces fonctions d'études, de recherche et d'établissement de statistiques peuvent être assurées par tous les inspecteurs du travail, bien qu'elles ne le soient pas de manière exclusive en ce sens où elles sont également effectuées par d'autres agents de la Direction générale du travail: économistes, statisticiens ou informaticiens (ex. **Côte d'Ivoire**)⁵¹³. Par ailleurs il apparaît, dans quelques cas, une restriction du rôle de l'inspection du travail à la recherche des données de base servant à la réalisation de ces études sans toutefois que soit identifiable l'auteur de l'analyse des données et de la réalisation de ces études (ex. **Rwanda**)⁵¹⁴.

A l'exception des agents de contrôle de quelques services d'inspection du travail (ex. **Bénin, Côte d'Ivoire, Tchad**)⁵¹⁵, ceux des autres pays étudiés élaborent, plus ou moins, sur des questions et des situations particulières des rapports ou des études en vue d'alerter ou d'éclairer l'administration centrale. Ainsi, palliant par ailleurs l'ineffectivité du service des études et de la recherche (ex. **Gabon**)⁵¹⁶, ou éclairant l'administration centrale (ex. **Mali**)⁵¹⁷, les rapports périodiques des inspections du travail mettent en relief certaines situations particulières sans pour autant avoir réellement pour finalité d'alerter l'administration centrale et les partenaires sociaux.

Les thèmes principaux des études, recherches et statistiques réalisées par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des pays analysés sont très divers. Ils portent sur les caractéristiques socio-économiques et les tendances de l'emploi (ex. **Bénin, Sénégal**)⁵¹⁸, sur la situation de la main d'œuvre (ex. **Rwanda, Sénégal, Tchad**)⁵¹⁹, ou encore sur la typologie des travailleurs du secteur informel (ex. République centrafricaine)⁵²⁰. D'ailleurs, le travail des enfants fait également l'objet d'études (ex. **République centrafricaine**)⁵²¹, **Rwanda, Tchad**)⁵²². Par ailleurs les études, recherches et statistiques réalisées s'interrogent sur la forme des différents contrats de travail - précaires (ex. **Gabon**)⁵²³ ou ceux destinés aux nationaux et aux expatriés (ex. **Bénin**)⁵²⁴, le travail journalier (ex. **Sénégal**)⁵²⁵ - le statut juridique de certaines catégories de travailleurs (ex. **Sénégal**)⁵²⁶, la durée du travail notamment sur les heures supplémentaires (ex. **Gabon**)⁵²⁷, le coût de la main d'œuvre (ex. **Bénin**)⁵²⁸, la répartition des salaires (ex. **Bénin**)⁵²⁹ ainsi que sur les

511 La réponse centrafricaine évoque la parution des bulletins sur les statistiques de l'emploi élaborés par les services statistiques de la Direction des études. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

512 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

513 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

514 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

515 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Tchad.

516 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

517 Il s'agit par ailleurs de rapports trimestriels au Mali. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

518 Il s'agit plus précisément d'études sur la population active, le chômage, l'emploi, les dépenses des ménages au Bénin. Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Sénégal.

519 Au Rwanda ainsi qu'au Sénégal où le genre, l'emploi des jeunes, la situation de travail des enfants sont autant de thèmes de recherches. Au Tchad, un bulletin annuel des statistiques du marché du travail est d'ailleurs publié. Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

520 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

521 Notamment dans le cadre des études sur la typologie du secteur informel. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

522 Il s'agit au Tchad d'études sur le travail des enfants bouviers et des enfants domestiques. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

523 Les contrats de travail temporaires au Gabon. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

524 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

525 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

526 Notamment sur celui de l'apprenti au Sénégal. Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

527 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

528 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin

modes de rupture des relations de travail (ex. **République centrafricaine**)⁵³⁰. Ils peuvent également porter sur les accidents du travail (ex. **Bénin, Gabon**)⁵³¹, les relations professionnelles (ex. **Sénégal**)⁵³², les différends de travail (ex. **Bénin, Tchad**)⁵³³ ou encore le dialogue social (ex. **Rwanda**)⁵³⁴.

Les principales difficultés rencontrées résident tout d'abord assez fréquemment dans l'insuffisance des moyens humains, financiers, logistiques, de déplacement... (ex. **Côte d'Ivoire, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal**)⁵³⁵ ainsi que dans la collecte et l'utilisation des données sur le terrain (ex. **Bénin, Tchad**)⁵³⁶. En plus de la difficile publication des rapports élaborés (ex. **Gabon, Tchad**)⁵³⁷, le manque de temps ainsi que le niveau de formation des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail (ex. **Sénégal**)⁵³⁸ constituent d'autres obstacles non négligeables quant à la prise en charge réelle et efficace des études, des recherches et des statistiques par les services d'inspection du travail.

529 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

530 Il peut s'agir notamment d'études sur le chômage technique en République centrafricaine.

531 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Gabon.

532 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

533 Au Bénin et au Tchad où un annuaire des statistiques des conflits du travail est édité. Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Tchad.

534 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

535 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda et le Sénégal.

536 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Tchad.

537 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Tchad.

538 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

**Estimation moyenne du temps passé à chacune des fonctions
assurées par des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail
visées par la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978**

Fonctions	% annuel temps/fonction	Total
Normes de protection du travail : - élaboration de la politique nationale du travail - contrôle de l'application du droit du travail - élaboration d'avis technique - incitation à la coopération effective entre partenaires sociaux - contrôle et évaluation des insuffisances de la législation et des abus constatés	1 10 6 6 6	29%
Relations professionnelles : - protection de la liberté d'organisation et de l'exercice du droit syndical - soutien à la négociation collective et au dialogue social - règlement des différends du travail	3 5 52	60%
Emploi et mise en valeur des ressources humaines : - élaboration et mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi - élaboration d'avis techniques en matière d'emploi - suivi et évaluation de la politique nationale de l'emploi - orientation et formation professionnelles	1,5 1,5 0 0	3%
Etudes, recherches et statistiques	8	8%
Total		100%

Il apparaît, selon les résultats de l'étude, que la répartition du temps passé par les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail aux différentes fonctions assurées au sein du système d'administration du travail est singulièrement marquante et significative dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés. En effet, bien que la gestion du temps de travail des agents de contrôle ne soit pas systématiquement normalisée/évaluée ou évaluable, il ressort tout de même de l'enquête que le pourcentage annuel du temps accordé à l'exercice des fonctions en matière de relations professionnelles s'élève en moyenne à 60 pour cent de leur temps de travail et atteindrait au maximum les 85 pour cent (ex. **Sénégal**)⁵³⁹, contre «seulement» 30 pour cent dans quelques rares pays (ex. **Rwanda**)⁵⁴⁰. Plus spécifiquement, et concernant le règlement des conflits individuels et collectifs du travail, ce pourcentage est en moyenne de 52 pour cent du temps de travail des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail, et va même jusqu'à constituer, dans certains pays, 70 pour cent de l'activité de ces agents (ex. **Sénégal**)⁵⁴¹.

4. L'EXTENSION DES FONCTIONS DE L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL AUX NON SALARIES

L'article 7 de la convention n° 150 précise que «si les conditions nationales l'exigent, pour satisfaire les besoins du nombre le plus large possible de travailleurs et dans la mesure où de telles activités ne sont pas encore assurées, tout Membre qui a ratifié la présente convention, devra encourager l'extension, le cas échéant progressive, des fonctions du système d'administration du travail de façon à y inclure des activités qui seront exercées en collaboration avec les autres organismes compétents et qui concerneront les conditions de travail et de vie professionnelle de catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés, notamment: les fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles; les travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré tel qu'on l'entend dans la pratique nationale; les coopérateurs et les travailleurs des entreprises autogérées; les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires». Qu'en est-il, *de jure* et *de facto*, de l'extension de fonctions de l'administration du travail en matière de conditions de travail et de vie professionnelle à des travailleurs non salariés de l'agriculture (4.1.), aux «travailleurs indépendants du secteur non structuré» (4.2.), aux coopérateurs et travailleurs d'entreprises autogérées (4.3.), aux personnes travaillant dans un cadre coutumier ou communautaire (4.4.) et, plus généralement d'autres travailleurs non salariés (4.5.)?

4.1. Une compétence relative aux travailleurs non salariés de l'agriculture rarement reconnue

L'extension des possibilités d'intervention de l'administration du travail et singulièrement des inspecteurs du travail apparaît, en droit positif, des plus limitées en ce qui concerne les conditions de travail et de vie professionnelle des fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, des métayers ou des catégories analogues de travailleurs agricoles. La législation de certains pays paraît attribuer toutefois une compétence particulière aux agents de contrôle de l'inspection du travail à propos des conditions de travail et de vie professionnelle de ces travailleurs non salariés (ex. **Gabon**). Certains de ces derniers peuvent être explicitement visés par le Code du travail alors même que celui-ci accorde, par ailleurs, une compétence particulière à l'inspecteur du travail au regard

539 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

540 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

541 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

d'une situation, par exemple, de risques au travail. C'est alors par combinaison de dispositions qu'on peut relever une extension des fonctions de l'inspecteur du travail intéressant les conditions de travail de travailleurs non salariés, singulièrement dans l'agriculture. A titre d'exemple, le Code du travail du Gabon confère, d'une part, expressément à l'inspecteur du travail l'obligation de diligenter systématiquement une enquête en vue de s'assurer que toutes les obligations de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail ont été correctement remplies⁵⁴² et que, d'autre part, il affirme la soumission des entreprises agricoles et forestières aux dispositions relatives à la sécurité et à la santé au travail, lesquelles s'appliquent non seulement à tous les salariés mais aussi «aux apprentis, aux stagiaires et aux membres de la famille»⁵⁴³. En pratique, toutefois, pareille intervention serait limitée aux entreprises industrielles spécialisées dans l'hévéaculture et le palmier à l'huile⁵⁴⁴.

