



# ILO EVALUATION

## Promotion du dialogue social et renforcement de la gouvernance du travail en Tunisie – Évaluation finale (2012-2015)

Préparé par l'évaluateur indépendant

Hubert Martin

(7 juillet 2015)

### Présentation synthétique

<b>Titre du projet évalué</b>	Promotion du dialogue social et renforcement de la gouvernance du travail en Tunisie
<b>TC Code</b>	TUN/12/01/NOR
<b>Unité administrative responsable pour l'administration du projet</b>	Bureau BIT du Caire
<b>Unité technique responsable pour l'appui technique du projet</b>	Equipe d'appui technique au travail décent au Bureau du Caire (Spécialistes Entreprises et Compétences)
<b>Type d'évaluation (i.e. indépendante, interne)</b>	Indépendante
<b>Evaluateur</b>	Hubert Martin
<b>Evaluation Manger</b>	Luca Fedi
<b>Calendrier de l'évaluation (i.e. à mi-parcours, finale)</b>	Evaluation finale de la première phase du projet Cette évaluation se concentre sur la première phase du projet qui a été mis en œuvre entre 2012 et 2015. Une deuxième phase est programmée sur 2015-16 et les recommandations de cette évaluation pourront contribuer aux conditions de sa mise en œuvre.

Cette évaluation a été réalisée selon les procédures et politiques d'évaluation du BIT. Le rapport n'a pas été révisé, mais a fait l'objet d'un contrôle de qualité effectué par l'Unité d'Évaluation du BIT.

# Table des matières

Liste des acronymes

Résumé

## Contexte

1. CONTEXTE GENERAL TUNISIEN
  - 1.1. Janvier 2011- janvier 2015 : la transition
  - 1.2. Situation sociale
    - Revendications sociales et tensions dans les relations professionnelles
2. LE PROJET « PROMOTION DU DIALOGUE SOCIAL » : OBJECTIF ET LOGIQUE.
  - 2.1. A l'origine du projet du BIT
  - 2.2. Les principaux objectifs du projet
3. CADRE METHODOLOGIQUE DE L'EVALUATION
  - 3.1. Objectif
  - 3.2. Portée
  - 3.3. Commanditaires
  - 3.4. Approche et questionnement
  - 3.5. Démarche suivie par l'évaluation

## Principaux Résultats et Conclusions

4. CONSTATS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET
  - 4.1. Pertinence stratégique, cohérence et coordination
  - 4.2. Effectivité du projet par rapport aux objectifs prévus et aux résultats attendus (*outputs*)
    - Les activités déployées
    - L'accomplissement du projet par rapport aux résultats attendus
      - Objectif immédiat 1: Promouvoir le dialogue social
      - Objectif immédiat 2 : Amélioration de la gouvernance du marché du travail
  - 4.3. Impact et durabilité
  - 4.4. Efficacité de la gestion du projet
    - Adaptation aux besoins et évolutions locales
    - Intégration des questions d'égalité hommes/femmes dans les activités du projet
    - Adéquation des moyens humains mis en place
    - Objectifs du projet et allocation des ressources
    - Moyens de communication du projet
    - Administration du projet et financement
    - Contrôle et évaluation
5. CONCLUSIONS
  - 5.1. L'accomplissement des résultats attendus : un bilan globalement satisfaisant
  - 5.2. Les défis à venir que doit affronter le partenariat
    - Risques potentiels pour l'avenir

- Les obstacles à franchir et les politiques à définir
- 5.3. Les orientations du projet Phase II

## Enseignements et Recommandations

### 6. LEÇONS A RETENIR ET BONNES PRATIQUES

### 7. RECOMMANDATIONS SUR L'AVENIR DU PARTENARIAT « DIALOGUE SOCIAL » ENTRE LE BIT ET LA TUNISIE

7.1. Dans le domaine des relations professionnelles

7.2. Dans le domaine de la protection sociale

7.3. Dans les domaines de la croissance économique et du développement régional et de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle

7.4. Actions à envisager dans des domaines communs aux axes du contrat social

## Liste des acronymes

ANC : Assemblée nationale constituante

ARP : Assemblée des représentants du peuple (Parlement)

ATIT : Association tunisienne des inspecteurs du travail

CEACR : Comité d'experts du BIT pour l'application des Conventions et Recommandations

CGTT : Confédération Générale des travailleurs tunisiens

CNRPS : Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale (secteur public)

CNSS : Caisse nationale de sécurité sociale (secteur privé)

CRES : Centre de recherches et d'études sociales

DNT : Dinar tunisien

ENM : entreprise multinationale

INS : Institut National de la Statistique

IT : Inspecteur du travail

MAS : Ministère des Affaires sociales

MFPE : Ministère de la Formation professionnelle et de l'emploi

MIT : médecin Inspecteur du Travail

MUSD : million de dollars

PNAFN : Politique nationale d'assistance aux familles nécessiteuses

OTT : Organisation des travailleurs tunisiens

RSNA : Régime de retraite des salariés non agricoles

SMIG : salaire minimum interprofessionnel garanti

SNU : Système des Nations Unies

UGTT : Union générale tunisienne du travail

UNDAF : United Nations Development Assistance Framework (Plan cadre d'aide au développement)

USD : dollar des Etats-Unis

UTICA : Union tunisienne pour l'Industrie, le Commerce et l'Artisanat

UTT : Union des travailleurs tunisiens

# RESUME DE L'ÉVALUATION

## Projet de Promotion du dialogue social et renforcement de la gouvernance du travail en Tunisie (Phase I: 2012-2015)

### Faits Rapides

<b>Pays:</b>	<i>Tunisie</i>
<b>Évaluation finale :</b>	<i>Juin 2015</i>
<b>Mode d'évaluation:</b>	<i>indépendant</i>
<b>Domaine technique :</b>	<i>Dialogue social</i>
<b>Bureau administratif de BIT :</b>	<i>ILO-Cairo</i>
<b>Gestion d'évaluation :</b>	<i>Luca Fedi</i>
<b>Evaluateur :</b>	<i>Hubert Martin</i>
<b>Début du projet :</b>	<i>Mai 2012</i>
<b>Fin du projet :</b>	<i>Avril 2015</i>
<b>Code du projet :</b>	<i>TUN/12/01/NOR</i>
<b>Donateur &amp; Budget:</b>	<i>Gouvernement de la Norvège (US\$ 908 271 pour la phase I)</i>
<b>Mots-clés :</b>	<i>Tunisie, dialogue social, droits économiques et sociaux, administration du travail, inspection du travail, syndicats, organisation patronale, conflit du travail, grève, grève illégale, résolution de conflit, négociation collective, convention collective, économie informelle, politique de l'emploi, promotion de l'emploi, formation professionnelle, protection sociale, sécurité sociale, assistance sociale.</i>

### Contexte

#### Objectif, logique et structure du projet

Après la révolution du 14 janvier 2011 en Tunisie, fortement marquée par les revendications sociales, le BIT a proposé sa coopération aux nouvelles autorités du pays. Un projet de partenariat a reçu l'appui financier de la Norvège et a commencé ses activités en mai 2012.

Ce projet est construit sur le constat que le dialogue social est la clé pour mettre en place des politiques concertées de travail et d'emploi et, ainsi, conduire les réformes sociales nécessaires avec le consensus d'une majorité de partenaires. Il vise deux objectifs complémentaires :

- la promotion du dialogue social aux niveaux national, régional et sectoriel en développant les capacités des administrations comme des organisations d'employeurs et de travailleurs pour jouer leur rôle plus efficacement dans le processus de dialogue social.
- le renforcement de l'organisation du marché du travail à travers la révision de la législation du travail, la modernisation du fonctionnement du marché du travail et le développement des institutions du travail.

Le projet de promotion du dialogue social fait partie d'un ensemble de projets conduits par le BIT en Tunisie. L'équipe en charge du projet est composée d'une coordinatrice (Chief Technical Advisor) et d'une assistante avec l'appui d'un agent chargé de la gestion budgétaire et comptable, qui est commun à l'ensemble des projets BIT en Tunisie. La supervision du projet est opérée par le Bureau du BIT du Caire et l'équipe du travail décent de ce bureau.

La phase I du projet a été financée sur la base d'un accord entre le BIT et la Norvège pour une période de trois ans avec un budget de 908,271 USD.

## Situation actuelle du projet

Le projet de promotion du dialogue social est arrivé à son terme à la fin avril 2015. En raison de la satisfaction des parties prenantes eu égard aux résultats, une deuxième phase a été décidée, qui se déroulera en 2015 et 2016, et sera financée par le même bailleur à hauteur de 1.3 MUSD.

## Objectif, portée et destinataires de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est de fournir une analyse indépendante de la mise en œuvre des activités du projet des résultats qu'il a atteints par rapport à tous ses résultats attendus ainsi que de la performance des stratégies et des modalités de mises en œuvre choisies. Il est aussi de faire des recommandations opérationnelles notamment dans l'optique de la deuxième phase du projet, de s'assurer qu'il est soutenu par les partenaires concernés. Il est enfin de rendre compte des enseignements et des bonnes pratiques afin de tirer le meilleur profit de l'expérience pour la reproduire lorsque cela est possible et, pour commencer, lors de la deuxième phase du projet.

Quant à sa portée, l'évaluation a pris en considération le projet dans sa globalité, soit l'ensemble de la première phase (de son lancement en mai 2012 à son échéance au 30 avril 2015), de sa mise en œuvre géographique, de son contenu et de ses résultats en considérant cette mise en œuvre pour l'ensemble des parties prenantes (gouvernement, employeurs et syndicats). L'information et l'analyse ont été attentives à la place des femmes dans la mise en œuvre du projet pour autant que la collecte des données l'a permis.

En termes de destinataires de l'évaluation, elle est destinée à l'équipe managériale du BIT (Bureau BIT du Caire et équipe d'appui technique au travail décent, Bureau régional du BIT pour l'Afrique) qui supervise la mise en œuvre du projet ainsi que le bureau d'Alger qui doit superviser la phase II ; aux principaux partenaires tripartites concernés ; au bailleur (Gouvernement de la Norvège).

## Méthodologie de l'évaluation

L'évaluateur s'est appuyé sur les documents et rapports publiés notamment par le BIT ainsi que sur les rapports non publiés et comptes rendus des travaux du point focal du BIT à Tunis ainsi que sur des documents fournis par les partenaires.

Il a également procédé entre les 7 et 17 avril à une série d'entretiens sur place à Tunis auprès des partenaires tripartites (représentants du gouvernement et des partenaires sociaux ainsi que des experts indépendants ayant participé à des activités du projet (annexe). De manière à mieux appréhender la coordination du projet avec les autres activités du BIT en Tunisie il a rencontré les coordinateurs techniques (CTA) des autres projets en cours ainsi que le coordonnateur résident du système des Nations Unies. En complément, il a également procédé à des entretiens avec les personnes impliquées dans le projet ou dans des travaux connexes au siège du BIT (Dialogue, normes, recherche).

## Principaux Résultats et Conclusions

En ce qui concerne la **pertinence stratégique**, le projet de promotion du dialogue social, qui se coordonne avec plusieurs projets conduits par le BIT en Tunisie dans le cadre du Programme Pays de travail décent (PPTD), est en cohérence avec un ensemble de coopérations construites autour d'axes de développement définis par le gouvernement tunisien ou mis en œuvre par les grandes agences ou

institutions internationales de développement. Il répond notamment aux attentes du gouvernement comme des partenaires sociaux telles qu'elles se sont exprimées après la révolution.

Dans le contexte difficile qui a marqué la période de transition en Tunisie de 2011 à la fin 2014, les responsables du projet l'ont conduit en l'adaptant aux besoins des partenaires tripartites. En développant une cinquantaine d'activités d'études, de formation et développement des capacités des partenaires tripartites, **le projet a atteint les principaux résultats attendus.**

Sur l'objectif immédiat 1 (Promotion du dialogue social), le projet a accompli de remarquables résultats sur les outputs 1.1 (Institution du dialogue social) et 1.3 (Renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs) même si tous les indicateurs prévus n'ont pas été atteints en raison du contexte économique (pour les accords collectifs) ou politique. Les résultats de l'output 1.4 (amélioration de la résolution des conflits) sont plus difficiles à évaluer, la conflictualité restant élevée.

Sur l'objectif immédiat 2 (Amélioration de la gouvernance du marché du travail), on note la difficulté à réaliser l'output 2.1 en matière de politique d'emploi et de cohérence du marché du travail sur la base du seul projet « Dialogue social » mais ce projet retrouve une certaine efficacité lorsqu'il agit en partenariat transversal avec des projets spécialisés sur les programmes d'emploi. Dans les outputs consacrés aux aspects juridiques ou institutionnels de l'administration du travail (outputs 2.2 à 2.5) (révision de la législation du travail, capacités de l'administration du travail et de l'inspection du travail), le projet démontre plus d'effectivité.

L'instauration d'un dialogue social fructueux entre les partenaires sociaux au niveau national a eu un **impact** allant bien au-delà des résultats attendus :

- L'accompagnement des partenaires tripartites jusqu'à la signature du contrat social le 14 janvier 2013. Les grands axes de ce texte fondateur forment la feuille de route des réformes économiques et sociales de la Tunisie nouvelle.
- L'inclusion dans la Constitution de la République tunisienne des droits et principes sociaux fondamentaux tels que définis par l'OIT.
- Ratifications de nouvelles conventions internationales du travail : Convention 154 sur la négociation collective, Convention 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, Convention 151 sur les relations de travail dans la fonction publique.

De plus, le climat de confiance établi sous l'égide du BIT et l'expérience du travail en commun avec une vision partagée de l'avenir du pays ont permis aux partenaires sociaux de faire prévaloir un compromis au niveau politique à travers le « dialogue national » qui s'est instauré au cours de l'année 2013 et a abouti à l'adoption de la nouvelle constitution tunisienne et à la stabilité politique.

