

Par Hafedh LAMOURI

Le dialogue social en Tunisie après 2011 :

défis et perspectives dans une
conjoncture de transition
démocratique

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Bureau Tunisie

Par Hafedh LAMOURI

Le dialogue social en Tunisie après 2011 :

défis et perspectives dans une
conjoncture de transition
démocratique

Friedrich-Ebert-Stiftung

Tunis - Tunisie

2020

La Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie et son équipe projet de dialogue social tiennent à exprimer leurs remerciements à l'ensemble des personnes ayant contribué à cette publication. Des remerciements particuliers s'adressent à l'auteur M. Hafedh Lamouri pour son engagement inlassable ainsi qu'à Solidar Tunisie pour les remarques enrichissantes dans le cadre de ce travail.

La présente publication s'inscrit dans le cadre du projet « Alliance pour la Croissance Economique et pour l'Emploi (ACE) / Dialogue Social ». Mandaté par le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et exécuté par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en partenariat multi-acteurs avec la Friedrich-Ebert-Stiftung, la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) et la Chambre Tuniso-Allemande de l'industrie et du Commerce (AHK Tunisie), ce projet est mis en œuvre en étroite coopération avec les partenaires sociaux tunisiens et vise notamment à valoriser les potentiels du dialogue social pour la promotion de l'emploi en Tunisie.

Non destinée à la vente
©Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie 2020

Tous les droits sont réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être imprimée, reproduite ou utilisée par n'importe quel moyen sans autorisation écrite préalable des éditeurs.

Les opinions et les analyses exprimées dans cette publication n'engagent que leurs auteurs. Elles ne représentent pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Remerciements

Apportant son précieux soutien à ce travail, un grand merci à la Fondation Ebert qui m'a encouragé à accomplir cette étude et plus particulièrement à Anna Stahl, Thomas Absmayr, Imène Cherif et Leyla Chaari.

Merci aux responsables syndicaux et patronaux qui m'ont apporté des éclaircissements de la pratique du dialogue social.

Merci aux militants de l'UGTT qui ont connu la prison sous le régime politique de Bourguiba et qui m'ont fourni un témoignage historique de la lutte pour un dialogue social indépendant et libre.

Je ne peux manquer d'exprimer mes respects, notamment, aux nouvelles générations dirigeantes des organisations de travailleurs, d'employeurs et de la société civile pour leur nouvelle conception du dialogue dans le contexte tunisien de transition démocratique, politique et sociale.

Hafedh LAMOURI

Table des matières

Préface	13
Préambule	15
1. Définition du dialogue social	15
2. Définition de la négociation collective	15
3. Définition des conventions collectives	17
4. Les actions de l'OIT et de l'OAT en faveur du dialogue social : la Tunisie a ratifié la quasi-totalité des conventions internationales en la matière	18
4.1 Les conventions de l'OIT relatives au dialogue social qui sont ratifiées par la Tunisie	19
4.1.1 Conventions fondamentales	19
4.1.2 Convention de gouvernance (prioritaire)	19
4.1.3 Conventions Techniques	19
4.2 Les recommandations de l'OIT relatives au dialogue social	20
5. Aperçu historique du dialogue social avant la révolution tunisienne de 2011	21
5.1 Le dialogue dans le cadre du conseil économique et social (CES) - (1962-2011)	21
5.2 Le dialogue mort-né dans le cadre de la commission nationale du dialogue social (CNDS) (1996-2017)	22
5.3 Le dialogue dans le cadre des négociations collectives (1973-2011)	22
5.4 Les crises du dialogue social	23
5.4.1 L'échec du pacte social	23
5.4.2 Le dialogue social dans un environnement de dictature politique	24
Partie I. Les défis du dialogue social en rénovation après 2011	27
1. Les défis d'un dialogue social en rénovation dans le cadre de nouvelles institutions	27
1.1 Un environnement politique, économique et social mouvementé	27

1.1.1	Dialogue social dans un pays en transition démocratique fragile	27
1.1.2	Dialogue social dans un environnement de dérapage économique et social	29
1.2	Le risque d'ineffectivité des nouvelles institutions du dialogue	31
1.2.1	Une instance de développement durable et des droits des générations futures (IDDDGF) créée en 2019 en remplacement du CES	31
1.2.2	Un contrat social (CS) partiellement honoré	35
1.2.3	Un conseil national de dialogue social (CNDS) : un dialogue tripartite au plus haut niveau	39
1.2.4	Un rôle récent des organisations de la société civile dans le dialogue social encore mal accepté	51
1.3	Le chevauchement de la composition et des attributions de l'IDDDGF et du CNDS et ses effets sur le dialogue social	52
1.3.1	Les aspects du chevauchement au niveau de la composition	52
1.3.2	Les aspects du chevauchement au niveau des attributions	53
1.3.3	Les effets du chevauchement sur le dialogue	55
2.	Les défis d'un dialogue social en rénovation dans le cadre des négociations collectives	57
2.1	La centralisation des négociations collectives, principale forme de dialogue social	57
2.1.1	L'architecture de la négociation collective	57
2.1.2	Evolution des négociations vers la centralisation interprofessionnelle sur les salaires	60
2.1.3	Une centralisation au niveau national interprofessionnel	65
2.1.4	Une centralisation au niveau de branche professionnelle	66
2.2	Les principaux intérêts des partenaires sociaux à opter pour le dialogue social centralisé au niveau de branche	70
2.2.1	Les intérêts des organisations d'employeur	70
2.2.2	Les intérêts des organisations de travailleurs	72

2.2.3 Les intérêts de l'Etat employeur et pouvoir public .	74
Partie II. Les perspectives du dialogue social	75
1. Une évolution socioculturelle et économique du dialogue social	75
1.1 L'évolution de la culture de la conception du dialogue social par les partenaires sociaux	75
1.1.1 De l'Etat interventionniste à l'Etat facilitateur du dialogue social	75
1.1.2 L'évolution timide de la transition de culture du syndicalisme purement revendicatif à un syndicalisme mixte (revendicatif-participatif)	77
1.1.3 L'évolution de la culture patronale et de la perception du dialogue social, augmentation salariale au dialogue social, promotion de l'entreprise	79
1.2 Vers la résolution de la problématique de la représentativité des acteurs sociaux, condition d'un dialogue social crédible	81
1.2.1 Les critères de représentativité au niveau des CNDS et l'IDDDGF	81
1.2.2 La nécessité de conception des critères de représentativité aux différents niveaux de dialogue social	87
2. Les principaux objectifs à réaliser par le dialogue social	92
2.1 Un consensus sur les principales orientations économiques et sociales	92
2.2 La promotion et La consolidation de la stabilité et du progrès économique et social	92
2.3 Le développement de la formation professionnelle	93
2.4 La recherche des solutions au problème du chômage	94
2.5 L'amélioration des conditions de vie et de travail	95
2.6 Le développement et la promotion de la législation sociale	95
3. Une révision du code du travail afin de combler le vide juridique en matière de négociations collectives	98
3.1 Le droit conventionnel au secours du code de travail	98
3.1.1 Les procédures des négociations collectives : Un mélange d'accords et de pratiques	98

3.1.2 Les procédures de révision ou de dénonciation des conventions	99
3.1.3 L'objet des négociations	100
3.2 La réglementation du dialogue social par le code du travail	103
3.2.1 L'introduction de l'obligation de négocier de bonne foi	104
3.2.2 La substitution d'une protection effective de fond des négociateurs à la protection ineffective de forme	107
Partie III. Les principales recommandations	115
Recommandation 1 :	
Valoriser le rôle de l'IDDDGF dans le dialogue	116
Recommandation 2 :	
Assurer le rôle effectif du CNDS, moteur du dialogue social tripartite	118
Recommandation 3 :	
Restructurer les négociations collectives sectorielles	120
Recommandation 4 :	
Mettre en place des critères de représentativité : condition nécessaire au dialogue social et à la promotion de la négociation collective	121
Recommandation 5 :	
Amorcer dans le secteur privé un mouvement de décentralisation vers l'entreprise, tout en préservant le secteur comme pilier de la négociation collective	125
5.1 Supprimer l'autorisation de négociation d'une convention d'entreprise	126
5.2 Assouplir les conditions de création des représentations non syndicales	127
5.3 Habilitier les représentations du personnel à négocier et à conclure des accords et des conventions en l'absence de syndicats d'entreprises	130
5.4 Réglementer les spécificités des accords et conventions d'entreprise	133

Recommandation 6 :

Réfléchir sur la possibilité de négocier l'introduction d'une dose de souplesse dans le principe de faveur (ordre public social)	134
6.1 La résistance du principe de faveur	134
6.2 Permettre des dérogations au principe de faveur avec des garde-fous	136
6.3 La dérogation prévue par le code du travail au régime horaire hebdomadaire est l'exemple type d'éventuelles négociations des garde-fous	137
Résumé	143
Références bibliographiques	147
1. Ouvrage	147
2. Etudes et rapports	149
3. Articles et conférences	151
4. Sites internet	153
Table des tableaux et des figures	154
À propos de l'auteur	155

Abréviations

- ANC : Assemblée nationale constituante
- ARP : Assemblée des représentants du peuple
- BIT : Bureau international de travail
- BM : Banque mondiale
- CES : Conseil économique et social
- CISL : Confédération internationale des syndicats libres
- CSI : Confédération syndicale internationale
- CGTT : Confédération générale tunisienne du travail
- CCL : Commission de contrôle des licenciements
- CCE : Commission consultative d'entreprise
- CE : Comité d'entreprise
- CONECT : Confédération des entreprises citoyennes du travail
- CS : le contrat social
- DP : Délégué du personnel
- FMI : Fonds monétaire international
- IDDDGF : Instance constitutionnelle du développement durable et de la protection des droits des générations futures
- INS : Institut national de la statistique
- OAT : Organisation arabe du travail
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- OIT : Organisation internationale du travail
- ONG : Organisation non gouvernementale
- SYNAGRI : Syndicat des agriculteurs de Tunisie
- UGTT : Union générale tunisienne du travail
- UTT : Union des travailleurs de Tunisie
- UTAP : Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche
- UTICA : Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

Préface

Cette étude porte sur principalement le dialogue social en dehors de l'entreprise. La quasi-exclusion du dialogue dans l'entreprise trouve sa justification dans l'un des principaux objectifs de cette étude à savoir, l'évolution de ce dialogue après la révolution tunisienne de 2011 jusqu'au mois de septembre (date de sa réalisation), or, les relations de travail dans l'entreprise n'ont pas subi d'importantes transformations découlant de la révolution pour de multiples raisons, telles que la petite taille de l'entreprise tunisienne dans le secteur privé (85 % des entreprises emploient moins que 20 salariés, le faible taux de syndicalisation dans le secteur privé en général et dans les petites entreprises en particulier...), les intérêts implicites des partenaires sociaux.¹

En conséquence, nous mettons l'accent dans la présente étude sur le dialogue social extra entreprise, à savoir: le dialogue pluripartite auquel participent de nombreux partenaires concernés par son objet, le dialogue tripartite qui se limite aux trois partenaires sociaux: l'Etat, les organisations professionnelles des employeurs et les organisations des travailleurs, enfin le dialogue bipartite limité aux deux partenaires concernés sur le plan national interprofessionnel ou de branche (secteur d'activité).

Lorsqu'il s'agit des relations de travail dans le secteur privé, le dialogue se déroule entre les organisations des employeurs et celles des travailleurs, par contre, dans le secteur public, les deux partenaires concernés sont l'Etat employeur et les organisations des travailleurs.

Indépendamment des partenaires concernés, l'objet du dialogue sur le plan national ou sectoriel (de branche) porte sur des questions générales qui touchent souvent tous les salariés sur le plan national ou ceux d'une branche professionnelle déterminée.

Nous essayons également dans cette étude de dégager l'évolution du dialogue après 9 ans de transition démocratique et de concevoir les perspectives probables de cette évolution, ce qui explique notre méthodologie de brèves comparaisons entre le dialogue d'avant la révolution de 2011 et celui qui est en train de se construire après 2011, en se référant aux expériences étrangères en la matière qui pourraient nous inspirer dans notre conception des perspectives.

1 Voir infra.

Afin que notre démarche soit claire et fidèle aux termes de référence de cette étude, nous avons essentiellement opté pour une analyse des défis de la transition du dialogue d'un environnement de dictature à un environnement de démocratie, ainsi que les perspectives et les effets de cette transition sur la rénovation du dialogue social. Nous essayons enfin de proposer quelques recommandations susceptibles d'être étudiées dans l'objectif de la promotion du dialogue.

Cependant, avant d'entamer le fond de cette étude, une définition des principaux concepts s'impose (leurs frontières n'étant pas nettes).

En effet, les notions de dialogue social, négociation collective, convention collective doivent être précisées dans un préambule qui comportera aussi un bref aperçu historique du dialogue social avant la révolution tunisienne de 2011.

Préambule

1. Définition du dialogue social

Le dialogue social est une expression fréquemment employée, mais qui n'a pas de définition unanime. L'organisation internationale du travail (OIT) le définit dans une conception très large, plus dans une option tripartite et bipartite que pluripartite. Ainsi, le dialogue social inclut tous types de négociations, de consultations ou simplement d'échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun.

Il peut prendre la forme d'un processus tripartite auquel le gouvernement participe officiellement, ou de relations bipartites entre les travailleurs et les chefs d'entreprise, (ou entre les syndicats et les organisations d'employeurs), où le gouvernement peut éventuellement intervenir indirectement.

Les processus de dialogue social peuvent être informels ou institutionnalisés, ou associer ces deux caractéristiques (ce qui est souvent le cas).

Il peut se dérouler au niveau national, régional ou au niveau de l'entreprise. Il peut être interprofessionnel, sectoriel ou les deux à la fois.

L'objectif principal du dialogue social en tant que tel est d'encourager la formation d'un consensus entre les principaux acteurs du monde du travail ainsi que leur participation démocratique.

Les structures et les processus d'un dialogue social fécond sont susceptibles de résoudre des questions économiques et sociales importantes, de promouvoir la bonne gouvernance, de favoriser la paix et la stabilité sociale et de stimuler l'économie.²

2. Définition de la négociation collective

La négociation collective n'est pas seulement la principale forme du dialogue social, mais également un moyen de mettre en œuvre effectivement le tri et le bipartisme.³

2 Nous constatons que le dialogue social élargi ou plurilatéral s'impose comme principal mécanisme de régulation sociopolitique de la société.

3 Par contre, le dialogue social au sens large peut s'ouvrir à d'autres parties de la société civile.

Durant les travaux préparatoires de la convention de l'OIT n°151 sur les relations de travail dans la fonction publique (1978), le concept « négociation » était interprété comme comportant « toute forme de discussion, formelle ou officieuse, destinée à aboutir à un accord », et que ce mot était préférable à celui de « discussion », car celui-ci n'impliquait pas l'idée de la recherche d'un accord.

La convention n°154 sur la négociation collective, adoptée en 1981, précise dans son article 2 que ce concept « s'applique à toutes les négociations qui ont lieu entre un employeur, un groupe d'employeurs ou une ou plusieurs organisations d'employeurs, d'une part, et une ou plusieurs organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de :

- a) fixer les conditions de travail et d'emploi, et/ou ;
- b) régler les relations entre les employeurs et les travailleurs, et/ou ;
- c) régler les relations entre les employeurs ou leurs organisations et une ou plusieurs organisations de travailleurs. »

La négociation collective participe activement à la promotion des relations de travail, de la paix sociale et du progrès économique et social de façon générale. C'est ainsi que les deux organisations internationale et arabe du travail (OIT et OAT) ont accordé un grand intérêt à cette forme de dialogue social en promulguant un grand nombre de conventions et de recommandations.

Le droit de négociation collective est un droit fondamental, accepté par les membres du seul fait de leur appartenance à ces deux organisations, qu'ils ont l'obligation de respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi.⁴

La négociation collective en Tunisie a souvent permis aux employeurs et aux travailleurs, ou à leurs organisations respectives, de maintenir des relations professionnelles plus au moins équilibrées, de régler les problèmes par le dialogue et le consensus plutôt que par le conflit et la confrontation et de participer au développement du droit du travail, en essayant de l'adapter aux mutations économiques, sociales et politiques, dans la mesure où cette négociation est souvent plus efficace et plus souple que la réglementation étatique.

La reconnaissance du droit de négociation collective en droit tunisien a une portée générale tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Seules les forces armées sont exclues de ce droit.⁵ Bien que les normes internationales⁶

4 Déclaration de l'Oit relative aux principes et droits fondamentaux au travail et à son suivi.

5 La constitution a explicitement exclu les forces de l'armée du droit de constituer des syndicats et implicitement du droit de négociation collective.

6 La convention n°98

permettent aux pays d'exclure du droit de négociation sous certaines garanties les forces armées, la police et les fonctionnaires publics commis à l'administration de l'Etat, la Tunisie ne l'a fait que pour l'armée. En conséquence, elle est exclue du droit syndical et du droit de grève. Cette exclusion n'est pas spéciale à la Tunisie, elle est en principe commune à tous les pays.

En effet, contrairement aux pays qui interdisent la négociation dans le secteur public, la Tunisie a ratifié la convention (n°154) sur la négociation collective, 1981. C'est ainsi que le droit de négociation collective est applicable au secteur de la fonction publique avec la possibilité de fixer des modalités particulières d'application.

La négociation doit en principe déboucher sur la conclusion d'accords et surtout sur des statuts des personnels (l'équivalent juridique des conventions collectives dans le secteur privé) ayant la force obligatoire entre les partenaires concernés par leur champ d'application.

3. Définition des conventions collectives

Les conventions collectives sont des accords écrits définissant principalement le cadre et les conditions de travail et d'emploi sur le plan national interprofessionnel d'un métier ou d'une activité ou d'une entreprise, ainsi que les avantages, les garanties sociales... accordés aux salariés.

Elles peuvent contenir des clauses relatives à la paix sociale valables toute la durée de l'accord et énoncer des procédures de réclamation pour examiner les plaintes.

En définitive, elles sont le résultat d'une négociation et d'un dialogue entre les représentants des salariés d'un côté et les employeurs ou organisations patronales de l'autre.

Leur application s'étend selon le niveau de négociation et le ou les activités professionnelles couvertes.

Le code du travail Tunisien accorde une force juridique extensive aux conventions collectives cadres et de branche (sectorielles) une fois signées et promulguées au journal officiel par un arrêté du ministre des affaires sociales.

Grace à cette ratification ministérielle, la convention cadre s'appliquera sur le plan national à tous les secteurs d'activités (selon que cette convention soit non agricole ou agricole). Quant aux conventions de branche, elles s'appliqueront à tous les employeurs et aux salariés travaillant dans les branches professionnelles couvertes par ces conventions.

Par contre, la convention d'entreprise ne concernera en principe que les salariés de l'entreprise en question. Elle n'est pas soumise pour son application à la ratification ministérielle et à la promulgation au journal officiel, mais à une simple procédure de dépôt auprès du tribunal de première instance territorialement compétent.

En cas d'interférence entre les textes à appliquer, les dispositions les plus favorables au salarié seront retenues et ce, en application du principe de faveur, appelé aussi de l'ordre public social selon l'article 31 et suivants du code du travail.

En somme, les conventions collectives ont pour vocation principale de définir les lignes directrices aboutissant au travail décent. C'est ainsi que l'organisation internationale du travail (OIT) et l'organisation arabe du travail (OAT) mènent périodiquement des actions continues en faveur du dialogue social.

4. Les actions de l'OIT et de l'OAT en faveur du dialogue social : la Tunisie a ratifié la quasi-totalité des conventions internationales en la matière

Promouvoir la ratification et la mise en œuvre des normes internationales et arabes du travail relatives au dialogue social est une action continue notamment de l'OIT.

En 2017, le Bureau international du travail (BIT) a intensifié ses activités de promotion visant la ratification universelle de la convention n°144 (sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail), afin d'atteindre un grand nombre de ratifications en 2019 (centenaire de l'OIT).

En outre, la conférence internationale du travail a invité l'OIT à intensifier ses campagnes en faveur de la ratification universelle des huit conventions fondamentales, en tenant compte des faibles taux de ratifications des conventions n° 87 et 98 ; et ce dans la résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur les principes et droits fondamentaux au travail ainsi que le cadre d'action pour le respect, la promotion et la réalisation effectifs et universels des principes et droits fondamentaux au travail pour 2017-2023 adoptées à sa 106^{ème} session en 2017.

L'OAT a également essayé de promouvoir le dialogue social par le biais de quelques normes telles que les conventions n°1 (les niveaux de l'emploi) n°6 (concertation et commissions tripartites consultatives) et n°11 (dialogue social).

La Tunisie a ratifié 63 conventions (la dernière était signée par le chef du gouvernement le 19 juin 2019, relative à l'inspection du travail dans le secteur agricole et serait présentée prochainement à l'ARP pour voter le projet de loi

de ratification afin qu'elle soit enregistrée au BIT et par conséquent porter le nombre de conventions ratifiées à 64) de même qu'un protocole d'accord de l'OIT ; occupant ainsi le 4ème rang parmi les pays arabes après l'Irak, Djibouti et l'Egypte. Elle est le seul pays arabe ayant ratifié les 8 conventions fondamentales ; cependant, elle n'a ratifié qu'une seule convention de l'OAT relative à l'hygiène et à la sécurité.

Elle a surtout ratifié la quasi-totalité des conventions relatives au dialogue social : n°87 (liberté syndicale et protection du droit syndical), 98 (droit d'organisation et de négociation collective) 135 (représentants des travailleurs), 144 (consultations tripartites), 151 (relations de travail dans la fonction publique), 154 (promotion des négociations collectives).

Les recommandations n°91, 94, 113, 129, 130, 144, 150 et 163 ont également influencé le droit tunisien, avant et après la révolution de 2011.