D'autres législations nationales ne comportent aucune trace de reconnaissance d'une quelconque compétence particulière des agents de l'administration du travail en matière de conditions du travail ou de vie professionnelle de travailleurs non salariés de l'agriculture. Ceci n'empêche pas de signaler dans certains pays une intervention de fait tout à fait réelle d'inspecteurs du travail en la matière (ex. **Bénin, Mali**)⁵⁴⁵.

Qu'existe ou non un fondement juridique, c'est la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs non salariés qui motive en pratique l'extension à ces derniers des fonctions de l'administration, ici toujours assurées en pratique par des inspecteurs du travail ; ceux-ci interviennent de fait le plus souvent au regard d'une exposition par trop évidente à des risques pour la santé ou la sécurité des travailleurs en cause ou après survenance d'un accident⁵⁴⁶. Bien qu'aucune mise en œuvre d'une méthodologie particulière ne soit signalée dans les différents pays étudiés, en règle générale l'objet de leur intervention consiste essentiellement en la délivrance de conseils portant sur les conditions de travail, la protection de la santé et de la sécurité au regard de quelques principes et règles de base. Quelques exemples sont rapportés, par ailleurs, d'intervention «pédagogique» de l'administration du travail, en prévention d'accidents ou de maladies auprès des fermiers n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, des métayers ou des catégories analogues de travailleurs agricoles.

4.2. Une compétence relative aux travailleurs indépendants du secteur non structuré inexistante

Indéniablement, il n'existe pas à ce jour dans les pays étudiés d'extension des fonctions du système d'administration du travail conduisant notamment à un contrôle par des inspecteurs du travail des conditions de travail et de vie professionnelle des travailleurs indépendants n'employant pas de main-d'œuvre extérieure, occupés dans le secteur non structuré tel qu'entendu au sein de la pratique nationale. Aucune des législations nationales concernées n'envisage une telle compétence. En revanche, manifestement, des interventions ponctuelles et variables d'inspecteurs du travail dans le secteur non structuré existent (ex. **Bénin, Gabon, République centrafricaine, Rwanda**)⁵⁴⁷. Ainsi, dans certains pays (ex. **Gabon, République centrafricaine**), tout en soulignant les difficultés d'action de l'administration dans ce secteur, on signale que des inspecteurs du travail sont amenés à

542 Article 199 du Code du travail du Gabon.

543 Article 197 du Code du travail du Gabon.

544 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

545 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin et le Mali.

546 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, le Mali et la République centrafricaine.

547 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, la République centrafricaine et le Rwanda.

intervenir notamment en vue du règlement à l'amiable de litiges individuels⁵⁴⁸ voire de conflits collectifs de travail. Le souci de paix sociale ne serait pas la seule raison justifiant l'intérêt de l'administration du travail et de ses agents pour le secteur non structuré; comme pour les travailleurs non salariés de l'agriculture, on viserait avant tout, encore une fois sans méthodologie particulière, à contribuer à la prévention et la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs indépendants, singulièrement lorsque des enfants sont concernés⁵⁴⁹.

Là encore, l'intervention de l'administration du travail, lorsqu'elle existe, se traduit essentiellement dans la diffusion d'informations et de conseils; il arrive alors d'une part qu'on invoque l'existence de droits fondamentaux (ex. **Rwanda**)⁵⁵⁰, d'autre part qu'on évoque des règles et principes minimaux de protection de la santé et de la sécurité des personnes en situation de travail (ex. **Bénin, Gabon, République centrafricaine, Rwanda**)⁵⁵¹. De façon moins centrale mais fort intéressante, il arrive qu'outre le règlement à l'amiable de litiges individuels ou collectifs plus haut signalé, des inspecteurs du travail participent dans le secteur dit non structuré à des négociations relatives aux rémunérations. Non seulement alors l'administration du travail contribue à la régulation sociale voire économique mais peut alors s'inscrire dans une volonté gouvernementale d'organisation du «secteur informel» (ex. **Gabon**)⁵⁵².

4.3. Une absence de compétence légale relative aux coopérateurs et travailleurs des entreprises autogérées

Quelle que soit la législation des pays d'Afrique étudiés, aucune extension légale des fonctions du système d'administration du travail ne peut être relevée en ce qui concerne les conditions de travail et de vie professionnelle des coopérateurs ou des travailleurs d'entreprises autogérées. Dans certains pays, le Code du travail exige expressément l'existence du statut juridique de travailleur et d'un lien de subordination pour qu'une intervention de l'inspection du travail puisse être envisagée auprès de coopérateurs ou de travailleurs d'entreprises autogérées (ex. **République centrafricaine**)⁵⁵³. Dans d'autres pays, en l'absence parfaite de disposition juridique, quelques cas d'action en direction ou au bénéfice de ces types de travailleurs sont relevés (ex. **Bénin**)⁵⁵⁴. Il s'agit alors, avant tout, de prévenir certains risques particuliers ou de tenter, de façon générale, une amélioration de la protection de la santé et de la sécurité au travail, par le biais de conseils; par ailleurs, il peut s'agir d'une information à caractère plus juridique portant sur le statut du travailleur et sa protection sociale (ex. **Bénin**)⁵⁵⁵.

548 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

549 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

550 Idem.

551 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Gabon, la République centrafricaine et le Rwanda.

552 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

553 Article 1er du Code du travail de la République centrafricaine: «est considéré comme travailleur au sens de la présente loi, quels que soient son sexe et sa nationalité, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une autre personne, physique ou morale, publique ou privée. Pour la détermination de la qualité, il ne sera tenu compte ni du statut juridique de l'employeur, ni de celui de l'employé».

554 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Bénin.

555 Idem.

4.4. Un manque de compétence relative aux personnes travaillant dans un cadre coutumier

A l'instar des autres catégories de travailleurs non salariés évoqués précédemment, les conditions de travail et de vie professionnelle des personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume ou les traditions communautaires, ne s'ont pas insérées dans le champ légal de compétence des administrations du travail des pays étudiés, en tant que telles. Le «travail coutumier ou communautaire», au travers de la diversité des formes et expressions prises dans les différents pays étudiés, échappe par définition au droit du travail subordonné et aux institutions chargées du contrôle de ce dernier. Il s'inscrit dans des rapports d'interdépendances, de réciprocité, ne donnant pas lieu à rétribution directe en espèces⁵⁵⁶. On peut toutefois relever à l'égard de certaines formes de travail coutumier deux postures législatives. La première consiste à affirmer la possibilité notamment d'un contrôle de l'inspection du travail dès lors qu'un lien de subordination peut être relevé et qu'une rémunération mensuelle peut être établie (ex. **République centrafricaine**)⁵⁵⁷. Précisément, on peut alors douter fortement de la nature «coutumière» de ce travail. La seconde approche apparaît plus ponctuelle mais semble constituer une véritable extension des fonctions de l'administration du travail à une catégorie de non salariés pouvant travailler dans un cadre éventuellement coutumier ou communautaire; il s'agit du travail des «membres de la famille» dans le secteur agricole tel qu'on a pu plus haut l'indiquer (ex. **Gabon**)⁵⁵⁸. La catégorie de la main d'œuvre coutumière la plus importante demeure en effet celle des travailleurs familiaux.

Dans les différents pays concernés par l'étude, il arrive toutefois que l'administration du travail soit amenée à intervenir, de fait, à propos de personnes travaillant dans un cadre coutumier ou communautaire; il s'agit alors essentiellement d'inciter au respect de conditions décentes de travail.

4.5. Une compétence variable et discutée relative à d'autres catégories de travailleurs non salariés

Les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail ne bénéficient pas de compétences particulières au regard de la législation nationale à propos des conditions de travail et de vie professionnelle d'autres catégories de travailleurs non-salariés que celles visées expressément par l'article 7 de la convention n° 150. Certes, on peut souligner que l'inspecteur du travail n'a pas besoin de compétences particulières conférées par la loi pour intervenir en pratique (ex. **République centrafricaine**). Mais, il faut alors être capable de démontrer l'existence d'une relation de travail subordonnée⁵⁵⁹ ou, dans certains pays, qu'on se trouve devant une situation de travail entrant dans le cadre d'une définition légale. Ainsi, pourra-t-on considérer «comme travailleur toute personne qui, moyennant rémunération, s'est engagée à mettre son activité professionnelle sous la direction et l'autorité d'une autre personne, physique ou morale, appelée employeur» (ex. **Mali**)⁵⁶⁰. On doit cependant observer que certains pays échappent ponctuellement, en fonction du problème posé ou de la catégorie de travailleurs en cause, à la nécessité d'existence d'une relation de travail salarié pour voir reconnue une intervention de l'administration du travail. Cette dernière peut alors contrôler les conditions de protection de la santé et de la sécurité au travail ainsi que le travail des enfants qu'il y ait ou non travail salarié (ex. **Rwanda**). Ailleurs, on affirme la situation spécifique des tâcherons (ex. **Bénin**,

556 Cf. not. BIT: *Les problèmes du travail en Afrique* (Genève, 1959), sp. p. 71.

557 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

558 Cf. supra point 1 et l'article 197 du Code du travail du Gabon.

559 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

560 Article L.1, al. 2 du Code du travail du Mali.

Gabon, Mali, Sénégal, Tchad)⁵⁶¹ et des apprentis (ex. Bénin, Gabon, Mali, Rwanda, Sénégal, Tchad)⁵⁶² ; ces derniers sont, malgré leur statut juridique de non salarié, inclus dans le champ de compétence de l'inspection du travail de la majorité des pays étudiés.