La **durabilité** des résultats atteints ne fait pas de doute. Le fait que le texte constitutionnel fondamental ait établi ces droits sociaux au plus haut niveau est en soi une réalisation centrale pour contribuer à instaurer un progrès et un dialogue social dans la durée. Le contrat social a fixé les grands axes de réforme et si leur contenu est à débattre, les objectifs font consensus. La qualité et la réalité du dialogue social au niveau national sont un acquis qui doit beaucoup au travail du projet avec les partenaires tripartites.

Toutefois, les sujets de préoccupation demeurent, notamment les difficultés économiques persistantes qui peuvent induire une détérioration du climat social et une perte de confiance entre les partenaires tripartites et remettre en cause les acquis.

Avec des ressources et des moyens humains relativement limités, l'équipe en charge du projet a fait preuve **d'efficacité dans sa gestion et sa mise en œuvre** en adaptant certains objectifs aux besoins des parties prenantes et la réalisation des activités aux contraintes politiques

## Conclusions

La phase I du projet a établi sur de solides bases la coopération entre le BIT et les partenaires tripartites tunisiens sur le dialogue social dont les principes sont devenus un acquis des partenaires tripartites.

Pour sa phase II, le projet est axé sur la mise en œuvre du Contrat social qui, à la demande des partenaires tunisiens eux-mêmes, doit être considéré comme la feuille de route et donc l'élément fédérateur des activités à venir. Le projet assurera la coordination de l'ensemble des opérations du BIT en Tunisie de manière à ce qu'il couvre tous les axes du contrat social.

Selon tous interlocuteurs de l'évaluation, le rôle du BIT doit se poursuivre afin de faire réussir la concrétisation des grandes orientations inscrites dans le contrat social. Cette participation du BIT apparaît comme fondamentale pour l'assistance technique qu'il apporte mais aussi pour l'influx politique qu'il soutient et qui permet d'éviter le relâchement dans le processus des réformes.

## Enseignements et Recommandations

### Enseignements à tirer et bonnes pratiques

La mise en œuvre du projet portant sur le dialogue social, avec des exigences très particulières en termes politiques, permet de tirer un certain nombre d'enseignements qui peuvent être utiles pour la phase II du projet comme dans des situations proches ou similaires que rencontrerait la coopération du BIT dans d'autres pays.

L'établissement de rapports de confiance entre les partenaires tripartites et entre ceux-ci et le BIT est un facteur essentiel de réussite.

L'appropriation du projet par les partenaires comme l'adaptation du projet aux évolutions de la situation locale sont aussi des éléments clés de son impact et de sa durabilité.

L'assurance du soutien politique apporté au projet par les leaders tripartites au plus haut niveau de chaque organisation y compris à celui du chef de gouvernement.

Si la confirmation de cet environnement politique favorable a été faite par le projet lui permettant de se dérouler dans de bonnes conditions globales, en revanche, la réalisation de certains objectifs a pu souffrir d'un manque d'ajustement en termes de temps et de moyens. Malgré un investissement important en termes de formations, d'études et de conférences tripartites, le projet n'a accompli que des progrès limités dans les domaines de la résolution des conflits collectifs du travail et de la définition des critères de représentativité des organisations syndicales et d'employeurs.

Parmi les bonnes pratiques qui ont contribué aux enseignements positifs qui précèdent on soulignera les points suivants :

L'organisation des réunions et conférences au plus haut niveau dont le rythme et les thèmes ont été bien choisis pour susciter l'intérêt des dirigeants et maintenir le cap des réformes.

La forme tripartite des activités, qui permet de créer des rapports de confiance par un travail en commun (groupe tripartite de rédaction du contrat ; visites d'études à l'étranger.

La diffusion des activités à un large public de personnes concernées favorise l'appropriation des principes du BIT et leur acceptabilité par la base. Elle joue en faveur du soutien et de la confiance accordée au projet par les dirigeants et l'ensemble des parties prenantes

Le choix de la coordinatrice de projet, dont le profil assurait à la fois une bonne connaissance de l'environnement local (problématiques, partenaires, administrations sociales) et du fonctionnement du BIT, a favorisé la réussite globale du projet.

### Principales recommandations

Les conclusions de l'évaluateur et ses recommandations rejoignent les orientations du projet Phase II mettant l'accent sur les réalisations concrètes des axes contenus dans le Contrat social.

1. Résoudre la question de la représentativité en trouvant, avec l'accompagnement technique du BIT une solution de compromis avec les partenaires sociaux sur l'adoption des critères, toute solution imposée sans consensus par le législateur étant vouée à l'échec.
2. Lancer, par un séminaire sous l'égide du BIT et à partir de l'étude juridique qui a été réalisée, un processus de négociation sur la modernisation du code du travail et les règles de la négociation collective en prenant appui sur la commission du contrat social chargée des relations professionnelles.
3. Engager un travail au niveau local pour améliorer le dialogue dans l'entreprise et prévenir les conflits en s'appuyant sur des exemples de négociations réussies ou de relations du travail non conflictuelles.
4. Préparer un programme de travail visant à l'extension de la couverture conventionnelle dans certains secteurs modernisés où le travail formel est dominant. Ce programme permettrait de déterminer les objectifs et les méthodes des négociations.
5. Dans le domaine de la protection sociale, en raison de l'étendue des réformes à entreprendre, le projet devrait se concentrer sur les points où il a un savoir-faire acquis : les questions institutionnelles liées à la gouvernance, domaine des partenaires tripartites et éventuellement la mise en place d'un comité consultatif tripartite pour parvenir à des analyses et des points de vue partagés, préalables à la décision dans le domaine des retraites.
6. Dans les domaines de la croissance économique et du développement régional et de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, la recommandation pour la conduite du projet Dialogue social est de renforcer sa coordination avec ces projets dans une approche tripartite sous forme de séminaires de coordination susceptibles de donner une impulsion politique et une orientation sur ces réformes.
7. Renforcer la lutte contre l'économie informelle en envisageant une action coordonnée dans ce domaine avec tous les acteurs (MAS, MFPE, Développement régional, Inspection du travail, Caisses de sécurité sociale, partenaires sociaux).
8. Pour contribuer à la mise à niveau du système statistique tunisien, s'appuyer sur les recommandations établies par le rapport de mission Gammanaro/Perardel de manière à intégrer cet aspect dans les activités du projet Phase II.
9. Comme cela est envisagé par la phase II du projet, une **étude de mesure de la productivité du travail devra être conduite pour faciliter les négociations salariales.**
10. Envisager une étude de faisabilité sur la mise en place de filières de formation initiale et de formation permanente des agents en charge des systèmes de sécurité sociale et d'assistance.
11. Sur le suivi du projet : associer, de manière appropriée à leur statut, des membres de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) à la mise en œuvre de la seconde phase.
12. Sur l'amélioration de la coordination entre l'ensemble des projets concourant à la mise en œuvre du contrat social : impliquer le plus possible les partenaires sociaux dans la mise en œuvre de tous les projets du BIT ; rechercher des points de synergie entre projets ; renforcer le rôle et les moyens de la coordinatrice du projet dialogue social qui est le projet transversal

# Promotion du dialogue social et renforcement de la gouvernance du travail en Tunisie (2012-2015)

## Rapport d'évaluation

### Contexte

#### 1. CONTEXTE GENERAL TUNISIEN

Le contexte général, dans lequel s'est déroulée la mise en œuvre du projet du BIT sur « la promotion du Dialogue social », est celui de la période politique de transition qui va de la révolution aux élections de la fin 2014.

Les revendications sociales – même si elles n'étaient pas les seules qui ont déclenché la révolution de la « liberté et de la dignité » - étaient centrales aux manifestations qui ont conduit à la chute du régime tunisien entre décembre 2010 et janvier 2011.

Même si, en apparence, nombre d'indicateurs économiques et sociaux étaient positifs voire flatteurs dans les comparaisons internationales (croissance économique supérieure à 5% par an, indice élevé de compétitivité, stabilité budgétaire, système de protection sociale en voie de généralisation, niveau d'instruction élevé y compris pour les filles...), la société tunisienne souffrait de maux structurels profonds allant au-delà de l'insatisfaction quant au caractère autoritaire et au clientélisme du régime. Les fruits de la croissance économique étaient fondamentalement mal répartis ; les chances d'obtenir un emploi décent étaient aléatoires y compris parmi les jeunes diplômés ; le chômage restait à des niveaux élevés surtout pour les jeunes ; les disparités de développement régional étaient considérables et les conditions de travail souvent peu satisfaisantes, notamment dans le secteur agricole. Un dialogue social limité ne pouvait aider à surmonter ces difficultés structurelles.

##### 1.1. Janvier 2011- janvier 2015 : Révolution tunisienne et période de transition

La révolution tunisienne, issue des mouvements et revendications populaires intervenus à partir du 17 décembre 2010 (suicide du jeune vendeur ambulancier Mohamed Bouazizi à Sidi Bouzid) qui ont conduit à la chute du pouvoir en place le 14 janvier 2011, a engagé le pays sur la voie de changements profonds dans les domaines politique, économique et social.

Après le 14 janvier 2011, une période de transition de quatre années s'est alors ouverte qui a vu se succéder plusieurs gouvernements provisoires, sous l'égide d'une Assemblée nationale constituante (ANC) chargée d'élaborer une nouvelle constitution. Celle-ci, après des débats et des tensions (notamment au cours de l'année 2013) qui ont conduit à outrepasser le calendrier originel, a été promulguée le 27 janvier 2014 et des élections présidentielles et législatives se sont tenues en fin d'année 2014.

Aux élections législatives du 26 octobre 2014, qui ont lieu au scrutin proportionnel, le parti Nidaa Tounes a obtenu une majorité relative des sièges (86 sur 217) à l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) devant le parti Ennahda (69 sièges). L'élection présidentielle, qui s'est déroulée sur deux tours (les 23 novembre et 21 décembre), a vu l'élection de **Beji Caïd Essebsi**, leader du parti Nidaa Tounes, nouveau Président de la République, pour un mandat de 5 ans.

Dans le contexte politiquement agité de la transition, les difficultés de l'économie tunisienne déjà durement affectée par la crise mondiale et particulièrement européenne, se sont accentuées, rendant encore plus compliquées les réponses aux aspirations et revendications sociales issues de la révolution auxquelles doit désormais faire face le nouveau chef du gouvernement, **Habib Essid**.

## **1.2.Situation sociale**

### **1.2.1. Revendications sociales et tensions dans les relations professionnelles**

La révolution de décembre 2010-janvier 2011 a été portée par des revendications sociales et a induit une vague de contestation dans tous les secteurs. A l'inverse des aspirations à la démocratie politique, les revendications sociales en termes d'emplois et de bien-être social ne sont pas satisfaites après la phase de transition. En matière de négociations salariales, la situation reste difficile.

Si des augmentations du SMIG tunisien ont été décidées en 2011 et 2012 (+ 5,5% pour chaque année), il n'y a eu en revanche aucune augmentation salariale en 2013. En mai 2014, un accord entre le gouvernement et les partenaires sociaux a revalorisé le SMIG dans le secteur privé, le portant à 275 DNT pour 40h et 320 pour 48h. A cette base, il convient d'ajouter l'indemnité de transport au profit des ouvriers payés au SMIG qui a été également majorée et portée à 26 DNT. Suite à cet accord, les grilles salariales des conventions collectives sectorielles ont été revalorisées par arrêtés du gouvernement.

Après un report en 2014 dans l'attente du gouvernement issu des élections d'octobre, les négociations dans le secteur public étaient dans l'impasse en avril 2015, les revendications de l'UGTT d'une hausse de 8% pour compenser en partie l'érosion du pouvoir d'achat se heurtant aux contraintes budgétaires. Un accord catégoriel a toutefois été signé dans l'enseignement secondaire le 7 avril 2015.

La révolution a eu des conséquences sur la stabilité des relations du travail dans les entreprises. L'UGTT a vu affluer un nombre d'adhérents nouveaux sans tradition syndicale ce qui s'est traduit par l'apparition de conflits non contrôlés.

Le nombre des grèves reste conséquent et le nombre de jours perdus pour fait de grève était en forte hausse en 2014. Si moins d'entreprises privées semblent touchées en 2014 par des mouvements de grève, les mouvements qui se produisent sont plus longs et difficiles. Un point de préoccupation reste l'occurrence des grèves dans les gouvernorats industriels de Sfax, Ben Arous et Zaghouan qui sont des régions à forte base industrielle avec notamment la présence d'investisseurs internationaux qui peuvent être touchés par ces grèves à répétition.

Parmi les motifs de grèves viennent en tête l'amélioration des conditions de travail, le non-paiement des salaires et la détérioration des relations du travail.

### **1.2.2. Forte présence des partenaires sociaux**

#### **a) Les syndicats de travailleurs**

**L'Union générale tunisienne du travail (UGTT)** est la principale centrale syndicale de Tunisie avec 750 000 adhérents revendiqués. Son secrétaire général est Houcine Abassi. Implantée pour l'essentiel dans le secteur public, elle regroupe 24 unions régionales, 19 organisations sectorielles et 21 syndicats de base.

L'UGTT a pour elle une légitimité historique incontestable. Fondée le 20 janvier 1946 par Farhat Hached, elle a participé à la lutte contre la puissance coloniale française et les discriminations sociales qu'elle générait.

L'UGTT est affiliée à la Confédération internationale des syndicats libres puis, depuis novembre 2006, à la Confédération syndicale internationale qui lui a succédé. Elle siège à l'Organisation internationale du travail. Elle est donc le syndicat tunisien reconnu sur le plan international.

