Sénégal
Fortune et infortune du « dialogue social »

Sidy CISSOKHO

Depuis les années 2000, le Sénégal s'est doté d'un vaste ensemble d'institutions au sein desquelles le « dialogue social » entre travailleurs, employeurs et État doit avoir lieu. Cette architecture vient encadrer des relations entre le pouvoir et le mouvement syndical longtemps marquées par une forte proximité. La mise en place de ce dispositif exclut cependant la plus grande partie des actifs et leurs représentants, au premier rang desquels les travailleurs de l'informel. Elle aboutit à la coexistence de deux circuits de négociation : l'un, officiel, dédié à une minorité de représentants syndicaux et de travailleurs salariés ; et l'autre, officieux, dans lequel évolue la grande majorité.

Since the 2000s, Senegal has equipped itself with a vast collection of institutions in which « social dialogue » between workers, employers and the state are to take place. This framework regulates relations between the authorities and the union movement, which have long been closely linked. However, the implementation of this system excludes the majority of the workforce and its representatives, chief among them workers in the informal sector. It results in the coexistence of two negotiation tracks: the first, official, track serving a minority of union representatives and salaried workers; the other, unofficial, one accounting for the majority.

Sidy Cissokho est chargé de recherche CNRS, rattaché au laboratoire Clersé, Université de Lille.

En décembre 2023, le Sénégal a organisé ses troisièmes élections professionnelles. Le pays apparaît à ce sujet comme un modèle en Afrique de l'Ouest. Douze centrales étaient en lice et l'enjeu principal de ce scrutin pour elles était l'accès aux institutions du dialogue social. Depuis les années 2000, le Sénégal a connu une institutionnalisation croissante des relations professionnelles. La norme du « dialogue social[1] » s'est imposée dans les textes de loi sénégalais sous l'impulsion de l'Organisation internationale du travail (OIT) (Béthoux, 2020). Elle fait partie des prérequis pour l'avènement d'un « travail décent[2] », tout autant qu'elle permet de pacifier les relations professionnelles, afin d'améliorer « le climat des affaires[3] ». À cette norme censée réconcilier les intérêts du capital et du travail est liée la création d'un ensemble d'institutions rassemblant les acteurs de ce dialogue : représentants de l'État, du patronat et des principales organisations syndicales. L'article revient sur ce processus d'institutionnalisation des relations professionnelles. Il en pointe les limites et l'existence d'espaces alternatifs de rencontre entre les autorités gouvernementales et le mouvement syndical à travers l'exemple du secteur du transport. Se dessinent alors des relations professionnelles bifaces avec d'un côté un ensemble sophistiqué d'institutions de concertation au final très peu opératoire ; et de l'autre, un ensemble d'arrangements informels se déployant dans et autour du lieu de travail qui offre difficilement des garanties pour les travailleurs à l'échelle d'un secteur d'activité ou d'un groupe professionnel.

Les relations entre l'État et le mouvement syndical (1960-2000) : intégrer, affilier, diviser

Au moment de l'indépendance, les relations professionnelles au Sénégal ne sont pas d'emblée marquées par la proximité entre le mouvement syndical et l'État, contrairement à une croyance largement répandue. L'élite syndicale et l'élite politico-administrative sont certes proches. En Afrique de l'Ouest, des syndicalistes qui ont parfois joué un rôle important dans la décolonisation sont entrés dans les gouvernements nouvellement créés à la suite de la loi-cadre[4] et de l'africanisation de l'administration qui a suivi ; ils sont parfois devenus les dirigeants des États nouvellement indépendants comme c'est par exemple le cas de Sékou Touré en République de Guinée, qui fut une ancienne colonie française (Fall, 2006). Mais cette proximité est trompeuse. Au Sénégal par exemple, après l'indépendance, l'Union générale des travailleurs d'Afrique noire-Sénégal (UGTAN-Sénégal), la principale

1. Dans un rapport datant de 1999, l'OIT définit le dialogue social ainsi : « inclut tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, sur les questions présentant un intérêt commun pour eux en matière de politique économique et sociale. » Cette définition large *a priori* cache cependant une hiérarchie des formes de dialogue social. Sont considérées comme plus souhaitables les formes de dialogue les plus institutionnalisées.

2. La notion de travail décent a été popularisée par l'OIT dans la première partie de la décennie 2000. Elle a été pensée comme un idéal de travail alternatif au salariat, devant permettre de fixer un seuil de qualité d'emplois « acceptables » pour les pays dits en voie de développement.

3. Ce concept a notamment été popularisé par le biais des publications « Doing Business » de la Banque mondiale. Arrêtées depuis 2021, elles établissaient un classement des pays en fonction de la qualité de leur « climat des affaires » afin d'orienter les investissements, la conflictualité sociale étant l'un des éléments de ce classement.