5. LES MOYENS ET LA COORDINATION DES FONCTIONS⁵⁶³

Quels que soient le périmètre et la nature des fonctions d'une administration du travail, la question des moyens dont cette dernière dispose, apparaît incontournable (5.1.). A ce propos, l'article 10 de la convention n° 150 rappelle que «le personnel affecté au système d'administration du travail devra être composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et indépendants de toute influence extérieure indue». Ce personnel doit bénéficier «du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions»⁵⁶⁴. Par ailleurs, dès lors qu'un système d'administration du travail conduit une pluralité de fonctions, la question de la coordination des actions n'est pas secondaire (5.2.). Sur ce point l'article 9 de la convention n° 150 précise qu'«en vue d'assurer une coordination appropriée des tâches et des responsabilités du système d'administration du travail, (...), le ministère du Travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés».

5.1. Les moyens

La question des moyens matériels et humains de l'administration du travail comme plus particulièrement de l'inspection du travail est à la fois centrale et récurrente partout dans le monde⁵⁶⁵. Le constat d'une insuffisance de dotation en ressources financières et en effectifs ne peut donc étonner; il a toutefois, dans la plupart des pays étudiés, une gravité et des conséquences particulières en termes d'efficacité (5.1.1.). L'idée dominante ressortant d'une enquête auprès de responsables d'administrations du travail, selon laquelle les membres de l'administration du travail seraient *de jure* ou *de facto* dépourvus d'un statut les rendant «indépendants de toute influence extérieure indue» mérite réflexion (5.1.2.). Enfin, on se doit de convenir que les membres de l'administration du travail bénéficient d'une formation initiale et, surtout, complémentaire fort variable d'un pays à l'autre (5.1.3.).

561 En vertu de l'article 75 du Code du travail du Bénin, de l'article 115 du Code du travail du Gabon, de l'article L. 91 du Code du travail du Mali, de l'article L. 77 du Code du travail du Sénégal et des articles 79 et suivants du Code du travail du Tchad.

562 En vertu de l'article 68 du Code du travail du Bénin, de l'article L. 7 du Code du travail du Mali et D.7-4 et suivants du Décret n° 96-178/P-RM du 16 juin 1996 portant application de la loi n° 92-020 du 23 septembre 1992 portant Code du travail du Mali, des articles 50 et suivants du Code du travail du Rwanda, de l'article L. 73 du Code du travail du Sénégal et des articles 16 et suivants du Code du travail du Tchad. Par ailleurs, au Gabon, en vertu de l'article 92 du Code du travail les apprentis ont droit, au même titre que les autres salariés, aux congés mentionnés à l'article 188 du Code du travail du Gabon.

563 Avertissement: les constats concernant les moyens et la coordination n'intègrent pas, faute de réception de réponses sur ce point au questionnaire adressé, d'informations concernant le Bénin.

564 Article 10, 1 et 2 de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978.

565 Cf. not. Auvergnon Ph. (dir.): *L'effectivité du droit du travail: à quelles conditions?* Actes du séminaire international de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (Bordeaux, Comptresec, 2006), p. 371.

5.1.1. Des dotations insuffisantes en ressources financières et en effectifs

On estime pour l'ensemble des pays d'Afrique étudiés que le système d'administration du travail n'est pas doté des ressources financières nécessaires et d'un effectif suffisant permettant une réelle efficacité⁵⁶⁶. On souligne prioritairement l'insuffisance des ressources humaines (ex. **Burundi, Gabon, Mali, Rwanda, Sénégal**)⁵⁶⁷ mais aussi la faiblesse des moyens financiers (ex. **Mali, Rwanda, Sénégal**)⁵⁶⁸ et matériels (ex. **Gabon**)⁵⁶⁹, notamment le déficit de moyens de locomotion (ex. **Burundi, Sénégal, Tchad**)⁵⁷⁰ ou encore la vétusté des locaux (ex. **Sénégal**)⁵⁷¹ mis à la disposition des inspecteurs et contrôleurs du travail.

Dans la majorité des pays étudiés (ex. **Burundi, Gabon, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Tchad**)⁵⁷², on estime que l'ajout à la faiblesse des moyens d'une formation jugée parfois inappropriée (ex. **Mali**)⁵⁷³ ou trop générale (ex. **Burundi**)⁵⁷⁴ conduit à ce que de nombreuses fonctions d'administration du travail ne soit pas assurées efficacement. Dans de nombreux pays, c'est y compris la mission principale de contrôle de l'application de la loi qui ne serait pas, de ce fait, convenablement remplie (ex. **Burundi, Gabon, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Tchad**)⁵⁷⁵, notamment en matière de santé et de sécurité au travail (ex. **Mali**)⁵⁷⁶. Il arrive que l'on indique expressément que des fonctions théoriquement assurées par le système d'administration du travail telles que l'élaboration de recherches, d'études et de statistiques, ne le sont en réalité que très partiellement (ex. **Mali**)⁵⁷⁷.

D'autres causes d'inefficacité du système d'administration du travail sont parfois avancées; certaines apparaissent par delà l'interprétation relativement objectives; elles concernent les moyens juridiques d'action et de sanction⁵⁷⁸; d'autres explications sont d'évidence plus subjectives tout en devant indéniablement être prises en compte: ainsi de l'invocation du défaut de considération pour les fonctions de l'administration du travail (ex. **République centrafricaine**)⁵⁷⁹, voire d'une interrogation sur l'insuffisance de motivation des inspecteurs ou contrôleurs du travail (ex. **Mali**)⁵⁸⁰. La situation sociopolitique d'un pays donné à un moment donné peut largement contribuer à la relative inefficacité du système d'administration du travail (ex. **République centrafricaine**)⁵⁸¹. Toutefois, il apparaît plus prosaïquement que l'absence de moyens courants de fonctionnement explique, de façon générale, que les missions principales du système d'administration du travail soient très imparfaitement assurées voire que l'on s'en tienne en pratique à telle ou telle mission. Il est permis, par exemple, de faire l'hypothèse au vu d'expériences rapportées (ex. **Tchad**)⁵⁸², que l'insuffisance voire l'absence de moyens de locomotion contribue directement à une sédentarisation des inspecteurs du travail. Ces

566 Source: réponses en ce sens aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

567 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon, le Mali, le Rwanda et le Sénégal.

568 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali, le Rwanda et le Sénégal.

569 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

570 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Sénégal et le Tchad.

571 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

572 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

573 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

574 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi.

575 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

576 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

577 Idem

578 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

579 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

580 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

581 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

582 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

derniers peuvent ainsi être conduits à s'en tenir à une fonction déterminée et à se charger principalement, par exemple, du règlement à l'amiable des litiges individuels ou des conflits collectifs du travail, sachant par ailleurs que pareille intervention est indéniablement plus valorisante que celle de contrôle de l'application du droit.

5.1.2. Une absence partielle ou réelle de statut rendant «indépendants de toute influence extérieure indue»

L'ensemble des pays étudiés ayant ratifié la convention n° 81 sont censés faire bénéficier leurs inspecteurs et contrôleurs du travail, selon l'article 6 de ladite convention, d'un statut et de conditions de service leur assurant la stabilité dans leur emploi et les rendant «indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue». En revanche, seuls trois des pays étudiés ont ratifié la convention n° 150 (ex. **Bénin, Gabon, République centrafricaine**). De ce fait, seuls ces trois pays doivent, par référence à l'article 10 de la convention n° 150, voir le personnel affecté au système national d'administration du travail composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et «indépendantes de toute influence extérieure indue».

Il semble qu'il y ait ici un relatif écart entre les prévisions normatives internationales voire nationales, et les situations relevées y compris par des responsables d'administrations nationales du travail⁵⁸³. Pour l'ensemble des pays étudiés, quelles que soient les fonctions assurées au sein du système national d'administration du travail, la question de l'existence d'un statut protégeant réellement «de toute influence extérieure indue» semble se poser. Les raisons essentiellement avancées portent, en premier lieu, sur l'absence d'un statut particulier et la faiblesse de la rémunération perçue par les agents notamment de l'inspection du travail. Cette cause ainsi que l'insécurité matérielle qui en découle est expressément soulignée pour certains pays (ex. **Burundi, République centrafricaine, Sénégal, Mali**)⁵⁸⁴. En second lieu, il arrive que l'on s'inquiète, de façon assez explicite, de questions d'éthique ou de déontologie (ex. **Gabon, Mali**)⁵⁸⁵ ou de façon particulière dans des pays dans lesquels le personnel de l'inspection du travail est recruté par l'administration locale décentralisée (ex. **Rwanda**). Ailleurs, on insiste sur les problèmes induits par l'absence de fourniture de logement ou de prise en charge des frais de déplacement (ex. **Sénégal**)⁵⁸⁶. De façon assez générale, l'absence relevée d'indépendance et de protection de toute influence extérieure indue est regardée comme nuisant à l'efficacité de l'intervention des agents, singulièrement dans leurs fonctions de contrôle, ainsi qu'à leur crédibilité, notamment aux yeux des partenaires sociaux.

5.1.3. Une formation initiale et complémentaire fort variable d'un pays à l'autre

Les personnes, membres du personnel de l'administration du travail, quelles que soient les fonctions assurées au sein de l'administration du travail, reçoivent une formation initiale et, le cas échéant, une formation complémentaire; celles-ci apparaissent, de façon générale, relativement variables dans leurs contenus et qualités. Une distinction paraît toutefois devoir être faite entre formation initiale et complémentaire. Pour le premier type, on convient le plus souvent qu'elle est d'un niveau satisfaisant et en adéquation avec les fonctions qui devront être assurées (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal, Tchad**)⁵⁸⁷. A

583 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Bénin, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

584 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la République centrafricaine, le Sénégal et le Mali.