### ***Révolution et pluralisme syndical : apparition d'autres syndicats***

Cependant, depuis la révolution de janvier 2011, elle a vu apparaître en face d'elle la concurrence d'autres syndicats :

- la Confédération Générale Tunisienne du Travail (CGTT) fondée le 1<sup>er</sup> février 2011 par Habib Guiza ;
- l'Union des Travailleurs Tunisiens (UTT) constituée le 1<sup>er</sup> mai 2011 par Ismail Sahbani, associé à d'anciens dirigeants de l'UGTT (lui-même est ancien secrétaire général de l'UGTT et ancien dirigeant de la puissante fédération de la Métallurgie) ;
- l'Organisation des travailleurs tunisiens (OTT), créée le 26 août 2013. Son secrétaire général est Lassaâd Abid, proche d'Ennahda.

Ces syndicats nouveaux sont issus de scissions de l'UGTT, parfois sur fond de rivalités personnelles, parfois de désaccords idéologiques. Mais leur multiplication, s'appuyant sur le principe de pluralisme, augurent d'une évolution du paysage syndical tunisien.

### **b) Les organisations d'employeurs**

L'organisation principale est l'**Union tunisienne de l'Industrie du Commerce et de l'Artisanat (UTICA)**, qui est présidée par une femme, Mme Wided Bouchamaoui.

Elle représente plus de 100 000 entreprises privées, essentiellement des petites et moyennes entreprises. Son organisation structurelle repose sur une représentativité sectorielle, à travers les fédérations et les chambres syndicales nationales (17 fédérations nationales sectorielles) mais également sur une représentation géographique, grâce aux unions régionales et locales (24 unions régionales). Son maillage du secteur économique privé tunisien est donc tout à fait significatif.

Par ailleurs on rappellera que certains secteurs économiques sont extérieurs à l'UTICA et que donc existe d'ores et déjà un pluralisme d'organisations patronales même si dans ce cas de figure il n'y a pas à proprement parler conflit de représentativité car l'UTICA ne revendique pas ces secteurs (hôtellerie, pharmacies, journaux, banques, agences de voyages).

Cependant, une nouvelle organisation concurrente de l'UTICA, tente également de trouver une place à la table des organisations représentatives : la **CONNECT**, dont le président, Tarak Cherif, est une personnalité connue du monde des affaires tunisien et également un ancien de l'UTICA.

## **2. LE PROJET « PROMOTION DU DIALOGUE SOCIAL » : OBJECTIF ET LOGIQUE**

### **2.1. A l'origine du projet du BIT**

De par sa mission même, le BIT ne pouvait rester inactif face aux aspirations sociales qui s'exprimaient dans ce qui a été appelé alors « le premier printemps arabe ». Dès le déclenchement des événements en Tunisie, le Directeur général du BIT a envoyé une première mission (février 2011) pour apprécier les conditions politiques d'une coopération avec les nouvelles autorités tunisiennes. Elle a été suivie d'une mission d'étude technique (28-31 mars 2011) pour examiner les conditions dans lesquelles le BIT pouvait aider à affronter les problèmes liés aux besoins sociaux du pays. Cette mission a donné lieu à un rapport et à un certain nombre de propositions d'actions qui ont été présentées aux bailleurs et Etats donateurs du BIT.

Le changement politique en Tunisie donnait l'opportunité de bâtir les fondations d'un dialogue social véritable à tous les niveaux, de développer la conformité de la législation tunisienne par rapport aux normes internationales du travail par la Tunisie et de renforcer l'organisation du travail pour s'assurer une application effective des lois sociales.

C'est dans ce cadre que le projet a été lancé.

Un premier projet de partenariat sur le dialogue social entre la Belgique, le BIT et les trois pays du Maghreb a été initié lors de la conférence de Bruxelles des 7 et 8 décembre 2011. Ce projet s'inscrivait dans les suites de la mission envoyée par le Directeur général et dans le cadre du Programme et Budget 2012-2013 et était basé sur les expériences réussies de coopération du BIT avec la Belgique dans certains pays francophones d'Afrique et des pays d'Europe de l'Est.

De manière concrète, le projet est devenu effectif en ce qui concerne la Tunisie lors d'une conférence de lancement qui s'est tenue les 24 et 25 mai 2012 à Tunis avec pour objectif d'établir un diagnostic de la situation économique et sociale et d'esquisser les axes d'un Contrat social pour la période 2012-2020. Un groupe de travail tripartite a été mis en place à l'issue de la conférence avec mission de rédiger un Contrat social.

Le projet, intitulé « *Promotion du dialogue social et renforcement de la gouvernance du travail en Tunisie* », a reçu l'appui financier de la Norvège pour un montant de 908 271 USD et a commencé ses activités dans la deuxième partie de l'année 2012. Conçu pour une période de deux ans, il a été prolongé sans augmentation budgétaire jusqu'en avril 2015.

Par la suite, d'autres projets de coopération technique, dont le présent rapport fera état, sont venus compléter l'action du BIT en Tunisie.

### **2.2. Les principaux objectifs du projet**

Le projet du BIT, tel qu'il a été conçu, vise deux objectifs complémentaires :

- la promotion du dialogue social aux niveaux national, régional et sectoriel en développant les capacités des administrations comme des organisations d'employeurs et de travailleurs pour jouer leur rôle plus efficacement dans le processus de dialogue social.
- le renforcement de l'organisation du marché du travail à travers la révision de la législation du travail, la modernisation du fonctionnement du marché du travail et le développement des institutions du travail.

Le projet est fondé sur le constat que le dialogue social est la clé pour mettre en place des politiques concertées de travail et d'emploi et, ainsi, conduire les réformes sociales nécessaires avec le consensus d'une majorité de partenaires. Or, la Tunisie de l'ancien régime avait peu d'expérience dans ce domaine malgré le savoir-faire des deux partenaires sociaux au niveau national. La commission nationale du dialogue social, qui avait été créée en 1990, avait peu d'impact et le gouvernement intervenait autoritairement dans les négociations collectives.

On rappellera que le Comité d'experts pour l'application des Conventions et Recommandations (CEACR) avait émis des commentaires sur le cadre légal tunisien d'avant la révolution qui faisait obstacle au plein exercice de la liberté syndicale et au droit de grève.

### 3. CADRE METHODOLOGIQUE DE L'EVALUATION

La présente évaluation porte sur la première phase du projet qui s'est déroulée de mai 2012 à avril 2015. Une deuxième phase a été décidée qui sera mise en œuvre en 2015-16. Cette évaluation pourra contribuer à ses objectifs.

Dans sa démarche, l'évaluateur a suivi les indications données par les termes de référence.

#### 3.1.L'objectif de l'évaluation :

- Fournir une analyse indépendante - quantitative et qualitative - de la mise en œuvre des activités du projet; des résultats qu'il a atteints par rapport à tous ses objectifs ; de la performance des stratégies et des modalités de mises en œuvre qui ont été choisies.
- Fournir des recommandations sur la meilleure manière de s'appuyer sur les résultats du projet et de s'assurer qu'il est soutenu par les partenaires concernés et également de donner un avis sur la mise en œuvre de la deuxième phase du projet.
- Rendre compte des enseignements tirés et des bonnes pratiques afin de tirer le meilleur profit de l'expérience acquise et de reproduire cette expérience lorsque cela est possible et, pour commencer, lors de la deuxième phase du projet.

#### 3.2.La portée de l'évaluation

Comme il a été précisé dans les termes de référence, l'évaluation a pris en considération le projet dans sa globalité, en termes de :

- Durée : l'évaluation a considéré le projet dans la totalité de sa mise en œuvre de son lancement (mai 2012) à son échéance au 30 avril 2015.
- Mise en œuvre géographique et son impact: selon les termes de référence le projet devait considérer toutes les régions couvertes par les activités. Cependant, pour des raisons pratiques – la difficulté de visiter des régions et d'organiser des entretiens localement dans un temps accordé assez bref) mais aussi de méthode (les activités décentralisées ont été dans l'ensemble une forme de décentralisation d'activités à objectif global répétées au niveau régional pour des raisons d'efficacité (ex: sessions concernant la formation des inspecteurs du travail ou celles des syndicalistes de l'enseignement) – l'évaluateur a basé ses entretiens à Tunis. C'est sans conteste une limite au travail d'évaluation mais, pour les raisons qui viennent d'être mentionnées, elle ne devrait pas nuire à sa qualité.

#### 3.3.Les commanditaires de l'évaluation

Cette évaluation est destinée :

- à l'équipe managériale du BIT (Bureau BIT du Caire et équipe d'appui technique au travail décent, Bureau régional du BIT pour l'Afrique) qui supervise la mise en œuvre du projet ainsi que le bureau d'Alger qui doit superviser la phase II ;
- aux principaux partenaires tripartites concernés ;
- au bailleur (Gouvernement de la **Norvège**).

#### 3.4.L'évaluation est basée sur l'approche et le questionnement ci-après :

- Efficacité dans la mise en œuvre du projet

- l'efficacité du projet : dans quelle mesure ses objectifs et ses résultats attendus ont-ils été atteints ?
- L'efficacité des moyens: dans quelle mesure les moyens alloués ont-ils contribué aux résultats de manière économique, considérant les alternatives possibles ?
  - Pertinence du projet : satisfaction des exigences requises et établissement de synergies
    - Pertinence: dans quelle mesure, le projet a-t-il satisfait les besoins des partenaires, s'est-il adapté au contexte local et a-t-il coïncidé avec les politiques globales du BIT et des bailleurs ?
    - Partenariats: dans quelle mesure le projet a permis d'établir des synergies avec d'autres initiatives des partenaires nationaux, de la société civile et des partenaires de développement ?
  - Impact (à court et long terme)
    - Impact préliminaire: effets à long terme, attendus et inattendus, positifs et négatifs
    - Evolution des politiques: dans quelle mesure le projet a-t-il suscité une évolution des politiques, en termes d'action législative et réglementaire et d'allocation des moyens et budgets publics ?
    - Durabilité: quelle est la probabilité que les effets positifs du projet perdurent dans le long terme ?
  - Enseignements du projet qui peuvent être tirés et transposés dans d'autres situations
    - Enseignements clés, positifs ou négatifs qui peuvent être tirés de la mise en œuvre du projet pour le rendre plus efficace dans sa deuxième phase ou pour être transposés dans d'autres projets ou contextes ?
    - Bonnes pratiques : modes d'intervention qui constituent de bonnes pratiques au vu de leur pertinence et efficacité pour amplifier ou répliquer le projet.

### ***3.5. La démarche de l'évaluateur***

Il s'est appuyé sur les documents et rapports publiés notamment par le BIT ainsi que sur les rapports non publiés et comptes rendus des travaux du point focal du BIT à Tunis. Ces documents, comme l'ensemble des documents et ouvrages consultés, sont dans en annexe.

Il a également procédé entre les 7 et 17 avril à une série d'entretiens sur place à Tunis auprès des partenaires tripartites (représentants du gouvernement et des partenaires sociaux ainsi que des experts indépendants ayant participé à des activités du projet (annexe). Il a rencontré les agents du BIT directement impliqués dans le projet sur le dialogue social.

De manière à mieux appréhender la coordination du projet avec les autres activités du BIT en Tunisie il a rencontré les coordinateurs techniques (CTA) des autres projets en cours ainsi que le coordonnateur résident du système des Nations Unies.

En complément, il a également procédé à des entretiens avec les personnes impliquées dans le projet ou dans des travaux connexes au siège du BIT (Dialogue, normes, recherche).

### 4. CONSTATS SUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET

#### 4.1. Pertinence stratégique et cohérence du projet sur la promotion du dialogue social avec la stratégie de développement national et coordination avec les autres projets du BIT

La pertinence du projet se définit par son adéquation à répondre aux besoins de développement du pays tels que définis par les politiques nationales et les stratégies de coopération établies en partenariat au niveau international.

Dans ce sens, le projet de promotion du dialogue social, qui se coordonne avec plusieurs projets conduits par le BIT en Tunisie dans le cadre du Programme Pays de travail décent (PPTD), est en cohérence avec un ensemble de coopérations construites autour d'axes de développement définis par le gouvernement tunisien ou mis en œuvre par les grandes agences ou institutions internationales de développement. Il répond notamment aux attentes du gouvernement comme des partenaires sociaux telles qu'elles se sont exprimées après la révolution.

- a) La stratégie nationale de développement de la Tunisie n'a pas fait l'objet d'un document unique dans les années de transition (2011-2014).

La révolution est venue bousculer la planification stratégique du développement. Le XII<sup>ème</sup> plan de développement économique et social, qui aurait dû couvrir cette période mais avait été préparé avant 2010, a été suspendu après la révolution de janvier 2011.

Une « Stratégie de développement économique et social de la Tunisie nouvelle » a été définie pour la période 2012-2016, complétée par les budgets économiques pour 2012 et 2013. De ses éléments de stratégie tunisiens, il ressort que les principaux axes privilégiés consistent à consolider l'état de droit, à mettre en place un développement plus inclusif et équilibré, à transformer l'économie vers des créations d'emplois plus soucieuses d'équilibre régional, à renforcer la protection sociale et à veiller à l'égalité des chances. Ces axes stratégiques principaux ont été précisés sur des divers points par les gouvernements de la transition, notamment sur la nécessité d'étendre les programmes d'assistance aux plus démunis et d'aide à l'emploi des chômeurs. Le projet « Dialogue social » du BIT est en cohérence complète avec ces axes de développement.

Mais, s'il a été mis en œuvre pendant une période où cette stratégie a fluctué et s'est cherchée, il n'en reste pas moins qu'il a été formulé à la demande et en concertation avec le gouvernement et les partenaires sociaux qu'il a assistés pour conclure le « Contrat social » qui est aujourd'hui la feuille de route de toutes les parties prenantes.