4. Adoptée en 1956, la loi-cadre dote les territoires d'outre-mer d'un exécutif local élu au suffrage universel et permet donc à ces territoires d'être plus autonomes vis-à-vis de la métropole.

force syndicale de l'époque, est parcourue par différentes tendances dont certaines sont hostiles au parti alors hégémonique de Léopold Sédar Senghor, l'Union progressiste sénégalaise (UPS).

Ces contradictions propres aux organisations syndicales se traduisent par une politique ambivalente de la part du gouvernement à l'égard du mouvement syndical. D'un côté, d'anciens dirigeants syndicaux sont cooptés au sein du gouvernement ; de l'autre, l'UPS crée des comités d'entreprise regroupant les militants du parti-État à l'échelle de leur lieu de travail et concurrents des représentations syndicales existantes (Fall, 2000). L'enjeu est alors de limiter les grèves et le pouvoir de déstabilisation du mouvement syndical. Selon certaines estimations, le taux de syndicalisation du Sénégal est à l'époque de 30 % des travailleurs, l'un des plus élevés en Afrique de l'Ouest (Ndiaye, Tidjani, 1995). Cette stratégie aboutit dans un second temps à la création de l'Union nationale des travailleurs sénégalais (UNTS), rassemblant les cadres les plus proches du pouvoir. Désormais, tous les membres de l'UPS sont membres de l'UNTS et réciproquement. Ce qui est alors la principale force syndicale du pays est « intégrée » au parti-État.

La crise politique de 1968 à la suite de la répression brutale du mouvement étudiant et le rôle joué dans la mobilisation par l'UNTS, malgré sa proximité avec le pouvoir, conduisent à une seconde reprise en main du mouvement syndical. Une nouvelle centrale est créée, qui restera hégémonique durant le règne du Parti socialiste et même au-delà puisque c'est encore elle qui est arrivée première aux dernières élections de représentativité syndicale en 2023. La Confédération nationale des travailleurs sénégalais (CNTS) voit le jour en remplacement de l'UNTS, alors que le pluralisme syndical est aboli. La nouvelle centrale incarne la doctrine de l'État en matière syndicale, fondée sur la notion de « participation responsable ». L'expression est formulée par Magatte Lô (1987), alors ministre du Travail. Elle désigne l'attitude « constructive » que doivent avoir les syndicats à l'égard du pays. De fait, la nouvelle centrale est un appendice du Parti socialiste, et continue d'être « intégrée » à ce dernier. Malgré le rétablissement du pluralisme syndical en 1974, la CNTS reste hégémonique.

Au début des années 1980, l'intégration du mouvement syndical au parti se transforme en une « affiliation » : ce changement autorise la non-appartenance systématique des membres du syndicat au parti au pouvoir (Diop, Diouf, 1990:223-249). Les relations entre la CNTS et l'État restent cependant quasi fusionnelles. La centrale a droit à un quota de députés, certains de ses dirigeants occupent des fonctions de ministre ou encore de vice-président de l'Assemblée nationale ; ils sont aussi présents au sein de diverses administrations. Comme les décennies précédentes, cette politique de cooptation coexiste avec des stratégies d'affaiblissement du mouvement syndical marquées par l'attisement de conflits internes à la centrale, ou encore la création d'organisations concurrentes sur les lieux de travail, toujours sous la forme de comités d'entreprise.

Dans ce contexte, la grande proximité entre l'État et la CNTS rend l'existence d'instances officielles de négociation relativement superflue. Les canaux de communication entre les dirigeants syndicaux, ceux de l'État mais aussi du patronat, sont garantis par les réseaux politiques créés par la « participation responsable », par la proximité entre le parti-État et la centrale syndicale et par la représentation politique

de cette dernière dans les instances du parti comme dans l'État. À la fin des années 1970, une convention collective nationale interprofessionnelle voit tout de même le jour dans le secteur privé. Les négociations à ce sujet entre l'État, le patronat et le syndicat s'étalent sur 3 ans. L'enjeu est d'uniformiser la réglementation en matière de travail. Cette négociation débouche sur l'obtention d'une série d'avantages pour les travailleurs comme un droit de carence syndicale, la majoration des heures supplémentaires ou le réaménagement des indemnités de licenciement, mais elle ne donne lieu à la création d'aucune institution pérenne. Il en va de même pour la réforme du Code du travail de 1997, qui réaffirme le droit de grève mais n'entérine la création d'aucune institution devant rassembler organisations syndicales, État et patronat.

L'institutionnalisation du « dialogue social » (et ses limites)

Comme beaucoup de pays de la sous-région, le Sénégal connaît une libéralisation politique durant les années 1990. Celle-ci aboutit à la première alternance politique en 2000. Le renforcement du « dialogue social », introduit par l'OIT dans son vocabulaire quelques années plus tôt, devient alors une façon de marquer le changement que les hommes politiques souhaitent impulser lorsqu'ils arrivent à la tête de l'État. Vingt ans plus tard, la construction de ce complexe institutionnel semble toutefois vaine.

