



Le résumé d'évaluation



Bureau
International
Du Travail

Bureau
d'Évaluation

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

Faits Rapides

Pays:	<i>Tunisie</i>
Évaluation finale :	<i>Juin 2015</i>
Mode d'évaluation:	<i>indépendant</i>
Domaine technique :	<i>Dialogue social</i>
Bureau administratif de BIT :	<i>ILO-Cairo</i>
Gestion d'évaluation :	<i>Luca Fedi</i>
Evaluateur :	<i>Hubert Martin</i>
Début du projet :	<i>Mai 2012</i>
Fin du projet :	<i>Avril 2015</i>
Code du projet :	<i>TUN/12/01/NOR</i>
Donateur & Budget:	<i>Gouvernement de la Norvège (US\$ 908 271 pour la phase I)</i>

Mots-clés : *dialogue social, 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*

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.

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

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

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.