Le projet répond aux attentes des partenaires sociaux dont les objectifs peuvent être différents voire opposés (l'UTICA cherchant dans le dialogue social une plus grande stabilité sociale dans les entreprises et une meilleure productivité, l'UGTT une meilleure protection des travailleurs en termes de conditions de travail et de couverture conventionnelle) mais les deux organisations cherchant à poursuivre les réformes économiques et sociales et à bâtir une culture de dialogue. Dans ce sens, pour les partenaires sociaux, le projet dialogue social était cohérent avec leur vision de la modernisation du pays.

- b) Le projet est également cohérent et complémentaire avec autres programmes de coopération dans la mesure où il contribue aux mêmes objectifs globaux tout en se focalisant sur des thèmes précis non redondants avec ceux poursuivis par les autres institutions.

Il est en alignement avec les résultats attendus du Plan cadre de coopération des Nations Unies (UNDAF). Le nouvel UNDAF, qui porte sur la période 2015-2019, comporte trois axes de résultats attendus et insiste, dans le deuxième, sur un modèle économique inclusif et social équitable et dans le troisième, sur la protection sociale et l'accès équitable aux services sociaux qui sont des objectifs majeurs du projet du BIT. L'équipe BIT, depuis 2011, a participé de manière régulière aux réunions de coordination du Système des Nations Unies (SNU).

Le projet du BIT est complémentaire aux stratégies pays et aux projets soutenus localement par les grandes institutions de développement qui ont leurs priorités dans les domaines de développement social mais qui n'ont pas les mêmes focalisations que le BIT : la Banque africaine de développement (dont les piliers de coopération sont la gouvernance économique et les infrastructures), l'Union européenne (qui met l'accent sur la compétitivité des entreprises, le renforcement de la société civile et des droits de l'homme, le développement des ressources humaines et de l'emploi), la Banque mondiale (qui, outre ses priorités en matière de stabilité macro-économique et de renforcement du secteur privé, a des axes de coopération sur la réforme du marché du travail et les programmes d'assistance aux plus démunis).

- c) Enfin, les documents stratégiques du BIT concernant la Tunisie confirment la cohérence du projet Dialogue social avec les objectifs qu'ils se fixent.
- Le Programme Pays pour la promotion du travail décent en Tunisie fixe notamment pour priorités la plus grande efficacité de l'administration du travail, l'amélioration de la sécurité sociale et de la santé au travail, le renforcement du dialogue social. S'inscrivant parfaitement dans ces priorités, le projet Dialogue social a respecté les formes d'intervention préconisées pour la Tunisie : expertise de courte durée, échanges internationaux pertinents, formation de cadres tunisiens.
  - Le document du BIT intitulé « ILO Sub-Regional Strategy for North Africa: Employment for Stability and Socioeconomic Progress » pour la période 2011-2015 (Bureau BIT du Caire) fixe trois objectifs immédiats qui sont au cœur du projet sur le dialogue social :
    - Créer des chances pour les jeunes et les plus vulnérables
    - Renforcer les partenaires sociaux et autres parties prenantes à travers le dialogue social
    - Étendre et améliorer la protection sociale notamment pour les plus démunis.
  - Par ailleurs, on rappellera que les principaux projets du BIT en Tunisie découlent de la feuille de route « Pour la relance et le travail décent en Tunisie » adoptée au lendemain de la révolution de janvier et de la mission du BIT dans le pays en concertation avec les partenaires tripartites. Ses axes de coopération prioritaires sont : le dialogue social, le développement régional, l'emploi des jeunes et des femmes.

d) Coordination entre projets BIT

A la date d'avril 2015, outre le projet relatif à la promotion du dialogue social et l'organisation du marché du travail financé par la Norvège, le BIT conduisait 6 autres projets en Tunisie dont certains se déployaient sur plusieurs pays de la région :

- Un concernant les migrations dans plusieurs pays d'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc, Egypte) pour un montant de 2.0 MUSD dont 0,8 MUSD consacré à la Tunisie
- Un concernant l'avancement des droits des femmes en Egypte et en Tunisie pour un montant de 2.5 MUSD sur les deux pays, financé par la Finlande

- Plusieurs projets axés sur l'emploi
  - L'emploi dans les zones défavorisées (financé par l'Union européenne à hauteur de 6,5 M euros)
  - L'emploi des jeunes (Projet dit DEPART financé par les Pays Bas à hauteur de 1,1 MUSD)
  - Le projet PEJTUN (Emplois décents pour la jeunesse tunisienne) Sept 2014 – Août 2016
  - Les programmes « Promouvoir l'emploi productif et le travail décent des jeunes en Tunisie » (financé par l'Espagne et l'Italie) (Déc 2011- Septembre 2015)

Si ces projets ont des objectifs propres et spécifiques, ils s'intègrent tous dans les axes du contrat social et doivent être conduits de manière coordonnée.

La coordination entre ces projets existe de diverses manières :

- Par l'information diffusée auprès des parties prenantes tunisiennes : ainsi, à la demande du groupe de travail du contrat social, une réunion d'information et de coordination s'est tenue le 5 avril 2013 à laquelle participaient, outre les membres du groupe, d'autres représentants des administrations et les bailleurs de fonds des projets (Espagne, Suisse, Finlande, Pays-Bas). Les participants y ont d'ailleurs souligné la modicité du budget alloué au projet Dialogue social par rapport aux autres projets.
- Par l'action de la coordinatrice principale qui réunit les CTA de manière régulière
- Par la réalisation d'activités conjointes entre les projets sur le genre, sur les migrations et sur l'emploi.

#### **4.2.Effectivité du projet par rapport aux objectifs prévus et aux résultats attendus (*outputs*)**

Dans sa réunion d'avril 2015, le comité de pilotage du projet s'est félicité du succès du projet en soulignant l'appropriation et la volonté d'aboutir par les partenaires tripartites d'une part et d'autre part l'implication de la coordinatrice du projet, sa connaissance de la réalité tunisienne et des administrations sociales, sa bonne introduction auprès des partenaires sociaux. L'évaluateur, au vu des résultats atteints par le projet et des entretiens, partage ce point de vue.

Deux tableaux joints en annexe détaillent la mise en œuvre du projet et témoignent de l'investissement de l'équipe qui a porté le projet. Le premier contient les activités accomplies par le projet pendant les trois années de son déroulement. Le deuxième est une comparaison commentée entre les résultats attendus (*outputs*) et les résultats effectivement obtenus ; également entre activités envisagées dans le projet initial et celles effectivement réalisées pour obtenir ces résultats.

##### **4.2.1. Les activités déployées**

Entre la conférence de lancement en mai 2012 et la dernière session de formation fin avril 2015, environ **50 activités distinctes ont été mises en œuvre au profit des partenaires tripartites** (gouvernement et administrations/syndicats/employeurs) et pour certaines d'entre elles avec un public élargi à d'autres secteurs (magistrats, étudiants, etc.). On peut établir le décompte suivant :

- Activités organisées sur une base tripartite stricte : 6 dont les trois visites d'études dans des pays européens (Belgique, Norvège, France)
- Activités tripartites élargies à d'autres publics (juristes, magistrats, bailleurs, média) : 10
- Activités ciblées sur les représentants des employeurs (UTICA) : 6
- Activités ciblées sur les représentants des travailleurs (UGTT) : 12

- Activités ciblées sur les agents de l'administration : 12 (pour l'essentiel, les inspecteurs du travail et les médecins inspecteurs du travail)
- Diverses activités d'études, de rapports et documents : 3

Parmi ces activités, plusieurs **conférences majeures à haut niveau politique** (avec la participation de Ministres et parfois présidées par le chef du gouvernement) ont rythmé la mise en œuvre du projet :

- Conférence tripartite de lancement du projet de promotion du dialogue social en Tunisie le 24 mai 2012
- Conférence tripartite sur l'institutionnalisation du dialogue social en Tunisie (27 avril 2013)
- Conférence tripartite sur la mise en œuvre du contrat social en Tunisie (11 avril 2014)
- Conférence nationale sur la protection sociale (11-12 septembre 2014)
- Table ronde: mise en œuvre du contrat social et des réformes du travail en Tunisie (20 novembre 2014)

#### 4.2.2. L'accomplissement du projet par rapport aux résultats attendus

##### a) **Objectif immédiat 1: Promouvoir le dialogue social au niveau national, régional et sectoriel en améliorant les capacités des fonctionnaires du Gouvernement, des organisations de travailleurs et d'employeurs pour qu'ils puissent jouer leurs rôles dans le processus du dialogue social**

Cet objectif comportait 4 résultats attendus ou outputs :

- Output 1.1 : Renforcement de la commission Nationale pour le dialogue social

La négociation puis la conclusion du Contrat social le 14 janvier 2013 ont changé la donne initiale en prévoyant une nouvelle institution de dialogue social : le Conseil national du dialogue social et en rendant obsolète l'ancienne commission nationale. L'action de projet s'est orientée à juste titre :

- d'abord sur l'accompagnement des partenaires dans les négociations du Contrat et notamment en renforçant les capacités des membres de la commission tripartite de négociation du Contrat social (résultat atteint)
- ensuite sur la mise en place des 5 commissions de mise en œuvre correspondant à chaque axe du projet (résultat atteint)
- enfin sur l'institutionnalisation du Conseil national en contribuant à la préparation du projet de loi portant création de cette institution du dialogue social (résultat atteint). En revanche on notera que pour des raisons politiques liées au blocage sur la représentativité des organisations des partenaires sociaux, le projet de loi n'a pas encore été adopté.

C'est sans doute la réussite majeure du projet.

- Output 1.2 : Institutionnalisation du dialogue social au niveau régional et sectoriel

En raison de la non-crédation du Conseil national du dialogue social, l'institutionnalisation n'a pu encore être déclinée au niveau local.

De même, la négociation d'accords collectifs a souffert des contraintes économiques et budgétaires. Seuls quelques accords ont été conclus au niveau national dont deux accords majeurs sur les salaires en mai 2014 dont les résultats ont été déclinés par décrets du gouvernement au niveau de chaque grille salariale sectorielle. Des accords catégoriels ont été conclus dans le secteur de l'éducation.

Aucune convention collective nouvelle n'a été conclue dans un secteur non encore couvert (l'UGTT aurait souhaité une telle convention dans l'agriculture mais cet objectif n'a pas été atteint).

Cependant un travail de fond local et sectoriel a été accompli conformément aux activités programmées notamment avec les partenaires sociaux des régions de Gafsa et Le Kef (en lien avec la thématique emploi) ainsi qu'avec les sessions de formation concernant le secteur de l'enseignement.

- Output 1.3 : Renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs

Le projet a considérablement investi sur ce résultat attendu et le nombre de sessions de formations comme le nombre de participants, tant syndicalistes qu'employeurs, en atteste :

Syndicalistes formés (au Déc. 31, 2014) :	1320
Employeurs formés (au Dec 31, 2014) :	161

Output 1.4- Amélioration des mécanismes de résolution de conflits liés au marché du travail.

Le nouveau statut des inspecteurs du travail, sur la base de la Convention OIT 81, distingue mieux entre les fonctions de contrôle et celles de conciliation. Cette base juridique est un résultat important dans la constitution de compétences de conciliateurs professionnels, résultat qu'il conviendra de concrétiser dans les pratiques.

Par ailleurs, des sessions de formation ont été conduites sur le thème de la résolution pacifique des conflits à plusieurs niveaux

- partenaires sociaux
- inspecteurs du travail

Des symposiums ont été organisés également à destination des juristes et magistrats

*En conclusion, sur l'objectif immédiat 1, le projet a accompli de remarquables succès sur les outputs 1.1 (institution du dialogue social) et 1.3 (Renforcement des capacités des organisations d'employeurs et de travailleurs) où les résultats peuvent être considérés comme très satisfaisants même si tous les indicateurs prévus n'ont pas été atteints en raison du contexte économique (pour les accords collectifs) ou politique (pour la finalisation législative du conseil national du dialogue social). Les résultats de l'output 1.2 (dialogue social au niveau sectoriel) ont été freinés par le blocage de l'institutionnalisation au niveau central mais cela n'a pas empêché des réalisations concrètes (visite d'étude des partenaires tripartites de Gafsa et Le Kef). Les résultats de l'output 1.4 sont plus complexes à établir. Des résultats positifs sont incontestables en termes de formations effectuées, d'engagement des magistrats et juristes dans ces réflexions, d'amélioration du statut juridique et des capacités de l'inspection du travail en matière de conciliation. Par contre les résultats sur les conflits sont plus difficiles à évaluer : le nombre de grèves illégales est en baisse dans la période récente mais la conflictualité reste très élevée en général dans le pays (secteurs public et privé confondus) et l'amélioration des procédures a ses limites.*

#### **4.2.3. Objectif immédiat 2: Amélioration de la gouvernance du marché du travail en révisant la législation du travail, la modernisation du cadre du marché du travail et le renforcement des capacités des institutions du marché du travail**

- Output 2.1 - Mécanisme de coordination pour assurer la cohérence des politiques du marché du travail

La commission issue du Contrat social chargée des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle a été mise en place et a tenu 9 réunions de travail en 2014 sous l'égide du Ministère de l'emploi (MFPE) essentiellement sur les questions de compétences professionnelles et de diplômés en coordination avec les autres ministères compétents notamment le ministère de l'éducation.

Le projet Dialogue social appuie le tripartisme dans les négociations en matière d'emploi et notamment dans le projet du BIT emploi des jeunes qui comporte un projet de stratégie nationale de l'emploi et une réforme du système de formation professionnelle.

- Output 2.2 - Une législation du travail révisée en consultation avec les partenaires sociaux et en conformité avec les normes internationales du travail

Un état des lieux a été effectué par un expert national en vue d'une révision du Code du travail, notamment pour le mettre en conformité avec les normes de l'OIT et celles qui ont été ratifiées en 2014 : Conventions 144 (consultations tripartites) ; 154 (Négociation collective) ; 151 (relations du travail dans la fonction publique). La révision elle-même fait partie des priorités du nouveau gouvernement mais elle est suspendue à la mise en place du Conseil national du dialogue social qui doit donner son avis sur les projets de loi sociaux.