Durant la décennie 1990, le nombre de centrales augmente et la compétition entre elles aussi. Des centrales dites « autonomes » émergent (tableau 1), en ayant notamment pour base sociale les travailleurs du secteur de l'enseignement. Ces organisations proviennent pour la plupart des divisions internes à la CNTS et se positionnent contre la « participation responsable ». Dans le même temps, la mise en place des politiques d'ajustement structurel donne lieu à des grèves d'importance, notamment à deux grèves générales en 1993 et 1999. Les relations professionnelles sont beaucoup plus conflictuelles qu'elles ne l'étaient lors des décennies passées et aucun cadre de concertation officielle pérenne n'existe entre les organisations syndicales, les employeurs

Tableau 1 - **Les centrales syndicales à la veille de l'alternance**

Nom de l'organisation	Date de création
Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS)	1969
Confédération générale des travailleurs démocrates du Sénégal (CGTDS)	1974
Union des travailleurs libres du Sénégal (UTLS)	1976
Union démocratique des travailleurs du Sénégal (UDTS)	1987
Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSAS)	1990
Confédération démocratique des syndicats autonomes (CDSA)	1990
Confédération des syndicats autonomes (CSA)	1997
Union des travailleurs du Sénégal (UTS)	1997

privés et l'État. Les difficultés engendrées par les plans d'ajustement structurel, ainsi que la relative impuissance des organisations syndicales face à leur mise en œuvre complexifient encore les choses. Elles engendrent la multiplication d'associations d'entraide sur la base de regroupements régionaux ou religieux au sein des entreprises, aux dépens des organisations syndicales (Ndiaye, Tidjani, 1995).

À son arrivée au pouvoir, le Président Abdoulaye Wade souhaite en finir avec la « participation responsable ». Celle-ci est en effet une incarnation du règne du PS des années 1960 à 2000. Le nouveau Président poursuit cependant la stratégie d'émiettement du mouvement syndical inaugurée par ses prédécesseurs en encourageant la création de nouvelles centrales. Pas moins de neuf nouvelles centrales voient le jour entre 2001 et 2012, dont au moins trois sont soutenues par des responsables politiques proches du pouvoir (Ndiaye, 2013). Dans le même temps, Abdoulaye Wade se saisit du symbole du 1er mai pour envoyer un signal politique fort en ouvrant la rencontre entre le chef de l'État et le mouvement syndical associé à cette journée à l'ensemble des centrales syndicales. La remise des « cahiers de doléance » par les centrales au chef de l'État, qui a lieu rituellement depuis la période coloniale à la suite du défilé du 1er mai, se bureaucratise. Les cahiers se standardisent tandis que leur traitement fait l'objet d'une plus grande attention de la part de l'administration. La cérémonie du 1er mai devient l'un des lieux où le « dialogue social » en voie d'institutionnalisation doit s'afficher.

Peu après l'arrivée au pouvoir d'Abdoulaye Wade, une « Charte nationale sur le dialogue social » est adoptée. Elle affirme un ensemble de principes destinés à guider ce dialogue, et consacre également une nouvelle institution, le Comité national du dialogue social. Après l'arrivée au pouvoir de Macky Sall en 2012, un nouveau cadre de dialogue social est adopté avec le « Pacte national de stabilité sociale et d'émergence économique ». Ce pacte est censé permettre la mise en œuvre du « Plan Sénégal émergent » promu par le nouveau Président. Il entérine la création du Haut Conseil du dialogue social parmi d'autres institutions devant réunir de façon régulière les représentants de l'État, du patronat et les syndicalistes (tableau 2).

La pierre angulaire de ce dispositif de concertation est la mesure de la représentativité syndicale. Ces mesures existaient depuis les années 1990 où plusieurs enquêtes avaient été réalisées afin d'estimer le poids respectif des différentes centrales (1993, 1995 et 1998)[5]. En 2011, ces enquêtes sont toutefois remplacées par un vote. Les résultats de ces élections montrent l'érosion de plus en plus importante de l'hégémonie de la CNTS au fil des années, et donc la tendance de plus en plus forte à l'effritement syndical (tableau 3). Signe de l'effritement du paysage syndical en cours depuis les années 1990, seules 6 centrales sur les 18 participantes obtiennent plus de 3 % des suffrages exprimés. Lorsque ce vote a lieu pour la deuxième fois en 2017, un seuil de représentativité est créé : en dessous de 10 %, impossible d'avoir accès aux différentes institutions qui composent désormais le dialogue social en dehors de l'entreprise. L'imposition d'un seuil de représentativité est décriée par les centrales qui obtiennent les scores les moins importants. Elles dénoncent la domination

5. I. Samb, *Partenariat social en droit du travail et enjeux du Pacte national de stabilité sociale et d'émergence économique*, 2009. Résultats pour 1998 : CNTS : 63,06 % ; UNSAS : 19,60 % ; CSA : 7,64 % ; SYNACO : 5,44 % ; CDSA : 1,54 %.