4.1 Les conventions de l'OIT relatives au dialogue social qui sont ratifiées par la Tunisie

Tab.1. Les conventions de l'OIT relatives au dialogue social qui sont ratifiées par la Tunisie

4.1.1 Conventions fondamentales	Date	État actuel
C087 - Convention (n°87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948	18 juin 1957	En vigueur
C098 - Convention (n°98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949	15 mai 1957	En vigueur
4.1.2 Convention de gouvernance (prioritaire)	Date	État actuel
C144 - Convention (n°144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976	11 févr. 2014	En vigueur
4.1.3 Conventions Techniques	Date	État actuel
C011 - Convention (n°11) sur le droit d'association (agriculture), 1921	15 mai 1957	En vigueur
C135 - Convention (n°135) concernant les représentants des travailleurs, 1971	25 mai 2007	En vigueur
C142 - Convention (n°142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975	23 févr. 1989	En vigueur
C150 - Convention (n°150) sur l'administration du travail, 1978	23 mai 1988	En vigueur
C154 - Convention (n°154) sur la négociation collective, 1981	11 févr. 2014	En vigueur

Source: H. Lamouri. Tableau élaboré pour la présente étude.

Commentaires

- La Tunisie n'a pas ratifié la convention n°141 sur les organisations de travailleurs ruraux, 1975, bien qu'il n'existe pas de conflit juridique entre cette convention et la législation nationale et que ces organisations rurales aient toujours existé. Nous espérons que la ratification de cette convention sera à l'ordre du jour du gouvernement et du CNDS en 2020-2021. Elle pourrait encourager le dialogue social dans le milieu rural sans porter atteinte au droit syndical.
- La Tunisie n'a ratifié aucune convention de l'OAT en relation avec le dialogue social dans la mesure où les conventions de l'OIT ratifiées ont traité tous les aspects relatifs à cette question.

4.2 Les recommandations de l'OIT relatives au dialogue social

1. **R091** - Recommandation (no 91) sur les conventions collectives, 1951
2. **R092** - Recommandation (no 92) sur la conciliation et l'arbitrage volontaires, 1951
3. **R093** - Recommandation (no 93) sur les congés payés (agriculture), 1952
4. **R094** - Recommandation (no 94) concernant la collaboration sur le plan de l'entreprise, 1952
5. **R113** - Recommandation (no 113) sur la consultation aux échelons industriel et national, 1960
6. **R114** - Recommandation (no 114) sur la protection contre les radiations, 1960
7. **R129** - Recommandation (no 129) sur les communications dans l'entreprise, 1967
8. **R130** - Recommandation (no 130) sur l'examen des réclamations, 1967
9. **R143** - Recommandation (no 143) concernant les représentants des travailleurs, 1971
10. **R163** - Recommandation (no 163) sur la négociation collective, 1981

Commentaires

- Rappelons que les recommandations ne sont pas soumises à la ratification des pays.
- La Tunisie s'est inspirée de ces recommandations à l'occasion de la révision de la législation nationale relative au dialogue social et des conventions collectives.

5. Aperçu historique du dialogue social avant la révolution tunisienne de 2011

5.1 Le dialogue dans le cadre du conseil économique et social (CES) - (1962-2011)

Il est à rappeler que la Tunisie est un pays de dialogue. Depuis la civilisation carthaginoise, en passant par l'époque coloniale, puis de l'indépendance jusqu'à nos jours, la gestion des crises était réalisée par le dialogue. En effet, c'est par le dialogue que la Tunisie a réussi sa révolution et est devenue l'exception du printemps arabe.

Nous allons nous limiter à un aperçu de l'après-indépendance où le dialogue social et économique institutionnalisé a été mené par le principal organe de dialogue, à savoir, le conseil économique et social (CES) institué par la constitution du 1er juin 1959 en tant qu'organe consultatif en matière économique et sociale. Il a été institué par le décret-loi n°61-23 du 28 juin 1961 qui a fixé sa composition et ses rapports avec la chambre des députés.

Ses attributions ont été très larges, en l'occurrence, l'examen, pour avis, des projets de loi transmis par le gouvernement ou la chambre des députés, le plan général de développement, ainsi que de l'évolution de la conjoncture économique. Le CES a eu par ailleurs la latitude de se saisir de l'examen des questions à caractère économique et social.

Cet organe constitutionnel a joué le rôle de conseiller effectif des pouvoirs publics (gouvernement et parlement). Il a surtout constitué, un espace de dialogue et de participation entre les principaux partenaires sociaux : syndicats des travailleurs, patronat, gouvernement, experts...

Rappelons que sa composition initiale a regroupé des représentants des organisations de salariés, des entreprises industrielles et commerciales et des experts. Les amendements successifs qui ont été apportés au CES (1965, 1970, 1983 et 1988) ont, à chaque fois augmenté le nombre des membres

et leur représentativité. Dans sa version finale, avant sa dissolution en vertu du décret-loi 2011-14, le CES a été composé de 117 membres, représentant les forces vives de la nation.

Contrairement à cet organe qui a marqué l'histoire du dialogue social et économique, la commission nationale du dialogue social (CNDS) a été soldée par un échec total.

5.2 Le dialogue mort-né dans le cadre de la commission nationale du dialogue social (CNDS) (1996-2017)

Cette commission nationale du dialogue social a été créée auprès du ministère des affaires sociales. Elle a été principalement chargée d'émettre son avis sur les questions qui lui sont soumises et notamment celles relatives aux relations du travail, à la législation du travail, aux normes internationales du travail, aux salaires, à la classification professionnelle, aux négociations collectives et au climat social.

Bien qu'elle soit instituée par la loi du 15 juillet 1996, (nouvel article 335) du code du travail, et conçue pour servir de cadre à la promotion d'un échange entre les organisations professionnelles des travailleurs et celles des employeurs, cette commission n'a pas fonctionné depuis sa création.

5.3 Le dialogue dans le cadre des négociations collectives (1973-2011)

Avant la révolution de 2011, l'unique centrale syndicale des travailleurs, (UGTT), a été dans la contrainte économique et politique de se détacher partiellement de son rôle purement revendicatif, pour acquérir un rôle consultatif, voire, participatif. Nous pensons que cette évolution du rôle de la centrale syndicale est due au moins à deux facteurs :

- le régime politique répressif qui exerce une pression directe et indirecte sur la centrale syndicale afin de maintenir une paix sociale ;
- une situation économique et un niveau de vie globalement acceptable avec une moyenne entre 5 et 4% de croissance, malgré une répartition trop déséquilibrée des fruits de cette croissance.

5.4 Les crises du dialogue social

5.4.1 L'échec du pacte social

Malgré la signature d'un pacte social en 1977 entre l'unique parti politique au pouvoir et les partenaires sociaux, le pouvoir politique en place a échoué à éviter une crise sociale latente, qui a été déclenchée en 1978 entre le gouvernement et l'UGTT.

La confédération internationale des syndicats libres (CISL) a encouragé l'adhésion de l'UGTT à ce pacte ayant pour objectifs notamment :

- l'assainissement du climat social ;
- la création d'un environnement favorable à la mise en oeuvre du plan de développement ;
- l'indexation des salaires sur l'évolution des prix, la production et la productivité ;
- le réexamen périodique des salaires à compter du 1er avril 1978 ;
- l'adoption des normes de production sectorielles en 1977 ;
- la mise en place d'une clause de sauvegarde du pouvoir d'achat en cas de hausse des prix de plus de 5% sur une période de 6 mois ;
- l'adoption d'un système de régulation des conflits.

Cependant, malgré l'assistance du BIT, le dialogue a été bloqué au sujet des principaux objectifs de ce pacte ; à savoir : les augmentations salariales pour l'UGTT et les normes de productions pour l'UTICA, d'où l'échec et l'abandon de ce cadre de dialogue social.

« Ce pacte a été condamné à l'échec en raison de l'absence d'un climat politique favorable au dialogue d'où le faible engagement des partenaires sociaux. En effet, on a assisté fin 1977 à une dégradation inquiétante du climat social et une multiplication des mouvements sociaux qui ont amené à la grève générale du 26 janvier 1978 et à la première crise nationale aigue du dialogue social. Le BIT et la CISL ont échoué à renouer le dialogue entre le gouvernement et l'UGTT » a écrit Mr Sadok BELHAJ HASSINE un ancien haut cadre du ministère des affaires sociales .⁷

7 Le dialogue social en Tunisie, conférence. Sadok BEL HAJ Hassine, CFDT-UMT, DEC.2017

Des incidents violents ont eu lieu en Tunisie, et plus spécifiquement à Tunis comme résultat de la crise du dialogue entre le gouvernement et l'UGTT. Il s'agit de la première grève générale organisée depuis l'indépendance du pays. Elle a connu un grand succès. Aussi a-t-elle marqué une date où le mouvement syndical tunisien a adopté une opposition radicale face au pouvoir politique, affirmant sa volonté d'indépendance face à ce dernier.

Afin d'affaiblir l'UGTT, le gouvernement a décidé de la mettre en difficulté financière et fonctionnelle par :

- l'arrêt de la retenue à la source des cotisations, principale source de financement ;
- l'interdiction des détachements des agents du secteur public auprès de ses structures, condition nécessaire pour son bon fonctionnement.

Le pouvoir politique en place a non seulement rompu le dialogue, mais il a également emprisonné les principaux dirigeants de la puissante et l'unique centrale syndicale des travailleurs (UGTT).

Sous la pression de la base syndicale nationale, du comité de la liberté syndicale de l'OIT et de la solidarité internationale pour la protection du droit syndical, le dialogue social a repris dans le cadre des négociations collectives.

L'échec du pacte social est le premier grand soulèvement de la Tunisie indépendante d'avant 2011. Quant à la deuxième grande crise nationale aigue du dialogue social, elle s'est déclenchée en 1984 suite à l'augmentation du prix du pain sur recommandation du fonds monétaire international (FMI) sans consultation des partenaires sociaux.

5.4.2 Le dialogue social dans un environnement de dictature politique

A partir de 1990, après la consultation des partenaires sociaux, le nouveau pouvoir politique de 1987 a opté pour des négociations sociales triennales axées sur les salaires qui ont continué de manière régulière jusqu'à sa chute en 2011.

En définitive, c'est la précarité du dialogue qui a continué à régner après l'échec du pacte social en 1977 et qui a abouti à la crise de 1984 et à la révolution de 2011, car le dialogue ne peut guère fonctionner dans un environnement de dictature politique.

Nous pensons que le dialogue social libre et responsable ne peut pas fonctionner en dehors de son environnement naturel de démocratie politique.

C'est cette corrélation entre la démocratie sociale et la démocratie politique qui a manqué à l'expérience passée sous les deux régimes politiques d'avant 2011 mettant les gouvernements successifs et les partenaires sociaux post- révolutionnaires face à des défis lourds à relever afin de rénover le dialogue social.

Partie I. Les défis du dialogue social en rénovation après 2011

1. Les défis d'un dialogue social en rénovation dans le cadre de nouvelles institutions

Afin de confirmer cette volonté de rénovation du dialogue social, la Tunisie a en 2014 ratifié 3 des plus importantes conventions de l'OIT en rapport avec le dialogue, n°144, 154 et 151.⁸

Le travail décent constitue le pilier du dialogue social. Le multipartisme, le tripartisme et le bipartisme sont étroitement liés à la réalisation de ce principal objectif.

Rappelons que le dialogue social au sens strict est un mécanisme important qui permet d'établir des consensus, de prévenir et de régler des conflits du travail, de négocier les salaires, d'améliorer les conditions de travail et de promouvoir les entreprises et au sens large du terme il peut s'étendre aux domaines économiques, sociaux, environnementaux ...

Toutefois, dans un environnement postrévolutionnaire où les inégalités et les vulnérabilités s'accroissent et où des changements notables se produisent dans les domaines économiques et sociaux, nous allons mettre l'accent sur les défis du dialogue social rénové dans le cadre des nouvelles institutions et des tentatives de création d'un nouvel environnement politique, économique et social.

1.1 Un environnement politique, économique et social mouvementé

1.1.1 Dialogue social dans un pays en transition démocratique fragile

Les expériences mondiales ont démontré que l'ouverture politique et la bonne gouvernance sont des conditions nécessaires au dialogue social. En effet, pour que le dialogue social puisse jouer le rôle qui est le sien en tant que forme de dialogue participatif, il doit être considéré comme complémentaire à la démocratie parlementaire. Il a pour raison de peser sur les grandes décisions de politique économique et sociale.

⁸ Voir infra.

Les profondes mutations politiques par lesquelles passe la Tunisie ont créé des défis pour l'avenir du dialogue social. L'évolution des rôles des acteurs et des institutions du dialogue face aux ajustements économiques et sociaux en cours est au centre de ces défis.

Après le vote du projet de la loi organique le 9 juillet 2019 (loi n°60), la notion de dialogue social en Tunisie ne réfère plus à une simple procédure d'échange de points de vues mais elle est devenue une consultation obligatoire dans certains domaines dans le cadre des nouvelles institutions, à savoir : le contrat social (CS), le conseil national du dialogue social (CNDS) et l'instance constitutionnelle du développement durable et de la protection des droits des générations futures (IDDDGF).

Le principal défi implicitement partagé par les institutions du dialogue social ainsi que l'ensemble de leurs acteurs, est non seulement le soutien de la transition politique de l'autoritarisme à la démocratie, mais aussi et surtout le redressement socio-économique du pays.

Grâce à ces trois institutions sus indiquées nous espérons l'instauration d'une culture de recours systématique au dialogue social effectif et réel susceptible de provoquer un changement radical de la culture de simple concertation entre tous les partenaires et qui remplacerait l'ancienne notion de dialogue formel qui prenait ses racines dans l'ancien régime politique.

L'enrichissement du dialogue social tripartite dans le cadre des CS et CNDS par le dialogue civil pluripartite au sein de l'IDDDGF ne privera pas les organisations de travailleurs et d'employeurs de leur légitimité représentative au profit des représentants de la société civile.

Néanmoins, les nouvelles institutions de dialogue social mises en place après 2011 (CS, CNDS et IDDDGF) risquent de connaître le même sort que d'autres institutions nationales en raison notamment du développement d'une tendance des pouvoirs publics et de l'ARP à considérer leurs rôles comme un exercice de consultation purement formel bien qu'elles puissent apporter de précieuses contributions à la sortie de la crise économique et sociale post-révolutionnaires qui s'accroît depuis 2011.⁹

9 Ce n'est pas spécial à la Tunisie, en Europe occidentale, certaines organisations d'employeurs ont remis en question l'utilité du dialogue social tripartite centralisé dans un contexte de crise et ont considérablement limité leur participation à ces dispositifs, voire, s'en sont retirées (Irlande et Espagne, par exemple).

1.1.2 Dialogue social dans un environnement de dérapage économique et social

Après 2011, la situation économique a subi de profondes détériorations face à des mouvements ouvriers en pleine effervescence. Le creusement des inégalités des revenus étant de plus en plus largement reconnu par les institutions financières internationales comme une distorsion de la société qu'il convient de corriger par le dialogue social dans l'espoir de dégager un consensus général susceptible d'atténuer la fracture sociale.

Comme toute révolution dans ses premières années, la révolution tunisienne a eu d'une part, des effets politiques positifs, notamment en termes de libertés publiques et d'autre part des effets socio-économiques négatifs. Elle a engendré la fermeture des entreprises dans certaines régions du pays, notamment en 2011, en contribuant ainsi à l'augmentation du taux de chômage sur le plan national à 15.3% (le taux moyen de 2019) .¹⁰

Les dérapages entraînés par la révolution de 2011 n'ont pas seulement accentué les difficultés économiques, la diminution de la part du revenu national allouée aux travailleurs (que connaissait la Tunisie même avant la révolution) et le déclin de l'Etat-providence, mais ils ont également porté atteinte, par la lutte et les conflits d'intérêt personnels et partisans d'une grande partie de la classe politique, à certaines des valeurs fondamentales tant attendues du processus démocratique.

L'essor du dialogue social demeure menacé par la persistance du taux de chômage élevé, la stagnation, voire la chute de la productivité, la détérioration du pouvoir d'achat et l'augmentation du taux d'inflation.

Les acteurs sociaux n'ont pas encore pu déterminer clairement les priorités et les stratégies qui ne se réalisent qu'à travers le dialogue qui est indispensable pour arrêter ce laisser-aller économique et social.

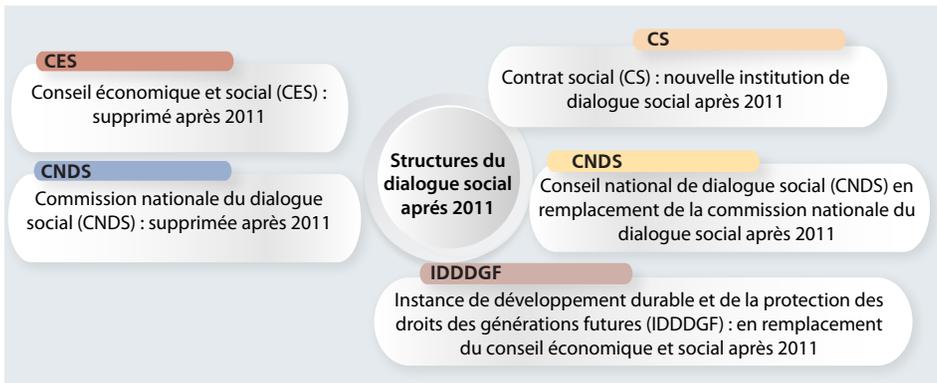
Seul le dialogue pourrait jouer un rôle central dans les efforts visant à élaborer, mettre en œuvre et évaluer les politiques économiques et sociales et à relever les défis que pose le dérapage économique et social.

Le dialogue social en général et la négociation collective en particulier, sont les meilleurs, voire, les incontournables mécanismes pour apaiser les tensions sociales, notamment en temps de crise et pour concevoir les politiques qui correspondent aux priorités nationales.¹¹ Cependant, faut-il avoir des institutions effectives et efficaces qui cadrent ce dialogue ?

10 Source : Institut national de la statistique.

11 Voir sur ce sujet, J. Freyssinet : Le dialogue social : nouveaux enjeux, nouveaux défis (Genève, BIT, 2017.

Fig.1. Structures du dialogue social après 2011



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- La commission nationale de dialogue social (CNDS) instituée en 1996 n'a jamais fonctionné, elle est dissoute et remplacée par le conseil national de dialogue social en 2017.
- Le contrat social (CS) est une nouvelle institution de dialogue social tripartite, il est conclu en 2014 entre l'UGTT, l'UTICA et le gouvernement. Les deux organisations professionnelles au contrat ont proclamé qu'elles sont les plus représentatives, d'où l'exclusion des autres organisations. Cependant, cette auto-proclamation de représentativité ne peut pas justifier l'exclusion de l'organisation agricole (l'UTAP).
- Le conseil national de dialogue social (CNDS) est une structure de dialogue tripartite mise en place en 2017 pour remplacer la commission nationale de dialogue social. Cependant, ses attributions sont tellement larges qu'il se trouve à cheval entre cette commission et l'ancien conseil économique et social d'où le risque de chevauchement des attributions du CNDS et de l'IDDDGF.
- L'instance de développement durable et de la protection des droits des générations futures (IDDDGF) est une instance constitutionnelle de dialogue pluraliste créée en 2019 pour remplacer le conseil économique et social dissout en 2011. Elle se distingue principalement par son attribution environnementale.

1.2 Le risque d'ineffectivité des nouvelles institutions du dialogue

1.2.1 Une instance de développement durable et des droits des générations futures (IDDDGF) créée en 2019 en remplacement du CES

1.2.1.1 Un organe pluripartite consultatif

Notre étude se limite à une présentation sommaire de cette nouvelle instance dans la mesure où elle n'est pas encore fonctionnelle à la date de réalisation de ce travail (avril 2020) et que ses membres ne sont pas encore élus par l'ARP.

L'article 130 de la constitution tunisienne : « L'Instance du développement durable et des droits des générations futures examine les politiques générales de l'État dans les domaines économique, social et environnemental, en vue de s'assurer qu'elles garantissent le droit des générations futures au développement durable ». ¹²

La loi organique n°60/2019 du 9 juillet 2019 relative à la création de l'IDDDGF (qui a remplacé le conseil économique et social d'avant 2011, avec des attributions plus larges) a mis en place cet organe constitutionnel consultatif dans une option de garantir l'exercice effectif de la démocratie participative ayant trait à ses attributions.

Dans notre système politique actuel quasi-parlementaire, la Tunisie est gouvernée par principalement une assemblée nationale élue et un gouvernement issu de la majorité de cette assemblée, les politiques de développement sont souvent influencées par des intérêts partisans. Les attributions du Président de la république sont constitutionnellement limitées principalement aux affaires étrangères et à la défense nationale.

C'est ainsi qu'en l'absence d'un organe consultatif représentatif des principales composantes de la société civile, les partis politiques au pouvoir se trouvent les seuls maîtres de la destinée des citoyens.

Par la suite, la révolution tunisienne a essayé d'impliquer la société civile dans la vie économique et sociale en donnant naissance dans la constitution à cette nouvelle forme de démocratie participative par une consultation large et parfois obligatoire de l'IDDDGF en sa qualité d'organe de démocratie économique et sociale.

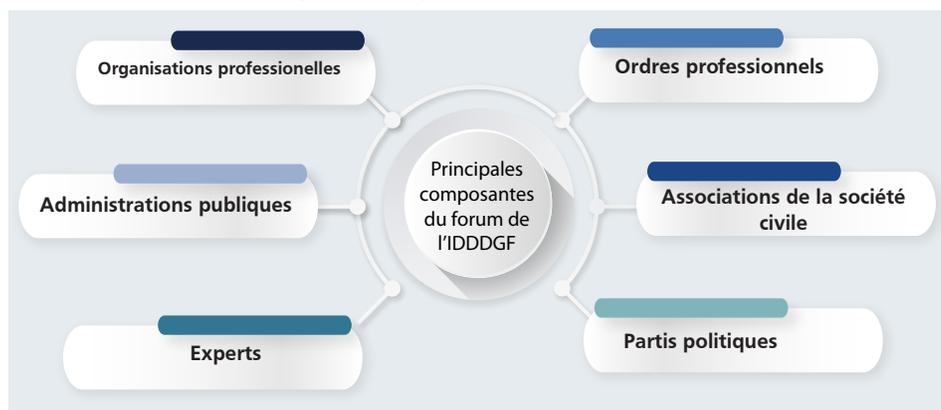
12 La nouvelle constitution tunisienne est adoptée par l'assemblée constituante le 26 janvier 2014 et signée le 27 janvier 2014 et promulguée au journal officiel de la république tunisienne, n°10 du 24 février 2014 en application d'une décision du président de l'assemblée constituante le 31 janvier 2014.