- Output 2.3 - Les principaux responsables du Ministère des Affaires Sociales et du Ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi et d'autres institutions liées au marché du travail seront à même de proposer des services administratifs efficaces.

Une formation conjointe avec le projet emploi jeunes au profit des responsables du MAS et du MFPE a été faite sur le suivi et l'évaluation des programmes d'emploi des jeunes.

Un mémorandum diagnostic a été réalisé sur l'organisation et le fonctionnement des administrations sociales avec des recommandations dont certaines ont déjà été mises en œuvre (par ex. sur le statut des inspecteurs du travail et son alignement avec la convention 81).

- Output 2.4 - Des outils pratiques et des procédures plus développés et adaptés afin d'améliorer l'efficacité de l'inspection du travail

Le mémorandum diagnostic avait mis l'accent sur les difficultés de l'inspection du travail : manque de moyens matériels, procédures de suivi des entreprises insuffisantes par manque de dossiers mis à jour en conservés. Des activités de formation intensives ont ciblé les inspecteurs du travail dans toutes les régions. 492 inspecteurs des 24 gouvernorats ont bénéficié de ces sessions avec des spécialistes du BIT.

- Output 2.5 - Un système mis à jour de collecte de données et d'archives administratives concernant l'Administration du Travail

Le mémorandum technique a produit des recommandations spécifiques en ce qui concerne les bases de données et l'analyse des archives administratives disponibles par l'inspection du travail.

Un séminaire pour faire l'état des lieux sur les statistiques du travail s'est tenu à Tunis en avril 2015 avec des spécialistes du BIT/HQ. Ce séminaire a été complété par un rapport de mission contenant des recommandations et des orientations de travail dans ce domaine. (Voir infra dans la partie sur les recommandations, la référence à ces recommandations).

*En conclusion, sur cet objectif immédiat 2, l'évaluateur note la difficulté à réaliser l'output 2.1 en matière de politique d'emploi et de cohérence du marché du travail sur la base du seul projet « Dialogue social » mais ce projet retrouve une certaine efficacité lorsqu'il agit en partenariat transversal avec des projets spécialisés emploi. Dans les outputs consacrés aux aspects juridiques ou institutionnels de l'administration du travail (outputs 2.2 à 2.5) qui relèvent dans la plupart des pays des compétences des ministères du travail et non de l'emploi (révision de la législation du travail, capacités de l'administration du travail et de l'inspection du travail), le projet démontre plus d'effectivité : les avancées vers les objectifs sont très nettes en termes d'état des lieux, d'études, de propositions de réformes concrètes.*

### **4.3. Impact et durabilité**

#### **4.3.1. Impact :**

Il est incontestable que le projet a atteint ses objectifs de promotion de dialogue social.

a) On rappellera les avancées les plus décisives qui ont pu être accomplies grâce à la contribution du projet :

- Accompagnement des partenaires tripartites jusqu'à la signature du contrat social et à la suite dans le cadre de sa mise en œuvre

Le BIT a soutenu avec une grande proximité les travaux du groupe tripartite d'élaboration lors de ses réunions entre juin et novembre 2012 et sa visite de travail à Bruxelles (22-24 octobre 2012) co-organisée par le gouvernement belge et le BIT. Le contrat social a été signé le 14 janvier 2013, date anniversaire de la révolution.

Selon plusieurs des personnes rencontrées par l'évaluateur, le BIT a joué un rôle « déterminant » dans la conclusion du contrat social. (« *Sans le BIT, nous n'aurions rien fait* », selon les mots d'un interlocuteur). Le Directeur général du BIT, invité, était présent à la signature officielle du contrat dans l'enceinte de l'Assemblée des représentants du peuple (alors l'Assemblée constituante), hommage rendu au rôle joué par l'Organisation internationale.

A partir de mai 2014, 5 commissions tripartites ont été instituées pour la mise en œuvre des grands axes du contrat social :

- Croissance économique et développement régional
- Formation professionnelle et Emploi
- Relations professionnelles
- Protection sociale
- Institutionnalisation du dialogue social.

Toutes les commissions ont commencé à travailler mais souvent en fonction de l'urgence des projets ou des problèmes en cours avec la volonté de rechercher le consensus sur leurs propositions.

Ainsi la commission de protection sociale a tenu quatre réunions de travail en vue de proposer des mesures urgentes pour pallier les difficultés de la branche retraite, liées aux

questions démographiques (allongement de l'espérance de vie et problématique du recul de l'âge de la retraite) ; la commission de l'Emploi et de la formation professionnelle a tenu tout au long de l'année 2014, des réunions bimensuelles sur la question des diplômes et la formation continue. Sur l'institutionnalisation, un projet de loi a été préparé qui a pour objet la création du Conseil national du dialogue social Ce projet de loi fait partie des priorités du Ministre des affaires sociales.

Les partenaires sociaux comme le gouvernement ont fait des axes du contrat social leur feuille de route des réformes à réaliser et ont demandé que le contrat social soit l'élément fédérateur des activités du BIT en Tunisie.

- Les droits sociaux fondamentaux ont été inclus dans la Constitution de la République tunisienne

L'adoption d'une nouvelle Constitution tunisienne, promulguée le 27 janvier 2014, marque une étape décisive dans le processus de transition démocratique déclenché par la révolution dite de « la dignité et de la liberté ». Les origines de cette révolution sont principalement liées au déficit flagrant ayant marqué l'ancien régime en matière de justice sociale et de libertés. Aujourd'hui, la nouvelle constitution consacre les droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont affirmés par les conventions fondamentales du BIT :

- **liberté d'association** (droit de constituer des syndicats ; liberté syndicale et droit de grève) (préambule et articles 35 et 36) à laquelle on ajoutera la liberté de se réunir et de manifester pacifiquement (art. 37). La notion de pluralisme est rappelée dans le Préambule. Mais la Constitution tunisienne de 2014, comme d'ailleurs celle de 1959, ne se réfère pas à la négociation collective qui, comme le droit de grève, est aussi un corollaire de la liberté syndicale et constitue un droit fondamental conformément aux normes internationales du travail.

- **principe de non-discrimination** : les citoyens et les citoyennes sont égaux en droits et en devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination (article 21). L'article 46 prévoit que « l'Etat s'engage à protéger les droits acquis de la femme et œuvre à les renforcer et à les développer. L'Etat garantit l'égalité des chances entre la femme et l'homme... »

- **protection des enfants** : l'article 39 décrète que « l'enseignement est impératif, jusqu'à l'âge de 16 ans ». L'article 47 précise les garanties accordées sans discrimination aux enfants : santé et éducation

D'autres droits sociaux sont également affirmés :

- droit au travail dans des conditions décentes et à salaire équitable (article 40)
- droit à la santé et droit à la couverture sociale (article 38)
- protection des personnes handicapées (article 48)
- L'article 12 dispose que « l'Etat œuvre à la réalisation de la justice sociale(...) en s'appuyant sur le principe de discrimination positive ».

La Constitution précise que l'Etat veille à assurer aux citoyens et citoyennes « les conditions d'une vie digne » (article 21) et qu'il «protège la dignité de la personne » (article 23). Comme le fait remarquer le Pr Mzid, le premier texte ayant consacré sur le plan international la notion de dignité est la déclaration de Philadelphie adopté par l'OIT en 1944, annonçant solennellement que le travail n'est pas une marchandise et que tous les êtres humains « ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité ».

- Ratifications de nouvelles conventions internationales du travail

Ces progrès dans le dialogue social et la volonté de réforme ont également conduit le gouvernement à ratifier le 11 février 2014 trois nouvelles conventions de l'OIT :

- Convention 154 sur la négociation collective,
- Convention 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail,
- Convention 151 sur les relations de travail dans la fonction publique.

Désormais, la Tunisie est engagée par la ratification de 56 Conventions internationales du travail en vigueur, dont les 8 conventions fondamentales (liberté syndicale et négociation collective, lutte contre le travail forcé, lutte contre le travail des enfants et lutte contre les discriminations professionnelles) et trois conventions prioritaires sur 4.

- Réforme de l'administration du travail, de l'Inspection du travail et formations des inspecteurs

- Etude diagnostic du BIT sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration du travail
- Réforme du statut des inspecteurs du travail (Décret du 15 juillet 2014 fixant leur statut particulier) notamment en établissant une distinction, plus conforme à la convention internationale du travail 81, entre fonction de contrôle et fonction de coordination.
- 4 sessions de formation ont eu lieu au niveau régional, permettant à tous les inspecteurs du travail de se former sur leur statut dans le cadre des conventions internationales du travail
- Travail de formation sur la promotion du dialogue social des inspecteurs a été effectué dans le cadre du projet du BIT : Les inspecteurs de tous les gouvernorats ont été réunis sur la base de quatre sessions régionalisées

- Activités au profit des partenaires sociaux

Formation et développement des capacités de syndicalistes (au niveau national comme à celui des secteurs) avec notamment la tenue de 4 sessions pour les inspecteurs de l'enseignement membres du syndicat UGTT, sur la négociation collective au niveau régional et des établissements scolaires.

- Etudes et travaux tripartites sur les critères de représentativité syndicale

Ces travaux ont été menés, de manière approfondie et tripartite, avec l'appui des responsables du siège (Normes et Dialogue) et de l'équipe travail décent du Bureau du Caire. Sur le plan technique, tous les éléments ont été donnés et une réflexion sur les critères de représentativité conduite complètement.

- b) L'instauration d'un dialogue social fructueux entre les partenaires sociaux au niveau national a eu un impact allant bien au-delà des aspects techniques attendus des activités de formation et d'assistance : le dialogue national et la stabilisation démocratique

Les contacts réguliers, le climat de confiance établi sous l'égide du BIT et l'expérience du travail en commun avec une vision partagée de l'avenir du pays ont permis aux partenaires sociaux de faire prévaloir **un compromis au niveau politique à travers le « dialogue national »**.

Ce dialogue national, dans lequel les deux organisations principales des partenaires sociaux, UGTT et UTICA, se sont associées à des organisations de la société civile (Ligue des droits de l'homme et Ordre des avocats), a permis de sortir de manière positive des tensions extrêmes de l'année 2013 marquée par deux assassinats politiques de leaders de l'opposition, des attentats contre les forces de sécurité et des blocages sur les orientations du projet de Constitution. Le dialogue national a en effet débouché sur la constitution d'un nouveau gouvernement à orientation technocratique acceptable par toutes les parties et a abouti à l'adoption d'une nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014 qui, entre autres avancées institutionnelles, reconnaît de manière précise et formelle les droits et principes sociaux que promeut l'Organisation internationale du travail.

Le retour à l'accalmie politique au cours de l'année 2014 et le déroulement des élections législatives puis présidentielles dans la tranquillité et la transparence peuvent être mises au crédit de la cohésion des forces sociales pendant cette période.

#### **4.3.2. Durabilité :**

Le fait que le texte institutionnel fondamental ait établi ces droits sociaux au plus haut niveau est en soi une réalisation centrale pour contribuer à instaurer un progrès et un dialogue social dans la durée.

La qualité et la réalité du dialogue social au niveau national semble un acquis qui doit beaucoup au travail du projet avec les partenaires tripartites.

Toutefois, les sujets de préoccupation demeurent qui peuvent remettre en cause les acquis et la présence et l'assistance du BIT restent nécessaires.

- Les difficultés économiques restent importantes : l'investissement international comme la confiance de ces investisseurs est décisive pour la stabilité et la croissance de l'emploi.
- Les revendications sociales souvent insatisfaites peuvent mettre à l'épreuve le climat de négociation et de dialogue entre les partenaires tripartites qui peuvent chacun avoir des craintes légitimes :
  - l'Etat en tant qu'employeur, qui doit faire face à des demandes de revalorisation salariales dans le vaste secteur public (administrations et entreprises publiques) que la situation budgétaire et les contraintes d'équilibre ne lui permettent pas de satisfaire immédiatement ;
  - les entreprises, confrontées à de nombreux mouvements sociaux au niveau local et qui peuvent douter de la réalité d'un dialogue social qui n'aurait pas de concrétisation à leur niveau ;
  - le syndicat majoritaire – UGTT – qui peut redouter la concurrence, dans l'organisation et le leadership des revendications sociales, de nouveaux mouvements syndicaux auxquels il ne souhaite pas laisser d'espace de développement à son détriment.

#### **4.4. Efficacité de la gestion du projet**

##### **4.4.1. Adaptation aux besoins et évolutions locales**

Dans le contexte difficile qui a marqué la période de transition en Tunisie de 2011 à la fin 2014, les responsables du projet l'ont conduit en l'adaptant aux besoins des partenaires tripartites, notamment en appuyant la négociation et la signature du Contrat social qui était, dès le départ, un objectif majeur du projet comme des parties tunisiennes.

Malgré une conférence de lancement réussie, le projet a connu une mise en application différée vers la fin de l'année 2012 en raison du recrutement tardif du coordinateur national du projet (en septembre 2012). Il a ensuite pris son rythme pour aboutir à la signature du contrat social (14 janvier 2013).

Cependant les événements de l'année 2013 (tensions entre le gouvernement et l'UGTT autour de la rédaction de la constitution notamment sur les questions de dialogue social et de droit de grève, suspension des négociations sur des revendications salariales insatisfaites) ainsi que les contraintes de calendrier ont conduit au report de plusieurs activités. Mais globalement le projet a pu se poursuivre.

Le projet s'est également adapté au contexte créé par le Contrat social : le travail envisagé à l'origine sur le fonctionnement de la Commission nationale du dialogue social, devenue obsolète, a été orienté vers le soutien à la mise en place d'une nouvelle institution : le Conseil national du dialogue social.