Tableau 2 - **L'institutionnalisation du dialogue social au Sénégal**

Principales étapes	Date	Principaux dispositifs institutionnels
Adoption du premier Code du travail	1952	
Nouveau Code du travail	1961	
Convention collective nationale interprofessionnelle du Sénégal	1982	▪ Première tentative d'uniformisation de la réglementation en matière de travail
Nouveau Code du travail	1997	
Charte nationale sur le dialogue social	2002	▪ Comité national du dialogue social (CNDS) ▪ Conseil consultatif national du travail et de la sécurité sociale (CCNTSS) ▪ Comité technique consultatif national d'hygiène et de sécurité (CTCNHS)
Pacte national de stabilité sociale et d'émergence économique	2014	▪ Haut Conseil du dialogue social ▪ Commissions mixtes paritaires ▪ Conseil supérieur de la fonction publique ▪ Conseil supérieur de la fonction publique locale ▪ Commissions administratives paritaires de la fonction publique ▪ Comités sectoriels de dialogue social ▪ Conseil consultatif national du travail et de la sécurité sociale (CCNTSS) ▪ Comité technique consultatif national d'hygiène et de sécurité (CTCNHS) ▪ Au sein de l'entreprise : délégué du personnel, comité d'hygiène et de sécurité au travail, comité de dialogue social d'entreprise.

de la CNTS, de l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (Unsas), de la Confédération nationale des travailleurs du Sénégal – Forces du changement (CNTS-FC) et de la Confédération des syndicats autonomes (CSA), aussi appelés le « G4 ». Ces quatre centrales sont en effet les seules à systématiquement dépasser les 10 % ; elles ont donc de fait la mainmise sur l'ensemble des positions associées aux institutions du dialogue social, mais aussi sur les sommes allouées chaque année par le gouvernement au mouvement syndical (Ndiaye, 2017:116-121)[6].

Cette « rationalisation » des relations professionnelles apparaît inévitable dans un contexte où le paysage syndical est aussi fragmenté. Le nombre de centrales ayant été autorisées à se présenter par le ministère du Travail en charge de l'organisation de cette élection est de 12 en 2023[7], un chiffre constant en comparaison avec l'élection précédente qui était de 14. Le nombre de centrales existant au Sénégal est cependant parfois estimé à plus du double. Dès lors, comment décider qui peut concourir ou pas dans un contexte où, en dehors des chiffres produits par les élections de représentativité

6. On parle parfois de 600 000 000 francs CFA (soit près de 915 000 euros) octroyés annuellement aux centrales en toute opacité.

7. Ce chiffre était d'abord de 13 avant qu'une centrale ne se désiste.

elles-mêmes, il est compliqué d'estimer le nombre d'adhérents aux centrales ou la part respective des secteurs dans lesquels elles se déploient ? Les chiffres des adhésions syndicales sont non seulement jalousement gardés par les centrales, mais aussi par les syndicats qui les composent pour qui ils constituent un enjeu important dans les rapports de force qui les opposent au sein des centrales. Dans ce contexte, certaines parmi les centrales considérées par l'administration comme les plus petites se regroupent et forment des coalitions afin de pouvoir concourir aux élections de représentativité groupée, encouragées en cela par le ministère du Travail[8].

Au-delà de la question de la participation des centrales, c'est celle des travailleurs qui pose le problème le plus fondamental. Pour l'année 2023 comme pour la précédente, le taux de participation s'élève à approximativement 30 % du total des travailleurs recensés. Ce chiffre apparaît encore plus faible lorsqu'on rapporte le nombre de travailleurs inscrits sur les listes électorales à celui de la population active, estimée à plus de 5 millions d'individus[9]. Pour comprendre ce décalage, il faut revenir sur les conditions matérielles d'organisation de ce scrutin. Les listes d'électeurs sont établies par le ministère du Travail. Or ce dernier se fonde uniquement sur les déclarations des employeurs, dans un contexte où les statistiques officielles estiment que 97 % des entreprises sont gérées de façon « informelle »[10]. À la question de la constitution des listes vient s'ajouter celle de l'information. Cette élection encore nouvelle est peu connue des travailleurs, sa mise en œuvre logistique est par ailleurs complexe. En 2023, on comptait 1 015 bureaux de vote répartis sur les 46 départements du Sénégal[11], une organisation qui n'est pas sans poser de difficultés lorsqu'il s'agit de connaître l'emplacement de son bureau ou encore de s'y rendre durant les heures de travail. Ces informations ne peuvent être systématiquement relayées par les représentants syndicaux, dans un contexte où les estimations les plus généreuses évaluent à 6 % le pourcentage d'entreprises disposant d'une implantation syndicale et à 10 % le pourcentage de travailleurs qui y sont syndiqués (Ngom, 2019).