1.2.1.2 Les principales composantes de l'IDDDGF

L'IDDDGF en tant qu'instance constitutionnelle est composée d'un bureau exécutif de neuf personnes élues par l'ARP appartenant à des spécialités bien déterminées. Comme toutes les autres instances constitutionnelles exception faite de l'instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE), les membres de l'IDDDGF ne sont pas encore élus.

Le forum de l'IDDDGF se distingue par une composition pluraliste large : des représentants des organisations d'employeurs, de travailleurs (voir infra, les aspects de chevauchement au niveau de la composition avec le CNDS), des ordres professionnels, de la société civile qui est fortement représentée, outre des représentants des entreprises, offices et agences publics exerçant dans le domaine économique, social et environnemental, ainsi que d'autres organismes y compris les partis politiques ayant des sièges à l'ARP qui peuvent être représentés par des non députés. Les experts dans les domaines économique, social et environnemental sont également présents à l'IDDDGF.

Fig. 2. Principales composantes du forum de l'IDDDGF



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude

Commentaires

- Contrairement au caractère tripartite de la composition des autres institutions de dialogue, l'IDDDGF est composée, outre les représentants des organisations professionnelles, des représentants des associations et ordres professionnels, ainsi que de ceux des composantes de la société civile ayant des compétences économiques, sociales et environnementales, sans exclure les partis politiques représentés à l'ARP.
- Cette composition pluraliste trouve son fondement principal dans les attributions large de cette instance.

1.2.1.3 Les principales attributions de l'IDDDGF :

- organiser des cercles privés et publics de discussion, notamment à l'occasion de préparation des politiques publiques et des plans de développement et des stratégies de développement durable ;
- garantir les objectifs de développement durable et des droits de générations futures sur le plan national et local ;
- assurer la propagation et l'incarnation de la culture de développement durable et des droits de générations futures.

L'IDDDGF est obligatoirement consultée sur :

- les projets de lois en rapport avec les domaines de sa compétence ainsi que sur les plans de développements ;
- les projets de loi et des décrets gouvernementaux ayant trait aux questions économiques sociales et environnementales.

Les avis de l'IDDDGF et les motifs du refus de ces avis par le gouvernement de s'y conformer sont publiés.

Le président de l'IDDDGF ou son représentant présente des clarifications de l'avis de l'instance devant l'ARP à la demande de celle-ci.

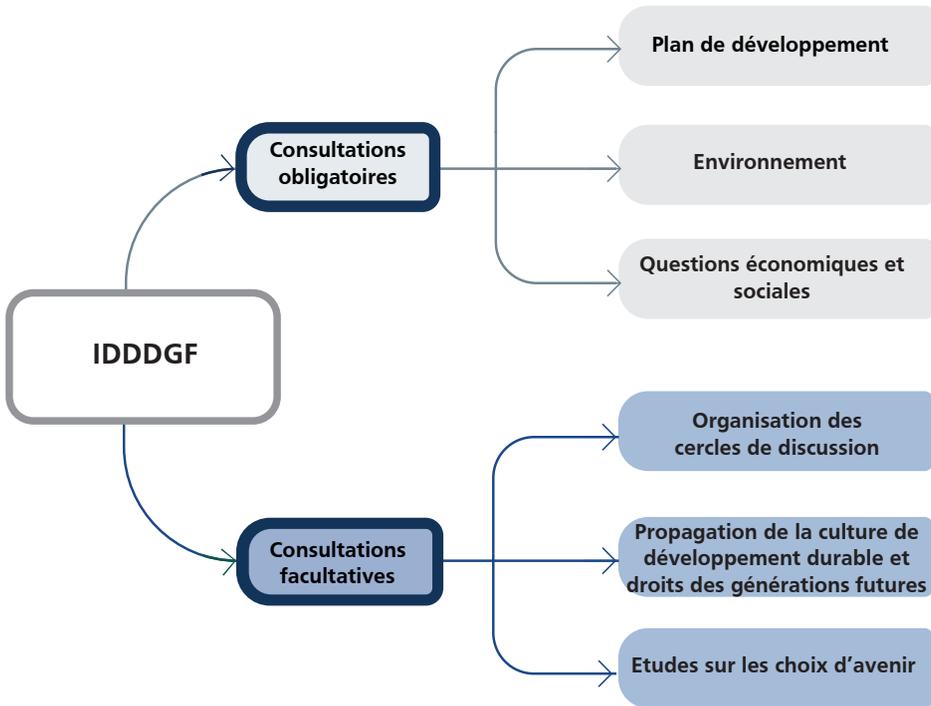
En outre l'IDDDGF a la possibilité de faire des études et de s'exprimer sur les choix d'avenir en termes de développement économique et social, sur les plans et programmes de développement, et sur les modèles de développement, généraux et sectoriels.

L'attribution environnementale est la principale spécificité de l'IDDDGF qui n'est qu'une version revue et améliorée de l'ancien conseil économique et social.

En dépit de son caractère consultatif qui ne peut être qu'ainsi (sinon, elle se transformerait en une chambre parlementaire parallèle), cette nouvelle instance qui représente les différentes composantes de la société civile est un gage du principe de la démocratie participative énoncée dans le préambule de la constitution.

L'IDDDGF a consolidé le contrat social très ambitieux bien qu'il soit tripartite en raison de ses attributions à prédominance socio-économique, voire, professionnelle. Cependant, le défi est non pas d'accorder d'ambitieuses attributions, mais d'acquérir la capacité de concrétisation de ces attributions.

Fig. 3. Principales attributions de l'IDDDGF



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- L'IDDDGF est dotée d'attributions économiques, sociales et environnementales assez larges.
- La loi de création de cette instance lui a attribué le droit d'être consultée obligatoirement par le gouvernement dans les domaines qui sont en relation directe avec ses compétences et facultativement dans d'autres domaines.
- Elle a également le droit de s'autosaisir de toutes les questions en relation avec ses compétences pour réaliser des études et donner des avis sur toutes les questions relatives en relation avec les compétences de l'instance sus-indiquée.

1.2.2 Un contrat social (CS) partiellement honoré

1.2.2.1 Le contexte de la conclusion du contrat social

Quelques mois après la révolution de 2011, les organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs ont appelé à un nouveau dialogue social aboutissant à un contrat social.

C'est ainsi qu'en 2012 on a assisté au démarrage de la formulation d'un contrat social avec l'assistance du BIT. Le processus d'élaboration de ce contrat a été difficile et marqué par un équilibre des forces assez fragile.

Ce long et pénible dialogue a enfin abouti à la conclusion du contrat social le 14 janvier 2013 entre 3 partenaires sociaux : gouvernement, UGTT et UTICA en séance plénière de l'assemblée nationale constituante (ANC remplacée en 2014 par l'ARP).

La conclusion du contrat social représente un pas supplémentaire vers la consolidation de la transition démocratique et le renforcement de la cohésion sociale. C'est une reconnaissance par les partenaires sociaux que le dialogue social est un puissant marqueur de démocratie, de consensus et un générateur de paix sociale. Elle a aidé à prévenir une grave crise sociale susceptible de dégénérer en dérapage incontrôlable.

Rappelons qu'en 2015, le prix Nobel de la paix a été attribué au « Quartet du dialogue national tunisien » pour sa contribution décisive à la construction d'une démocratie pluraliste en Tunisie au lendemain de la révolution de 2011.¹³

Ce dialogue au niveau national a accéléré la négociation d'une nouvelle constitution, adoptée en janvier 2014, qui garantit les libertés et droits fondamentaux.¹⁴

La mise en œuvre des clauses du contrat social était une des priorités nationales des partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne le dialogue au sujet de la réforme des régimes de retraite, l'instauration de principe de la justice sociale entre les régions, le partenariat social...

13 Le quartet du dialogue social national est composé de l'UGTT qui a donné la première impulsion à cette démarche. Il a été rapidement soutenu par l'UTICA, l'ordre des avocats et la Ligue tunisienne des droits de l'homme (LTDH),

14 Le Directeur général de l'OIT salue l'attribution du prix Nobel de la paix au Quartet du dialogue national tunisien (Genève, 2015).

Bien qu'il soit un document de généralités et d'intentions, sans définir un processus et des délais de réalisation de ses objectifs, ce contrat social a institutionnalisé un dialogue social tripartite, permanent, régulier et global concernant les questions qui retiennent l'intérêt des trois parties de production. Il s'agit « d'assurer la paix et la stabilité au plan social et les conditions adéquates pour réaliser une croissance économique et un développement social », précise le document.

Néanmoins, il n'a pas encore réussi à honorer ses engagements moraux prévus dans ses principaux axes à l'exception de quelques-uns.

1.2.2.2 Les principaux axes du contrat social

Certes, les axes du contrat social sont trop ambitieux et difficiles à honorer dans ce contexte de crise économique et sociale, il s'agit de :

1. La croissance économique et le développement régional :

Les partenaires sociaux visent dans cet axe un nouveau modèle de développement basé sur :

- une durabilité de l'environnement ;
- une croissance globale, durable, équilibrée et inclusive ;
- une bonne gouvernance ;
- un soutien au secteur public ;
- une réforme fiscale.

2. Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle :

C'est l'un des principaux axes du dialogue tripartite, car le travail décent constitue la pierre angulaire de tous les axes de ce contrat :

- une réforme de l'enseignement ;
- une stratégie nationale de l'emploi (jeunes et femmes) ;
- une valorisation des compétences et des qualifications ;
- une réforme de la gouvernance du marché du travail ;
- un passage progressif de l'emploi informel et précaire à l'emploi formel et décent.

3. Les relations professionnelles et le travail décent :

Les partenaires sociaux essayent dans cet axe de :

- adopter un nouveau modèle de relations professionnelles ;
- réviser la législation du travail en prenant en compte l'emploi, les changements des activités de l'entreprise et le travail décent ;
- mettre en place un système d'assurance en cas de perte d'emploi ;
- renforcer le respect de la législation de travail, du droit de grève et du «lock-out » ;
- garantir l'amélioration du pouvoir d'achat des salariés.

4. La protection sociale :

Les partenaires sociaux ont abouti à un accord quasi définitif au sujet de cet axe qui porte sur :

- la révision des régimes de retraite et la bonne gouvernance ;
- la protection des équilibres financiers et des caisses ;
- la garantie du droit aux soins pour les catégories vulnérables ;
- la promotion de la santé et de la sécurité au travail.

5. L'institutionnalisation du dialogue social :

La création d'un conseil national du dialogue social à composition tripartite égale de manière à garantir un dialogue permanent, régulier et global sur des questions qui retiennent l'attention des trois partenaires sociaux.

Depuis sa conclusion en 2013, d'après les résultats de ses travaux, le contrat social n'a réussi que partiellement à assurer le consensus des efforts des partenaires sociaux afin notamment de relancer le développement économique et social dans un cadre d'équilibre assurant à la fois la protection des droits des travailleurs et la pérennité et la compétitivité des entreprises.

Le premier sujet de concertation au sein de ce contrat qui a enregistré un consensus des partenaires sociaux (bien qu'il soit partiel) est celui de la réforme des régimes de retraite, dans la mesure où elle est jusqu'à nos jours limitée au secteur public (CNRPS). Rappelons que le projet de loi de cette réforme n'a pas acquis le nombre de voix nécessaires pour être adopté par l'assemblée des représentants du peuple dans sa première version, ce qui prouve que cette fragilité du consensus des partenaires au contrat social s'est répercutée sur l'ARP. Il a fallu attendre l'introduction de quelques rectifications pour qu'il soit voté.

Outre la réforme des régimes de retraite, les partenaires au contrat social ont prévu dans son cinquième axe la création d'un conseil national de dialogue social (CNDS) concrétisée en 2017. Cette réalisation consolide sans doute le tripartisme.

Malgré ses insuffisances, le contrat social constitue, sans aucun doute, un acquis et une référence pour la région arabe. Nous espérons, avec l'appui du CNDS, l'instauration d'une continuité et d'une régularité du dialogue au sein de ce contrat autour des thèmes stratégiques des axes de son intervention.

Fig. 4. Principaux axes du contrat social



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- Les trois partenaires sociaux ont conclu un contrat social ayant 5 principaux axes focalisés sur les questions économiques et sociales, les relations professionnelles, l'emploi, le travail décent et le dialogue social.
- Le principal engagement honoré est la création du conseil national de dialogue social. Quant à la réforme de la protection sociale, elle s'est limitée à la réforme des régimes de retraite gérés par la CNRPS.

1.2.3 Un conseil national de dialogue social (CNDS) : un dialogue tripartite au plus haut niveau

1.2.3.1 Mise en place du CNDS

Comme l'a prévu le contrat social, une loi relative à la création du conseil national de dialogue social a été votée en 2017 par l'ARP. Le CNDS est en effet créé par la loi n° 54 du 24 juillet 2017. Il s'agit d'une structure consultative dotée d'une indépendance financière et administrative.

Il a pour principal défi la mise en œuvre d'un tripartisme plus effectif afin de promouvoir le dialogue dans ce cadre institutionnel, appelé « dialogue social au plus haut niveau », entre le gouvernement et les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs.

Bien qu'il soit consultatif, le CNDS peut contribuer à l'adoption de politiques sociales et économiques s'appliquant à tous les processus décisionnaires ayant une incidence sur les relations professionnelles.

Contrairement à notre exposé sommaire et global du cadre juridique et fonctionnel de l'IDDDGF, dans la mesure où ses membres ne sont pas encore élus et que les textes d'application de la loi organique susmentionnée portant sa création ne sont pas non plus promulgués, nous essayons d'analyser avec beaucoup plus de profondeur la loi et les textes d'application instituant le dialogue social dans le cadre du CNDS.

1.2.3.2 Composition et fonctionnement du CNDS

Le CNDS se compose de l'assemblée générale, du bureau de l'assemblée générale, et de la direction du conseil.

L'assemblée générale du CNDS est composée de :

- 35 représentants du gouvernement ;
- 35 représentants des organisations les plus représentatives des travailleurs ;
- 30 représentants des organisations les plus représentatives des employeurs dans les secteurs non agricoles ;
- 5 représentants des organisations les plus représentatives des employeurs dans les secteurs agricoles.

Après consultation du bureau de l'assemblée générale, son président, peut convoquer toute personne dont il juge la présence utile aux travaux du conseil

pour émettre son avis sur les domaines en relation avec ses attributions, sans droit de vote ni participation aux délibérations.

D'après sa composition, le CNDS est plus proche de l'ancien conseil économique et social que de la commission du dialogue social, qui est censé la remplacer ; ce constat se confirmera encore plus au niveau de ses attributions. De par sa composition et ses attributions, il est à cheval entre la commission nationale de dialogue social et conseil économique et social. (Voir infra).

Malgré sa composition assez large par rapport à la commission de dialogue social, elle demeure relativement restreinte et représente un net recul par rapport au conseil économique et social qui a instauré un espace pluraliste, plus large et plus ouvert en matière de consultation, de discussion et d'expression sur les questions importantes du pays.

Il ne s'agit pas de comparaison des deux institutions, mais d'un simple rappel d'une institution qui a relativement bien fonctionné avant 2011 et qui est remplacée par l'IDDDGF sus-indiquée. Quant au CNDS, il est conçu comme nous l'avons indiqué pour remplacer la commission nationale du dialogue social supra citée.

La présidence du conseil national de dialogue social est assurée par alternance entre les partenaires sociaux représentés au conseil pour une période de deux ans non renouvelables (présidée actuellement par le ministre des affaires sociales). Il est assisté par deux vice-présidents désignés sur proposition des deux autres parties (actuellement le secrétaire général de l'UGTT et le président de l'UTICA).

50% des membres de l'assemblée désignés, non pas pour leur qualité, sont renouvelés tous les trois ans. Ils sont renouvelés pour la première fois, après trois ans, par tirage au sort dans la limite de la moitié. En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou de toute autre cause, un nouveau membre est désigné pour le reste du mandat à courir dans les mêmes conditions suivant lesquelles a été désigné le membre à remplacer.

Le conseil national de dialogue social se réunit en présence d'au moins deux tiers de ses membres. Ses décisions sont prises par consensus. A défaut, la décision est prise à la majorité des voix et en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

L'assemblée générale procède à la création de commissions spécialisées dans les questions relevant de la compétence du conseil. Le règlement intérieur du conseil fixe les procédures de la création des commissions, de leur nombre ainsi que leur composition et organise leur fonctionnement.

Le cumul de la qualité de membre du conseil, de celle de membre de l'ARP et de membre des instances constitutionnelles indépendantes est interdit.

Quant au bureau de l'assemblée générale du conseil, il se compose de neuf membres :

- le président de l'assemblée générale en tant que président ;
- deux vice-présidents ;
- deux membres de l'assemblée générale représentants de chaque partenaire social, choisis par les parties intéressées.

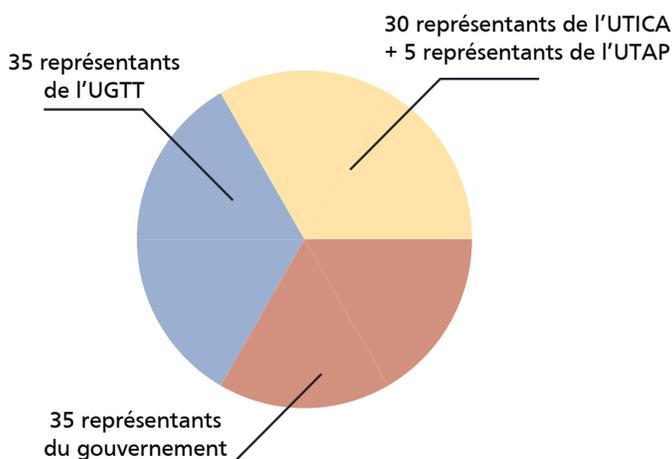
Il assure notamment les missions suivantes :

- l'arrêt de l'ordre du jour de l'assemblée générale, la programmation de ses réunions et la préparation des dossiers qui lui sont soumis ;
- l'élaboration des programmes d'action de l'assemblée générale et la répartition du travail entre les commissions ;
- l'élaboration du projet de règlement intérieur du conseil et sa soumission à l'assemblée générale pour approbation ;
- la supervision de l'élaboration du rapport annuel du conseil et sa soumission à l'assemblée générale pour approbation ;
- la supervision de la rédaction des procès-verbaux et la conservation des documents du conseil.

Enfin, la direction du conseil assure la gestion administrative et financière du conseil qui est effectuée par un directeur désigné par décret gouvernemental parmi les personnes reconnues pour leur compétence dans le domaine de la gestion administrative et financière et ayant une bonne connaissance du domaine social.

Installé officiellement le 27 novembre 2018 par le chef du gouvernement, le CNDS a démarré effectivement le 10 décembre par la tenue de sa première réunion. Le ministre des affaires sociales est élu président, le secrétaire général de l'UGTT et le président de l'UTICA sont élus vice-présidents.

Fig. 5. Composition de l'assemblée générale du CNDS



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- C'est une institution de dialogue qui concrétise le dialogue social tripartite tel que recommandé par l'OIT.
- Le CNDS est composé de 35 représentants de chaque partenaire social (Travailleurs, patronat et gouvernement).
- Les 35 sièges du patronat sont partagés entre l'UTICA, 30 sièges et l'UTAP, 5 sièges.
- Contrairement à la composition tripartite du contrat social, celle du CNDS n'a pas exclu l'UTAP.

1.2.3.3 Les principales attributions du CNDS

Le CNDS a pour attribution générale l'organisation et la gestion du dialogue social concernant les questions sociales et économiques d'intérêt commun pour les trois partenaires sociaux et dans l'intérêt général du pays, dans un cadre qui garantit la continuité et la régularité du dialogue. Pour ce faire, la loi du 24 juillet 2017 sus-indiquée lui a confié des missions plus précises :

- garantir un dialogue social tripartite efficient concernant les questions d'intérêt commun ;
- agir en vue de mettre en place un climat social incitant et encourageant à l'investissement et garantissant les conditions du travail décent ;
- suivre le climat social et observer le degré de respect des législations sociales ;

- émettre un avis sur les projets de réformes présentés par le gouvernement dans le domaine économique et social ;
 - organiser un dialogue social sur les éventuelles questions importantes ayant un aspect national, régional ou sectoriel dans les domaines qui relèvent de sa compétence ;
 - proposer les mécanismes susceptibles de prévenir les conflits collectifs ;
 - réaliser des études sur les questions relevant de sa compétence ;
 - encadrer les négociations collectives ;
 - présenter des propositions concernant l'évolution du salaire minimum garanti dans les deux secteurs agricole et non agricole ;
 - contribuer au développement de la performance des entreprises dans la gestion des relations professionnelles et la résolution des conflits du travail .
- **Il est obligatoirement consulté sur les projets de loi et des décrets gouvernementaux ayant trait :**
- au travail ;
 - aux relations professionnelles ;
 - à la formation professionnelle ;
 - à la protection sociale ;
 - à la ratification des conventions internationales ayant trait aux normes internationales du travail et contribution à l'élaboration et à la rédaction des rapports présentés par le gouvernement à l'organisation internationale du travail.
- **Il peut être facultativement consulté sur :**
- les projets de loi et les décrets gouvernementaux à caractère économique et social ;
 - les plans de développement économiques et sociaux et sur les budgets économiques.

L'avis du conseil est obligatoirement annexé aux projets de loi soumis à l'ARP dans le cas où le chef du gouvernement ne le prend pas en considération.

Le CNDS représentera en principe pour les organisations d'employeurs et de travailleurs une des plus efficaces voies dont elles disposent pour influencer sur la législation et la politique.