#### **4.4.2. Intégration des questions d'égalité hommes/femmes dans les activités du projet**

Les responsables du projet ont toujours insisté auprès des partenaires lors des activités de formation pour la participation mixte à ces activités et ils ont systématiquement décompté cette participation dans les comptes-rendus.

D'une manière générale, ces questions ont été prises en compte avec les limites imposées parfois par l'exercice. Lorsque des activités visaient un public cible, le type de participants était imposé par la thématique même de l'activité. Exemple d'une activité à laquelle a pu assister l'évaluateur pendant son séjour : séminaire des employeurs sur l'application du contrat social et le développement régional regroupant les responsables régionaux de l'UTICA : ces responsables sont dans leur très grande majorité des hommes. En revanche, pour des activités visant un public élargi, la participation a généralement été plus équilibrée.

Mais, on ne saurait analyser le rôle du BIT à cette seule mesure. Il convient de souligner – et c'est là l'effet le plus important – que l'action d'assistance du projet aux partenaires tripartite et notamment aux partenaires sociaux a soutenu un enchaînement global qui a conduit à la signature du Contrat social, au dialogue national politique et à la ratification de la Constitution qui a affirmé avec clarté l'égalité des droits.

#### **4.4.3. Adéquation des moyens humains mis en place**

L'équipe en charge du projet est composée d'une coordinatrice et d'une assistante avec l'appui d'un agent chargé de la gestion budgétaire et comptable, qui est commun à l'ensemble des projets.

Par rapport à l'ampleur des tâches impliquées par le projet Dialogue social, il a semblé à l'évaluateur que l'équipe en charge mériterait d'être renforcée, notamment si le projet sur le dialogue social, considéré comme transversal à l'ensemble des activités du BIT en Tunisie doit jouer un rôle plus actif de coordination de l'ensemble.

#### **4.4.4. Objectifs du projet et allocation des ressources**

Le projet disposait d'un montant de 908 271 USD.

Ces crédits ont été alloués de manière transparente entre les différentes activités.

- Pour le personnel permanent et les consultants nationaux :	316 170 USD
- Pour les activités de formation et de visites à l'étranger :	380 076
- Pour la sous-traitance de certains services (impression) :	14 043
- Pour l'équipement :	36 307
- Divers : (sécurité, loyer ...) :	57 184
- Coût du soutien du siège (13%) :	104 491

Les ressources spécifiquement consacrées aux formations (380 076 USD) ont été réparties sur l'ensemble des objectifs du projet de manière équitable sans déséquilibre majeur.

#### **4.4.5. Moyens de communication du projet**

Au vu de l'appréciation très positive portée par les partenaires tripartites sur le rôle joué par le BIT dans le dialogue social, la communication à leur niveau sur les objectifs du projet a été excellente. Il ne fait aucun doute que les différents acteurs ont pris l'exacte mesure des objectifs du projet, du rôle précis d'assistance technique qu'il apportait.

L'évaluateur n'a pas eu la possibilité d'apprécier si cette vision était partagée par l'opinion publique plus généralement. En revanche, certains aboutissements auxquels le projet a fortement contribué tels que le Contrat social ont fait l'objet de diffusion et vulgarisation dans la société tunisienne sous forme de brochures (le contrat social y est transcrit en trois langues : arabe, français, anglais). Une conférence tripartite sur la mise en œuvre du Contrat social, tenue le 11 avril 2014 sous la présidence chef du gouvernement transitoire, Mehdi Jomaa, a rassemblé les représentants de nombreux médias de la presse écrite et audio-visuelle. De même, la conférence sur la protection sociale de septembre 2014 a fait l'objet de nombreux comptes rendus dans les médias locaux, ces articles mentionnant le partenariat avec le BIT.

#### **4.4.6. Administration du projet et financement**

La présence du BIT en Tunisie n'est pas assurée par un accord de siège (c'est le Bureau d'Alger qui assume les relations officielles). Elle a donc une existence administrative officielle limitée par son statut.

Toutefois ces difficultés sont réduites dans la pratique et les questions (par ex. sur l'affiliation retraite) posées par le détachement des agents de l'administration tunisienne vers la gestion des projets du BIT ont été réglées.

De même, il n'est pas apparu à l'évaluateur que le projet ait souffert de délais anormaux en ce qui concerne les procédures de contrats ou de fournitures de services. Toutefois, le fait que les équipes en place à Tunis ne puissent bénéficier d'un accord fiscal a pu rendre ces procédures un peu plus complexes ou plus coûteuses (non récupération de TVA par exemple). Mais il ne semble pas que cela ait constitué un véritable handicap pour la mise en œuvre du projet ni créé des délais particulièrement difficiles à gérer.

#### **4.4.7. Contrôle et évaluation**

Le projet comportait un mécanisme de contrôle et de suivi par l'équipe du Bureau du Caire, basé sur plusieurs visites de terrains, la participation à certaines activités ou conférences, des contacts permanents et un mécanisme de « reporting » précis et régulier (4 rapports d'avancement – « *progress reports* ») sur les activités conduites et la réalisation des objectifs ont été faits sur la durée

du projet) par l'équipe de Tunis. Le Bureau d'Alger a été associé à ce suivi et a participé, voire coordonné ou initié des actions locales du projet. L'opinion de l'évaluateur est que ce système était adapté à la dimension et au fonctionnement du projet Dialogue social.

L'évaluation prévue par le projet, à la fin de la première phase s'achevant en avril 2015, est la présente évaluation indépendante.

## **5. CONCLUSIONS**

La phase I du projet a établi sur de solides bases la coopération entre le BIT et les partenaires tripartites tunisiens sur le dialogue social. Le gouvernement comme les partenaires sociaux se considèrent engagés par la « feuille de route » que constitue pour eux le contrat social. Même si les points de vue s'opposent parfois nettement sur l'économie, les revendications sociales et salariales et la gestion des conflits, le dialogue reste un acquis entre les grandes centrales UGTT et UTICA.

### **5.1.L'accomplissement des résultats attendus : un bilan globalement satisfaisant**

Malgré le contexte d'une transition parfois difficile comme en témoigne les crises de l'année 2013, le projet a permis d'obtenir des résultats positifs par rapport aux objectifs qu'il s'était fixé :

- Il a contribué à l'établissement d'un dialogue social pérenne au niveau national entre les grandes centrales syndicale et patronale et entre celles-ci et les pouvoirs publics. C'était l'objectif premier du projet.
- Le contrat social est l'exemple le plus pertinent de ce nouveau dialogue tripartite, cherchant un consensus sur les réformes à accomplir. Le projet BIT a soutenu la mobilisation des acteurs d'abord sur la négociation du contrat, ensuite sur sa mise en œuvre avec la création des commissions d'application des axes.
- Le projet a réussi à mobiliser sur ses objectifs les dirigeants non seulement des partenaires sociaux mais aussi du gouvernement à travers des conférences de haut niveau qui ont eu le mérite d'engager les leaders tunisiens sur les thématiques des réformes et l'objectif du projet.
- Le projet a grandement travaillé au renforcement des capacités des partenaires sociaux en concentrant ses efforts sur de nombreuses sessions de formation ou de réflexion tant pour les syndicalistes que pour les employeurs, en étendant les publics visés aux régions
- Le projet a permis de réaliser plusieurs études de fond, posant ainsi les fondations des réformes sur des sujets fondamentaux (réorganisation de l'administration du travail, la révision du code du travail, l'amélioration du système de collecte des données du ministère des affaires sociales).
- L'instauration au niveau national d'un dialogue social apaisé n'a pas, pour autant, réglé les problèmes de fond qui se posent à la Tunisie. La plupart des réformes à accomplir sont au milieu du gué et c'est le défi qui est celui du projet qui va s'engager et des partenaires tunisiens.

### **5.2.Les défis à venir que doit affronter le partenariat**

#### **5.2.1. Risques potentiels pour l'avenir**

Le plus grand risque est celui de difficultés économiques persistantes induisant une détérioration du climat social et une perte de confiance dans les institutions du dialogue social et entre les partenaires tripartites. Ces risques, aggravés par une situation sécuritaire instable, dans quelques régions montagneuses de l'Ouest et sur la frontière libyenne, pourraient faire reculer les investisseurs étrangers comme tunisiens eux-mêmes. Le tourisme, source de revenus importante et pourvoyeur d'emplois, pourrait être affecté et ne pas revenir aux niveaux d'avant la révolution.

Face à ce risque d'une spirale de crise, les moyens du BIT sont limités. Cependant, de manière à éviter une cristallisation des mécontentements, qui pourraient s'accumuler en aggravant la situation, il peut orienter ses efforts, dans la deuxième phase :

- d'une part vers l'achèvement tangible des objectifs institutionnels, la mise en œuvre concrète des orientations du contrat social dans des domaines clés : protection sociale, assurance chômage, institutionnalisation du système de négociation collective et extension de la couverture conventionnelle de certains secteurs d'activité non couverts.
- vers une meilleure prise en compte du travail à l'échelon local d'autre part, notamment en matière de résolution de conflits qui enveniment les relations dans les entreprises, y compris multinationales.

Ces grandes orientations, qui visent à prévenir ce risque en évitant l'enlisement des réformes, inspirent les recommandations du rapport d'évaluation en vue de la deuxième phase du projet.

### **5.2.2. Les obstacles à franchir et les politiques à définir**

- **Résoudre la question des critères de la représentativité qui bloque la mise en place du Conseil national du dialogue social**

Le BIT, par sa commission d'experts et son Comité de liberté syndicale, a demandé au gouvernement d'entreprendre des démarches pour élaborer des critères objectifs pour déterminer la représentativité des partenaires sociaux. Il a par ailleurs été saisi de plaintes émanant d'organisations souhaitant obtenir leur reconnaissance comme organisations représentatives, notamment la CGTT et l'OTT dont les recours sont en instance d'examen.

Les questions de représentation des nouvelles centrales syndicales lors des prochaines négociations sociales, mais aussi de leur financement, ne manqueront pas de se poser avec insistance. Les raisons sont multiples de demander la reconnaissance de représentativité :

- La participation aux réunions de négociation et aux diverses instances du dialogue social, à commencer le Conseil national du dialogue social et c'est cette question qui bloque l'avancée du projet de loi et la mise en place effective du conseil.
- Pour ce qui est du financement, une dotation puisée dans le 0,5% des contributions patronales aux régimes de sécurité sociale, est servie à l'UGTT. Les autres syndicats pourraient demander que cet appui leur soit étendu arguant de leur représentativité.

Des critères vont devoir être établis. Ils ont fait l'objet de discussions techniques avec les spécialistes du BIT dans le cadre du projet. Mais ils restent à valider sur le plan législatif. La recherche de compromis politique sur la représentativité devrait être conduite au regard de deux perspectives en partie contradictoires mais qu'il convient de prendre en compte:

- La première est celle, historique, du rôle central joué par les grandes organisations syndicale et patronale actuelles dans la transition démocratique de la Tunisie qui pousse au respect de l'intégrité de ces organisations qui ont été décisives dans ce processus, pour ne pas mentionner le rôle plus historique encore de la centrale syndicale dans la lutte pour l'indépendance et le respect des droits des travailleurs tunisiens ;

- Le deuxième est celle du pluralisme comme principe fondateur d'une révolution s'opposant à un régime autoritaire, principe qui se traduit sur le plan de la liberté d'association par la notion de pluralisme syndical qui pousse à considérer avec faveur l'existence de nouvelles organisations syndicales et professionnelles.

- **Engager la réforme du système de protection sociale**

La Tunisie dispose d'un système de santé et d'assurance maladie déjà conséquent. Selon les données publiées par le CRES, elle dépensait en 2010 6,3% de son PIB pour la santé soit 4 milliards de DNT. Mais l'assurance maladie a un financement déséquilibré : environ 40% des dépenses totales de santé restent à la charge des ménages, tandis que la part prise en charge par l'assurance maladie n'est que d'environ 26%. La CNAM ne couvre environ que 64% des Tunisiens (7 millions d'affiliés sur 11 millions). Le taux de couverture de la population salariée atteint près de 85% (100% dans le secteur public et 80% dans le privé) mais les travailleurs non-salariés et ceux de l'économie informelle restent peu couverts. Alors que le nombre d'affiliés reste stable, le déficit de la branche maladie s'accroît en raison du coût technique des soins et de prise en charge plus complètes de certaines maladies par l'assurance.

La branche retraite connaît également des difficultés financières structurelles. Les caisses des deux régimes, CNRPS (salariés du secteur public) et CNSS (salariés du secteur privé) sont en déficit chronique. Par ailleurs, les pensions servies sont inégales : nettement plus élevées en moyenne dans le secteur public (pension mensuelle moyenne de 891 DNT en 2012) que dans le secteur privé (419 DNT). Les retraités du secteur privé souffrent des sous déclarations de salaires soumis à cotisation et de carrières incomplètes.

Dans le secteur de l'assistance, le Programme national d'aide aux familles nécessiteuses (PNAFN) a été étendu pour couvrir environ 85% des quelques 300 000 familles concernées.

Le contrat social établit un ambitieux programme de modernisation de la protection sociale. C'est l'ensemble de la sécurité sociale et de l'assistance sociale qu'il veut revoir et notamment répondre à la gravité des déséquilibres financiers.

- **Moderniser le code du travail**

Les demandes exprimées soit au cours des activités du projet (avec les partenaires sociaux et l'inspection du travail) soit dans les entretiens avec l'évaluateur portent sur divers domaines de réforme et d'actualisation du code du travail :

- réforme de la législation sur la négociation collective. Si la négociation collective est une pratique bien ancrée dans le système tunisien des relations professionnelles, elle souffre de faiblesses dont notamment l'absence d'un cadre juridique clair relatif au processus de la négociation et à la représentativité des négociateurs, ce qui pose aujourd'hui un problème épineux dans un contexte marqué par l'évolution du paysage syndical en Tunisie.
  - droits des travailleurs notamment en ce qui concerne les différentes formes de contrat
  - législation contre les discriminations
- **Prévenir les conflits sociaux, par la mise en place** de procédures efficaces de dialogue social et de règlement pacifique des conflits qui, au niveau local ou des entreprises, instaurent un climat d'affrontements et d'incertitude sur l'activité qui obère l'investissement et la croissance.