Si l'on en croit les chiffres bruts de la participation dans certains secteurs, le vote ne concerne que certaines franges bien précises des travailleurs, au premier rang desquelles les enseignants, qui ont fait preuve d'une activité syndicale intense ces 20 dernières années (Fall, Khouma, 2022). Ainsi, la simple addition des résultats obtenus par les deux premières centrales syndicales dans l'enseignement préscolaire et élémentaire et dans l'enseignement moyen secondaire représente plus de 30 % des suffrages exprimés lors des dernières élections.

Enfin, le Haut Conseil du dialogue social, l'institution phare du dialogue social, ne dispose d'aucun ancrage juridique dans le Code du travail et que de faibles moyens matériels. De l'aveu même du ministère, il n'existe aucune procédure de médiation et

8. Cette dynamique est particulièrement visible lors des cérémonies du 1er mai. Les syndicats non représentatifs ne participent à la cérémonie de remise des cahiers de doléances que sous la forme d'une coalition, le Cadre unitaire des centrales syndicales (CUCS).

9. Données Banque mondiale.

10. *Diagnostic de l'économie informelle au Sénégal*, Bureau international du Travail, Genève, 2020, https://bit.ly/49HfsIk.

11. Entretien Alioune Fall, responsable organisation des élections de représentativité pour le ministère du Travail, RFM, 11 décembre 2023.

Tableau 3 - **Résultats des élections de représentativité 2011, 2017 et 2023**

En % et (nombre de votants)

Centrales syndicales	Élections 2011	Élections 2017	Élections 2023
Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS)	39,61	36,51 (26196)	23,53 (21630)
Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (UNSAS)	22,41	19,94 (14303)	21,44 (19703)
Confédération nationale des travailleurs du Sénégal – Forces de changement (CNTS/FC)	7,43	10,24 (7348)	15,62 (14352)
Confédération des syndicats autonomes du Sénégal (CSA)	12,00	11,77 (8442)	11,26 (10350)
Fédération générale des travailleurs du Sénégal – Tendance B (FGTS)	4,36	5,31 (3809)	10,20 (9370)
Union démocratique des travailleurs du Sénégal (UDTS)	2,53	2,99 (2146)	6,47 (1234)
Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS/FC-A)		3,56 (2551)	5,96 (5482)
Fédération générale des travailleurs du Sénégal – Tendance A (FGTS)	2,31	4,15 (2975)	2,40 (2202)
Union démocratique des travailleurs du Sénégal-Force ouvrière (UDTS-FO)		0,99 (711)	1,34 (1234)
Confédération démocratique des syndicats libres (CDSL)	3,74	1,56 (1120)	1,15 (1061)
Union nationale des travailleurs démocrates (UNTD)		0,25 (182)	0,43 (392)
Union des travailleurs libres du Sénégal (UTLS)	0,12		0,20 (181)
Union des travailleurs du Sénégal (UTS)	0,33	0,87 (623)	
Union des travailleurs libres du Sénégal-B (UTLS-B)	0,17		
Organisation générale des travailleurs du Sénégal (OGTS)		1,70 (1220)	
Confédération démocratique des travailleurs du Sénégal (CDTS)	1,23		
Coordination des forces sociales (CFS)	0,67		
Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal (USDS)	0,30		

Centrales syndicales	Élections 2011	Élections 2017	Élections 2023
Syndicat des travailleurs démocratiques du Sénégal (STDS)	0,26		
Confédération démocratique des syndicats autonomes (CDSA)	0,16		
Confédération des syndicats de cadres et de l'encadrement du Sénégal (COGES)	0,13		
CGTDS	0,12		
Total	100 (58 063 votants sur 164 671 inscrits)	100 (72 132 votants sur 253 124 inscrits)	100 (92 350 votants sur 316 950 inscrits)

Sources : pour les élections 2011, Ndiaye (2017:115) ; pour celles de 2017 et 2023, PV officiels.

d'arbitrage dans le règlement des conflits collectifs de travail[12]. Dans les secteurs les plus enclins à la revendication comme le transport, les collectivités territoriales, l'enseignement, la santé (hôpital) ou plus récemment la justice, la grève est un préalable à toute négociation. Plus encore, sur les 28 conventions collectives précisant les spécificités du droit du travail secteur par secteur, 10 datent d'avant les indépendances, 8 des années 1960, 2 des années 1970 et seulement 8 de la dernière décennie[13]. Les plus anciennes sont par ailleurs difficilement trouvables, ce qui n'est pas sans poser problème lorsqu'il s'agit de défendre des travailleurs au tribunal du travail. Au sein des entreprises, d'après mes propres observations, les instances telles que les délégués du personnel, les comités d'hygiène et de sécurité au travail ou encore les comités de dialogue social d'entreprise ne sont que rarement opérationnelles. Lorsqu'elles existent, elles sont souvent investies par des représentants soutenus par la direction. Autant de remarques qui, mises bout à bout, laissent perplexe quant au bon fonctionnement des différentes institutions associées au dialogue social. Dans ce contexte, ces dernières semblent, pour beaucoup, être de simples coquilles vides. Les positions et les différents avantages qui sont associés à l'institutionnalisation croissante des relations professionnelles sont perçus par la base des syndicats et plus largement par les travailleurs au courant de leur existence comme une opportunité supplémentaire d'enrichissement personnel pour leurs représentants, dans un contexte où les organisations syndicales (et leurs permanents) ne disposent que de très peu de ressources (Ndiaye, 2017:116). Cette vision en recoupe d'autres, déjà anciennes, faisant de l'activité syndicale au sein des entreprises au Sénégal un outil de promotion personnelle en interne avant d'être une activité désintéressée (Diouf, 1995).