585 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Mali.

586 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

587 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal et le Tchad.

l'opposé, le second type de formation apparaît bien souvent soit inexistant soit peu adapté (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire, Mali, République centrafricaine, Rwanda**)⁵⁸⁸.

S'agissant de la formation initiale, dans certains pays, on déplore le caractère général de la formation juridique dispensée; celle-ci se déroulerait parfois sans véritable spécialisation en droit du travail ni initiation à la diversité ou tout au moins à certaines des fonctions assurées dans le cadre du système national d'administration du travail (ex. **Mali, République centrafricaine, Rwanda**)⁵⁸⁹. Une approche approfondie des fonctions principales que l'on pourra être amené à assumer ainsi qu'une amélioration du stage pratique en cours de formation initiale constituent souvent les priorités des améliorations attendues (ex. **Mali, Sénégal, Tchad**)⁵⁹⁰.

S'agissant de la formation complémentaire, on se doit de constater qu'il n'existe pas, dans les pays étudiés, de mécanismes permanents de formation accessible tout au long de la carrière aux inspecteurs, contrôleurs ou autres agents de l'administration du travail; on mentionne de façon très rare (ex. **Gabon**)⁵⁹¹ la possibilité de stages «verticaux et horizontaux» ainsi que de «recyclage», au titre d'un mécanisme permanent de formation accessible tout au long de la carrière des agents de l'administration du travail⁵⁹².

L'inscription d'un droit à formation en cours d'emploi est effectivement signalée, dans quelques pays, notamment au sein du Statut général des fonctionnaires (ex. **Mali**)⁵⁹³. Toutefois, qu'il y ait ou non de prévisions normatives, la mise en œuvre de formations complémentaires fait manifestement défaut en pratique. Même lorsqu'existe formellement un plan de formation (ex. **Mali**)⁵⁹⁴, sa traduction concrète en actions de formation paraît poser à ce jour problème. On doit néanmoins indiquer l'existence de réformes en cours, singulièrement au Mali. Dans ce dernier pays, dans le cadre du Programme de développement institutionnel chaque service central devrait être conduit à l'avenir à élaborer un plan de formation de ses agents. Il arrive, dès à présent, que la formation complémentaire des membres du système national d'administration du travail connaisse une réelle effectivité dans le cadre d'un programme de coopération; on peut, ici, citer l'exemple d'un accord bilatéral signé en 2003, puis régulièrement renouvelé, entre les ministères du Travail français et maliens ; ce programme, notamment en 2007-2008, vise à permettre que dix inspecteurs du travail acquièrent eux-mêmes des compétences de formateurs afin d'assurer, par la suite, la formation des autres inspecteurs du travail⁵⁹⁵. Ce type d'actions peut être développé dans le cadre d'un Centre national de formation des inspecteurs du travail (ex. **Mali**)⁵⁹⁶ ou bien d'une Ecole nationale de l'Administration et de la Magistrature (ex. **République centrafricaine**)⁵⁹⁷ ou encore de la Direction de la formation permanente de l'Ecole nationale d'administration (ex. **Sénégal**)⁵⁹⁸. Des formations complémentaires peuvent ainsi parfois se dérouler à la condition, souvent rappelée, que les ressources financières nécessaires soient disponibles⁵⁹⁹.

En réalité de nombreux pays semblent tabler, au moins en ce qui concerne la formation complémentaire, sur la coopération internationale. Outre les éventuelles sessions

588 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Mali, la République centrafricaine et le Rwanda.

589 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali, la République centrafricaine et le Rwanda.

590 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali, le Sénégal et le Tchad.

591 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

592 Idem.

593 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

594 Idem.

595 Idem.

596 Idem.

597 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

598 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

599 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal.

du Centre international de formation de l'OIT de Turin⁶⁰⁰, les inspecteurs et/ou contrôleurs du travail des pays étudiés, peuvent avoir accès à des formations assurées par le Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT) à Yaoundé⁶⁰¹. Celui-ci a effectivement pour objectif «d'assurer la formation, la spécialisation, le perfectionnement et le recyclage des cadres des administrations du travail»⁶⁰². Pour certains pays, le CRADAT constitue l'un des lieux (ex. **Gabon**)⁶⁰³ si ce n'est le lieu normal de formation complémentaire de leurs inspecteurs ou contrôleurs du travail, tout en déplorant la lente et insuffisante reprise de ses activités (ex. **Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal**)⁶⁰⁴. L'organisation de diverses formations concernant les contrôleurs, inspecteurs et cadres de l'administration du travail ont été effectivement suspendues pendant plusieurs années, faute de financement. Quelques formations concernant des contrôleurs et inspecteurs du travail ont repris depuis 2006⁶⁰⁵.

Sans remettre en cause la nécessité de solides connaissances en matière de normes du travail, de relations professionnelles et de questions d'emploi – et donc par conséquent d'une formation «généraliste» –, dans l'ensemble des pays africains étudiés, on souligne la nécessité de voir proposer, en cours de carrière, des remises à niveau ou sessions d'approfondissement; celles-ci devraient être ciblées sur un aspect particulier du droit ou des relations de travail ou encore sur une des fonctions plus particulièrement assurée en cours de carrière professionnelle. Dans certains cas (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire**)⁶⁰⁶, on tient avant toute chose à rappeler l'importance du caractère «généraliste» du système d'administration du travail, sans nier pour autant l'intérêt, dans un tel cadre, de certaines formes de spécialisation des inspecteurs ou contrôleurs du travail. Pareil souhait est justifié le plus souvent par les évolutions du marché et des conditions du travail et leurs incidences en termes de santé et de sécurité au travail ou encore de protection sociale (ex. **Gabon, Mali, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Tchad**)⁶⁰⁷. Il arrive plus rarement que soit mentionné la nécessité d'acquisition de compétences au regard de branches professionnelles particulières, telles que le bâtiment et les travaux publics ou la mécanique générale (ex. **Sénégal**)⁶⁰⁸.

Au titre des priorités de perfectionnement par voie de formation complémentaire, on cite assez souvent les questions de santé et de sécurité au travail (ex. **Mali**)⁶⁰⁹ mais aussi parfois celles de l'emploi, de négociation collective ou encore de réalisation des statistiques du travail (ex. **Gabon**)⁶¹⁰. Le déficit manifeste de formation complémentaire des membres de l'administration du travail des différents pays étudiés conduit à exprimer, de façon générale, le souhait de divers séminaires, conférences ou stages au plan sous-régional, régional ou international, permettant notamment des échanges sur les pratiques

600 Il s'agit notamment de formations organisées par le Département hygiène et sécurité du Centre de Turin spécifiquement à destination de membres d'inspections du travail. Ces derniers peuvent par ailleurs accéder à des formations sur «médiation et conciliation» ainsi qu'à diverses activités non spécifiquement destinées aux inspections du travail relatives, par exemple aux normes internationales du travail, à l'égalité dans l'emploi et la profession, aux travailleurs migrants (Source: Centre international de formation de l'OIT).

601 Les pays Membres du CRADAT sont: le Bénin, le Burkina-Faso, le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, la Guinée Conakry, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

602 Article 2 de la convention du CRADAT.

603 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

604 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal. Il est intéressant de savoir que sur les 18 Etats Membres du CRADAT, seuls le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la République centrafricaine et le Tchad, sont à jour de leur contribution pour l'exercice 2007. Le BIT supporte par ailleurs une partie du financement du CRADAT (Source: CRADAT).

605 www.ilo.org/cradat

606 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et la Côte d'Ivoire.

607 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

608 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

609 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

610 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

professionnelles développées au sein des diverses administrations du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Sénégal**)⁶¹¹.

5.2. La coordination

Pour la plupart des pays étudiés, on doit constater une quasi inexistence de moyens d'échange d'informations et de coordination de l'action (5.2.1.), à laquelle vient s'ajouter une absence de coordination dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques nationales du travail et de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle (5.2.2.). On relève une relative autonomie des services spécifiques d'inspection du travail vis-à-vis du reste des services de l'administration du travail (5.2.3.). Les services centraux et extérieurs d'inspection du travail n'en demeurent pas moins placés systématiquement sous le contrôle d'une «autorité» ou d'un «organe» central (5.2.4.). Enfin, des formes ou lieux d'échanges entre les services participant au système d'administration du travail et les partenaires sociaux existent (5.2.5.).

5.2.1. Des moyens d'informations et de coordination de l'action quasi inexistants

Les moyens existants au sein du système d'administration du travail de chacun des pays étudiés qui permettent d'assurer l'échange d'informations et la coordination de l'action entre les différents services ou les différents agents, y compris entre différents inspecteurs et/ou contrôleurs du travail sont au niveau embryonnaire (au **Mali**, au **Gabon**, en **République centrafricaine**, au **Rwanda** et au **Sénégal**)⁶¹² voire inexistants (ex. **Burundi** et **Côte d'Ivoire**)⁶¹³, à l'exception manifestement du **Tchad**⁶¹⁴. Certes, il peut arriver que des institutions aient été mises en place afin précisément de faciliter les échanges d'informations et la coordination de l'action (ex. **Mali**); mais elles semblent à ce jour ne pas fonctionner⁶¹⁵. De façon générale, on ne mentionne comme outil d'information et de coordination que les notes internes entre services⁶¹⁶, les échanges de courriers (postaux ou parfois électroniques) entre administration et agents⁶¹⁷ et l'usage du téléphone à titre exclusif (ex. **République centrafricaine**)⁶¹⁸ ou non⁶¹⁹. Parfois, le minimum de communications existant apparaît essentiellement de type vertical, les rapports des agents pouvant répondre aux directives envoyés par la hiérarchie administrative au niveau décentralisé et constituer, de fait, les seuls vecteurs de coordination de l'action des divers services et agents de l'administration du travail (ex. **Rwanda**)⁶²⁰.