D'après les attributions larges du conseil, nous constatons une volonté de rompre avec la centralisation excessive du système de dialogue social

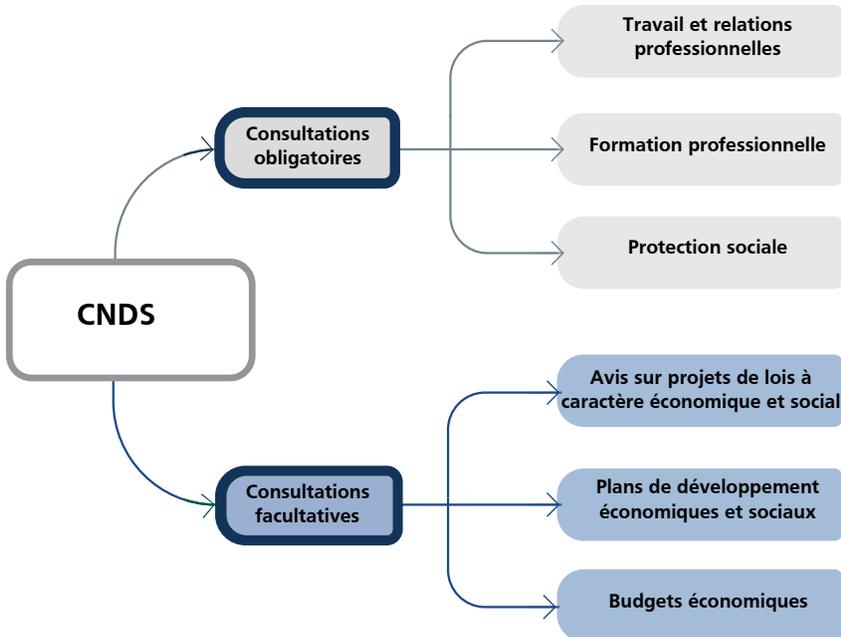
autour de quelques thèmes trop limités, jusque-là intimement lié aux seuls aspects salariaux.

Les mécanismes d'expression collective institués par le CNDS sont en principe susceptibles de faciliter l'accès à des dispositifs de règlement des conflits.

Les grèves générales et les préavis de grève des mois de janvier et février 2019 ont démontré les limites de l'intervention du conseil et la fragilité des mécanismes du dialogue social.

Le covid-19 a démontré que le CNDS n'a pas pu jouer un rôle déterminant de dialogue social qu'il devrait assumer en période de crise dans l'aboutissement à l'accord du 14 avril 2020 relatif au paiement des salaires des travailleurs en confinement général.

Fig. 6. Principales attributions du CNDS



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- Le CNDS est obligatoirement consulté par le gouvernement au sujet de quelques domaines qui entrent dans ses attributions et facultativement sur d'autres.
- Les questions économiques et sociales sont les principales attributions communes avec l'IDDDGF.

1.2.3.4 L'impuissance du CNDS face aux grèves générales du secteur public de 2018 et 2019 : la rupture d'un dialogue social précaire

Une grève générale dans le secteur public (entreprises publiques) s'est déclenchée le 22 novembre 2018 à l'appel de l'UGTT, avant l'installation officielle du conseil ; par conséquent, il n'a pas eu la possibilité d'y intervenir. Vu l'impossibilité d'arriver à un accord, une seconde grève dans le même secteur a été annoncée et a pu être annulée, suite à la conclusion d'un accord au sujet des augmentations salariales dans ce secteur, mais en dehors du cadre du CNDS.

Le 17 janvier 2019, une grève générale dans la fonction publique, toujours au sujet des augmentations des salaires n'a pas pu être évitée. Le secteur public a également participé à cette grève à cause de la défaillance du gouvernement dans l'exécution de l'accord relatif au commencement des négociations des statuts de ses entreprises selon l'UGTT.

D'après les communiqués et les réactions des différentes parties au conflit, nous concluons que le CNDS n'a pas été consulté, ni n'est intervenu pour émettre des propositions de résolution de ces conflits bien que la loi du 24 juillet 2017 sus-indiquée lui accorde le pouvoir de « contribuer à la résolution des conflits du travail ».

Les employés de la fonction publique et des entreprises publiques qui ont fait la grève représentent près d'1/4 de la population active. Les aéroports, les ports, les écoles, les hôpitaux, les médias et les services gouvernementaux, ont tous été touchés par cette grève. Un service minimum a été mis en place pour les emplois vitaux.

L'UGTT réclame une hausse des salaires pour les 670 000 fonctionnaires du pays, et reproche au chef du gouvernement de céder aux directives du fonds monétaire international : « Le gouvernement a renoncé à ses objectifs de développement durable et à son engagement envers les citoyens » annonce l'UGTT dans un communiqué. Elle précise : « En tant que travailleurs tunisiens, nous n'accepterons pas que notre paix sociale soit menacée, que notre pouvoir d'achat se détériore et que les décisions financières et économiques du gouvernement deviennent dépendantes du FMI ou toute institution financière internationale ».

Dans un courrier adressé aux trois présidences (république, ARP et gouvernement) et aux différents ministères, l'UGTT a indiqué que la grève intervient à cause de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations sociales dans la fonction publique concernant les augmentations salariales

et la non-application de l'accord du 22 octobre 2018 (révision des statuts), dans toutes ses dispositions destinées aux employés du secteur public.

L'UGTT a comme prévu communiqué le 25 janvier 2019, un préavis de grève pour les 20 et 21 février 2019 dans le secteur public et la fonction publique.

Deux grèves générales et un préavis de grève générale dans le secteur public et la fonction publique, dans les trois premiers mois de 2019, démontrent clairement que le dialogue social est en panne et que le CNDS est à la recherche de l'effectivité de son rôle face à une marginalisation implicite par le gouvernement qui n'est pas encore habitué à collaborer avec cette nouvelle institution de dialogue social.

Le défi à relever est de soutenir cette jeune institution de dialogue social par toutes les composantes de la société civile et politique du pays afin qu'elle puisse accomplir effectivement ses larges attributions accordées par la loi.

1.2.3.5 Le CNDS à la recherche de son rôle effectif

La question principale qui se pose : pourquoi le CNDS n'a pas joué un rôle effectif dans la résolution de tous ces conflits sociaux par le dialogue tripartite ?

Rappelons que la loi qui a créé le conseil lui a attribué l'organisation et la gestion du dialogue social concernant les questions sociales et économiques d'intérêt commun pour les trois partenaires sociaux.

Les grèves générales sus- indiquées sont des conflits collectifs qui opposent directement deux partenaires sociaux au conseil : le gouvernement et l'UGTT et indirectement le troisième partenaire, l'UTICA dans la mesure où les activités économiques de ses adhérents sont directement affectées, notamment par la grève du transport public dans toutes ses catégories.

Nous constatons d'après les déclarations publiques de l'UGTT et du gouvernement l'absence du CNDS qui ne s'est pas manifesté, du moins formellement et publiquement, pour accomplir une de ses principales attributions à savoir, garantir un dialogue social efficient au sujet de ces grèves qui concernent des questions d'intérêt commun.

Le CNDS aurait pu, à la demande de son président, organiser un dialogue social officiel au sujet de ces conflits et émettre ses propositions aux parties concernées, dans la mesure où la loi lui a confié la possibilité d'organiser le dialogue sur les questions importantes ayant un aspect national, régional

ou sectoriel dans les domaines qui relèvent de ses compétences ; sachant que les conflits de travail sont du domaine du conseil par excellence. Il aurait également pu essayer, en tant que structure et non par l'intermédiaire de son président en sa qualité de ministre des affaires sociales, d'encadrer les négociations entre le gouvernement et l'UGTT conformément à la loi sus-indiquée.¹⁵ Cependant, on ne trouve sur les sites ou les pages officielles y afférents aucune trace d'une telle initiative.

Face à cette première épreuve, le conseil ne peut argumenter sa défaillance par le fait qu'il n'a été consulté par aucune des parties au conflit car la loi du 24 juillet susmentionnée dispose explicitement qu'il « peut se saisir d'office des questions ayant trait au travail et aux relations professionnelles dont il juge l'intérêt de les soulever et présenter des propositions à leur sujet aux parties compétentes ».

La loi a donc prévu le cas où le conseil ne sera pas saisi par le ou les partenaires sociaux en conflit, y compris le gouvernement, soit en sa qualité de pouvoir public soit en tant qu'employeur, en lui attribuant la possibilité de se saisir d'office et de présenter des propositions dans l'objectif de résoudre les différends.

Malheureusement, bien que la loi lui ait donné toutes les possibilités d'intervenir dans les conflits susmentionnés du secteur public et de la fonction publique, il était à priori passif dans son fonctionnement d'après les déclarations publiques des parties au conflit, ce qui risque d'entraîner une déception pour notamment, les composantes de la société civile et politique qui ont espéré que par la constitution du CNDS, la Tunisie a franchi un grand pas au sein d'une nouvelle ère de dialogue social effectif dans une conjoncture politique de liberté et de démocratie postrévolutionnaire.

L'ignorance du CNDS par le gouvernement à l'occasion de sa promulgation du décret de réquisition a confirmé que le conseil n'a pas encore pu surmonter sa passivité manifeste, dans la mesure où il n'a fait aucune réclamation publique ou sur son site de son droit d'être obligatoirement consulté par le gouvernement avant toute promulgation des textes relatifs à des questions de travail et des relations professionnelles tel que le décret de réquisition des grévistes.

15 Rappelons que le CNDS est composé de 105 membres, mais le décret de la désignation de ces membres n'est promulgué au journal officiel, pour qu'il puisse se réunir légalement, qu'après quelques mois de sa réunion de sa constitution.

1.2.3.6 Le non-respect par le gouvernement de l'obligation de consulter le CNDS avant la promulgation du décret relatif à la réquisition des grévistes

La grève générale du 17 janvier 2019 supra-citée concernait selon l'UGTT le secteur du transport public, terrestre, maritime, aérien et ferroviaire, de même pour les techniciens de navigation et les différents employés dans les aéroports relevant de l'office de l'aviation civile et des aéroports, ainsi que ceux de l'office de la marine marchande et des ports, d'où l'intervention du chef du gouvernement par un décret de réquisition des grévistes afin d'assurer le service minimum dans certaines activités jugées essentielles. Il s'agit du décret n°2019-38 (publié le 16 janvier au Journal officiel de la république tunisienne n°38).

Selon l'article premier de ce décret, les agents figurant sur les listes annexes audit décret, relevant de certains ministères, entreprises et établissements publics sont réquisitionnés. Les agents réquisitionnés doivent se mettre immédiatement à la disposition de leur organisme et rejoindre leur lieu de travail pour accomplir les tâches qui leur sont demandées. Le décret met en garde que celui qui n'obtempère pas aux dispositions de réquisition, encourt des sanctions prévues dans la législation en vigueur.

D'après le gouvernement, les dispositions de réquisition ont été prises conformément à la constitution, au code des procédures pénales, au code du travail et à plusieurs autres textes en relation. Il affirme qu'il a respecté le délai de réquisition, soit un jour avant la date de la grève, conformément à l'article 107 du Code pénal.

Du côté de l'UGTT, on soutient que le décret de réquisition ne peut être considéré comme légal qu'à la condition qu'il soit décrété deux jours avant la date de déclenchement de la grève, soit le lundi 14 janvier 2019.

Le gouvernement précise qu'il s'est trouvé dans l'obligation d'émettre les ordonnances de réquisition un jour avant la grève parce qu'il était occupé tout au long de la semaine par les négociations avec l'UGTT dans le but de parvenir à une solution à même de suspendre la grève.

Il confirme ainsi, que ce décret s'inscrit bien dans le cadre des compétences accordées aux membres du gouvernement qui bénéficient du pouvoir discrétionnaire leur permettant de définir les secteurs où ils peuvent ordonner les réquisitions qu'ils estiment nécessaires.

Pour sa part, l'UGTT considère que : « la publication par le gouvernement du décret de réquisition des agents est une mesure illégale qui relève des prérogatives du chef de l'Etat ».

Elle explique que cette mesure est soumise à la loi n°77 de 1973 organisant les opérations de réquisition et ne peut être prise que par le chef de l'Etat et non pas le chef du gouvernement. En conséquence, l'organisation syndicale défendra, tous ses adhérents qui seront soumis à des sanctions suite à l'inapplication de la décision de réquisition.

Il faut rappeler que selon l'article 389 du code du travail, la réquisition de l'entreprise ou de son personnel peut être décidée par décret lorsqu'une grève ou un « lock-out » décidé ou déclenché est de nature à porter atteinte au fonctionnement normal d'un service essentiel.

La réquisition est notifiée individuellement aux intéressés par les officiers de police judiciaire au dernier domicile enregistré auprès de l'entreprise. Lorsque la réquisition concerne une entreprise ou l'ensemble du personnel d'une entreprise, la notification peut avoir lieu par voie d'affichage dans l'entreprise concernée ou par les moyens d'information.

Quiconque n'aura pas déféré aux mesures de réquisition sera passible d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cent à cinq cent dinars ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, ces peines sont portées au double, dispose l'article 390 du code du travail.

En consultant l'article 389 du Code du travail, nous confirmons qu'il n'a pas fixé un délai au-delà duquel le gouvernement n'a plus le droit d'opérer des réquisitions à l'encontre d'un fonctionnaire ou d'une institution publique.

L'article en question se contente de fixer les conditions dans lesquelles « une entreprise ou son personnel sont réquisitionnés suite à un décret lorsqu'une grève est de nature à porter atteinte au fonctionnement normal d'un service essentiel ». Mais d'où provient la condition des quarante-huit heures au-delà desquelles la réquisition est à considérer comme illégale ?

Le délai en question est mentionné par l'article 107 sus-indiqué du Code pénal qui dispose que « l'ordre de réquisition doit être émis un jour ou deux avant la date de la grève. L'ordre de réquisition émis entre aussitôt en fonction ».

Cependant, ce qui attire l'attention dans toutes ces contestations et tous ces débats, c'est que personne, y compris les leaders de l'UGTT n'a soulevé la violation de la loi instituée par le chef du gouvernement par sa promulgation du décret de réquisition sans consulter le conseil. Rappelons que la loi du 24 juillet citée ci-dessus qui dispose explicitement que le CNDS est obligatoirement consulté sur les projets de loi et des décrets gouvernementaux ayant trait au travail, aux relations professionnelles, à la formation professionnelle et à la protection sociale.

Le décret relatif à la réquisition entre dans le champ de consultation obligatoire du conseil puisqu'il traite les relations professionnelles en période de crise. En outre, nous pensons que cette marginalisation par le gouvernement porte atteinte au statut du CNDS en tant que nouvelle institution de dialogue social.

L'ignorance de toutes les interprétations et ces débats juridiques provoqués par le décret de réquisition de la violation sus-indiquée confirme que le CNDS n'a pas encore pu s'imposer par l'exercice effectif de ses attributions légales.

L'UGTT aurait pu se contenter de se baser sur l'absence de consultation du conseil par le gouvernement avant la promulgation de ce décret pour demander au tribunal l'annulation de la réquisition dans la mesure où la loi est impérative sur cette question en utilisant le terme « est obligatoirement consulté ». Le non-respect de cette obligation légale devrait avoir pour effet juridique la nullité du décret.

Nous pensons que la consultation du conseil par le gouvernement aurait peut-être pu éviter ces contestations juridiques par l'UGTT, principal partenaire au CNDS, non seulement sur la forme, mais surtout sur le fond du décret de réquisition puisqu'il a réquisitionné des entreprises et des salariés qui exercent des activités qui n'ont pas un caractère essentiel telles que : l'office de la formation professionnelle, l'agence de promotion agricole, l'agence foncière agricole. Or, le comité des libertés syndicales de l'OIT n'a même pas accepté le transport comme activité essentielle dans de nombreux cas qu'il a traités.

Il est également nécessaire que le conseil assume son attribution relative à la réalisation des études sur les questions relevant de sa compétence en proposant au gouvernement la liste des activités essentielles afin qu'elle promulgue le décret prévu depuis 1994 par l'article 381 ter, du code du travail qui devra fixer la liste de ces activités.

En effet, malgré les observations du BIT adressées aux différents gouvernements tunisiens depuis 1994 au sujet de la nécessité de la promulgation de ce décret, ces derniers ont souvent maintenu la même réponse : « le décret est en cours d'élaboration ».

En l'absence du décret susmentionné prévu depuis 1994 par le code du travail, le décret de réquisition du 16 janvier 2019 sus-indiqué a élargi son champ d'application à la réquisition des activités non essentielles, ce qui confirme qu'il n'était pas dans l'intérêt des gouvernements successifs de promulguer ce décret. Une fois promulgué, le gouvernement serait contraint à se limiter aux quelques activités standardisées reconnues par l'OIT comme essentielles.

Rappelons que la liste de ces activités fixées par l'OIT n'est pas rigide, le comité des libertés syndicales prend en considération les spécificités de chaque pays.

Nombreuses organisations de la société civile, telle que la ligue des droits de l'homme, ont déclaré que cette large réquisition est en contradiction avec les droits de l'homme au travail. Quant au forum des droits économiques et sociaux (puissante organisation de la société civile dans son domaine), il a fortement appuyé l'UGTT dans sa contestation de cette réquisition.

Ainsi, nous assistons à un rôle récent de la société civile dans le dialogue social, bien qu'il ne soit pas bien accepté par le tripartisme conservateur qui domine les institutions du dialogue.

1.2.4 Un rôle récent des organisations de la société civile dans le dialogue social encore mal accepté

La réclamation des organisations de la société civile à être partie prenante sur des thèmes et dans des procédures relevant du dialogue social a suscité dans plusieurs pays, et même au sein de l'OIT une réaction hostile des organisations d'employeurs, de travailleurs et des représentants des gouvernements.

Cette tension se situe dans un débat plus large sur l'opportunité et les risques d'une intervention des organisations non gouvernementales dans la définition, voire la mise en œuvre, de la politique publique.

La résolution de 2002 sur le tripartisme et le dialogue social reconnaît « la précieuse contribution » qu'apportent au BIT « les institutions et les organisations de la société civile ». Toutefois, elle en délimite le champ et les conditions : « Les formes de dialogue autres que le dialogue social sont d'autant plus utiles que toutes les parties respectent les rôles et les responsabilités des autres en ce qui concerne particulièrement les questions de représentation ».¹⁶

Les organisations de la société civile en Tunisie qui ont été souvent endoctrinées et opprimées depuis l'indépendance jusqu'à 2011 ont commencé à participer au dialogue, y compris sur les thèmes qui relèvent du dialogue social au sens large, tels que les droits de l'homme au travail, l'environnement du travail, le travail décent, voire le développement régional durable...¹⁷

16 La résolution de l'OIT 2002 précise que la collaboration du BIT et de la société civile doit s'opérer « à la suite de consultations appropriées avec les mandants tripartites » L'ouverture est donc limitée et contrôlée.

17 CSI, 2015b et 2015c). De même, à l'échelle de l'Union européenne, la CES (Confédération européenne des syndicats) a su arbitrer ses tensions internes avec certains syndicats sectoriels pour jouer un rôle majeur dans l'adoption difficile de la directive REACH sur le contrôle des substances chimiques (De gryse, Tilly, 2013).

Cependant, bien que le ministre des affaires sociales, président du CNDS ne cesse de réaffirmer le caractère tripartite de cette institution, on constate la multiplication d'expériences positives d'alliances nouées sur le terrain entre l'UGTT et certaines organisations de la société civile telles que le forum économique et social, la ligue des droits de l'homme... lorsqu'une convergence d'intérêts et d'objectifs se dessine.

Il est clair qu'après 2011, des organisations de la société civile dans leur hétérogénéité et leurs ambiguïtés commencent à s'imposer comme des acteurs incontournables dans certains débats majeurs du dialogue social. Ainsi, quelles que soient les résistances ou les difficultés, nous pensons qu'il faudra définir leur champ d'intervention sans mettre en cause le rôle spécifique des organisations d'employeurs et de travailleurs tout en essayant d'éviter les chevauchements créés par certains textes juridiques.¹⁸

1.3 Le chevauchement de la composition et des attributions de l'IDDDGF et du CNDS et ses effets sur le dialogue social

1.3.1 Les aspects du chevauchement au niveau de la composition

Comme le cas de l'assemblée générale du CNDS, le forum de l'IDDDGF est également composé des représentants :

- des organisations les plus représentatives des travailleurs (Cette représentativité est accordée à l'UGTT au sein du CNDS) : 8 représentants à l'IDDDGF, contre 35 au conseil national du dialogue social ;
- des organisations les plus représentatives des employeurs (Cette représentativité est accordée à l'UTICA au sein du CNDS) : 8 représentants à l'IDDDGF, contre 35 au conseil national de dialogue social ;
- des organisations les plus représentatives « des employeurs » dans le secteur agricole (Cette représentativité est accordée à l'UTAP au sein CNDS) : 8 représentants à l'IDDDGF, contre 5 au conseil national du dialogue social y compris les 5 représentants de l'UTAP;¹⁹
- des représentants des entreprises, offices, agences... sous tutelle de presque tous les ministères représentés au CNDS, sont également présents à l'IDDDGF.

18 OIT,2002.

19 Au sujet de la représentativité des organisations professionnelles, voir infra

A la différence de la composition tripartite du CNDS, celle de l'IDDDGF est multipartite grâce notamment, à la participation des différents ordres professionnels (ingénieurs, médecins, avocats...) des associations de la société civile, des partis politiques ...

1.3.2 Les aspects du chevauchement au niveau des attributions

Des députés ont déclaré à l'occasion des débats parlementaires relatifs au projet de loi relative à la création du CNDS que : « ce projet de loi posera un problème constitutionnel dans la mesure où il existe une interférence entre le rôle du conseil et l'IDDDGF ».

Malgré les critiques de ces députés, la loi est votée, mais comme prévu, elle tombe en chevauchement d'attributions. Celle relative à la création de l'IDDDGF lui confère une grande partie des attributions du CNDS, la principale distinction est l'attribution environnementale.²⁰

En effet, le CNDS et l'IDDDGF :

- sont obligatoirement consultés au sujet des projets des lois et décrets gouvernementaux ayant trait aux questions économiques et sociales qui englobent forcément le domaine des relations professionnelles, la formation professionnelle et la protection sociale ;
- ont la possibilité de s'exprimer sur les choix d'avenir en termes de développement économique et social, les plans et programmes de développement, les modèles de développement, généraux et sectoriels, bien que le conseil soit focalisé sur les préoccupations ayant relation avec le travail et les relations professionnelles ;
- émettent des avis sur les projets de réformes présentés par le gouvernement dans le domaine économique et social ;
- réalisent des études sur les questions relevant de leurs compétences qui sont en grande partie les mêmes, exception faite du domaine de l'environnement au sens strict.