12. Plan national de renforcement du dialogue social, 2021-2024, p. 13.

13. Plan national de renforcement du dialogue social, 2021-2024, p. 13.

Le secteur du transport, aux portes du dialogue social

La création de nouvelles institutions de concertation semble avoir accouché d'un complexe certes sophistiqué en apparence, mais relativement inopérant. Ce processus s'est par ailleurs fait au prix de l'exclusion d'une grande partie des travailleurs, notamment ceux du secteur dit informel dans lequel, selon certaines statistiques, 70 % de la population active en milieu urbain travaille (De Vreyer, Roubaud, 2013). Le secteur du transport constitue un bon observatoire des relations professionnelles, sorti du cadre officiel mis en avant par le gouvernement. Emblème du secteur informel, cette activité économique est de toute première importance au Sénégal où seulement 15 % des ménages disposent d'un véhicule particulier (Diaz Olvera *et al.*, 2020). Sur la base d'une enquête ethnographique menée pendant plusieurs années sur l'organisation du transport interrégional[14] (Cissokho, 2022), on voudrait esquisser quelques-uns des traits saillants de l'activité syndicale dans ce secteur. Celle-ci rend en effet visible une autre facette des relations professionnelles, faite essentiellement de relations informelles entre les représentants syndicaux, ceux de l'administration et les hommes politiques, et grâce auxquelles se perpétuent des arrangements certes parfois collectifs, mais à la portée toujours limitée.

L'histoire syndicale de ce secteur fait écho à celle du mouvement syndical dans son ensemble décrit plus haut. Durant les années 1970, les travailleurs y sont représentés par les plus importants propriétaires de véhicules regroupés au sein de la Fédération des transporteurs du Sénégal. Elle est alors proche du Parti socialiste et certains de ses représentants occupent des postes de député ou sont membres de hautes instances administratives. Durant les années 1980, la fédération se divise. Elle est en proie à des tensions internes, mais subit aussi les effets d'un changement sociologique parmi les propriétaires de véhicule. Les réformes libérales associées aux ajustements structurels ont facilité l'obtention de licences pour devenir transporteurs et abaissé les coûts d'importation de véhicules ; elles ont ainsi permis l'émergence de petits propriétaires qui exercent souvent le métier de chauffeur. Ces derniers se regroupent au sein d'associations mutualistes communément appelées « regroupements ». Ils prennent progressivement le contrôle des espaces d'embarquement de passagers sur l'ensemble du territoire national aux dépens de l'organisation mise en place par les propriétaires de véhicules durant les années 1970. Tout au long des années 1990, cet ensemble d'associations intègre le Syndicat national des travailleurs du transport routier du Sénégal (SNTTRS), membre de la CNTS, sous l'effet d'une politique volontariste du secrétaire général de l'époque. Le syndicat, et à travers lui les regroupements, s'affirment dans l'espace public durant la décennie 1990 puis 2000 à travers de nombreuses grèves paralysant le territoire national.

Le syndicat occupe cependant une place marginale au sein de sa centrale, sans commune mesure avec le poids symbolique qu'il a acquis au cours des années 1990. Les montants qu'il parvient à prélever des regroupements sont faibles voire inexistants, ce qui constitue un handicap dans un contexte où c'est avant tout la capacité à prélever des cotisations qui détermine le poids occupé

14. Trajets entre les capitales régionales, par opposition aux trajets « urbains » effectués à l'intérieur des villes.

par chaque organisation dans la centrale et notamment le nombre de voix dont elle dispose lors de l'élection du secrétaire général. Bien que le Syndicat national des travailleurs du transport routier fasse partie de la centrale la mieux représentée au sein des instances du dialogue social, ses représentants ne siègent pas dans les institutions créées à la suite de la ratification du Pacte national de stabilité sociale et d'émergence économique en 2014 (voir tableau 2, *supra*). Ainsi, lorsqu'un projet de mutuelle de santé destiné aux chauffeurs, piloté par le Conseil national du dialogue social et financé par l'OIT, a démarré en 2005, les négociations n'ont associé les représentants du syndicat qu'au sein de commissions *ad hoc* créées de toute pièce pour l'occasion. Le statut ambigu des chauffeurs les exclut d'emblée des élections de représentativité syndicale et donc plus largement de l'ensemble des institutions du dialogue social. Cette mise à l'écart n'équivaut toutefois pas à une absence d'élection, et des élections sont régulièrement organisées au sein des gares routières afin de désigner le président du regroupement, principal représentant du syndicat sur le lieu de travail des chauffeurs.