A l'opposé mais de façon très exceptionnelle, il peut exister un service de coordination des différents services de l'administration du travail assurant la synchronisation de l'action entre les services et les agents ainsi que l'échange, la diffusion et la centralisation d'informations provenant des inspections interrégionales du travail (ex. **Tchad**)⁶²¹. A titre indicatif, une synthèse des informations recueillies par le service de coordination, transmise à la Haute Autorité de l'administration du travail, permettrait de

611 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

612 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Mali, le Gabon, la République centrafricaine, le Rwanda et le Sénégal.

613 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Burundi et la Côte d'Ivoire.

614 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

615 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Mali.

616 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant notamment le Gabon.

617 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et le Sénégal.

618 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

619 De façon générale, au sein des administrations du travail des pays étudiés, l'usage du téléphone est indiqué comme fortement restreint en raison du l'insuffisance des crédits ou du coût des communications téléphoniques.

620 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

621 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

faire connaître les lacunes législatives et/ou les abus éventuellement constatés par les agents régionaux de l'inspection du travail⁶²².

5.2.2. Une absence de coordination des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Dans l'ensemble des administrations du travail des pays d'Afrique étudiés, il n'existe pas aujourd'hui véritablement de coordination de l'action de préparation et de mise en œuvre des politiques nationales du travail et de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. Pareille absence de coordination doit être constatée également en matière de contrôle, d'évaluation et de réexamen des politiques nationales. Une telle politique n'est d'ailleurs pas systématiquement élaborée (ex. **Sénégal**)⁶²³; lorsque c'est le cas, les difficultés de coordination peuvent provenir du fait que sa mise en œuvre relève de départements ministériels distincts (ex. **Gabon**)⁶²⁴ ou bien encore d'une mise en œuvre intermittente résultant d'un contexte sociopolitique particulier (ex. **République centrafricaine**)⁶²⁵.

5.2.3. Des services spécifiques d'inspection du travail relativement autonomes

S'il est indéniable que des inspecteurs et/ou contrôleurs du travail de différents pays étudiés contribuent largement aux diverses fonctions du système national d'administration du travail, les services spécifiques d'inspection du travail, en charge de la fonction de contrôle, semblent connaître de façon relativement diversifiée tantôt une parfaite autonomie au sein de l'administration du travail, tantôt être articulés avec d'autres services, comme ceux de l'emploi, de la formation professionnelle, des recherches statistiques, ... Le fonctionnement autonome, sans véritable rapport avec d'autres services ou départements participant au système d'administration du travail paraît marquer plus particulièrement certains pays (ex. **Burundi, Rwanda, Sénégal, Tchad**)⁶²⁶. Cette situation s'explique souvent par le fait que les divers services relèvent de départements ministériels distincts (ex. **Burundi, Sénégal, Tchad**)⁶²⁷. A défaut d'articulation et de coopération interministérielle, il arrive alors que soient développées des coopérations «horizontales» entre services d'administration du travail (ex. **Sénégal**)⁶²⁸. Ailleurs, la relative autonomie du service d'inspection du travail proprement dite, n'empêche pas que ses agents participent aux instances du système d'administration du travail en charge de l'élaboration, de la discussion et de l'examen des questions notamment de travail et d'emploi (ex. **Tchad**)⁶²⁹.

De façon commune à l'ensemble des pays étudiés, il semble qu'on doive distinguer entre l'affirmation d'une autonomie de principe du service de contrôle de l'application du droit et une l'observation critique d'un manque d'échanges, de communications et de coordination entre services qui, de fait, se «débrouilleraient» de façon autonome. Dans une première acceptation, l'autonomie du service d'inspection des entreprises exprime une réalité ou une revendication d'indépendance, au sens notamment de la convention n° 81, singulièrement vis-à-vis de toute «intervention ou influence extérieure indue». Dans la seconde compréhension, le constat d'autonomie des services d'inspection renvoie aux

622 Idem.

623 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

624 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

625 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

626 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Rwanda, le Sénégal et le Tchad.

627 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Sénégal et le Tchad.

628 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

629 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad

difficultés de coordination, au déficit d'organisation, plus généralement à l'insuffisance de moyens qui conduit à «faire ce que l'on peut avec ce que l'on a». C'est ainsi qu'en pratique, bien que l'autonomie des services spécifiques d'inspection soit indiquée comme la norme et correspondent parfois à la gestion d'une ligne budgétaire spécifique (ex. **Gabon**)⁶³⁰, souvent les services d'inspection du travail sont articulés avec ceux de l'emploi, de la formation professionnelle ou encore de la recherche statistique (ex. **Gabon, Mali, République centrafricaine**)⁶³¹. Pareille articulation de l'inspection du travail avec d'autres services d'administration du travail peut se manifester ponctuellement à propos, par exemple, d'un problème d'emploi (ex. **Gabon**)⁶³² ou de la gestion d'un différend individuel ou collectif (ex. **République centrafricaine**)⁶³³ ou bien encore dans le cadre de pratiques de visite commune d'entreprises entre services d'inspection du travail, de la sécurité sociale, de la formation professionnelle ou encore des statistiques de travail (ex. **République centrafricaine**)⁶³⁴.

5.2.4. Des services d'inspection du travail sous le contrôle d'une «autorité centrale»

Les services centraux et extérieurs d'inspection du travail – à l'exception du **Rwanda**⁶³⁵ – sont tous placés sous la surveillance et le contrôle d'une «autorité centrale». La nature de cette dernière varie d'un pays à l'autre; de ce point de vue, elle pourrait prêter à discussion sur le fait, notamment, de savoir s'il y a là l'organe prévu par les instruments internationaux⁶³⁶. Quoiqu'il en soit, pour certains pays, il s'agit du «ministère en charge du travail» ou de son «secrétariat général» (ex. **Sénégal**)⁶³⁷, pour d'autres d'une Direction générale ou nationale du travail (ex. **Côte d'Ivoire, Mali, Tchad**)⁶³⁸ ou encore d'une Direction générale du travail, de l'emploi et de la prévoyance sociale (ex. **République centrafricaine**)⁶³⁹, voire d'une inspection générale (ex. **Burundi, Gabon**)⁶⁴⁰. Certains pays précisent que les services extérieurs d'inspection du travail relèvent, au même titre que les services centraux, de l'autorité centrale tandis que d'autres indiquent qu'ils sont placés sous la direction d'un organe local. Il peut alors s'agir de l'inspection générale. Ce contrôle opéré par une autorité centrale est expressément qualifié de contrôle direct (ex. **Burundi, Côte d'Ivoire, Gabon, République centrafricaine, Sénégal**)⁶⁴¹.

Par ailleurs, il arrive qu'au-delà du contrôle et de la surveillance de l'autorité centrale sur l'action des services centraux et extérieurs d'inspection du travail, d'autres autorités nationales voire locales puissent exercer un contrôle sur les services ou les agents de l'inspection du travail. Toutefois, au regard des instruments internationaux ratifiés par chacun des pays, logiquement l'intervention d'autres autorités administratives, telles notamment que celle du ministre ou du Préfet (ex. **République centrafricaine**)⁶⁴² ou des

630 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

631 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon, le Mali et le République centrafricaine.

632 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon

633 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

634 Idem.

635 En l'absence d'autorité centrale assurant le contrôle des services centraux et extérieurs de l'inspection du travail, c'est l'autorité décentralisée au niveau du district, à savoir les maires de districts qui exercent ce contrôle au Rwanda. Source: réponse à questionnaire d'enquête concernant le Rwanda.

636 L'article 9 de la convention n° 150 précise en effet qu'«en vue d'assurer une coordination appropriée des tâches et des responsabilités du système d'administration du travail, (...), le ministère du Travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés». Par ailleurs, l'article 4 de la convention n° 81 prévoit que «l'inspection du travail sera placée sous la surveillance et le contrôle d'une autorité centrale», dénommée «organe central» à l'article 7 de la convention n° 129.

637 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon et le Sénégal.

638 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Mali et le Tchad.

639 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

640 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi et le Gabon.

641 Sources: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la République centrafricaine et le Sénégal.

642 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

directions régionales en charge du travail (ex. **Tchad**)⁶⁴³ ne puissent se développer que sur des domaines non couverts par la convention n° 81, ratifiée par tous les pays étudiés, ou par ceux visés par la convention n° 150, ratifiée par trois pays (ex. **Bénin, Gabon, République centrafricaine**).

Par delà la diversité des inspections du travail et au regard de la multiplicité des périmètres géographiques des services extérieurs, en règle générale, il n'existe pas de réelle coopération entre eux. Une telle coopération entre services d'inspection du travail serait embryonnaire dans certains pays (ex. **Sénégal**)⁶⁴⁴ ou résulterait ailleurs de l'organisation de séminaires et d'ateliers (ex. **République centrafricaine**)⁶⁴⁵.

5.2.5. L'existence de formes et lieux d'échanges entre administration du travail et partenaires sociaux

De façon institutionnalisée ou informelle, continue ou intermittente, il existe effectivement dans une majorité des pays étudiés des formes et lieux d'échanges d'informations et de collaborations entre les services participant au système d'administration du travail et les partenaires sociaux. Les cadres institutionnels de réflexion, d'élaboration des normes ou de dialogue social sont, de fait, autant de lieux propices à une telle coopération (ex. **Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal, Rwanda, Tchad**)⁶⁴⁶.