Les deux lois créant le conseil et l'instance ont utilisé les mêmes termes en déterminant les principales attributions, à savoir :

- l'émission de leurs avis dans un rapport motivé transmis au chef du gouvernement ;

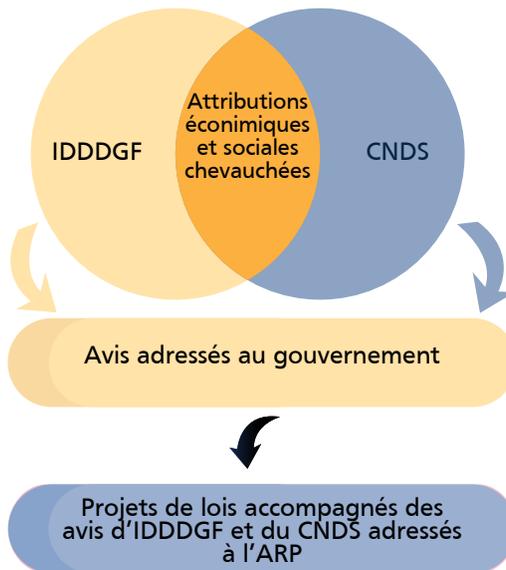
²⁰ Il s'agit d'une version revue et améliorée de l'ancien Conseil économique et social (dissout en 2011), auquel est ajoutée la composante environnementale.

- l'obligation d'annexer les avis aux projets de loi soumis à l'assemblée des représentants du peuple ;
- la possibilité de se saisir d'office des questions ayant trait au domaine économique et social qui pourrait englober des questions de travail et des relations professionnelles et présenter des propositions aux parties compétentes.

Malgré ces chevauchements indiscutables contestés par des députés et soulevés par la commission de Venise comme risque d'entrave du bon fonctionnement de l'IDDDGF, le ministre des affaires sociales a nié l'existence de toute interférence entre le rôle du CNDS et les prérogatives de l'instance, expliquant que les attributions de cette dernière sont plus élargies contrairement à celles du conseil qui a, selon lui, une composition tripartite et équilibrée entre le gouvernement, l'organisation syndicale et patronale.

Indépendamment des points d'interférence sus-cités, ce qui est important n'est pas le chevauchement en tant que tel, mais ses effets sur le dialogue social.

Fig. 7. Dialogue social IDDDGF/CNDS/Gouvernement/ARP : attributions chevauchées



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- Les attributions chevauchées concernent essentiellement les consultations par le gouvernement sur des questions économiques et sociales.
- Bien que la loi de création du CNDS ait mis l'accent sur les questions se rapportant au travail, aux relations professionnelles, à la protection sociale et à la formation professionnelle, le risque de chevauchement et de conflits n'est pas dissipé, étant donné que toutes ces questions sont à caractère économique et social.

1.3.3 Les effets du chevauchement sur le dialogue

Certes le chevauchement au niveau de la composition n'aura pas d'effets négatifs significatifs sur le bon fonctionnement du dialogue. Seuls 24 représentants des organisations syndicales professionnelles (UGTT, UTICA et UTAP), outre un représentant du CNDS sur les 60 représentés au conseil, pourraient être membres de l'IDDDGF. Ils sont minoritaires : le forum de l'IDDDGF est composé d'au moins 150 représentants, par conséquent, ils ne constituent pas un risque d'entrave ou de blocage des délibérations de cette instance en cas de désaccord sur certaines questions.

Contrairement au chevauchement de composition, le chevauchement des attributions risquerait d'entraver le dialogue, notre conclusion exprimée dans nombreuses études depuis 2017, y compris celle-ci, est confirmée par l'avis de la commission de Venise (119e session plénière 21-22 juin 2019) au sujet du chevauchement des compétences du CNDS et de l'IDDDGF.

Cette commission a conclu « La délégation de la Commission a pu apprendre, lors des entrevues à Tunis, que le domaine de compétences de l'Instance pourrait partiellement chevaucher celles d'une autre instance consultative, à savoir le Conseil national du dialogue social, établie en 2018. Il a été difficile pour la délégation de comprendre dans quelle mesure les deux instances verraient leurs compétences se chevaucher en pratique. Mais selon les termes de la loi l'établissant, le Conseil national du dialogue social, qui comprend des représentants du gouvernement ainsi que des syndicats d'employeurs et de travailleurs, doit être obligatoirement consulté pour toutes les lois et décrets « ayant trait au travail, sur les plans de développement économique et social et sur les budgets économiques ».

« Bien que l'intérêt du Conseil national du dialogue social porte sur les questions relatives à l'emploi, ceci est également un élément du développement

durable ; les deux institutions sont ou peuvent être consultées sur des textes qui relèvent de questions économiques. Même si le caractère obligatoire de la consultation de l'Instance réduit le risque de forum shopping, il est très probable que ces deux institutions vont donner des avis sur les mêmes projets. Le danger est donc qu'un chevauchement de compétences avec d'autres institutions diminue l'autorité des avis de l'Instance, les soutiens d'un texte préférant faire référence à une évaluation éventuellement positive d'une autre institution quand bien même la perspective serait différente. 52. Il est par conséquent recommandé de définir les missions de l'Instance de manière aussi distincte que possible de celles du Conseil national du dialogue social et d'éviter ainsi une situation où l'autorité de l'Instance soit remise en question par d'autres acteurs qui soutiendraient que l'Instance agit en dehors des limites de son mandat ».

« Pour résumer, les missions de l'Instance, telles que prévues par le projet de loi, semblent particulièrement obscures et vagues. Etant donné que les compétences et les priorités de l'Instance dépendent de sa mission, le projet de loi mériterait d'être revu afin de fournir une description plus précise et plus cohérente de la mission de l'Instance ».

L'avis de la commission de Venise est ignoré par l'ARP en gardant les mêmes chevauchements soulevés dans le projet de loi de l'IDDDGF. A notre avis, le CNDS est à l'origine de ce chevauchement car le législateur lui a accordé des attributions trop larges dont certaines sans relation étroite avec les relations professionnelles.

Nous pensons que le chevauchement des attributions telles que les études, et les avis contradictoires présentés par les deux institutions au sujet des mêmes projets de textes ayant trait aux questions économiques et sociales et transmis au chef du gouvernement et au parlement, risquent plus de porter atteinte à leur crédibilité que d'être perçus comme un enrichissement.

Il est à préciser qu'à la différence du CNDS, l'IDDDGF pourrait recevoir des pétitions signées par 1000 personnes au moins, qu'elle peut adopter et transférer aux autorités compétentes, ce qui donne à sa position un poids encore plus important que celui du conseil en cas d'avis contradictoires, outre sa supériorité juridique dans la mesure où il s'agit d'une institution constitutionnelle, créée par une loi organique, tandis que le conseil est une institution non constitutionnelle créée par une loi ordinaire.

La supériorité juridique, politique et morale sus-indiquée de l'IDDDGF pourrait avoir un poids plus important au parlement quand il s'agit des avis contradictoires, c'est ainsi qu'elle pourrait être entendue par l'ARP en la personne de son président sur certaines questions.

Le risque de conflits, du moins latents, et de concurrence négative est supérieur à d'éventuels enrichissements et complémentarités qui pourraient découler de la composition et des attributions de ces deux institutions, ce qui risque d'entraîner une ineffectivité, voire un blocage du dialogue du fait des attributions enchevêtrées, contrairement aux négociations collectives centralisées qui ont d'autres défis à relever.

2. Les défis d'un dialogue social en rénovation dans le cadre des négociations collectives

2.1 La centralisation des négociations collectives, principale forme de dialogue social

2.1.1 L'architecture de la négociation collective

Le dialogue social et les négociations collectives en Tunisie datent de 1936. Cependant, la négociation des salaires a été prohibée en 1946 ce qui a entraîné le gel du dialogue, car ce sont les négociations des salaires qui intéressent le plus les travailleurs et leurs syndicats. Il a donc fallu attendre la levée de cette interdiction par un décret n°73-247 du 26 mai 1973 pour que le dialogue redémarre de façon effective en 1974, après la conclusion de la convention collective cadre dans le secteur non agricole le 20 mars 1973. C'est sur la base de cette convention que les partenaires sociaux négocient jusqu'à nos jours les conventions au niveau sectoriel (appelé également de branche) et timidement au niveau de l'entreprise dans le secteur privé.

Quant aux salariés du secteur agricole, ils n'ont pu avoir une convention collective cadre que le 13 octobre 2015, notamment à cause de la précarité de l'emploi et de la très faible syndicalisation dans ce secteur. Néanmoins, contrairement au secteur non agricole, aucune convention sectorielle et à forte raison, d'entreprise n'est encore négociée sur la base de cette convention cadre pour les motifs sus indiqués.

Les organisations de travailleurs, d'employeurs ainsi que l'Etat veillent depuis la conclusion de la convention collective cadre en 1973 à la préservation de la paix sociale, principal objectif du dialogue social bi et tripartite.

Depuis son démarrage effectif et légal en 1973 et jusqu'à nos jours, le dialogue social dans le cadre des négociations collectives était fortement centralisé sur les salaires et à deux principaux niveaux : interprofessionnel et professionnel sectoriels (de branche) au plan national. Il se déroule principalement :

- soit entre la partie syndicale, la partie patronale et l'Etat (en principe arbitre) dans le secteur privé au niveau national interprofessionnel ou entre uniquement l'UGTT et l'UTICA au niveau sectoriel ;
- soit entre la partie syndicale et l'Etat employeur au niveau national interprofessionnel ou sectoriel, voire de l'entreprise publique.²¹

Trois niveaux de négociation de conventions et d'accords sont institués en Tunisie :

- **Les conventions et accords interprofessionnels** qui sont signés entre les partenaires sociaux les plus représentatifs au niveau national sur les sujets communs à toutes les professions.
- **Les conventions et accords sectoriel (de branche)**, signés entre en principe les partenaires sociaux les plus représentatifs au niveau de la branche (absence de textes en matière de représentativité au niveau de la branche) et qui s'appliquent à l'ensemble des entreprises d'une branche donnée dans la mesure où l'accord et la convention de branche couvrent toutes les entreprises rattachées à une même famille professionnelle. Le champ d'application est national, contrairement à d'autres pays où il peut être régional ou local.
- **Les conventions et accords d'entreprise** signés au sein même d'une entreprise entre l'employeur et le syndicat le plus représentatif de l'entreprise (le même problème de vide juridique en matière de représentativité se pose également au niveau de l'entreprise). Ils s'appliquent à l'ensemble des salariés de celle-ci et peuvent avoir un champ d'application à d'autres entreprises si elles y adhèrent. Les questions négociées doivent en principe refléter les spécificités d'une entreprise déterminée.

Cependant, les textes disposent et la pratique impose. En effet, l'ordre du jour des négociations à tous les niveaux est souvent quasi-limité aux aspects ayant des répercussions pécuniaires directes ou indirectes au profit des salariés.

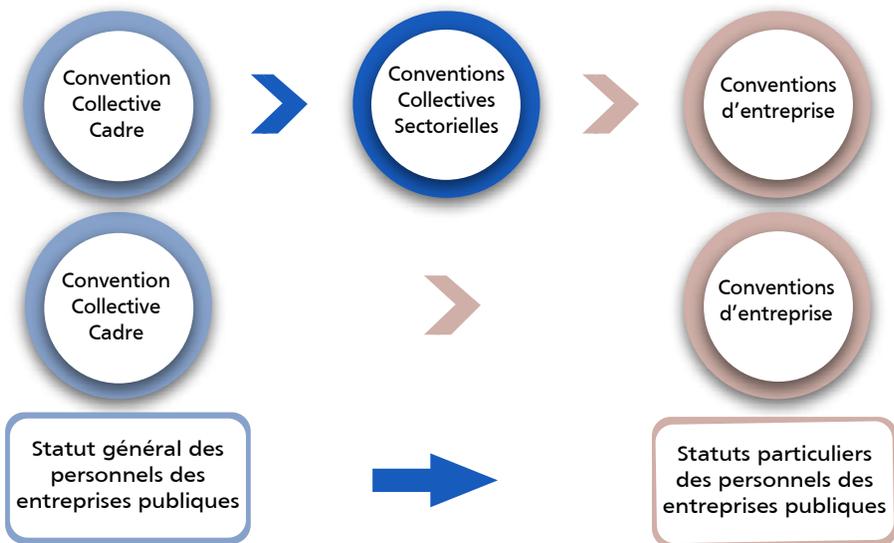
Le faible pouvoir d'achat de la majorité écrasante des salariés et la concurrence mondiale et nationale de plus en plus intense engendrant un faible taux de croissance et un fort taux d'inflation expliquent la limitation des négociations

21 Le dialogue bipartite dans l'entreprise se déroule entre l'employeur et le syndicat, qui est quasiment exclu de cette étude

collectives depuis 2011 à de simples accords salariaux .²²

Quant au choix des niveaux de négociation, il devrait normalement être du ressort des partenaires sociaux eux-mêmes puisqu'ils sont les mieux placés pour décider du niveau des négociations le plus approprié, y compris celui de l'entreprise, c'est le cas de la Tunisie et de plusieurs pays qui ont opté pour un système mixte de négociations : des conventions collectives cadres complétées par des conventions à des niveaux inférieurs. ²³

Fig. 8. Articulation entre les conventions collectives et articulation entre le statut général des entreprises publiques et les statuts particuliers



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

22 Depuis 2008, les négociations avaient déjà commencé à se concentrer davantage sur la révision des salaires en négligeant les autres aspects des relations professionnelles. Elles se limitaient quasi totalement aux salaires depuis 2011.

23 Voir à propos du système mixte des négociations : BIT, 1994a, paragr. 249

Commentaires

- Les conventions sectorielles sont négociées dans le cadre de la convention collective cadre.
- Les conventions d'entreprise dans le cadre des conventions sectorielles sans autorisation aucune.
- Les entreprises qui appartiennent à des secteurs d'activité non régis par des conventions collectives sectorielles peuvent négocier et conclure des conventions collectives dans le cadre de la convention collective cadre après autorisation du ministre des affaires sociales.
- Les statuts particuliers des personnels des entreprises et offices publics sont négociés et conclus dans le cadre du statut général. Quelques rares entreprises publiques sont encore régies par des conventions d'entreprise.
- L'articulation de la négociation de tous ces textes est fondée sur le principe de faveur selon lequel, toute disposition moins favorable aux salariés est nulle, ce qui fait que chaque texte négocié doit améliorer ou du moins garder les droits acquis accordés par un autre texte réglementaire ou conventionnel.
- Les statuts particuliers des entreprises publiques sont négociés dans le cadre du statut général.

2.1.2 Evolution des négociations vers la centralisation interprofessionnelle sur les salaires

Comme nous l'avons indiqué, les négociations ont toujours été périodiques (annales ou triennales) et caractérisées par une double centralisation : sur les salaires, et sur les deux niveaux interprofessionnels et sectoriels au plan national.

Nous pouvons distinguer les cinq étapes par lesquelles sont passées les négociations collectives en Tunisie :

- Une première étape de 1973 à 1990 : négociations sectorielles annuelles

Les négociations ont été annales, interprofessionnelles et de branche qui ont débouché sur la conclusion d'une convention collective cadre dans les secteurs non agricoles et à la conclusion d'un grand nombre de conventions de branche centralisées sur les salaires sans toutefois négliger les autres aspects des relations de travail.

- Une deuxième étape de 1990 à 2011 : négociations sectorielles triennales

Les négociations ont continué dans une conception de centralisation interprofessionnelle et sectorielle par la révision périodique et partielle de la convention collective cadre et des conventions sectorielles (de branche), mais elles sont devenues triennales et de plus en plus centralisées sur les salaires et accessoires.

- Une troisième étape de 2011 à 2017 : négociations salariales interprofessionnelles annuelles

Les négociations ont connu un glissement total vers la centralisation interprofessionnelle en négligeant le niveau sectoriel et en se limitant à une négociation des accords salariaux dans les secteurs privés et publics s'appliquant à tous les salariés et employés travaillant en Tunisie.

- Une quatrième étape de 2018 jusqu' à 2019 : négociations salariales interprofessionnelles entre annualité et triennalité

La centralisation des négociations nationales interprofessionnelles sur les salaires dans le secteur privé, la fonction publique et les entreprises publiques continue, tout en introduisant une dose de décentralisation pour quelques corps d'activité tels que les médecins de la santé publique, les enseignants universitaires et les ingénieurs de la fonction publique. Une négociation « corporative » entre l'UGTT et le gouvernement a abouti en août 2019 à la conclusion d'un accord d'augmentation spécifique pour ces trois corps d'activité de loin supérieure aux augmentations nationales afin de les encourager à rester en Tunisie.

Cet accord a suscité une vague protestation des ingénieurs des entreprises publiques et de leur ordre professionnel, il risque de ne pas réaliser un de ses principaux objectifs, à savoir, la limitation de la mobilité vers les entreprises à l'étranger offrant des salaires irrésistibles.

Bien que les ingénieurs des entreprises publiques soient souvent mieux payés que leurs homologues de la fonction publique, ils demeurent généralement moins payés que ceux du secteur privé, d'où la tentation de quitter la Tunisie pour travailler ailleurs.

Malgré la crise des finances publiques, le gouvernement n'a pas réussi à déclencher un dialogue pour la révision approfondie et cohérente des politiques salariales dans la fonction publique et les entreprises publiques. Il est difficile qu'un tel dialogue puisse se réaliser sans la révision en parallèle des statuts qui régissent ces personnels.

- Une cinquième étape prévue en 2019-2020 : négociations globales interprofessionnelles et de branche qui se heurtent au Covid-19

Les derniers accords salariaux de 2018 et 2019 dans la fonction publique, les entreprises publiques et le secteur privé ont prévu le retour à la négociation globale pour la révision des statuts et des conventions afin de répondre aux préoccupations des partenaires sociaux qui réclament que les négociations englobent des questions autres que les salaires afin de s'adapter à l'évolution économique, sociale, technologique et professionnelle.

Les partenaires sociaux ont manifesté publiquement leur volonté de négocier sur :

- le plan national interprofessionnel afin de réviser les deux conventions collectives cadres et le statut général des entreprises publiques ;
- le plan sectoriel, les conventions de branche (sectorielles) et les statuts particuliers des entreprises publiques.

Contrairement aux autres étapes de négociations depuis 2011, qui sont limitées à des négociations salariales, cette étape est caractérisée par l'élargissement du champ de négociation aux dispositions réglementaires des conventions et statuts.

Les dispositions réglementaires des conventions n'ont pas été révisées depuis 2008 ni celles des statuts depuis 1999 (exception faite de quelques détails).

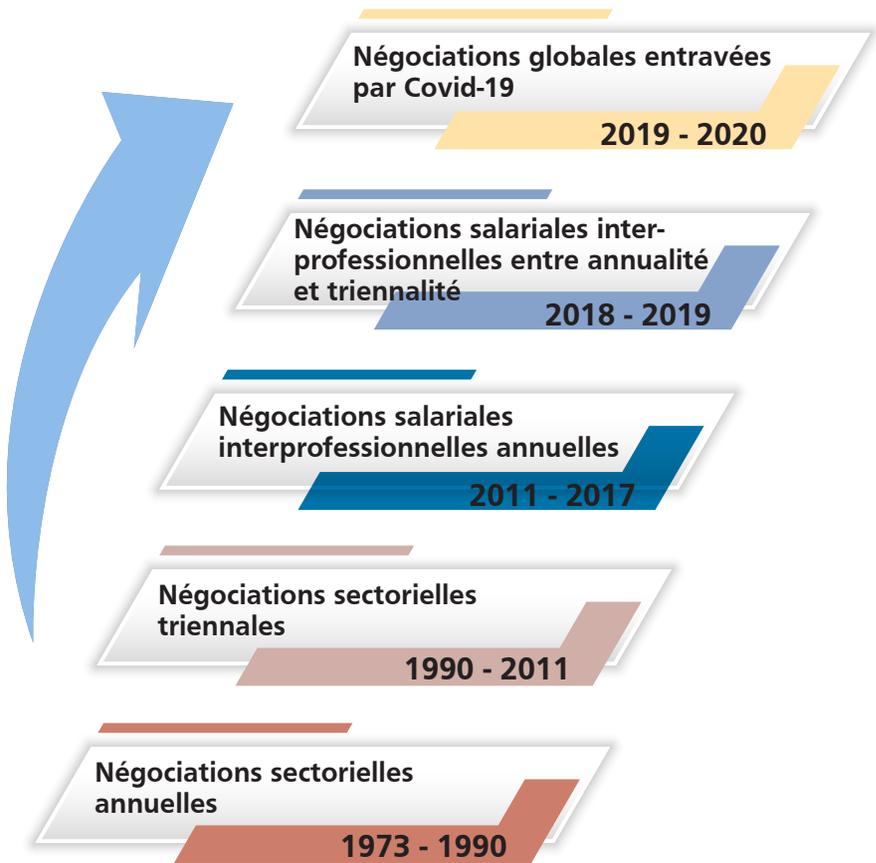
Cependant, ces négociations prévues pour le mois de février 2019 pour le secteur public et le mois de mars 2019 pour le secteur privé, qui ont démarré fin 2019 dans certains secteurs, se trouvent bloquées par la pandémie du Covid-19 bien que partenaires sociaux soient bien avancés dans cette négociation dans certains secteurs professionnels, tels que les hôtels touristiques et les agences de voyage.

Nous espérons qu'à la reprise de ces négociations, les partenaires sociaux se détacher de l'ancien réflexe de la centralisation des négociations sur les salaires dans l'objectif d'éviter d'éventuels conflits au sujet de certaines questions qui étaient toujours objet de désaccord telles que les normes de production, les salaires variables selon la productivité, la flexibilité du temps de travail.

Nous pensons qu'il est difficile de reprendre les négociations collectives fin 2020, dans certains secteurs économiques et entreprises publiques sinistrés à cause du covid 19.

Le gouvernement demande le report des délais d'application des effets des accords salariaux dans le secteur public et la fonction publique déjà conclus, du moins pour l'année 2020.

Fig. 9. Evolution des négociations collectives



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- La négociation collective a évolué en 5 étapes depuis son départ effectif en 1973 jusqu'à sa suspension par la pandémie due au covid-19 en avril 2020 vers une centralisation poussée au plan national et une limitation à l'augmentation salariale.
- Le seul accord national conclu en 2020 (le 14 avril) porte sur le maintien des salaires des travailleurs obligés de se confiner dans le secteur privé.
- Cet accord est conclu après un dialogue social en dehors du CNDS, d'où la confirmation de sa marginalisation contestée par le président de la fédération de la mécanique, membre des bureaux exécutifs de l'UTICA et du CNDS.