Dans la mesure où les propriétaires des véhicules exploités et ceux qui les conduisent sont réunis au sein de la même organisation, lorsqu'il ne s'agit pas des mêmes individus, les conflits entre travailleurs et employeurs sont avant tout des conflits interpersonnels. Ils se règlent d'abord au sein de la corporation et, dans des rares cas, devant les tribunaux du travail. La plupart des revendications affirmées de façon collective, c'est-à-dire soutenues par les organisations syndicales, sont donc d'abord des revendications adressées à l'État, dans le cadre de relations bipartites plutôt que tripartites.

Les relations entre la corporation et l'État se déploient d'abord à l'échelle des gares routières, où se trouvent les sièges des regroupements. Elles prennent la forme de relations interpersonnelles entre les représentants syndicaux et les autorités locales telles que les commandants de gendarmerie, les préfets, les gouverneurs ou encore les chefs de brigade pour ce qui est de la police. Ces relations sont le produit de la forte interconnaissance entre les syndicalistes et les membres de l'administration. Ces liens se nouent à l'occasion de démarches administratives ou de la fréquentation des mêmes lieux au sein des gares routières ou à la sortie des villes dans le cas des forces de l'ordre. Ces relations permettent de faire avancer des causes individuelles et ont principalement pour enjeu la facilitation de l'ensemble des démarches administratives associées à l'obtention d'un permis, au changement d'une plaque d'immatriculation, ou bien encore à la récupération d'un permis de conduire confisqué par les autorités. Une relation nouée avec un directeur des transports terrestres dans une région peut même ouvrir une relation au sein d'un cabinet ministériel au gré des avancements de carrière ou des mutations.

Faire avancer des causes plus collectives peut passer par un engagement politique. Les regroupements sont des opérateurs logistiques importants pour les candidats en campagne, leur capacité de mobilisation leur permet de créer les impressions de nombre qui font le succès d'un *meeting* politique. Ces mobilisations sont l'occasion de faire la démonstration de l'importance de la corporation, de son pouvoir de mobilisation et donc de nuisance. Ses soutiens politiques peuvent être l'occasion de faire avancer une revendication locale concernant l'emplacement d'une gare routière par exemple,

ou plus rarement nationale concernant le renouvellement du parc de véhicules de transport. Cet engagement politique des représentants de la profession a donné lieu à la formation d'une liste lors des élections législatives de 2012 et à l'élection en tant que député du secrétaire général du Syndicat des travailleurs du transport. Toutefois, cette incursion directe dans la compétition politique ne semble pas avoir fait avancer les revendications de la profession.

Les relations entre l'État et le syndicat peuvent enfin prendre la forme de grèves, lesquelles donnent lieu à des négociations, toujours en dehors du cadre officiel du dialogue social. Des grèves ont lieu pratiquement chaque année depuis la fin des années 1990. Portées uniquement par le Syndicat des travailleurs du transport au début de la période, elles sont depuis quelques années initiées par le Cadre unitaire des syndicats des transports routiers du Sénégal (CUSTRS). Sans doute faut-il y voir les effets de la perte d'influence du Syndicat des travailleurs du transport dans le secteur. Ces mouvements permettent d'obtenir des « audiences » auprès du président de la République ou de ses représentants (directeurs de cabinet, ministres). En l'absence de représentant des employeurs, ces négociations peuvent tout de même prendre la forme d'une « négociation tripartite », l'expression servant ici à désigner l'association d'une ou plusieurs autorités religieuses aux discussions, agissant en tant que médiatrices entre les syndicats et l'État. Ces dernières années, plusieurs conflits ont ainsi été stoppés.

Le retour des mêmes revendications d'année en année fait douter de la mise en œuvre réelle des engagements pris par les représentants de l'État lors de ces rencontres. De fait, des réformes importantes peuvent être entreprises dans le secteur du transport sans que de véritables concertations soient menées en amont, alors qu'elles touchent parfois au cœur du métier de chauffeur. Le dernier exemple date de janvier 2023, lorsqu'à la suite d'un d'accident ayant engendré la mort de 42 personnes et des centaines de blessés, le gouvernement décide d'un ensemble de mesures transformant parfois entièrement l'économie du transport de façon unilatérale. Si certaines d'entre elles telles que l'interdiction de circuler la nuit ou encore la limitation du nombre de bagages ou de passagers peuvent sembler nécessaires, ces mesures sont cependant susceptibles d'avoir un impact important sur les revenus des travailleurs du secteur du transport. Elles ont d'ailleurs déclenché une grève de plusieurs jours, grâce à laquelle les représentants des travailleurs du secteur ont pu, si ce n'est être intégrés à la discussion, du moins faire entendre leur mécontentement.