Dans certains cas, on relève l'existence et le rôle de structures liées au suivi des normes internationales du travail mis en place nationalement tel un Comité tripartite pour les questions de l'OIT (ex. **Côte d'Ivoire**)⁶⁴⁷ ou bien la présence de divers services du Bureau international du Travail⁶⁴⁸ (ex. **Sénégal**)⁶⁴⁹ qui constituent de fait des lieux d'échanges d'informations et de coopération entre administration du travail et partenaires sociaux au plan régional ou sous-régional mais aussi au plan national. De façon plus traditionnelle, diverses institutions ou organismes nationaux constituent des lieux de rencontres et d'échanges entre administration du travail et partenaires sociaux, ainsi de la structure en charge de l'examen et de l'élaboration des normes nationales du travail, d'une Commission consultative du travail ou d'une Commission nationale sur les questions d'hygiène et de sécurité (ex. **Côte d'Ivoire**)⁶⁵⁰. Les instances nationales dédiées au dialogue social, lorsqu'elles existent, sont également des lieux privilégiés d'échanges qu'il s'agisse de «commissions mixtes» ou de «commissions de négociation» (ex. **Gabon**)⁶⁵¹ ou bien encore de d'un Comité national du dialogue social (ex. **Sénégal**)⁶⁵². Enfin, divers séminaires et journées d'étude, réunissant informellement des représentants des partenaires sociaux et de l'administration du travail, apportent indéniablement leur contribution à l'établissement de relations, au partage d'informations ainsi qu'à des projets de coopération (ex. **Gabon, République centrafricaine**)⁶⁵³.

Enfin, au niveau local ou de l'entreprise, il existe également dans certains des pays étudiés (ex. **Burundi, Gabon, Mali, République centrafricaine, Sénégal**)⁶⁵⁴, des contacts effectifs voire des actions concertées entre les services du système d'administration du

643 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Tchad.

644 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

645 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la République centrafricaine.

646 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Sénégal, le Rwanda et le Tchad.

647 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

648 A titre indicatif, on peut ici faire référence aux Services suivants: ACT/EMP, ATRAV, BIT/IPEC, BIT/STEP et PAMODEC.

649 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

650 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant la Côte d'Ivoire.

651 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

652 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Sénégal.

653 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Gabon et la République centrafricaine.

654 Source: réponses aux questionnaires d'enquête concernant le Burundi, le Gabon, le Mali, la République centrafricaine et le Sénégal.

travail et les partenaires sociaux (syndicats, employeurs et représentants du personnel). De telles collaborations initiées par les acteurs sociaux comme par des membres de l'administration peuvent déboucher notamment sur des actions de sensibilisation ou de formation (ex. **Gabon**)⁶⁵⁵, portant sur des domaines aussi variés que le dialogue social, les relations professionnelles, la santé et la sécurité au travail ou encore la pandémie du VIH/SIDA.

6. CONCLUSION

L'analyse des législations et réglementations nationales, corroborée par les informations recueillies auprès des services, dessine une administration du travail gardant au cœur de son activité le contrôle de l'application de la loi sans pour autant s'y réduire. Les pays d'Afrique francophone subsaharienne étudiés mettent en œuvre, au travers d'une diversité de missions, une conception large du système d'administration du travail. Les fonctions assurées le sont principalement par des agents du ministère en charge du travail; ces derniers sont le plus souvent des inspecteurs du travail, même si tous ne bénéficient pas d'un tel statut.

En pratique, on constate un cumul, par des inspecteurs ou contrôleurs du travail, des fonctions purement de contrôle avec d'autres attributions. En dehors de celles d'avis technique et de conseil liées à l'application de la loi, il peut s'agir de contributions à l'élaboration et l'évaluation des normes du travail, de la réalisation de statistiques et, surtout, du règlement amiable parfois des litiges individuels et systématiquement de celui des conflits collectifs. Même si l'on note l'existence de cas de détachements d'inspecteurs du travail, sur des fonctions autres que de contrôle, la règle générale veut que les différentes missions soient assumées dans une approche globale des relations individuelles et collectives du travail.

De ce point de vue, l'analyse du contenu des dispositifs juridiques nationaux ainsi que l'interrogation des pratiques professionnelles rejoignent les prévisions d'instruments internationaux tels que la convention n° 150 et la recommandation n° 158. On rappellera qu'il est prévu que les fonctions du système national s'exercent dans quatre domaines: les normes du travail et plus précisément celles de protection du travail, les relations professionnelles, l'emploi mais aussi la mise en valeur des ressources humaines et, enfin, la recherche et l'établissement de statistiques en matière de travail. En ce qui concerne les normes de protection du travail, on soulignera combien dans l'ensemble des pays étudiés, les inspecteurs du travail paraissent, *de facto*, articuler approches préventives et répressives. En cela, on semble se référer à une conception du contrôle qui ne vise pas à chercher l'infraction pour pouvoir sanctionner mais à poursuivre le respect ou la mise en conformité avec la norme par divers moyens. De fait, certaines questions se prêteront plus à une approche préventive, ainsi de l'amélioration des relations sociales ou de la sensibilisation au risque VIH/SIDA, d'autres appelleront un traitement préventif ou répressif en fonction de la gravité de l'infraction, de la nouveauté ou de la répétition du comportement répréhensible.

En matière de relations professionnelles, tout en actant les limites juridiques de l'action possible des inspecteurs du travail concernant la protection de la liberté d'organisation et l'exercice du droit syndical, l'étude conduit à signaler l'importance de leur soutien à la négociation collective et au dialogue social quand ce n'est pas à la pacification sociale. Dans le domaine de l'emploi et de la mise en valeur des ressources humaines, on doit convenir de la part variable mais, le plus souvent, faible de la contribution des inspecteurs du travail à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de

655 Source: réponse au questionnaire d'enquête concernant le Gabon.

la politique nationale de l'emploi. Par ailleurs, s'ils n'exercent véritablement aucune activité en matière d'orientation et de formation professionnelles, en fonction des pays ils gardent des fonctions spécifiques de contrôle de l'emploi. Enfin, s'il est indéniable que des inspecteurs du travail participent à l'élaboration d'études, de recherches et de statistiques, cette activité apparaît limitée dès lors qu'elle rencontre, en pratique, de grandes difficultés tenant aux moyens matériels et financiers ainsi qu'aux compétences disponibles.

Qu'en est-il, *de jure et de facto*, de l'extension des fonctions de l'administration du travail en matière de conditions de travail et de vie professionnelle à des travailleurs non salariés de l'agriculture, aux travailleurs indépendants du secteur non structuré, aux coopérateurs et travailleurs d'entreprises autogérées, aux personnes travaillant dans un cadre coutumier ou communautaire, comme l'envisage l'article 7 de la convention n° 150? L'analyse des droits positifs des pays étudiés oblige à conclure à l'absence d'élargissement des compétences de l'administration du travail à ces catégories de travailleurs, sauf très rares fondements juridiques concernant, par exemple, le travail familial dans l'agriculture. S'il arrive que des dispositions nationales envisagent la possibilité d'intervention des services d'inspection du travail auprès de coopérateurs, de travailleurs d'entreprises autogérées ou encore dans le cadre coutumier ou communautaire, c'est à la condition expresse de la preuve d'une relation de travail subordonnée et rémunérée. Quant aux «travailleurs indépendants occupés dans le secteur non structuré», aucune législation nationale n'envisage la moindre intervention les concernant à ce jour. Cependant, la situation des travailleurs dans ce qu'il est aujourd'hui convenu de dénommer le «secteur informel» interroge frontalement les fonctions de l'administration du travail. Bien que des écarts existent entre pays étudiés, une part significative ou une écrasante majorité de la population active occupée se trouve dans le «secteur informel». Des interventions de la part de l'administration du travail y sont, en pratique, signalées; elles visent notamment la prévention et la protection de la santé et de la sécurité, l'incitation à des conditions de travail décentes; de façon plus étonnante, il peut s'agir de contribuer au règlement de conflits individuels voire collectifs ou encore à la négociation des rémunérations. Encore une fois, au regard de la part prise par le secteur informel dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne, on ne peut éviter d'envisager pour demain une intervention de l'administration du travail au bénéfice de tout travailleur, quel que soit son statut ou son «non statut». Seraient alors posées des questions d'une part de fondement juridique, d'autre part de méthodologie d'intervention. On soulignera tout d'abord que certaines dispositions nationales prévoient déjà expressément un contrôle des conditions d'emploi et de travail de quelques catégories de travailleurs non salariés (ex. tâcherons). Par ailleurs, rien n'interdirait d'envisager, sur le plan normatif, une action de l'administration du travail visant à protéger les droits sociaux fondamentaux de travailleurs, quel que soit leur statut. Enfin, l'interrogation méthodologique conduit à renforcer la pertinence d'une intervention de l'administration du travail dès lors que, dans les pays concernés, elle met déjà en œuvre une approche laissant place à la pédagogie; il y a là un savoir-faire essentiel si l'on souhaite faire évoluer, réellement mais pragmatiquement, le secteur informel en tenant compte de sa diversité.