L'article 36 de la Constitution reconnaît le droit de grève. Mais elle n'en précise pas les conditions d'application. La loi (établie sous l'empire de l'ancienne constitution) exige en principe un préavis de

10 jours, délai qui permet de recourir à une conciliation devant soit une commission régionale soit une commission nationale selon l'étendue territoriale du conflit. Dans la période qui a suivi immédiatement la révolution on constatait que près de trois-quarts des grèves enfreignaient la loi. Ce taux est tombé au-dessous de 50% depuis 2014. On note également la survenance de nombreux sit-in (occupation des lieux) qui ne sont d'ailleurs pas toujours le fait des salariés mais de populations locales revendiquant des emplois ou des retombées économiques.

### **5.3. Les orientations du projet Phase II**

En septembre 2014, les partenaires tripartites ont adressé une requête tripartite à l'Ambassadeur de Norvège à Alger le sollicitant pour que son pays finance la poursuite du projet. Cette deuxième phase a été décidée pour deux années (2015-16), la Norvège ayant accepté de la financer.

Le projet est axé sur les objectifs suivants :

**La mise en œuvre du Contrat social** : un plan d'action sur deux ans sera développé à cet effet suite à la table ronde organisée le 20 novembre 2014, avec les parties prenantes tunisiennes et les bailleurs, sur les priorités du contrat social, où les partenaires sociaux tunisiens ont demandé que le **contrat social soit considéré comme l'élément fédérateur des activités à venir**.

Selon tous interlocuteurs de l'évaluation, le rôle du BIT doit se poursuivre afin de faire réussir la concrétisation des grandes orientations inscrites dans le contrat social. Cette participation du BIT apparaît comme fondamentale pour l'assistance technique qu'il apporte mais aussi pour l'influx politique qu'il soutient et qui permet d'éviter le relâchement dans le processus des réformes.

Concrètement, il s'agit d'apporter un soutien technique aux cinq commissions d'application du contrat social ainsi qu'aux partenaires tripartites (MAS, MFPE et partenaires sociaux UGTT et UTICA) en expertise et formation. Il est prévu que cette assistance technique puisse s'étendre au niveau de la base de manière à développer l'appui aux réformes.

Le projet « Dialogue social » doit également assurer la coordination de l'ensemble des opérations du BIT en Tunisie de manière à ce qu'il couvre tous les axes du contrat social.

### 6. LEÇONS A RETENIR ET BONNES PRATIQUES

L'effectivité du positionnement du BIT par rapport aux partenaires tripartites, en leur proposant un accompagnement permanent dans les réformes, a conduit à la conclusion du « contrat social » et aux autres réalisations remarquables. On peut en tirer les leçons suivantes et les bonnes pratiques

#### Les enseignements à retenir

Pour un projet portant sur le dialogue social, avec des exigences très particulières en termes de sensibilité politique, de rapports de force entre organisations, dans des contextes sociaux ou économiques qui peuvent être source de tensions entre les parties prenantes, le déroulement du projet permet de tirer un certain nombre d'enseignements qui peuvent être utiles pour la phase II du projet comme dans des situations proches ou similaires que rencontrerait la coopération du BIT dans d'autres pays.

1. Les rapports de confiance ont été établis par un travail en amont avec les leaders décisionnels. Au-delà de l'avantage d'une longue tradition de contacts et de dialogue entre la Tunisie et l'Organisation internationale, un travail préalable avec de multiples réunions à Genève à l'occasion de la conférence annuelle de l'Organisation a permis de préparer la mise en œuvre du projet.

2. L'appropriation du projet par les partenaires est aussi un élément clé de son succès. Cette appropriation était d'abord fondée sur le fait que le projet du BIT répondait à une demande des partenaires tripartites tunisiens.

3. Mais cette appropriation a également été renforcée par l'adaptation du projet aux besoins ou aux évolutions de la situation locale (ex : soutien à la proposition de création d'un Conseil national du dialogue social, se substituant à la revitalisation de l'ancienne commission nationale peu utilisée).

4. L'évaluateur relèvera enfin l'importance de s'assurer du soutien politique apporté au projet par les leaders tripartites au plus haut niveau de chaque organisation y compris à celui du chef de gouvernement et de créer l'impulsion indispensable à tous les échelons des administrations. Le projet a montré un appui politique permanent et non partisan permettant d'assurer sa continuité et sa priorité.

5. Si la confirmation de cet environnement politique favorable a été faite par le projet lui permettant de se dérouler dans de bonnes conditions globales, en revanche, la réalisation de certains objectifs a pu souffrir d'un manque d'ajustement en termes de temps et de moyens. Malgré un investissement important en termes de formations, d'études et de conférences tripartites, le projet n'a accompli que des progrès limités dans les domaines de définition des critères de représentativité des organisations syndicales et d'employeurs pourtant clé des avancées futures en matière d'institutions du dialogue social et de négociation collective au niveau national et local. On ne reprochera pas au projet cette ambition mais la leçon qui doit être tirée est que cet objectif requiert un temps politique qui doit être respecté.

Parmi les **bonnes pratiques** qui ont contribué aux enseignements positifs qui précèdent on soulignera les points suivants :

1. L'organisation des réunions et conférences au plus haut niveau qui ont le double avantage de favoriser l'appropriation au plus haut niveau politique. Le rythme et les thèmes de ces réunions, dont

l'organisation est lourde pour l'équipe de projet, ont été bien choisis pour créer l'intérêt des dirigeants.

2. La forme tripartite des activités, qui permet de créer des rapports de confiance et de travail en commun (groupe tripartite de rédaction du contrat ; visites d'études à l'étranger). Certaines administrations ont fait ressortir la plus grande efficacité des actions du BIT lorsqu'elles avaient lieu en formation tripartite. Même si l'on considère logique pour le BIT d'apporter aux partenaires sociaux des sessions de formation ou des séminaires de réflexion adaptés aux besoins spécifiques de ces organisations, on relèvera cette remarque.

3. L'extension des formations par des experts des départements techniques du BIT à un public élargi de personnes concernées a été très appréciée d ces publics qui ont une pratique limitée des institutions de Genève. Cette pratique favorise l'appropriation des principes du BIT et leur acceptabilité par la base. En effet, par opposition à l'expérience des leaders tripartites (directeurs généraux, leaders syndicaux et représentants nationaux de l'organisation patronale) qui ont une pratique constante du BIT à travers les réunions des organes de gouvernance de l'organisation ou leurs rencontres régulières avec les experts des départements compétents, l'approche directe au niveau des régions pour les syndicalistes locaux, les chefs d'entreprises ou les cadres régionaux de l'administration sociale, les inspecteurs du travail a été une découverte positive.

4. Le choix de la coordinatrice de projet qui, sur la question politique et sensible du dialogue social, a une bonne connaissance de l'environnement local, des partenaires et des administrations sociales, atouts majeurs a favorisant la réussite du projet.

## **7. RECOMMANDATIONS SUR L'AVENIR DU PARTENARIAT « DIALOGUE SOCIAL » ENTRE LE BIT ET LA TUNISIE**

Les conclusions de l'évaluateur et ses recommandations rejoignent les orientations du projet Phase II. Comme ce projet, il estime que l'important est maintenant de mettre l'accent sur les réalisations concrètes des axes contenus dans le Contrat social.

L'évaluateur a pris connaissance du projet de plan d'action pour la mise en œuvre du contrat social et des réformes socio-économiques en Tunisie et en partage les propositions.

Il appelle plus spécialement l'attention sur les points suivants qu'il a relevés durant sa mission, en ce qui concerne le rôle d'assistance du BIT :

### **7.1. Dans le domaine des relations professionnelles :**

- **Sur la question épineuse de la représentativité**

On a vu précédemment que la définition toujours non résolue des critères de la représentativité syndicale était un point bloquant du projet de loi visant à la mise en place du Conseil national du dialogue social. Or, ce Conseil est une institution indispensable à la poursuite et à la recherche d'un compromis social sur les réformes et les politiques économiques et sociales à engager.

Un travail considérable a été accompli par les partenaires en termes techniques et juridiques avec l'assistance du BIT (notamment lors de la réunion technique tripartite du 8-9 janvier 2014) et celui-ci pourrait légitimement considérer que les partenaires tripartites ont désormais toutes les cartes en mains.

L'évaluateur considère cependant que la mission du BIT n'est pas terminée. Les partenaires tripartites ne se sont pas mis d'accord sur un projet de loi définissant les conditions de la représentativité. Le gouvernement ou le législateur ne peuvent en aucune manière l'imposer autoritairement. Le blocage n'est pas technique mais politique.

Il apparaît clairement ***qu'un accompagnement des partenaires tripartites est donc nécessaire jusqu'à une solution de compromis pour aboutir à ce projet de loi. La forme de cet accompagnement technique est à définir.*** La Direction générale du travail du MAS souhaite un nouveau séminaire tripartite sur ce thème. Mais les partenaires peuvent opter pour des formules de négociation encore plus souples ou informelles.

**Recommandation N° 1 (adressée prioritairement aux partenaires sociaux et au BIT)**

*La proposition de l'évaluateur est de procéder, sous l'égide des spécialistes de Normes, à des contacts informels entre les parties, à l'occasion de leur présence à Genève lors d'un conseil ou d'une conférence pour aboutir à un compromis qui serait transposé ensuite en projet de loi. L'engagement d'ACTRAV et ACTEMP dans ces discussions serait très utile.*

- **Sur la réforme du code du travail et modernisation du cadre légal de la négociation collective**

Plusieurs thèmes relatifs à la modernisation du code du travail sont ressortis des activités tripartites du projet. Une étude a été réalisée par un universitaire.

Les thèmes suivants peuvent être considérés :

- règles du jeu de la négociation collective.

Si la négociation collective est une pratique bien ancrée dans le système tunisien des relations professionnelles, elle souffre de faiblesses dont notamment l'absence de règles du jeu clairement établies sur le processus de la négociation. Or, depuis la révolution, le rythme de la négociation s'est accéléré : de triennale avant 2011, la négociation des aspects financiers du contrat (salaires, indemnités de transport par ex.) est devenue annuelle tendant de fait à provoquer un débat continu dans les entreprises qui a besoin d'être mieux maîtrisé pour éviter qu'il ne devienne un nœud de conflits

- les critères de représentativité des négociateurs, qui devraient être inclus dans le code (question liée à la représentativité des syndicats)
- les droits des travailleurs notamment en ce qui concerne les différentes formes de contrat
- la législation contre les discriminations
- la révision des textes suite aux ratifications récentes des conventions internationales par la Tunisie

Sur la méthode, on peut considérer que la commission du contrat social sur les relations professionnelles pourrait prendre en mains ce dossier.

**Recommandation N°2 (adressée à l'ensemble des parties prenantes)**

*Lancer, par un séminaire sous l'égide du BIT et à partir de l'étude juridique qui a été réalisée, un processus de négociation sur la modernisation du code du travail et les règles de la négociation collective en prenant appui sur la commission du contrat social chargée des relations professionnelles.*

- **Nécessité d'un travail au niveau local pour améliorer le dialogue dans l'entreprise et prévenir les conflits**

Cette remarque est faite par un certain nombre de chefs d'entreprise (y compris d'investisseurs étrangers) qui s'inquiètent de la montée d'une conflictualité non maîtrisée au niveau des entreprises et sollicitent **une assistance dans le domaine de la négociation au niveau local.**

**Recommandation N°3 (adressée aux parties prenantes : partenaires sociaux et Ministère des affaires sociales responsable pour l'Inspection du travail)**

*Des exemples de négociations réussies ou de relations du travail non conflictuelles dans des entreprises pourraient servir de base à un programme de formation centré sur des bassins d'activités ou des localités au niveau d'entreprises. Les bénéficiaires seraient les responsables de quelques entreprises de deux ou trois bassins d'emploi, les représentants locaux des syndicats et les inspecteurs du travail spécialisés dans la conciliation. On pourrait envisager une trentaine de participants par action. La localisation devrait cibler des bassins d'emploi à forte densité industrielle (région de Tunis et de Ben Arous par exemple). Les conclusions ou bonnes pratiques sortant de ces réunions pourraient faire l'objet de guides à destination des services de conciliation, mais également des syndicats et des employeurs.*

Cette recommandation peut se coordonner avec le projet phase II qui prévoit une action de promotion du travail décent en direction des entreprises multinationales (EMN). Il apparaît en effet que la confiance des investisseurs EMN dans le système de relations du travail et de résolution pacifique des conflits doit être renforcée pour stabiliser et faire progresser cet aspect indispensable au développement de l'économie tunisienne.

- Enfin un autre point concret pourrait être pour le BIT de donner assistance aux partenaires sociaux, avec l'aide du MAS, d'entrer dans la **négociation de nouvelles conventions collectives dans des secteurs qui en sont dépourvus** (par ex. : centres d'appels ; agro-alimentaire ; grandes surfaces de distribution). Mais c'est un sujet toujours délicat du côté des employeurs. C'est sans doute un point à négocier avant d'entrer dans le sujet. Le dialogue social doit être perçu comme apportant des solutions concrètes aux questions de conditions de travail.