Conclusion : un dialogue social en trompe-l'œil

L'histoire des relations professionnelles au Sénégal est marquée par la forte proximité des principales organisations syndicales avec l'État. Cette proximité a sans doute permis au Sénégal de se passer de cadres de concertation officielle pendant plusieurs décennies. Au début des années 2000, alors que le pays connaît sa première alternance politique et que le nombre de centrales explose, les normes internationales véhiculées par le « dialogue social » s'imposent cependant, et avec elles de nouvelles institutions émergent afin que les représentants des organisations syndicales, patronales et de l'État se rencontrent officiellement. L'accès à ces institutions est alors fondé sur la mesure de la représentativité syndicale par l'élection, chose malaisée lorsque la capacité

à voter des salariés est tributaire de leur inscription par leur employeur sur les listes électorales, dans un contexte où l'écrasante majorité des travailleurs est non déclarée.

Dans la majeure partie du monde du travail, les relations professionnelles sont plutôt à l'image de celles que l'on peut observer dans le secteur du transport : elles ont lieu en dehors des institutions consacrées par le dialogue social officiel et n'en épousent pas les formes bureaucratiques ; elles relèvent davantage de relations bipartites que de relations tripartites dans un contexte où la frontière entre travailleurs et employeurs est malaisée à distinguer ; enfin, elles se déploient à l'échelle des lieux de travail et prennent avant tout la forme de relations interpersonnelles.

De ce point de vue, le complexe d'institutions qui émerge depuis plus de 20 ans au Sénégal, notamment sous l'impulsion de l'OIT, relève d'abord d'une façade. Il œuvre avant tout à l'entretien d'un « climat des affaires » rassurant et propice aux investissements, plutôt qu'à l'avènement réel d'un « travail décent » pour tous. À la suite de l'élection présidentielle de mars dernier, le gouvernement nouvellement élu a cherché à illustrer la rupture qu'il entend incarner en se saisissant de la thématique du dialogue social. Quelques jours après l'élection, le Haut Conseil pour le dialogue social a été désigné comme l'un des symboles de la mal gouvernance du régime précédent, tandis qu'à l'occasion de la cérémonie du 1er mai le président de la République a réaffirmé sa volonté de voir le dialogue social renforcé. Reste à voir si ce nouveau régime saura résoudre les contradictions qui ont traversé l'action des gouvernements en la matière depuis deux décennies.

Sources :

- Béthoux É. (2020), *Le dialogue social. Sociologie d'un concept controversé*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Cnam.
- Cissokho S. (2022), *Le transport a le dos large : les gares routières, les chauffeurs et l'État au Sénégal (1968-2014)*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- De Vreyer P., Roubaud F. (dir.) (2013), *Les marchés urbains du travail en Afrique subsaharienne*, Marseille, IRD Éditions, https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.9639.
- Diaz Olvera L., Plat D., Pochet P. (2020), « Accéder à l'automobile dans les villes d'Afrique subsaharienne : usages et usagers dakarois », *Flux*, vol. 1-2, n° 119-120, p. 73-89, https://doi.org/10.3917/flux1.119.0073.
- Diop M.C., Diouf M. (1990), *Le Sénégal sous Abdou Diouf : État et société,* Paris, Karthala.
- Diouf B. (1995), « Syndicalisme, vie associative et identités ouvrières », *in* Cabanes R., Copans J., Selim M. (dir.), *Salariés et entreprises dans les pays du Sud : contribution à une anthropologie politique des travailleurs*, Paris, Karthala/ORSTOM, p. 185-207, https://bit.ly/3xPJzQk.
- Fall B. (2006), « Le mouvement syndical en Afrique occidentale francophone, de la tutelle des centrales métropolitaines à celle des partis nationaux uniques, ou la difficile quête d'une personnalité (1900-1968) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 84, n° 4, p. 49-58, https://doi.org/10.3917/mate.084.0007.
- Fall B., Khouma M. (2022), « Recomposition du champ syndical et nouveaux enjeux pour l'école sénégalaise », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 91, p. 131-140, https://doi.org/10.4000/ries.13462.
- Fall M. (2000), *L'État et la question syndicale au Sénégal,* Paris, L'Harmattan.
- Lô M. (1987), *Sénégal : syndicalisme et participation responsable*, Paris, L'Harmattan.
- Ndiaye A.I. (2013), « Le partenariat social dans les années 2000 : une décennie perdue ? », *in* Diop M.C. (dir.), *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, CRES-Khartala, p. 313-346.
- Ndiaye A.I. (2017), *Les relations professionnelles en Afrique de l'Ouest : acteurs, conflits, négociations et régulations au Sénégal,* Paris, L'Harmattan.
- Ndiaye A.I., Tidjani B. (1995), *Mouvements ouvriers et crise économique : les syndicats sénégalais face à l'ajustement structurel*, Paris, CODESRIA.
- Ngom A. (2019), « Syndicalisme et performance des entreprises au Sénégal », *Revue Économie, Gestion et Société*, n° 21, https://bit.ly/3JnRc3h.