Pour mener à bien une telle ambition, encore faudrait-il en avoir les moyens! La question des moyens matériels et humains est, on le sait, aussi récurrente que déterminante pour tous les systèmes d'administration du travail de par le monde. Elle revêt toutefois une acuité singulière dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne. L'insuffisance de la dotation en ressources financières et en effectifs peut ici aller jusqu'à l'absence de moyens courants de fonctionnement. On peut alors craindre que les missions principales du système d'administration du travail ne soient qu'imparfaitement assurées. Mais l'absence de moyens peut y compris participer à l'anesthésie de certains services d'administration du travail ou encore à la sédentarisation de certains inspecteurs du travail, conduits de fait à n'assurer que certaines tâches. La question des moyens est aussi celle du niveau de compétences des membres de l'administration du travail. Si leur formation initiale ne semble pas poser de problèmes, dans la plupart des pays étudiés, on se doit de souligner

l'urgence d'une réflexion et de l'apport de solutions en matière de formation complémentaire. Enfin, si l'efficacité d'une administration du travail tient, en grande partie, aux moyens matériels et humains dont elle dispose, elle suppose également des moyens de coordination de ses services. Sur ce point, on doit constater une quasi-inexistence de moyens d'échange d'informations et de coordination de l'action. En revanche, le constat d'un tel déficit interne aux systèmes d'administration du travail, ne doit pas faire oublier l'existence dans la plupart des pays étudiés, de formes et de lieux d'échanges entre les services participant au système d'administration du travail et les partenaires sociaux.

Le contexte international de libéralisation économique favorise indéniablement le développement du secteur informel, singulièrement en Afrique francophone subsaharienne. Ce phénomène incontournable doit être appréhendé dans sa diversité. Les systèmes d'administration du travail se doivent d'envisager, de ce point de vue, une extension de leurs fonctions. Celle-ci est encouragée par la convention n° 150, adoptée en 1978. A l'approche de son trentenaire, cet instrument international doit être paradoxalement découvert ou redécouvert. Il propose en effet un modèle de système d'administration du travail accordant, de fait, un rôle déterminant aux inspecteurs du travail tel qu'on peut le voir mis en œuvre dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne. On ne saurait toutefois oublier que la convention n° 150 affirme elle-même clairement l'importance des moyens financiers et humains afin que fonctionne effectivement un tel modèle d'administration du travail.

Sans pouvoir attendre quoique ce soit, sur ce point, d'un processus régional d'harmonisation de type OHADA, les gouvernements et partenaires sociaux nationaux doivent prendre conscience de leur incontournable responsabilité dans le fonctionnement des systèmes d'administration du travail. La libéralisation et la mondialisation de l'économie ne peuvent être synonymes d'abstention de l'Etat dans la régulation économique et sociale. L'évolution du champ et des modes d'intervention de l'administration du travail doit bénéficier d'une approche interétatique et d'une coopération régionale et internationale renforcée.

ANNEXES

Annexe 1: Taux d'activité de la population active (par tranches d'âge et en pourcentage)

Pays	Taux d'activité des 15-64 ans (en %)	Taux d'activité des 10-15 ans (en %)
Bénin	79,00	26,50
Burundi	86,90	48,50
Côte d'Ivoire	66,80	18,70
Gabon	75,80	14,10
Mali	81,70	51,10
République centrafricaine	77,10	28,60
Rwanda	89,90	41,40
Sénégal	75,10	27,30
Tchad	79,70	36,60

Source: Rapport sur le travail dans le monde en 2000, «Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation», BIT, Genève, pp. 283-297.

Annexe 2: Population globale et ses caractéristiques

Pays	Population globale	Caractéristiques de la population			
		% de femmes	% de jeunes	% en milieu urbain	autres particularités
Bénin	7 000 000	51	50	41	
Burundi	8 000 000		54 (- de 24 ans)		la population vit de l'agriculture rurale
Côte d'Ivoire (en 1998)	15 366 672	49	43 (- de 15 ans)		densité de la population de 47,8 hab./Km2
Gabon (en 1993)	1 014 976	51			
Mali (en 2006)	12 300 000	51,2	52,3 (- de 15 ans)	29,8	42,7% (entre 15 et 59 ans)
RCA (prévisions 2007)	4 216 664		plus de 50		
Rwanda (2002)	8 128 553	52,3		16,90	
Sénégal	11 077 484		58 (- de 20 ans)	41	(exode rural et concentration (25% de la pop.) dans la capitale et ses banlieues)
Tchad	8 080 000	51,5	48,1	21,4	pop. relativement jeune pop. active essentiellement agricole

Sources: réponses apportées dans les questionnaires notamment.

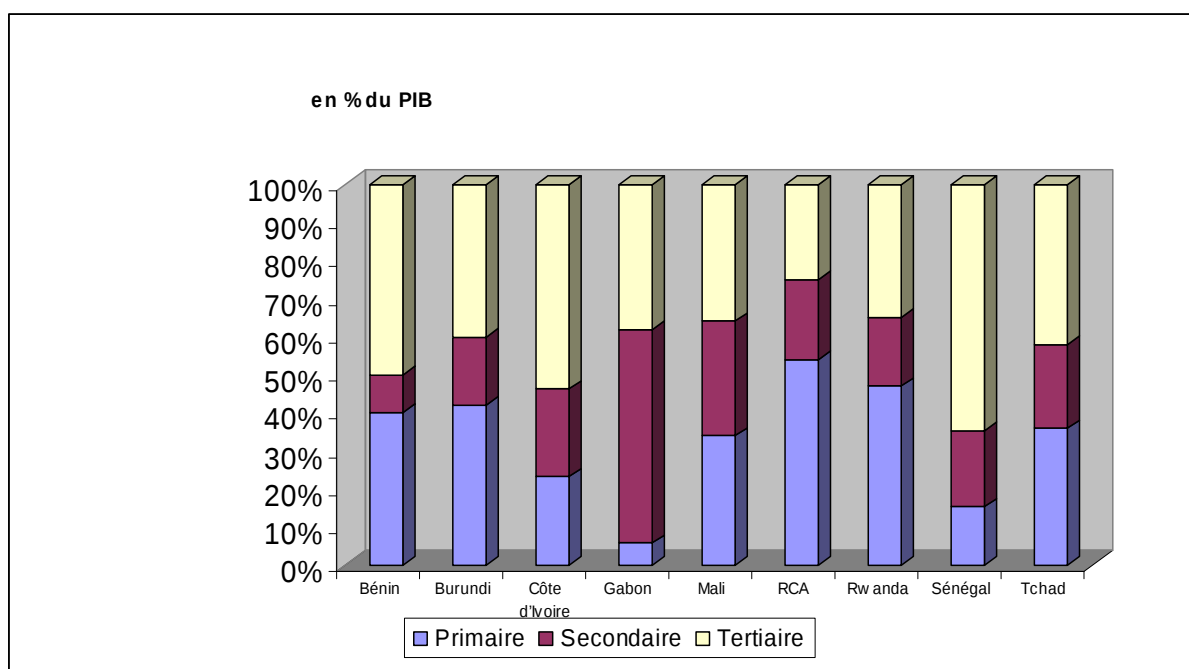
Annexe 3: Etat des ratifications de la convention n° 150 et des conventions liées

Pays concernés par l'étude	Normes internationales en matière d'administration du travail ratifiées						
	Convention n° 150 de l'OIT sur l'administration du travail, 1978	Convention n° 81 de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947	Protocole de 1995 relatif à la convention n° 81	Convention n° 129 de l'OIT sur l'inspection du travail (agriculture), 1969	Convention n° 88 sur le service de l'emploi, 1948	Convention n° 122 sur la politique de l'emploi, 1964	Convention n° 142 sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975
Bénin	11 juin 2001	11 juin 2001	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée
Burundi	non ratifiée	30 juillet 1971	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée
Côte d'Ivoire	non ratifiée	5 juin 1987	non ratifiée	5 juin 1987	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée
Gabon	11 octobre 1979	17 juillet 1972	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée
Mali	non ratifiée	2 mars 1964	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée
RCA	5 juin 2006	9 juin 1964	non ratifiée	non ratifiée	9 juin 1964	5 juin 2006	5 juin 2006
Rwanda	non ratifiée	2 décembre 1980	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée
Sénégal	non ratifiée	22 octobre 1962	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	25 avril 1966	non ratifiée
Tchad	non ratifiée	30 novembre 1965	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée	non ratifiée

Pays concernés par l'étude	Normes internationales en matière d'administration du travail ratifiées (suite)			
	Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948	Convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976	Convention n° 154 sur la négociation collective, 1981
Bénin	12 décembre 1960	16 mai 1968	11 juin 2001	non ratifiée
Burundi	23 juin 1993	10 octobre 1997	10 octobre 1997	non ratifiée
Côte d'Ivoire	21 juin 1960	5 mai 1961	5 juin 1987	non ratifiée
Gabon	14 octobre 1960	29 mai 1961	6 décembre 1988	6 décembre 1988
Mali	22 septembre 1960	2 mars 1964	non ratifiée	non ratifiée
RCA	27 octobre 1960	9 juin 1964	5 juin 2006	non ratifiée
Rwanda	8 novembre 1988	8 novembre 1988	non ratifiée	non ratifiée
Sénégal	4 novembre 1960	28 juillet 1961	19 novembre 2004	non ratifiée
Tchad	10 novembre 1960	8 juin 1961	7 janvier 1998	non ratifiée

Annexe 4: Grands secteurs économiques des pays étudiés (en pourcentage de leur PIB)

Pays	Secteur économique (en % du PIB)		
	Primaire	Secondaire	Tertiaire
Bénin	40% Occupe 2/3 des actifs	10%	50% Occupe moins d'1/3 des actifs (30%)
Burundi	42%	18%	40%
Côte d'Ivoire	23,3%	22,9%	53,8%
Gabon	5,9%	55,9%	38,2%
Mali	34%	30%	36%
RCA	54%	21%	25%
Rwanda	47% 80% des recettes en devises...	18%	35%
Sénégal	15,4%	19,9%	64,7%
Tchad	36%	22%	42%