- La négociation a depuis 1973 basculé quant à sa périodicité entre l'annualité (1973-1990) et la triennalité (1990-2011) et le retour à une évolution en dents de scie entre annualité, triennalité (2011-2019).
- L'évolution est plus nette quant à l'objet de la négociation, dans la mesure où elle est passée de la révision conjointe des aspects réglementaires et pécuniaires des conventions collectives (1973-2011) à la révision des salaires uniquement (2011-2019).
- Les partenaires sociaux ont manifesté leur volonté de retourner à la négociation générale des dispositions réglementaires et salariales (2019-2020) ; néanmoins la pandémie du covid-19 a entravé ce processus exception faite de l'accord du 14 avril 2020 sus indiqué qui se heurte à un refus de nombreux employeurs.

Indépendamment de la pandémie du Covid 19, la crise économique aigüe par laquelle passe la Tunisie depuis 2011 a entraîné un dérapage des salaires et de l'inflation dans une spirale à la hausse. Ainsi, les négociations centralisées sur les salaires n'ont pas encore atteint un équilibre optimal entre l'exigence d'un maintien du pouvoir d'achat et celle de compétitivité.

L'investissement dans l'économie digitale commence à introduire des régimes de salaires fondés sur la performance. Nous pensons que les syndicats ne sont pas contre le lien entre les salaires et la performance, mais ils redoutent que les salaires fondés sur la performance nuisent au travail décent s'ils ne sont pas transparents et s'il n'est pas prévu de critères équitables de mesure de la productivité.

C'est le souci de transparence et d'équité qui explique en partie l'option des partenaires sociaux pour la centralisation des négociations au niveau interprofessionnel et sectoriel sans toutefois exclure le niveau de l'entreprise qui remplace le niveau sectoriel dans le secteur public, mais qui reste complémentaire, voire, secondaire et marginalisé dans le secteur privé.

Les négociations des salaires n'ont pas encore réussi à établir un lien entre le salaire et les différents indicateurs de performance.

Depuis 2011, le dialogue s'est centralisé au niveau interprofessionnel et s'est limité à fixer une augmentation généralisée des salaires à pourcentage unifié pour tous les salariés du secteur privé, et souvent à des montants fixes selon les catégories pour les fonctionnaires et les employés des entreprises publiques.

2.1.3 Une centralisation au niveau national interprofessionnel

Nous constatons qu'un consensus implicite existait en Tunisie depuis 1973 entre les organisations de travailleurs, celles d'employeurs et l'Etat, (acteur social ou pouvoir public selon son statut dans les négociations) pour l'adoption du niveau centralisé des négociations comme étant le niveau préféré qui sert de cadre au dialogue aux niveaux inférieurs, soit pour un secteur professionnel, ou pour les entreprises.²⁴

Les intérêts des trois parties sus-indiquées convergent à ce niveau de dialogue. En effet, c'est à ce niveau que les organisations de travailleurs et d'employeurs négocient des questions à caractère général et se mettent souvent d'accord sur des règles de base qui constituent le minimum à respecter par toutes les entreprises qui entrent dans le champ d'application professionnel de l'accord conclu.

L'exemple type de ce dialogue dans le secteur privé est celui qui se déroule périodiquement entre l'UGTT et l'UTICA, en présence d'un ou de plusieurs représentants de l'Etat (en principe comme simple facilitateur) pour la révision de la convention collective cadre dans le secteur non agricole conclue en 1973, qui était révisée à 4 reprises (1984 – 1992 et 2004 et 2008).

Cette convention a mis en place des règles générales soit pour améliorer celles du code du travail, soit pour combler un vide constaté dans ce même code afin de bien organiser les relations professionnelles entre les salariés et les employeurs.

Les dispositions de cette convention objet du dialogue social centralisé au niveau national interprofessionnel sont susceptibles d'être améliorées par les négociations sectorielles (branches) ou d'entreprise.

Quant au secteur public, ce dialogue était beaucoup moins fréquent entre l'UGTT et le gouvernement pour la révision du statut général de la fonction publique qui n'a pas fait l'objet de révision depuis 1983 et celui des entreprises et offices publics qui n'a pas non plus été fait l'objet de révision depuis 1999.

Les organisations de travailleurs et d'employeurs, ainsi que l'Etat, assument une responsabilité assez lourde dans la réussite ou l'échec de ce dialogue et des conséquences qui en découlent ; c'est ainsi que les représentants de ces organisations appartiennent souvent aux bureaux exécutifs ou aux instances supérieures respectives des organisations concernées. Quant à l'Etat, il est souvent représenté par le ministre des affaires sociales.

24 Les organisations sus indiquées, notamment, aux pays en voie de développement tel que le cas de la Tunisie, ont une préférence à ce niveau car à travers les accords ou conventions cadres, elles peuvent orienter leurs membres qui négocient à des niveaux inférieurs.

L'Etat n'est en principe qu'un facilitateur et arbitre à ce niveau de négociation dans le secteur privé. Les partenaires sociaux sont généralement conscients des défis économiques et sociaux, non seulement sur le plan national mais également sur le plan de la concurrence internationale qui se répercuteraient sur l'économie Tunisienne.

Avant 2011, nous avons constaté que d'habitude c'est la partie la plus faible qui profite du dialogue au niveau national interprofessionnel, car en cas de blocage des négociations et de recours à l'arbitrage de l'Etat, car les gouvernements abandonnent souvent leur neutralité et interviennent directement ou indirectement pour corriger, ne serait-ce que partiellement le déséquilibre des rapports de force.²⁵

Il n'est pas dans l'intérêt des gouvernements d'avoir un rapport de force trop déséquilibré entre les organisations de travailleurs et celles des employeurs dans la mesure où les accords conclus refléteront ce déséquilibre ; par conséquent, ils ne peuvent être que fragiles et précaires, outre les difficultés de leur application.

Ce niveau nécessite donc des organisations de travailleurs et d'employeurs fortes et un rapport de force le plus équilibré que possible afin d'éviter la production des accords trop déséquilibrés qui se répercuteraient notamment sur les niveaux inférieurs de négociation.

Après 2011 et jusqu'à avril 2020 (date de la réalisation de ce travail), on assiste, comme nous l'avons indiqué, à un glissement quasi-total du dialogue social du niveau sectoriel au niveau national interprofessionnel entre les 3 partenaires sociaux (Etat, UGTT et UTICA).

Malgré la régression de la négociation de branche au profit de la négociation interprofessionnelle après 2011, celle-ci demeure le niveau de régulation sociale privilégiée en raison de plusieurs facteurs, dont notamment, l'homogénéisation des conditions de concurrence qu'elle offre aux entreprises appartenant à un même secteur en termes de minimums salariaux.

2.1.4 Une centralisation au niveau de branche professionnelle

Depuis 1946, Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont opté pour la négociation des accords dans le secteur privé et pour des conventions au niveau des secteurs professionnels (branche d'activité). C'est le niveau

²⁵ Voir la déclaration d'un ex. secrétaire général de l'UGTT dans le journal « la révolution en arabe » le 25 mars 2012.

préféré de toutes les parties au dialogue social, car il prend en considération les spécificités des différentes composantes du tissu économique du pays.

Les organisations professionnelles sont souvent représentées à ce niveau par des représentants des secteurs professionnels concernés, il s'agit des gens du métier qui connaissent bien les points forts et les points faibles de leurs secteurs en question, ainsi que la conjoncture économique nationale et internationale par laquelle ils passent.

Jusqu'au mois d'avril 2020 (date de la réalisation de ce travail), les conventions sectorielles sont au nombre de 55 et couvrent selon le ministère des affaires sociales, 90% des salariés.²⁶ Le taux de couverture conventionnelle est l'un des indicateurs du poids des négociations collectives. Dans certains pays, comme la Tunisie et la France²⁷, il existe une possibilité d'extension légale ou administrative des conventions de branche et des accords professionnels ou interprofessionnels.

En effet, pour harmoniser les règles relatives aux conditions de travail et d'emploi des salariés au sein d'une même profession ou d'un même secteur d'activité, le code de travail prévoit une procédure d'extension visant à rendre ce texte applicable à tous les salariés et à tous les employeurs de la branche, que les entreprises soient adhérentes ou non aux organisations professionnelles signataires du texte.

C'est par le mécanisme de l'extension que les conventions et les accords conclus deviennent contraignants pour l'ensemble d'un secteur d'activité couvrant tous les employeurs et les salariés y compris ceux qui ne sont pas membres des organisations signataires.²⁸

Néanmoins, contrairement à la Tunisie où l'extension se fait d'office par un arrêté du ministre des affaires sociales, en France, la procédure d'extension peut être engagée, soit à la demande de l'une des organisations syndicales d'employeurs ou de salariés représentatives dans le champ d'application considéré, soit à l'initiative du ministre du travail. En pratique, environ 80 % de ces accords/conventions font l'objet d'une demande d'extension qui n'est refusée que très rarement.²⁹

26 Statistiques du ministère des affaires sociales 2019.

27 Le taux de couverture en France est presque de 100% Malgré un mouvement de décentralisation de la négociation collective, le taux de couverture conventionnelle des salariés français est parmi les plus élevés de l'OCDE et ce malgré la faiblesse du nombre de syndiqués. Source : statistiques du ministère du travail français en 2018.

28 L'extension des conventions collectives par les employeurs a été préconisée par l'OIT dès 1951 (recommandation n°91) afin d'éviter toute discrimination entre les salariés.

29 Source: bilan de la négociation collective publié par la Direction générale du Travail. Ministère du Travail (2015).

Nous pensons que le mécanisme qui correspond le mieux à la réalité tunisienne est celui de l'étendue des conventions collectives de branche par la puissance publique et leur application aux entreprises entrant dans le champ d'application de cette même branche afin de couvrir le maximum de salariés.³⁰

Indépendamment du cadre juridique d'extension des conventions collectives, les taux de couverture conventionnelle dépendent fortement de la présence syndicale.

Il est à préciser que le droit tunisien est conforme à la recommandation n°163 qui encourage les négociations collectives à tous les niveaux : national, de branche et d'entreprise. Cependant, en règlementant les conventions collectives, il a donné une préférence nette aux négociations sectorielles.

Les négociations au niveau de l'entreprise sont conçues comme une exception à la règle, lorsqu'il s'agit d'une entreprise dont l'activité échappe au champ d'application d'une convention de branche.

En effet, contrairement à la liberté de négociation aux autres niveaux de négociation consacrée par le code du travail, (art 44) , l'autorisation préalable du ministre des affaires sociales est exigée pour les négociations dans les entreprises non régies par des conventions de branche.

L'option pratique et sa consécration juridique du niveau de branche dans le secteur privé comme le niveau le plus favorable au développement et à la promotion du dialogue social et de la négociation bipartite au détriment de celui de l'entreprise contrairement au secteur public s'explique par différentes raisons dont principalement :

- la taille de l'entreprise tunisienne, de manière générale dans le secteur privé qui ne favorise pas la négociation à ce niveau.

Selon le rapport de la banque mondiale de 2014 sur la Tunisie, les entreprises qui emploient moins de 10 salariés ou représentent plus que 90% du tissu économique tunisien ;

30 A la différence de l'Allemagne, les employeurs en Tunisie ne peuvent pas juridiquement se désolidariser des conventions de branche jugées trop rigides en démissionnant des organisations patronales ou en faisant pression sur leur organisation pour qu'elle dénonce la convention de branche. Cependant, nous assistons à un phénomène continu 'externalisant leur activité pour changer d'activité principale et donc de convention de branche applicable.

- la faible syndicalisation dans les entreprises du secteur privé, notamment, les petites et moyennes entreprises rend la négociation à ce niveau quasi-impossible à cause de l'absence du partenaire syndicale.

Contrairement à d'autres pays, le droit du travail tunisien ne permet pas à l'employeur de négocier une convention collective avec d'autres représentations des salariés autre que le syndicat et ce, conformément aux dispositions du code du travail qui ont accordé aux syndicats le monopole de conclusion des conventions collectives.

Aussi faut-il signaler que seule la représentation syndicale dans l'entreprise jouit de la personnalité juridique qu'elle tire de la personnalité juridique de la centrale syndicale à laquelle elle appartient.

Les interprétations restrictives des dispositions du code du travail fondées sur l'absence d'articles réglementant la présence syndicale dans l'entreprise qui ont abouti à l'illégalité des négociations à ce niveau, sont à notre sens trop superficielles et en contradiction avec la convention n° 87 de l'OIT ratifiée par la Tunisie ;

- le risque d'existence des syndicats – maisons (acquis à l'employeur) d'où la possibilité d'aboutir à la conclusion des conventions collectives plus favorables à l'employeur qu'aux salariés lorsqu'il n'existe pas de conventions sectorielles.
- Même lorsque de telles conventions existent, la convention collective d'entreprise peut ajouter de nouvelles questions non réglementées : ni par les conventions sectorielles auxquelles elles appartient, ni par la convention cadre, non plus par le code du travail et qui peuvent être défavorables aux salariés ;
- Le déséquilibre des rapports de force au niveau de l'entreprise risque également de produire des conventions défavorables aux salariés et vice versa dans la mesure où les conventions collectives sont généralement le produit d'un rapport de force entre les parties à la négociation.

Faut-il préciser que les membres des représentations syndicales ne jouissent que d'une protection de forme contre les abus éventuels de quelques employeurs, d'où le risque de leur exposition à des pressions ou menaces afin de les pousser à céder sur certaines questions.³¹

31 L'article 166 et suivant du code de travail a prévu quelques procédures à suivre avant de licencier un délégué syndical dont notamment la demande d'un simple avis du directeur général de l'inspection de travail. Rappelons que la Tunisie a ratifié la convention de l'OIT n°135 relative aux représentants des travailleurs.

Par contre, au niveau sectoriel, le rapport de force entre la partie syndicale et celle patronale est plus équilibré, ce qui explique l'équilibre bien que relatif des obligations et droits dans les conventions de branche ;

- Le risque d'impossibilité d'encadrement et d'orientation des négociations collectives, au niveau de l'entreprise, par les structures des centrales syndicales de travailleurs et d'employeurs : il est parfois difficile d'encadrer et d'orienter les négociations dans toutes les entreprises.

Les structures supérieures de ces centrales syndicales risquent même de ne pas être informées du déroulement de ces négociations.

Cette difficulté d'encadrement risque de porter atteinte, non seulement aux intérêts des salariés et des employeurs des entreprises en question, mais également aux intérêts de l'ensemble des salariés et des employeurs du secteur d'activité concerné. Or, la principale attribution des centrales syndicales de travailleurs et d'employeurs est la défense des intérêts non seulement de leurs adhérents, mais également de la profession, c'est ainsi que les intérêts des partenaires sociaux convergent au niveau sectoriel du dialogue.

2.2 Les principaux intérêts des partenaires sociaux à opter pour le dialogue social centralisé au niveau de branche

2.2.1 Les intérêts des organisations d'employeur

2.2.1.1 L'établissement d'une base de concurrence loyale par les salaires

Les organisations de travailleurs et d'employeurs négocient une grille des salaires de base, des primes et des indemnités pour toutes les catégories professionnelles qui représente le minimum conventionnel garanti, à respecter par tous les employeurs d'un secteur professionnel déterminé, ce qui va mettre tous les employeurs du même secteur sur le même pied d'égalité en matière de salaire minimum conventionnel et de ses accessoires (qui est souvent légèrement supérieur au minimum légal- SMIG).

La concurrence déloyale par le paiement des salaires inférieurs au minimum conventionnel est juridiquement sanctionnée.

Le salaire est un facteur de concurrence décisif pour les entreprises des secteurs dans lesquels il représente une part importante du coût de la production, car elles emploient souvent une main d'œuvre massive et moyennement qualifiée, par conséquent, à salaires généralement bas, outre les charges sociales et fiscales qui sont calculées sur la base de ces salaires.

En négociant des accords ou des conventions de branche, les organisations d'employeurs réussissent généralement à se référer aux entreprises moyennement compétitives du secteur professionnel en question dans l'objectif de fixer des planchers des salaires garantis à la portée de toutes les entreprises du secteur, même celles à faible compétitivité pour qu'elles puissent les appliquer, ce qui explique en partie le niveau relativement bas des salaires conventionnels, notamment ceux des cadres hautement qualifiés.

Malgré les niveaux des salaires conventionnels jugés assez bas et inférieurs aux niveaux du marché dans nombreux secteurs d'activité, les entreprises en difficulté et une grande partie des petites entreprises se trouvent parfois dans l'incapacité d'appliquer les grilles des salaires des conventions sectorielles.

Pour leur part, les syndicats des travailleurs des entreprises concernées et les fédérations syndicales sectorielles n'acceptent pas l'exclusion d'une partie des salariés du même secteur du champ d'application de ces accords et conventions afin d'éviter toute discrimination.

Suite aux négociations salariales centralisées au niveau national interprofessionnel de 2018, nous avons remarqué pour la première fois en Tunisie que des secteurs d'activité avec toutes leurs entreprises et pas seulement celles en difficulté, refusent d'appliquer les augmentations salariales objet d'un accord entre l'UGTT et l'UTICA, tels que les secteurs de gardiennage, textile, agro-alimentaire...

Indépendamment des dérapages de quelques entreprises ou secteurs, le patronat a tout intérêt à ce que les négociations se déroulent au niveau sectoriel pour que toutes les entreprises du secteur soient (du moins au point de départ) sur le même pied d'égalité vis à vis du coût du travail, bien que ces négociations au niveau sectoriel ne puissent qu'atténuer le risque de la concurrence par les salaires et accessoires, dans la mesure où les salaires des conventions sectorielles ne représentent qu'un minimum garanti.

Ainsi, ces dernières années, nous constatons une mobilité excessive des hautes compétences, notamment dans les secteurs d'économie digitale, bien que l'option adoptée par les organisations patronales pour les négociations au niveau de branche ait également pour objectif la limitation de la mobilité de la main d'œuvre.

2.2.1.2 La limitation de la mobilité de la main d'œuvre

Sans la mise en place d'une grille des salaires conventionnels représentant un minimum garanti pour tous les salariés et qui s'applique à tous les employeurs du même secteur professionnel, l'offre et la demande sur le marché du travail

risquent d'engendrer une mobilité excessive de la main d'œuvre, hautement et/ ou, moyennement qualifiée à la recherche des salaires plus élevés.

La centralisation de la négociation au niveau interprofessionnel ou de branche protège, principalement et partiellement, les entreprises qui paient ce minimum conventionnel du risque de la mobilité de leur personnel.

Etant donné que les salaires conventionnels ne représentent qu'un minimum, les entreprises qui veulent réduire la mobilité externe et avoir un personnel stable sont obligées de s'aligner sur les salaires du marché de travail.

La négociation d'une grille des salaires dans chaque secteur pourrait, également dans certaines limites, protéger les intérêts des employeurs qui ont investi dans la formation des salariés du risque de débauchage par des concurrents.

Le niveau sectoriel des négociations n'est pas uniquement dans l'intérêt des organisations patronales, c'est aussi un point de convergence avec les organisations syndicales qui manifestent implicitement leurs options pour ce même niveau bien que les intérêts ne soient pas forcément les mêmes.

2.2.2 Les intérêts des organisations de travailleurs

2.2.2.1 La garantie de plus d'équité entre les salariés

La partie syndicale opte généralement pour la négociation sectorielle, notamment afin de garantir à tous les salariés du secteur les mêmes avantages bien qu'ils diffèrent d'un secteur à un autre.

Grace aux négociations sectorielles, les organisations de travailleurs peuvent garantir, au niveau d'un secteur professionnel déterminé, des droits égaux aux salariés d'une catégorie professionnelle de même compétence et ancienneté, évitant ainsi les inégalités parfois injustifiées.

Les droits conventionnels peuvent être améliorés, il s'agit des planchers qui ne peuvent qu'atténuer les inégalités, mais ne les suppriment pas, car, tout employeur peut donner plus que le minimum conventionnel, notamment afin de réduire le taux de mobilité des salariés dans les entreprises du même secteur comme nous l'avons signalé.

Néanmoins, il est à préciser que les égalités assurées entre les salariés des entreprises en bonne situation concurrentielle et ceux des entreprises en difficulté économique, par le minimum conventionnel, lèssent les premiers qui auraient peut-être pu avoir plus d'avantages si ces accords ou conventions avaient été négociés au niveau de l'entreprise.

Certes, le code du travail considère les salaires et avantages conventionnels fixés au niveau interprofessionnel ou sectoriel comme un minimum garanti. Par conséquent, les entreprises peuvent conclure des accords, des conventions d'entreprise et des contrats de travail qui améliorent ce minimum. Mais d'après le nombre très limité des conventions d'entreprise, nous constatons que les employeurs se limitent souvent à ce minimum conventionnel fixé par les partenaires sociaux au niveau sectoriel afin d'éviter l'alourdissement de leurs charges salariales, fiscales et sociales.

Il est à rappeler que conformément au principe de l'ordre public social, appelé également le principe de faveur et consacré par les dispositions du code du travail, chaque niveau de négociation doit aboutir à l'octroi aux salariés des avantages égaux ou supérieurs à ceux octroyés par un niveau supérieur. Autrement dit, la convention collective cadre ne doit pas être moins avantageuse aux salariés que le code du travail et les conventions sectorielles ne doivent pas être moins favorables que la convention cadre, de même pour les conventions d'entreprises par rapport aux conventions sectorielles.

Bien que les négociations au niveau des entreprises puissent améliorer les avantages accordés au niveau sectoriel, elles risquent d'atténuer le pouvoir central des organisations syndicales dans le secteur privé, contrairement à la centralisation des négociations au niveau sectoriel qui le consolide.

2.2.2.2 La consolidation du pouvoir central de ces organisations

Le niveau sectoriel du dialogue social permet surtout aux organisations de travailleurs d'encadrer et d'orienter leurs négociateurs. C'est au niveau central de ces organisations que les grandes orientations sont conçues, prises et communiquées aux niveaux professionnels sectoriels.

En outre, au niveau sectoriel professionnel, les rapports de force sont souvent plus équilibrés car les mécanismes de négociation à ce niveau permettent aux organisations de travailleurs d'exercer une plus grande pression sur les organisations d'employeurs, grâce à la solidarité des travailleurs de tout le secteur concerné par la négociation.

Non seulement la centralisation des négociations aux niveaux interprofessionnel et sectoriel donne plus de force et d'autorité morales aux syndicats des travailleurs et d'employeurs, mais, aussi l'Etat employeur et pouvoir public trouve-t-il également ses intérêts à ce niveau, d'où son option implicite pour ce niveau de dialogue social.