**Recommandation N°4 (adressée aux partenaires sociaux et au MAS)**

*Préparer un programme de travail visant à l'extension de la couverture conventionnelle dans certains secteurs modernisés où le travail formel est dominant. Ce programme permettrait de déterminer les objectifs et les méthodes des négociations.*

## **7.2. Dans le domaine de la protection sociale :**

Le contrat social a défini un programme ambitieux de réformes et les attentes de la part des partenaires sociaux sont élevées. Plusieurs domaines d'action urgente sont évoqués : mise en place d'une assurance pour perte d'emploi qui est soulignée comme une priorité des partenaires tripartites (thème qui se rattache aussi au travail du ministère de l'emploi) ; réforme de la gouvernance des caisses de sécurité sociale ; mise en œuvre d'un socle de protection sociale pour les plus démunis ; études financières des régimes et propositions de réforme globale.

Ces réformes profondes, pourtant urgentes et indispensables, nécessitent un investissement lourd en termes d'assistance, d'études. **L'idéal serait que le BIT puisse obtenir l'assentiment d'un bailleur pour accompagner un projet distinct portant sur la protection sociale.**

Cependant, en l'absence de projet distinct, le projet de « dialogue social » pourrait se concentrer sur :

- la coordination des études prévues dans le domaine de la protection sociale (soit dans le plan d'action soit dans le projet Phase II),
- la question institutionnelle de la gouvernance des caisses qui relève des partenaires tripartites (qui sont les membres de cette gouvernance)

Le projet pourrait aussi envisager **la création d'un comité consultatif tripartite pour trouver les consensus nécessaires à la décision dans le domaine des retraites**. Ce comité, qui pourrait être une émanation spécialisée de la commission de protection sociale du Contrat social, serait une institution différente du conseil de gouvernance. Il se consacrerait aux aspects financiers des différentes options de réforme de manière à trouver un premier consensus sur des données chiffrées. Il conviendrait de voir sa coordination avec le comité de pilotage tripartite prévu par le projet de plan d'action pour superviser l'étude financière actuarielle des régimes de sécurité sociale. Mais les questions du financement des retraites et celui de l'assurance maladie ayant des fondements différents, il ne paraît pas inutile de créer une instance tripartite distincte pour la branche retraite.

**Recommandation N°5 : adressée aux partenaires sociaux, au MAS**

*Dans le domaine de la protection sociale, en raison de l'étendue des réformes à entreprendre, le projet devrait se concentrer sur les points où il a un savoir-faire acquis : les questions institutionnelles liées à la gouvernance, domaine des partenaires tripartites et éventuellement la mise en place d'un comité consultatif tripartite pour parvenir à des analyses et des points de vue partagés, préalables à la décision dans le domaine des retraites.*

**7.3. Dans les domaines de la croissance économique et du développement régional et de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle**

La mise en place d'une politique nationale de l'emploi, la réforme organisationnelle des administrations compétentes, l'avancement de programmes sectoriels ou locaux d'emploi peuvent s'appuyer d'ores et déjà sur des projets spécifiques conduits par le BIT en Tunisie avec l'aide financière d'autres bailleurs.

**Recommandation N°6 : adressée principalement à l'équipe pilote du projet Dialogue social**

*Dans ces domaines de l'emploi et de la formation, renforcer la coordination du projet Dialogue social avec ces projets dans une approche tripartite sous forme de séminaires communs susceptibles de donner une impulsion politique et une orientation sur ces réformes.*

**7.4. Actions à envisager dans des domaines communs aux axes du contrat social**

- a) Un des points communs tant à l'amélioration de la gouvernance du travail qu'à la réforme de la protection sociale et au développement économique est **la lutte contre le développement de l'économie informelle**.

**Recommandation N°7 : adressée aux partenaires tripartites mais principalement aux administrations sociales concernées**

*La lutte contre le développement de l'économie informelle nécessite une mobilisation d'acteurs divers (MAS, MFPE, Développement régional, Inspection du travail, Caisses de sécurité sociale, partenaires sociaux). Comme des avancées sont stratégiques pour la réussite d'autres réformes notamment dans le domaine de la protection sociale, le projet devrait envisager une action*

*coordonnée dans ce domaine avec tous les acteurs.*

- b) **Assistance sur les méthodes et renforcement des fonctions support** (formation des agents ; amélioration des bases statistiques) pour renforcer les capacités des autorités publiques<sup>1</sup>

En ce qui concerne les **statistiques**, c'est une demande qui a été faite à l'évaluateur par la direction des études et de la planification du MAS. Une demande identique d'appui concernant l'élaboration d'un plan d'action pour la mise à niveau du système statistique tunisien avait également été formulée lors de la mission à Tunis de Mme Gammarano et M. Perardel du BIT/HQ (3 avril 2015).

Des données existent dans les divers domaines (inspection du travail, statistiques d'activité, statistiques sociales). Dans le domaine de la protection sociale, elles vont être notablement améliorées par la **mise en place d'une base de données décisionnelle et la création d'un identifiant social universel** qui permettra une connaissance précise des familles (et de leur membres) affiliées aux régimes sociaux. Mais une grande dispersion de la collecte obère l'efficacité des politiques d'emploi et de protection sociale et est susceptible de freiner la mise en œuvre des réformes prévues par le contrat social.

***Recommandations N°8 : adressée aux administrations sociales et à l'équipe de la phase II du projet***

*Pour contribuer à la mise à niveau du système statistique tunisien, s'appuyer sur les recommandations établies par le rapport de mission Gammanaro/Perardel de manière à intégrer cet aspect dans les activités du projet Phase II<sup>2</sup>.*

De même pour mener les négociations salariales, les administrations doivent améliorer leurs bases de données et combler les lacunes dans la connaissance des salaires. Par exemple, l'augmentation unilatérale accordée aux travailleurs du secteur privé en mai 2014 a déclenché en retour des revendications des parties patronales sur le thème de la productivité. Deux commissions tripartites (pouvoir d'achat d'une part, productivité du travail et salaires d'autre part) ont été mises en place au niveau du Ministère des affaires sociales suite à ces augmentations mais il leur est difficile d'aboutir à des propositions concrètes sur la mise en œuvre d'un lien entre salaires et productivité, pourtant clé à la modernisation de l'économie tunisienne et au partage de la création de richesses.

***Recommandation N°9 : adressée aux partenaires tripartites mais principalement à l'équipe BIT qui pourrait fournir l'expertise***

*Comme cela est envisagé par la phase II une étude de mesure de la productivité du travail devra être conduite pour faciliter les négociations salariales.*

En ce qui concerne la **formation des agents** en charge de l'encadrement des régimes sociaux, il n'existe pas d'école ou d'institut spécialisé au niveau supérieur en protection sociale, ni non plus de master spécialisé au niveau universitaire dans ce domaine. Or une formation solide des cadres des

<sup>1</sup> Sur ce point, voir les recommandations contenues dans la brochure du BIT « Memorandum sur le diagnostic et l'administration du travail en Tunisie »

<sup>2</sup> Parmi les nombreuses recommandations formulées par cette mission, on notera les recommandations suivantes :

- La collaboration entre agences et ministères sur la production statistique
- Une harmonisation des méthodes (concepts, définitions)
- Archivage des dossiers d'entreprise de l'inspection du travail
- Diagnostic de l'état du système statistique du Ministère des affaires sociales (cette action étant considérée comme la plus urgente)

caisses de protection sociale est nécessaire à la mise en œuvre et à la durabilité des réformes. De manière plus transversale, la mise en œuvre des réformes contenues dans le contrat social supposera une remise à niveau des fonctionnaires des ministères sociaux.

**Recommandation N°10 : adressée principalement aux administrations en charge de la protection social**

*Envisager une étude de faisabilité sur la mise en place de filières de formation initiale et de formation permanente des agents en charge des systèmes de sécurité sociale et d'assistance.*

**c) Recommandation sur le suivi du projet**

Dans la méthode de travail et de suivi du projet, l'évaluateur concourt avec l'avis émis par le comité de pilotage du 3 avril 2015 **d'associer, de manière appropriée à leur statut, des membres de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) à la mise en œuvre de la seconde phase** pour les sensibiliser sur l'importance d'avancer sur les réformes contenues dans le contrat social.

On rappellera que l'ARP a été élue en octobre 2014 pour un mandat de 5 ans et que son rôle sera décisif dans l'adoption des réformes sociales à venir.

**Recommandation N°11: adressée aux parties prenantes et à l'équipe de pilotage de la phase II du projet**

Associer, de manière compatible avec leur statut, un certain nombre de membres de l'Assemblée des représentants du peuple (ARP) à la mise en œuvre de la seconde phase.

**d) Recommandation sur l'amélioration de la coordination entre l'ensemble des projets concourant à la mise en œuvre du contrat social**

La coordination entre les projets du BIT peut être améliorée :

- en impliquant le plus possible les partenaires sociaux dans la mise en œuvre de tous les projets du BIT (demande expresse des partenaires sociaux à la réunion du 5 avril 2013). Dans la pratique, cette volonté de participation ne se traduit pas toujours concrètement dans des projets se déroulant sur le terrain au niveau local. Il conviendrait peut-être de procéder également à des réunions d'information et de coordination à un niveau plus global pour veiller de manière tripartite à la cohérence d'ensemble de ces projets.
- en recherchant des points de synergie entre projets ;
- en renforçant le rôle et les moyens de la coordinatrice du projet dialogue social. Les partenaires tripartites ont relevé la modicité du budget alloué au projet « Dialogue social ». De fait, les moyens du projet devraient être renforcés dans la phase II du projet qui envisage la possibilité de mettre à disposition deux « *national officers* » (NOA) supplémentaires. Ce renforcement est très souhaitable au vu de la volonté du BIT comme des partenaires de donner à ce projet « Dialogue social » une fonction transversale.

**Recommandation N°12: adressée principalement à l'équipe de pilotage de la phase II du projet**

*Veiller à mettre en place des méthodes de coordination entre l'ensemble des projets concourant à la mise en œuvre des réformes du contrat social.*

## ILO Emerging Good Practice Template

**Project Title:** Promotion du dialogue social et renforcement de la gouvernance du travail en Tunisie

**Project TC/SYMBOL:** TUN/12/01/NOR

**Name of Evaluator:** Hubert Martin

**Date:**

**June 2015**

The following emerging good practice has been identified during the course of the evaluation. Further text can be found in the full evaluation report.

GP Element 4	Text
<b>Brief summary of the good practice (link to project goal or specific deliverable, background, purpose, etc.)</b>	Le choix de la <u>coordinatrice de projet</u> qui, sur la question politique et sensible du dialogue social, a une bonne connaissance de l'environnement local, des partenaires et des administrations sociales, est un atout majeur favorisant la réussite du projet.
<b>Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability</b>	Le thème du dialogue social suppose une excellente connaissance des conditions politiques et sociales locales du pays ainsi que l'accès aux principaux leaders des parties prenantes. En raison du contexte post-révolutionnaire du pays, le choix d'un expert national comme coordinateur a semblé très judicieux. Par ailleurs, il lui fallait une connaissance pratique de l'Organisation internationale. Ces conditions, remplies dans le cas de ce projet ne le sont pas facilement par une même personne.
<b>Establish a clear cause-effect relationship</b>	Pour coordonner un tel projet, le fait que la coordinatrice bénéficiait de confiance et de crédibilité auprès des parties prenantes locales comme de l'Organisation internationale a grandement facilité la conduite des activités.
<b>Indicate measurable impact and targeted beneficiaries</b>	C'est l'ensemble du projet qui est bénéficiaire
<b>Potential for replication and by whom</b>	La reproduction de cette pratique doit être envisagée lorsque deux conditions sont remplies ; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le projet concerné a des aspects politiques évidents au plus haut niveau du gouvernement et des partenaires sociaux avec la nécessité d'une très forte appropriation de ses objectifs par les parties prenantes locales.</li> <li>- Le coordinateur doit réunir des qualités d'acceptabilité par les parties et de crédibilité technique tant pas son expérience et ses connaissances du contexte local qu'internationales de l'organisation portant le projet.</li> </ul>
<b>Upward links to higher ILO Goals (DWCPs, Country Programme Outcomes or ILO's Strategic Programme Framework)</b>	

Other documents or relevant comments	
--------------------------------------	--

## ILO Lesson Learned Template

**Project Title: Promotion du dialogue social**

**Project TC/SYMBOL: TUN/12/01/NOR**

**Name of Evaluator: Hubert Martin**

**Date:**

**Juin 2015**

The following lesson learned has been identified during the course of the evaluation. Further text explaining the lesson may be included in the full evaluation report.

LL Element	Text
<b>Brief description of lesson learned (link to specific action or task)</b>	<p>Les rapports de confiance ont été établis par un travail en amont avec les leaders décisionnels.</p>
<b>Context and any related preconditions</b>	<p>Une longue tradition de contacts et de dialogue entre la Tunisie et l'Organisation internationale a facilité la réponse du BIT à une demande d'assistance des parties tunisiennes dans le contexte de l'après-révolution et du « printemps arabe ».</p>
<b>Targeted users / Beneficiaries</b>	<p>Les dirigeants des parties prenantes mais aussi membres des organisations de partenaires sociaux ainsi que les fonctionnaires des ministères sociaux.</p>
<b>Challenges /negative lessons - Causal factors</b>	

<b>Success / Positive Issues - Causal factors</b>	<p>Mais de plus, un travail préalable avec de multiples réunions à Genève à l'occasion de la conférence annuelle de l'Organisation, a permis de préparer la mise en œuvre du projet. La maturation du projet, de nature très politique, par son objet (préparer les réformes exigées par la révolution tunisienne) comme par les organisations en présence, a été utile à sa mise en œuvre</p>
<b>ILO Administrative Issues (staff, resources, design, implementation)</b>	<p>La contribution au succès du projet, grâce aux rapports de confiance établis avec les partenaires, suppose la mobilisation des ressources du BIT au niveau du siège (HQ)(dans le cas présent Département Dialogue social et gouvernance), du bureau régional (Le Caire) et de l'équipe travail décent.</p>