Annexe 5: Compétences complémentaires de contrôle

Pays	Compétences complémentaires de contrôle expressément reconnues par les législations nationales à l'inspection du travail				
	Suspension, motifs et modes de rupture	Cautionnement	Tâcheronnat	Organisation et formation professionnelle	Emplois temporaires et précaires (CDD...)
Bénin	art. 35, 46 et s. du CT du Bénin	art. 72 du CT du Bénin	art. 75 du CT du Bénin		
Burundi		art. 103 du CT du Burundi		art. 156 du CT du Burundi	
Côte d'Ivoire	art. 15-11, 16-7 et s. du CT de la Côte d'Ivoire				
Gabon	art. 57 du CT du Gabon	art. 137 du CT du Gabon	art. 115 du CT du Gabon		
Mali	art. L.35, L.40 et L. 47 et s. du CT du Mali		art. L.91 du CT du Mali	art. L.12 du CT du Mali	art. L.21 du CT du Mali et art. D. 313-9 du décret du 16 juin 1996
République centrafricaine					
Rwanda	art. 19 du CT du Rwanda				
Sénégal	art. L. 60-62, L. 65 et L. 70 du CT du Sénégal	art. L. 102 du CT du Sénégal	art. L. 77 du CT du Sénégal		art. L. 44 du CT du Sénégal
Tchad			art. 79 et s. du CT du Tchad		

Pays	Compétences complémentaires de contrôle expressément reconnues par les législations nationales à l'inspection du travail (suite)				
	Mise en place et protection des représentants du personnel	Négociation collective	Gestion des différends individuels et collectifs de travail	Emplois nécessitant mobilité professionnelle	Hygiène, santé et sécurité au travail
Bénin	art. 97 à 120 du Code du travail du Bénin				
Burundi	art. 256 et s. du Code du travail du Burundi				
Côte d'Ivoire	art. 61-4, 61-7 et s. du Code du travail de la Côte d'Ivoire	mentionné dans la réponse au questionnaire d'étude mais non traité par le Code du travail	art. 81-1 et s. du Code du travail de la Côte d'Ivoire et Décret du 7 mars 1996 relatif à la procédure de conciliation concernant le différend collectif du travail		
Gabon	art. 295 du Code du travail du Gabon				
Mali	art. L.268 et L. 277 et s. du Code du travail du Mali		Art. L. 190 et s. du Code du travail du Mali et article A. 190 de l'arrêté du 7 novembre 1996	art. L.26 du Code du travail du Mali	L. 173 du Code du travail du Mali
République centrafricaine					mentionné dans la réponse au questionnaire d'étude mais non traité par le Code du travail
Rwanda	art. 175 et s. du Code du travail du Rwanda	mentionné dans la réponse au questionnaire d'étude mais non traité par le Code du travail	mentionné		
Sénégal	art. L. 211 et 214-217 du Code du travail du Sénégal				
Tchad	art. 394 et s. du Code du travail du Tchad				

Annexe 6: Tableau récapitulatif de la compétence de l'inspection du travail en matière de pires formes du travail des enfants

Pays	Ratification de la convention n° 182	Dispositions internes codifiées attributives de compétence à l'inspection du travail	Dispositions internes non codifiées attributives de compétence à l'inspection du travail
Bénin	06/11/2001	Aucune dans le Code du travail de 1998	Aucune dans la loi n° 2006-04 du 30 janvier 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin.
Burundi	11/06/2002	Aucune dans le Code du travail de 1993	
Côte d'Ivoire	7/02/2003	Aucune dans le Code du travail de 1995	Aucune dans l'arrêté n° 2250 du 15 mars 2005 portant détermination de la liste des travaux dangereux interdits aux enfants de moins 18 ans.
Gabon	28/03/2001	Aucune dans le Code du travail de 1994	Aucune dans la loi n° 09/2004 du 21 septembre 2004 relative à la prévention et à la lutte contre le trafic des enfants. Décret n° 000024/PR/MTE du 6 janvier 2005 fixant les conditions des contrôles, enquêtes et perquisitions relatives à la prévention et à la lutte contre le trafic des enfants en République gabonaise.
Mali	14/07/2000	Aucune dans le Code du travail de 1992	
RCA	28/06/2000	Code du travail indisponible !	
Rwanda	23/05/2000	Aucune dans le Code du travail de 2001	
Sénégal	01/06/2000	Aucune dans le Code du travail de 1997	Compétence attribuée à l'Inspection du travail dans : Arrêté n° 3749/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant et interdisant les pires formes du travail des enfants. Arrêté n° 3750/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant la nature des travaux dangereux interdits aux enfants 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.
Tchad	06/11/2000	Aucune dans Code du travail de 1996 ni dans la convention collective de 2004	

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, rapports et études

- Auvergnon Ph. (dir.): L'effectivité du droit du travail: à quelles conditions?, Actes du séminaire international de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (Bordeaux, Comptrasec, 2006), p. 371.
- Auvergnon Ph. (dir.): Modèles et transferts normatifs en droits du travail de pays africains, Dossier thématique du Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Pessac, 2005, pp. 117-226.
- Béraud J.-M.: Etude préalable à l'adoption d'un Acte uniforme en droit du travail dans le cadre de l'OHADA (Genève, BIT, Document n° 2, IFP/Dialogue, 2003), p. 102.
- BIT: Bulletin des statistiques du travail (Genève, Bureau international du Travail, 2007-1), p. 230.
- BIT: Conférence internationale du Travail, 95^e session, Inspection du travail, (Genève, Bureau international du Travail, 2006), p. 171.
- BIT, Rapport sur le travail dans le monde 2000, «Sécurité du revenu et protection sociale dans un monde en mutation», (Genève, Bureau international du Travail, 2000), p. 337.
- BIT: Les problèmes du travail en Afrique, (Genève, Bureau international du Travail, 1959), p. 791.
- Gonidec P.F. en collaboration avec Kirsch M.: Droit du travail des Territoires d'Outre-mer (Paris, LGDJ, 1958), p. 736.
- Issa-Sayegh J. et Ndiaye B. (dir.), Encyclopédie juridique de l'Afrique, Vol. 8, Droit des relations professionnelles, (N.E.A., Abidjan/Dakar/Lomé, 1982), p. 32.
- Issa-Sayeg J.: Les tendances actuelles du droit des relations professionnelles dans les Etats d'Afrique noire francophone, l'Etat moderne Horizon 2000, Mélanges offerts à Gonidec P.F., (Paris, LGDJ, 1985), p. 425.
- Issa-Sayeg J.: Questions impertinentes sur la création d'un droit social régional dans les Etats africains de la zone franc (Pessac, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 1999), sp. p. 190.
- Lemesle R.: Le droit du travail en Afrique francophone (Paris, EDICEF, 1989), p. 287.
- 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.: Importance conférée à l'Inspection du travail au sein de l'administration du travail par les législations des pays d'Afrique francophone (Draft, BIT, 2007), p. 43.
- Sidibé, O.: «Quels modèles d'inspiration pour le droit du travail malien depuis le Code de 1952?» (Pessac, Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2005), sp. p. 163.

Conventions internationales de l'OIT

- Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.
- Protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81).
- Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948.
- Convention (n° 88) sur le service de l'emploi, 1948.
- Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949.
- Convention (n° 122) sur la politique de l'emploi, 1964.
- Convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.
- Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975.
- Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978.

Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 2006-04 du 30 janvier 2006 portant conditions de déplacement des mineurs et répression de la traite d'enfants en République du Bénin.
- Convention collective générale du travail du 30 décembre 2005 applicable aux entreprises relevant des secteurs privés et parapublic (Bénin).
- Loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 portant Code du travail (Bénin).
- Décret loi n° 1/037 du 07 juillet 1993 portant révision du Code du travail du Burundi.
- Arrêté n° 2250 du 14 mars 2005 portant détermination de la liste des travaux dangereux interdits aux enfants de moins de dix huit ans (Côte d'Ivoire).
- Décret n° 96-208 du 7 mars 1996 relatif à la procédure de conciliation concernant le différend collectif du travail (Côte d'Ivoire).
- Décret n° 96-209 du 7 mars 1996 relatif aux obligations des employeurs (Côte d'Ivoire).
- Décret n° 96-206 du 7 mars 1996 relatif au comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (Côte d'Ivoire).
- Décret n° 96-207 du 7 mars 1996 relatif aux délégués du personnel et délégués syndicaux (Côte d'Ivoire).
- Décret n° 96-197 du 7 mars 1996 relatif au règlement intérieur (Côte d'Ivoire).
- Décret n° 000024/PR/MTE du 6 janvier 2005 fixant les conditions des contrôles, enquêtes et perquisitions relatives à la prévention et à la lutte contre le trafic des enfants en République gabonaise.
- Loi n° 09/2004 du 21 septembre 2004 relative à la prévention et à la lutte contre le trafic des enfants (Gabon).
- Loi n° 3/94 du 21 novembre 1994 portant Code du travail du Gabon.
- Loi n° 92-020 du 23 septembre 1992 portant Code du travail en République du Mali.
- 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.
- Arrêté n° 1566/MEFPT-SG du 7 octobre 1996 portant modalités d'application de certaines dispositions du Code du travail (Mali).
- Loi n° 61-221 du 2 juin 1961 instituant le Code du travail (République centrafricaine).
- Loi n° 51/2001 du 30 décembre 2001 portant Code du travail (Rwanda).
- Arrêté n° 3749/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003 fixant et interdisant les pires formes du travail des enfants (Sénégal).
- Arrêté n° 3750/MFPTEOP/DTSS du 6 juin 2003, fixant la nature des travaux dangereux interdits aux enfants et jeunes gens (Sénégal).
- 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 (Sénégal).
- Loi n° 97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du travail (Sénégal).
- Loi n° 38/PR/96 du 11 décembre 1996 portant Code du travail (Tchad).
- Convention collective générale de juin 2004 applicable aux travailleurs de la République du Tchad.