2.2.3 Les intérêts de l'Etat employeur et pouvoir public

L'Etat employeur et pouvoir public a implicitement manifesté, par le biais du code du travail, la même préférence pour la négociation sectorielle en tant que moyen d'harmonisation des droits et obligations des différentes parties, au niveau du même secteur d'activité susceptible d'éviter un climat social tendu, qui pourrait être provoqué par des discriminations entre salariés et employeurs des entreprises du même secteur d'activité, ainsi que des spéculations et des effets d'entraînement des revendications qui risquent de détériorer les rapports professionnels.

Vu le taux de chômage très élevé qui selon les statistiques de l'INS pour le second semestre 2020 passe de 15.4% à 18% à cause répercussion du covid 19 la centralisation des négociations au niveau sectoriel protège les salariés, généralement peu ou non qualifiés de la concurrence entre eux. Ceux-ci risquent de se trouver parfois dans la contrainte d'accepter des salaires inférieurs au minimum conventionnel.

L'appauvrissement de la classe ouvrière par le paiement des salaires inférieurs au minimum conventionnel menace à moyen et à long terme l'ordre public national qui doit être garanti par l'Etat pouvoir public.

Nous constatons que les défis de la rénovation du dialogue social après 2011 sont assez nombreux et interférés. Certains sont objectifs, d'autres sont subjectifs.

Néanmoins, indépendamment de leur nature et complexité, il est nécessaire de concevoir et de tracer les perspectives de ce nouveau dialogue social qui devrait répondre aux attentes des partenaires sociaux et consolider la transition démocratique.

Partie II. Les perspectives du dialogue social

1. Une évolution socioculturelle et économique du dialogue social

1.1 L'évolution de la culture de la conception du dialogue social par les partenaires sociaux

1.1.1 De l'Etat interventionniste à l'Etat facilitateur du dialogue social

L'Etat employeur ou pouvoir public selon son statut au dialogue social est partie prenante à part entière au dialogue social. Bien qu'il ne soit plus le principal employeur en Tunisie, il demeure néanmoins, facilitateur, voire, initiateur de ce dialogue par l'intermédiaire de l'administration du travail.

Rappelons, qu'avant 2011, l'intervention de l'État providence a été en fait excessive, sans l'opposition des partenaires sociaux, car sans son intervention, soit directement ou indirectement, il est souvent difficile d'entamer un dialogue social tri ou bipartite. De même qu'il est difficile de parler de l'État neutre en raison notamment du déséquilibre des rapports de force entre les partenaires sociaux qui risque de déboucher sur des accords déséquilibrés et fragiles. Ainsi, il n'est pas toujours facile de concilier l'intervention de l'État pouvoir public et politique avec l'autonomie des organisations d'employeurs et de travailleurs, condition fondamentale de la promotion d'un dialogue social libre et indépendant.

Après 2011, le rôle de l'État dans le dialogue social passe de l'extrême à l'extrême, d'un interventionnisme excessif bien qu'il soit implicite et indirect à un abstentionnisme quasi-total dans les négociations bipartites entre les organisations d'employeurs et de travailleurs dans le secteur privé.

Il est nécessaire de ne pas confondre les deux statuts juridiques de l'État : pouvoir public et employeur selon sa position dans le dialogue social. Cependant, la distinction n'est pas aussi nette qu'on le pense, car il est difficile à l'État employeur de se défaire de sa casquette de pouvoir public. Ainsi, au cours des négociations des salaires dans la fonction publique en 2019, l'État a essayé d'adopter une politique restrictive en sa qualité mixte d'employeur envers les syndicats et de pouvoir public envers le FMI afin d'honorer ses engagements de compression de la masse salariale.

Il est à préciser que l'Etat (gouvernement) peut opter pour cette politique restrictive, non seulement dans le secteur public, mais également dans le secteur privé en sa qualité de garant de la politique monétaire et économique de façon générale.

Le code du travail permet au ministre des affaires sociales de refuser la ratification des conventions et accords collectifs interprofessionnels ou de branche qui transforme leur nature juridique de simples accords, qui n'engagent que les parties signataires, en textes réglementaires applicables à tous les salariés concernés.³² Par contre, il n'a pas le droit de modifier le contenu de ces accords et conventions.

Bien que le pouvoir exécutif (ministre des affaires sociales) ait juridiquement le pouvoir de refus de ratification afin de mettre en échec des accords et conventions à cause par exemple d'augmentations salariales jugées excessives pour éviter un effet d'entraînement et ce, après avoir consulté les organisations de travailleurs et d'employeurs ³³, il ne l'a essayé qu'une seule fois en reportant la ratification de l'annexe de la convention des banques, accordant des augmentations salariales supérieures à la moyenne nationale, dans l'attente de la conclusion des conventions des autres secteurs d'activité, dans l'objectif d'éviter un effet comparatif et des pressions syndicales sur d'autres secteurs qui n'ont pas la capacité financière des banques.

D'après les négociations sociales dans le secteur privé, nous remarquons que l'Etat, pouvoir public n'est pas intervenu dans le processus du dialogue. Il s'est limité à fournir les conditions qui permettent le fonctionnement du dialogue social tout en préservant sa neutralité et l'indépendance des partenaires sociaux afin qu'ils puissent négocier.

Certes, le dialogue social est fondamentalement de nature bipartite, mais l'Etat doit fournir un soutien essentiel à ce processus, en mettant à la disposition des partenaires sociaux un cadre juridique, institutionnel, voire logistique qui leur permettrait de tenir un dialogue constructif et efficace.

32 Les contraintes qui résultent de ces mesures d'ajustement ne sont pas admissibles au regard des organes de contrôle du BIT lorsqu'elles modifient le contenu des conventions collectives déjà conclues ; par contre, elles sont admissibles lorsqu'elles sont imposées pour des négociations futures en cas de circonstances impérieuses et lorsque sont réunies des garanties bien déterminées.

33 Les limitations au contenu des négociations collectives futures, notamment en matière de salaires, imposées par les autorités en vertu de politiques de stabilisation économique ou d'ajustements structurels, rendues nécessaires par des raisons impérieuses de nature économique, sont admissibles à condition que de telles limitations soient précédées de consultations avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et qu'elles remplissent les conditions suivantes: s'appliquer à titre exceptionnel, se limiter à l'indispensable, ne pas dépasser une période raisonnable et s'accompagner de garanties destinées à protéger effectivement le niveau de vie des travailleurs intéressés, et particulièrement ceux qui seront les plus touchés. Source : BIT

Nous pensons que le CNDS consolidera cette nouvelle culture de l'Etat en ajoutant, de façon irréversible, son intervention énergique et imposée de garant traditionnel des arbitrages cruciaux dans le processus des négociations collectives, dans la mesure où il peut, grâce à ses larges attributions, assumer la fonction de régulation sociale dans l'objectif de neutraliser le vieil antagonisme entre les partenaires sociaux.

Contrairement à l'évolution manifeste de la culture de l'Etat pouvoir public, celle des syndicats demeure timide.

1.1.2 L'évolution timide de la transition de culture du syndicalisme purement revendicatif à un syndicalisme mixte (revendicatif-participatif)

Le syndicalisme purement revendicatif connaît un recul évident au profit du syndicalisme consultatif et participatif dans nombreux pays. Cette évolution est plus claire dans les pays développés. Elle est moins évidente dans les pays en développement, y compris la Tunisie.

En Tunisie, notamment après la révolution de 2011, le rôle des syndicats se limite encore en grande partie aux revendications salariales, car les salaires sont absorbés par des taux d'inflation très élevés (plus de 6 % en 2019). Le coût de la vie augmente sans cesse, d'où la course classique entre les augmentations des salaires et celles des prix.

Cette course pour rattraper le coût de la vie, ou du moins réduire le décalage entre les salaires et le coût de la vie, condamne les organisations syndicales à rester prisonnières de ce rôle traditionnel purement revendicatif. Elles ne peuvent le surmonter que très partiellement tant que le pouvoir d'achat des salaires demeure en érosion continue.

Les mutations économiques profondes engendrées par la globalisation économique et les dérapages économiques et sociaux de la révolution de 2011 ont des effets néfastes sur la Tunisie, en raison de la faiblesse de ses capacités économiques qui l'empêche d'acquérir une force compétitive susceptible d'améliorer sa croissance économique trop faible (1 % en 2019)³⁴ qui enregistre selon les statistiques de l'INS une chute à moins 21.6% en glissement annuel à la fin du second trimestre 2020 à cause des répercussions dramatiques du covid 19 sur l'économie nationale outre la régression de la croissance mondiale et surtout européenne qui se répercutent directement sur l'économie tunisienne.

34 Source INS, 2019

Les syndicats s'efforcent à adapter leur ancienne culture purement revendicative à la capacité économique de l'entreprise et de l'économie nationale en général dans son contexte national et mondial.

Malgré ces contraintes, une timide nouvelle culture syndicale de concertation et de consultation émergeante en consolidation ces dernières années de l'après 2011 qui consiste à concilier la nécessité de rattraper l'érosion du pouvoir d'achat des salariés et la situation économique difficile des entreprises.

La complexité de la situation économique et sociale dans les pays en voie de développement, à cause notamment de l'interaction entre les économies nationales et l'économie mondiale en mutation rapide et continue, a fait que les sujets de dialogue et de négociation ont non seulement changé en grande partie, mais nécessitent également des études approfondies des dossiers de la part des organisations syndicales.

L'incapacité épisodique de certains syndicats de présenter des propositions étudiées et bien fondées, et/ou des réponses motivées à des questions soulevées au cours du dialogue social, le transforme en réunions procédurales sans intérêt pour les partenaires sociaux.

Dans ce contexte de l'émergence d'une nouvelle culture syndicale, l'UGTT a mis en place un centre d'étude en faisant recours à des experts qui ont réalisé des études de haute qualité dans les domaines socio-économiques, ce qui n'est pas à la portée des autres organisations syndicales.³⁵

C'est notamment grâce à, à son centre d'étude que l'UGTT peut participer effectivement et de façon constructive au dialogue social par des propositions bien fondées, susceptibles de participer au développement de l'économie nationale et de l'entreprise.

Toutefois, le développement du dialogue social ne dépend pas uniquement de l'évolution de la culture d'un seul partenaire social, mais de celles des trois partenaires en même temps, c'est ainsi que la position patronale dans ce contexte évolutif est déterminante pour la promotion de ce dialogue.

35 Le centre Mohamed Ali de la culture ouvrière proche de la CGTT organise également des rencontres annuelles portant sur des thèmes économiques et sociaux.

1.1.3 L'évolution de la culture patronale et de la perception du dialogue social, augmentation salariale au dialogue social, promotion de l'entreprise

D'après leurs déclarations, les organisations d'employeurs ont toujours été convaincues que, sans dialogue social, il est difficile d'assurer un climat social favorable à l'amélioration de la capacité compétitive des entreprises et de l'économie nationale. C'est par le moyen du dialogue social qu'elles espèrent créer un climat social de confiance mutuelle, facteur de développement économique et humain.

Les organisations d'employeurs ne pourraient plus concevoir des solutions locales et les appliquer comme c'était le cas avant la globalisation économique où l'économie nationale jouissait du protectionnisme. Les solutions dans cette nouvelle conjoncture ne seraient efficaces que lorsqu'elles découleraient d'un consensus des partenaires sociaux suite à un dialogue social constructif.

L'intérêt de certains employeurs ne réside pas dans l'affaiblissement des syndicats. Cette conception traditionnelle n'est plus valable après 2011 dans cette conjoncture économique, sociale et politique par laquelle passe la Tunisie qui nécessite la conjugaison des efforts des partenaires sociaux forts et responsables par le billet d'un dialogue social permanent.

Des organisations faibles soit d'employeurs ou de travailleurs sont incapables de garantir l'application des conventions et accords conclus. Les conflits demeurent latents, par conséquent, il est difficile d'assurer une paix sociale durable, d'où la nécessité de la présence des organisations fortes assurant le passage d'un dialogue social ineffectif, de forme à un dialogue social effectif, de fond.

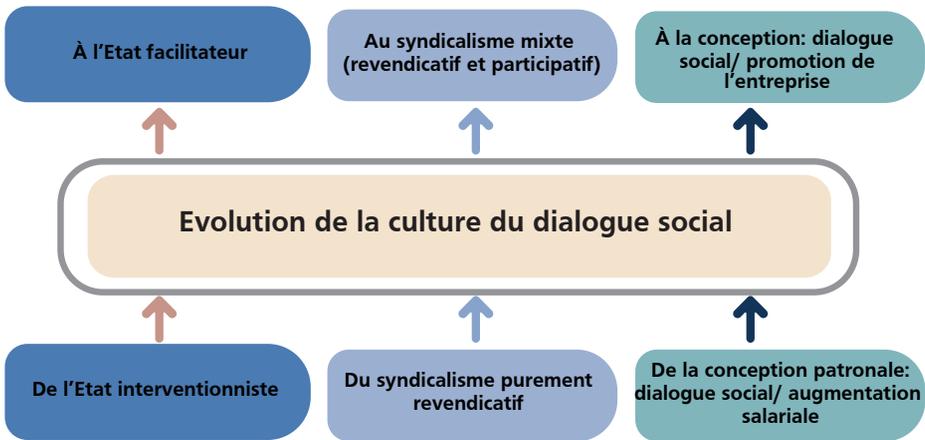
Les organisations d'employeurs commencent bien que timidement à ne plus percevoir le dialogue social comme une obligation d'augmentation des salaires, mais également, comme un moyen visant à promouvoir les capacités compétitives des entreprises et de l'économie globale ainsi que les conditions de travail et de vie des travailleurs.

La réussite de cette reconversion de culture de perception et de conception de dialogue social dépend donc de l'intérêt qu'accorde la partie patronale à ce dialogue, comme facteur de développement économique et social, et des capacités des organisations syndicales à présenter des propositions et des solutions fondées.

Un dialogue uniquement limité à des revendications salariales systématiques sans fondements économiques, financiers et sociaux profonds, se transforme en réunions de forme pour accomplir un devoir imposé par un texte réglementaire ou conventionnel et aboutit généralement à un conflit ouvert.

Seul le dialogue social de fond, auquel participent des partenaires sociaux représentatifs, pourrait promouvoir la paix sociale dans la mesure où les conventions et accords qui en découlent seraient effectifs. Par contre, s'il se transforme en une formalité à accomplir par des organisations de travailleurs et d'employeurs non représentatives, il ne pourra jamais réaliser ses objectifs, d'où la nécessité de résoudre la problématique de la représentativité.

Fig. 10. Evolution de la culture du dialogue social



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- Nous constatons une évolution de la culture du dialogue social des trois partenaires sociaux après 2011.
- L'évolution de la culture des organisations de travailleurs et d'employeurs est encore lente et timide, par contre celle de l'Etat (gouvernements successifs) est nette, voire, radicale.

1.2 Vers la résolution de la problématique de la représentativité des acteurs sociaux, condition d'un dialogue social crédible

La conformité de la réglementation nationale aux normes internationales et arabes est le minimum de garantie aux parties au dialogue social. La représentativité des partenaires au dialogue est la base de la reconnaissance mutuelle de la légitimité de l'autre sans laquelle le dialogue ne serait que vicié. Un partenaire social ne peut négocier avec l'autre sans reconnaître sa légitimité.

Bien que les organisations respectives d'employeurs et de travailleurs tiennent leur légitimité de leurs adhérents, la reconnaissance mutuelle de cette légitimité est une condition fondamentale de la réussite du dialogue social. Cependant, cette légitimité dépend, dans les pays ayant un pluralisme syndical, de la représentativité des partenaires au dialogue, d'où la nécessité de déterminer des critères objectifs de la représentativité en Tunisie.

1.2.1 Les critères de représentativité au niveau des CNDS et l'IDDDGF

Le projet de loi portant création du CNDS a provoqué à l'occasion de sa discussion et du vote par l'ARP le 11 juillet 2017, une opposition entre deux camps : d'un côté, des députés pro-UGTT, UTICA et Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche (UTAP), qui poussaient à une formulation restrictive de l'article 7 relatif à la composition du conseil, en limitant la représentativité à ces trois organisations et, de l'autre, des députés pro-Confédération générale tunisienne du travail (CGTT), Union des travailleurs de Tunisie (UTT), confédération des entreprises citoyennes de Tunisie, deuxième centrale patronale (CONNECT) et le syndicat des agriculteurs de Tunisie (SYNAGRI) qui ont formé un front de refus de toute exclusion, et appelaient à opter pour un texte de représentativité proportionnelle permettant à toutes les organisations professionnelles d'être représentées au conseil.

La séance plénière de l'ARP a été marquée par la présence notamment, de représentants de l'UGTT) et de l'UTICA. L'Union des travailleurs de Tunisie (UTT) accuse l'ARP d'être responsable de l'exclusion de certaines organisations de la séance plénière consacrée à l'adoption du projet de loi portant création du CNDS. Dans un communiqué publié le 13 juillet 2017, l'UTT dénonce cette exclusion la qualifiant « d'injuste », et reprochant au gouvernement de ne pas faire preuve d'impartialité envers les organisations syndicales : « Le Parlement est supposé respecter la constitution » », déplore encore l'UTT, ajoutant que cette violation de la loi vient illustrer l'idée que « la Tunisie et l'Assemblée ne sont pas pour tous les Tunisiens ».

A cet égard, toutes les organisations syndicales, exclues implicitement du projet de loi par une formulation restrictive de son article 7 qui accorde le monopole de représentativité à une seule organisation, ont mis l'accent sur la nécessité de poursuivre leur militantisme pour instaurer le pluralisme syndical.

Cette pression a donné ses fruits, l'ARP a enfin voté l'article 7 de la loi instituant le conseil dans une formulation large en utilisant le concept « d'organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives » (au pluriel) et non « l'organisation la plus représentative » (au singulier).

Cependant, le décret n°676 du 7 août 2018 portant fixation du nombre des membres du conseil national du dialogue social a, contrairement à la loi, raisonné en termes d'organisation « la plus représentative » (au singulier) et non « des organisations les plus représentatives » (au pluriel).

Indépendamment de ce problème de fond, une distorsion à la hiérarchie des sources de droit se pose entre la loi et son décret d'application.

Le décret susmentionné relatif à la composition du conseil a favorisé une logique de représentativité exclusive au détriment de la logique de la représentativité proportionnelle en la limitant aux trois organisations professionnelles, instituées avant 2011 (avant le pluralisme syndical) : UGTT, UTICA et UTAP.

Selon l'extrait du deuxième rapport de la commission de vérification des pouvoirs - BIT- le cas de la Tunisie - 2017, en se référant aux recommandations formulées par le comité de la liberté syndicale dans le cas no 2994, dans son rapport présenté au conseil d'administration à sa 327e session³⁶, les trois organisations protestataires (CGTT-UTT et CNNECT) déclarent qu'elles ont été exclues de toute participation à la conférence et elles soulèvent également un certain nombre de problèmes, tels que leur exclusion de la négociation collective et du dialogue social, qui constituent des violations manifestes de la liberté syndicale et du pluralisme syndical.

Dans une communication écrite adressée à la commission en réponse à sa demande, le gouvernement tunisien déclare que : « L'Union générale tunisienne du Travail (UGTT) et l'Union tunisienne de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (UTICA) sont, d'après le nombre de leurs adhérents, les organisations les plus représentatives, et qu'en conséquence ces deux organisations ont été consultées, conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT. Le gouvernement fournit également des informations sur les mesures envisagées en vue d'établir des critères objectifs et vérifiables

36 BIT,GB.327/INS/4/1

pour déterminer la représentativité des organisations, de même que sur l'instauration du pluralisme syndical dans le pays ». ³⁷

La commission du BIT prend note des déclarations du gouvernement selon lesquelles celui-ci a consulté l'UGTT en tant qu'organisation de travailleurs et l'UTICA en tant qu'organisation d'employeurs, ces organisations étant considérées comme les plus représentatives, ce qui présuppose l'application d'un critère reposant sur le nombre de leurs membres.

Elle observe : « qu'en affirmant que l'UGTT et l'UTICA, respectivement, ont le statut d'organisations les plus représentatives sans indiquer le nombre de leurs adhérents, le gouvernement ne lui facilite pas la tâche. De ce fait, elle n'est pas en mesure d'établir si des critères objectifs et vérifiables ont été utilisés pour déterminer quelles sont les organisations des partenaires sociaux les plus représentatives dans le pays. Tout en rappelant que, conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 2 a), du règlement de la conférence, elle n'a compétence que pour connaître des protestations ayant trait aux pouvoirs des délégués et de leurs conseillers techniques ». ³⁸

La commission du BIT souhaite faire référence aux recommandations de longue date adressées par le comité de la liberté syndicale au gouvernement tunisien tendant à ce que celui-ci instaure, en concertation avec les partenaires sociaux, des critères de représentation clairs et elle observe également que : « dans le même rapport préétabli, le comité a déclaré attendre «[...] que le gouvernement privilégie, sur la question de la détermination des critères de la représentativité syndicale, un dialogue social inclusif en s'efforçant d'élargir son champ de consultation à toutes les organisations concernées du paysage syndical et patronal tunisien, afin de prendre en considération les divers points de vue ».

Espérant que : « le gouvernement continuera de bénéficier de l'appui du BIT, le comité le prie de faire état de tout progrès à cet égard ». La commission encourage le gouvernement : « à poursuivre ses efforts en vue du développement de critères objectifs et vérifiables et espère que leur application, une fois établis, aidera à fournir des informations fiables pour déterminer la représentativité des organisations concernées ».

37 Voir le deuxième rapport de la commission de vérification des pouvoirs – le cas de la Tunisie – BIT-2017

38 Deuxième rapport -cas de la Tunisie – BIT-2017. Op. Cit.

La commission prie instamment le gouvernement : « d’instaurer des critères objectifs et vérifiables, qui donneront une vision exacte de la situation des organisations syndicales du pays, sur la base de chiffres vérifiables, de manière à pouvoir lever toute équivoque quant à la représentativité des délégués des travailleurs et des délégués des employeurs de Tunisie ». ³⁹

En outre, elle s’attend à ce que : « le gouvernement recherche activement des accords entre les organisations des employeurs et les organisations des travailleurs, afin que la désignation des délégués de ces groupes, à la prochaine session de la Conférence, soit transparente et qu’elle soit le reflet d’un processus pleinement consultatif, conformément à l’article 3, paragraphe 5, de la Constitution de l’OIT ».

Afin de résoudre le conflit de représentativité au CNDS, un arrêté du ministre des affaires sociales du 26 septembre 2018 portant fixation des critères de détermination de l’organisation des travailleurs et celle des employeurs les plus représentatives à l’échelle nationale pour la composition de ce conseil, a fixé pour la première fois, les critères de représentativité des organisations syndicales des travailleurs et des employeurs sur le plan national, à savoir :

- le nombre d’adhérents au sein de l’organisation syndicale jusqu’au 31 décembre 2017 ;
- la tenue du congrès électoral de l’organisation syndicale ;
- le nombre des structures sectorielles de l’organisation syndicale et la nature de son activité ;
- le nombre des structures syndicales régionales et locales de l’organisation syndicale.

Les organisations syndicales de travailleurs et d’employeurs doivent présenter la date de la tenue du dernier congrès électoral et les listes des adhérents à l’échelle nationale, réparties selon les secteurs, au ministère des affaires sociales et ce, dans un délai ne dépassant pas un mois à partir de la publication de l’arrêté sus- indiqué au journal officiel de la république tunisienne (jort).

Le ministre des affaires sociales est chargé de désigner les organisations syndicales les plus représentatives à l’échelle nationale pour la nomination des membres du CNDS à l’occasion de la tenue de sa première session.

En application de ces critères, le ministre des affaires sociales a désigné les 3 organisations suivantes qui ont le droit de siéger au CDN :

39 Voir: BIT: Comité de la liberté syndicale, 378e rapport, cas no 2994, paragraphe 774 b.

- L'UGTT pour les travailleurs ;
- L'UTICA pour les employeurs dans les secteurs non agricoles ;
- L'UTAP pour le secteur agricole et de la pêche.

Cet arrêté est fortement contesté par les autres organisations de travailleurs et d'employeurs qui ne sont pas représentées au conseil. Ces critères sont fixés selon ces organisations sans concertation avec toutes les composantes du paysage syndical et patronal tunisien, afin de prendre en considération les divers points de vue comme l'exigent les conventions de l'OIT ratifiées par la Tunisie, notamment la convention n°87 sur la liberté syndicale, la protection du droit syndical et la convention n°98 sur le droit d'organisation et de négociation collective.

Le décret du 7 août et l'arrêté du 26 septembre 2018 sus-indiqués sont également qualifiés par ces organisations de discriminatoires à leur égard et en contradiction avec la constitution et le code du travail en matière de pluralisme syndical, outre leur contradiction avec les dispositions de la loi du 24 juillet 2017 portant création du CNDS, qui fait prévaloir expressément la logique du pluralisme syndical en utilisant le terme organisations « les plus représentatives » au pluriel.

Ces organisations estiment également que la création du conseil ne pourrait nullement favoriser le développement d'un dialogue social responsable, mais au contraire, il aboutirait à l'institutionnalisation de l'exclusion et de la marginalisation des autres organisations de travailleurs et d'employeurs.

Bien qu'elles reconnaissent que les trois organisations sus-indiquées sont les plus représentatives, elles estiment que rien ne devrait s'opposer à ce que d'autres fassent entendre leurs voix, car elles ont des idées à faire prévaloir et des conceptions à proposer dans cette période marquée par le pluralisme.

Quant à la loi relative à la création de l'IDDDGF, elle a, contrairement à la loi relative au CNDS, clairement utilisé le concept de « l'organisation syndicale des travailleurs et celle des employeurs la plus représentative » (au singulier) et non « les organisations » (au pluriel).

Elle a donc exclu explicitement la représentativité proportionnelle qui permettrait aux autres organisations d'être représentées à cette instance.

Elle est plutôt conforme au décret sus indiqué relatif à la désignation des représentants de l'organisation syndicale la plus représentative de travailleurs et de celle d'employeurs au CNDS et à l'arrêté du ministre des affaires sociales relatif aux critères de l'organisation la plus représentative.

Rappelons que le décret susmentionné a classé l'UTAP parmi les organisations d'employeurs en stipulant dans son article 2 « Le conseil national du dialogue social est composé de :

- 5 membres représentant l'organisation des employeurs la plus représentative dans le domaine agricole ».

Malgré la révision de la version originale de la formulation de l'article 24 du projet de loi relatif à la création de l'IDDDGF, il demeure dans sa version finale de la loi en incohérence avec le décret gouvernemental n°676 du 7 août 2018 cité ci-dessus, dans la mesure où il n'a pas classé l'UTAP parmi les organisations professionnelles syndicales d'employeurs. Il a utilisé une formulation vague : « l'organisation agricole la plus représentative » d'où la confusion entre l'UTAP et les autres instances professionnelles (ordres et associations de la société civile) bien que le nombre de ses représentants soit égal à ceux des deux autres organisations (UGTT et UTICA).

La loi de l'IDDDGF n'a réussi que très partiellement à éviter une violation flagrante de la constitution, des conventions de l'OIT ratifiées par la Tunisie et du code du travail, qui reconnaissent le pluralisme syndical et le principe de représentativité, étant donné que l'article 24 sus-indiqué n'a en effet supprimé dans sa version votée que la représentativité nominative des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs. Il a cependant gardé la désignation nominative des ordres professionnels, bien qu'ils soient assimilés à des syndicats, notamment en l'absence de ceux –ci. Il est vrai que jusqu'à cette date (avril 2020), il n'existe pas de pluralisme pour les ordres des ingénieurs, des avocats...), mais rien n'empêche la création d'autres organisations et ordres professionnels.

De même, pour les composantes de la société civile, par exemple, la désignation nominative par l'article 24 susmentionné de l'union nationale de la femme tunisienne, en tant qu'organisation nationale, en lui attribuant trois sièges à l'IDDDGF, qui constitue une discrimination sans fondement juridique de représentativité vis-à-vis d'autres associations de femmes, en accordant à toutes les autres associations des femmes un seul siège, bien que toutes ces associations, y compris l'union nationale de la femme tunisienne, bénéficient du même statut juridique de personne morale d'association de la société civile.

Selon ce principe de représentativité et les critères qui en découlent, une organisation pourrait à tout moment perdre sa qualité de « plus représentative » qui sera accordée à une autre. Or, citer nominativement par une loi organique des associations et ordres professionnels assimilés à des syndicats c'est leur accorder implicitement cette qualification de « plus représentatif », de façon

quasi définitive, dans la mesure où elles ne peuvent être remplacées que par l'abrogation de la loi qui nécessite un processus lent et compliqué.

Il est en effet très lourd, sur le plan procédural et compliqué sur le plan politique, de modifier une loi, surtout lorsqu'elle est organique, pour rectifier la composition de l'IDDDGF, en raison de la perte du caractère de représentativité par l'une de ses composantes et ce, contrairement aux textes réglementaires qui peuvent être révisés par la seule initiative du pouvoir exécutif.

La désignation nominative des organisations de la société civile et des instances professionnelles par une loi organique pour siéger à l'IDDDGF risque, à court ou à moyen terme, d'entraver le bon fonctionnement de cette instance, en raison de la rapidité de mobilité de la société civile et professionnelle dans ce contexte de transition démocratique, qui ne cesse de donner lieu à l'atomisation de certaines composantes de la société civile, politique et professionnelle et à la fusion d'autres.

Malheureusement, à l'occasion du débat le 13 juillet 2019 à l'ARP relatif au projet de loi de l'IDDDGF, la question de représentativité de toutes les composantes de cette instance n'a pas été soulevée. Les députés auraient pu du moins proposer le transfert des articles relatifs à la désignation des membres qui composent cette instance au pouvoir exécutif comme c'était le cas du CNDS, afin d'assurer l'adaptation facile et rapide de la composition de cette instance aux modifications des rapports de force entre ses différentes composantes sur le terrain, ou du moins, proposer de supprimer la nomination de ces structures et se limiter au terme général « le, la ou les plus représentatifs ».

1.2.2 La nécessité de conception des critères de représentativité aux différents niveaux de dialogue social

Le droit des travailleurs de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier en toute liberté suppose la possibilité de constituer des organisations indépendantes. Selon le comité de la liberté syndicale du BIT, ce droit implique notamment la possibilité effective de créer plus d'une organisation de travailleurs par entreprise.

Néanmoins, la liberté syndicale n'implique pas nécessairement une reconnaissance automatique des syndicats aux fins des négociations. Il est nécessaire, dans les systèmes de pluralisme syndical, de fixer des critères objectifs, applicables au système des relations professionnelles, pour savoir quand et comment un syndicat doit être reconnu à des fins de négociation collective.

Les critères de représentativité sont multiples et diffèrent d'un pays à l'autre ; cependant, le critère principal et commun, notamment dans les pays en développement, est le nombre d'adhérents en fonction du niveau du dialogue ou de la négociation (interprofessionnel, secteur professionnel, entreprise...).

Depuis la promulgation du code du travail en 1966 jusqu'à la parution du décret gouvernemental n°676 du 7 août 2018 et de l'arrêté du ministre des affaires sociales le 26 septembre 2018 fixant les critères de représentativité des organisations professionnelles au CNDS, la seule disposition qui a déterminé avec précision un critère de représentativité de l'organisation d'employeurs et de celle de travailleurs est l'article 21- 4 du code de travail relatif à la composition de la commission de contrôle des licenciements (CCL).

Selon cet article, la commission régionale de contrôle des licenciements est présidée par le chef de l'inspection du travail territorialement compétente. Elle comprend en outre :

- un représentant de l'organisation syndicale des travailleurs la plus représentative des travailleurs concernés : membre ;
- un représentant de l'organisation professionnelle des employeurs à laquelle appartient l'employeur concerné : membre.

Il s'agit donc d'un critère quantitatif et spécifique à une institution bien déterminée, à savoir, la CCL, pour la résolution d'une question précise limitée dans le temps et dans l'espace.

Aussi, le critère quantitatif peut-il servir pour mesurer la représentativité des organisations de travailleurs et d'employeurs à tous les niveaux de négociation, sans qu'il ne soit le seul, d'autres critères sont-ils nécessaires afin que la représentativité soit multidimensionnelle?

Il n'est pas sans intérêt de préciser que c'est à partir de 2011 que ce problème commence à se poser entre les anciennes et les nouvelles organisations syndicales et patronales dans les secteurs agricole et non agricole en raison de l'émergence d'un pluralisme syndical effectif.

Le problème de représentativité patronale ne s'est jamais posé à la principale centrale patronale (UTICA), elle cohabite avec les fédérations professionnelles patronales indépendantes qui ont le statut juridique d'organisations patronales.

Déjà, depuis des années, la représentativité pour les négociations sectorielles était reconnue à ces fédérations syndicales d'employeurs telles que les fédérations des hôtels, agences de voyage, assurances et banques qui négocient avec l'UGTT leurs propres conventions sectorielles.

En tout état de cause, la négociation, et par conséquent la conclusion d'accords ou de conventions avec un syndicat non représentatif, serait en principe sans effet juridique et pratique effectif.

La conclusion par l'organisation la plus représentative, côté patronal et syndical au niveau interprofessionnel ou sectoriel et par le syndicat de base au niveau de l'entreprise, trouve son fondement dans l'application des conventions et accords conclus à tous les salariés du secteur ou de l'entreprise, même à ceux non syndiqués.⁴⁰

En effet, organisations syndicales et patronales négocient pour l'ensemble des salariés de la branche et non pour leurs seuls adhérents, via la procédure d'extension des conventions et accords collectifs. Quant au niveau de l'entreprise, nous pensons également qu'en se basant sur le fondement de légitimité du syndicat tiré de sa qualité de « syndicat le plus représentatif », l'accord ou la convention d'entreprise s'applique à tous les salariés.

Cependant, l'objectif n'est pas la conclusion des accords, mais leur effectivité. La réussite du dialogue et de la négociation devrait se mesurer par le degré de l'effectivité des accords conclus qui dépend à son tour de la représentativité des organisations qui l'ont conclu, ainsi que d'autres facteurs tels que l'accès aux informations, de la sincérité et la transparence des partenaires sociaux.

Le vide juridique en matière de critères de représentativité à tous les niveaux n'est comblé que partiellement par l'arrêté du ministre des affaires sociales du 26 septembre 2018, qui, quelles que soient ses insuffisances a fixé, pour la première fois en Tunisie des critères de représentativité des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs sur le plan national, bien qu'elles soient spécifiques à leur représentativité au CNDS.

Les principales critiques adressées à ces textes ne concernent pas seulement l'objectivité des critères, mais leur option pour le monopole de la représentativité à une seule organisation et par conséquent, l'exclusion de la proportionnalité, qui permet aux autres organisations d'être représentées selon le pourcentage de leur représentativité tout en mettant un seuil minimum.

40 Le faible taux de syndicalisation pose un problème latent à l'application des conventions et accords une fois conclus, à l'ensemble des salariés, notamment au niveau de la branche. Ce taux ne dépasse pas 11 %, en France, considéré parmi les plus faibles d'Europe mais il reste stable depuis le milieu des années 1990, et 18 % en Allemagne. (Source: Les Cahiers de la DG Trésor – n°2017-01 – Février 2017). Quant à la Tunisie, certes, le taux de syndicalisation est très élevé dans le secteur public, mais nous n'avons aucun taux de syndicalisation officiel dans le secteur privé estimé également assez faible.

Il s'agit d'un début de la résolution de la problématique de la représentativité des acteurs sociaux qui doit être ajustée au dialogue social sur le plan national et élargie à toutes les institutions dans lesquelles siègent des représentants des organisations professionnelles.

Quant au niveau professionnel sectoriel et de l'entreprise, des critères spécifiques à chaque niveau devraient être conçus en conciliant les normes internationales et les spécificités du tissu économique, social et culturel tunisien.

Indépendamment du niveau de négociation, une convention ou un accord collectif doit être négocié, conclu et signé entre au moins un employeur ou un représentant d'une organisation d'employeurs et un représentant du syndicat de salariés.

L'article 31 du code de travail stipule que la convention collective de travail est un accord relatif aux conditions de travail conclu entre, d'une part, des employeurs organisés en groupement ou agissant individuellement, et d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales de travailleurs. Si on raisonne en termes de représentativité propositionnelle, il faut en principe faire participer aux négociations plus d'une organisation de travailleurs et d'employeurs, par contre lorsqu'on raisonne en termes de monopole de représentativité, les acteurs sociaux sont une seule organisation de travailleurs et une seule organisation patronale ou un employeur, ainsi le raisonnement pluraliste suppose en principe :

► **Du côté patronal, le ou les signataires pourront être :**

- une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs ;
- un ou plusieurs groupements d'employeurs, telles que les fédérations des hôtels, des agences de voyage et des banques qui ont toujours négocié leur convention sectorielle avec l'UGTT ;
- une ou plusieurs associations d'employeurs ou d'ordres professionnels assimilés aux organisations syndicales, tel que le conseil de l'ordre des avocats qui a négocié et signé la convention collective des secrétaires des avocats, avec l'UGTT ;
- des employeurs agissant individuellement.

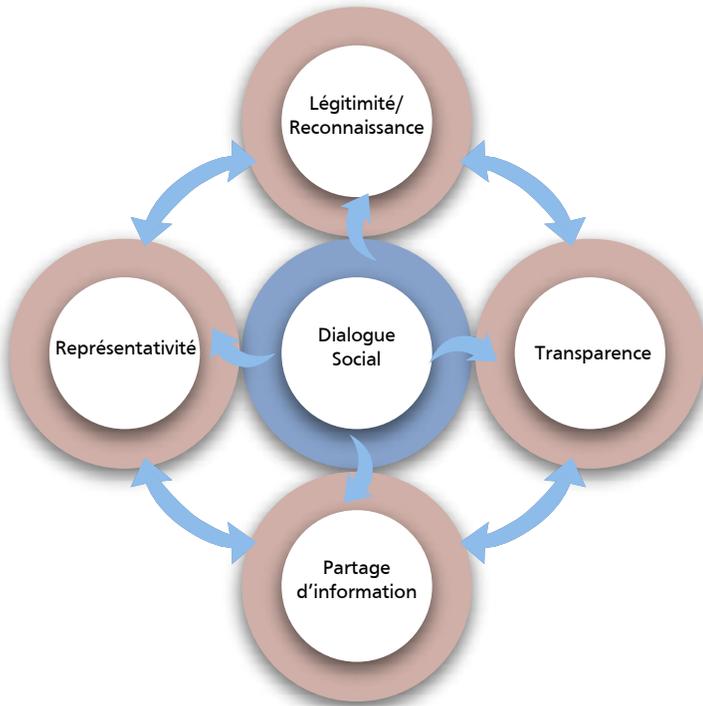
► **Du côté des salariés, la convention ou l'accord doit être conclu par :**

- une ou plusieurs organisations syndicales de salariés parmi les plus représentatives au plan national, quand il s'agit de la négociation d'une convention ou d'un accord cadre ;

- une ou plusieurs organisations syndicales de salariés parmi les plus représentatives au niveau sectoriel.

Ces parties au dialogue social diffèrent selon le niveau : soit interprofessionnel, de branche ou d'entreprise. Elles ont toutes pour objectif principal non seulement l'amélioration du climat social et des relations professionnelles, mais également la participation au règlement des questions de politique économique et sociale.

Fig. 11. Principales conditions de réussite du dialogue social



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- Le dialogue social ne peut réussir en dehors d'un environnement de négociation favorable.
- Des conditions de base doivent être réunies telle que la représentativité des acteurs sociaux qui leur confère une légitimité et une reconnaissance, (notamment quand il s'agit de négociation collective), de la transparence, du partage d'informations fiables ...

2. Les principaux objectifs à réaliser par le dialogue social

2.1 Un consensus sur les principales orientations économiques et sociales

Les orientations économiques et sociales ne peuvent être déterminées et concrétisées sans l'adhésion de tous les partenaires sociaux. Nous espérons qu'avec la mise en place des nouvelles institutions du dialogue social après 2011, la Tunisie arrivera à un consensus à propos de ces orientations.

Le temps d'avant la révolution où les gouvernements seuls traçaient et décidaient de ces orientations est révolu en raison notamment de la transition de la dictature à la démocratie, ainsi que de la multiplication des défis économiques et sociaux qu'ils affrontent, aggravés en partie par des dérapages postrévolutionnaires et qui leur est impossible de surmonter à eux seuls.

En outre, les partenaires sociaux, voire la société civile, sont devenus des acteurs à part entière dans tout processus de mise en œuvre de ces orientations, par conséquent, ils ont le droit d'être impliqués par différents mécanismes dont principalement le dialogue social afin de promouvoir et de consolider la stabilité politique facteur de progrès économique et social.

Un des principaux objectifs du dialogue social est la consolidation de la paix sociale, de la compétitivité des entreprises et par conséquent, de l'économie nationale.

Cet objectif fait l'unanimité, mais sa concrétisation nécessite la présence de plusieurs facteurs, difficiles à réunir sans consensus.

La compétitivité de l'entreprise, de l'économie nationale ainsi que l'instauration d'un climat social sain devrait passer nécessairement par le dialogue social au sens large.

2.2 La promotion et La consolidation de la stabilité et du progrès économique et social

Le progrès économique et social dans les pays en développement comme la Tunisie dépend en grande partie de la paix et de la stabilité politique qui dépendent à leur tour en partie du degré d'engagement et de réussite du dialogue social.

Cette relation dialectique fait du dialogue social le moyen le plus efficace de promotion et de consolidation de la paix sociale, en responsabilisant tous les partenaires, notamment les partenaires sociaux au contrat social, au CNDS et à l'IDDDGF, par leur implication dans le choix du modèle de développement économique et social.

Cette adhésion aux différents projets, moyennant le dialogue, est le meilleur garant de la paix et de la stabilité sociale, facteur principal de compétitivité, incitant ainsi à investir dans la haute technologie en Tunisie, pays dépourvu de richesses naturelles et de moyens financiers suffisants, mais riche en hautes compétences.

2.3 Le développement de la formation professionnelle

Le développement rapide des technologies de production des marchandises et de services nécessite des travailleurs dotés d'une formation professionnelle adéquate. C'est par le dialogue social que les partenaires sociaux peuvent détecter les besoins actuels et surtout futurs de l'économie tunisienne.

La concurrence a engendré une transformation profonde des marchés de travail dans lesquels des métiers disparaissent et d'autres apparaissent. Les institutions sus-indiquées de dialogue social doivent avoir parmi leurs objectifs des propositions et des conceptions des modalités de préparation d'une main d'œuvre hautement formée, afin de satisfaire la demande des investisseurs nationaux et étrangers d'un personnel qualifié pour de nouvelles spécialités.

Cette anticipation stratégique de l'état de l'offre et de la demande sur le marché du travail par une formation professionnelle moderne pour des métiers futurs, ne peut se réaliser sans la conjugaison des efforts de toutes les parties au dialogue social.

Cependant, jusqu'à nos jours, la formation professionnelle n'était pas semble-t-il une priorité urgente des partenaires au contrat social. Aucune proposition n'a encore vu le jour et nous pensons qu'elle ne le serait pas pour les deux autres nouvelles institutions (CNDS et IDDDGF), à cause peut-être, de son aspect technique et de l'existence d'un ministère chargé de cette question. Rappelons que les textes créant ces deux institutions de dialogue n'ont prévu qu'une seule attribution vague en la matière, ce qui confirme notre conclusion.

La question de la formation professionnelle, de l'insertion des jeunes diplômés des universités et des centres de formation dans le tissu économique, demeure ainsi quasi-marginalisée par le dialogue social. Les négociations collectives à tous les niveaux n'accordent pas non plus l'importance nécessaire à cette question.

2.4 La recherche des solutions au problème du chômage

La résolution du problème du chômage est le principal objectif de toutes les politiques économiques et sociales dans tous les pays, notamment ceux en voie de développement comme la Tunisie, à cause notamment du manque d'investissement, ce qui explique en grande partie le taux très élevé du chômage (voir supra). La courbe du taux de chômage augmente sans cesse au sens inverse de celle de l'investissement.

Le dialogue social pourrait sans doute contribuer à la recherche d'un consensus sur des pistes de réflexion telles sur les encouragements fiscaux et sociaux accordés aux investisseurs nationaux et étrangers pour les inciter à s'installer en Tunisie et créer de l'emploi.

De même, la flexibilité de la gestion de la main d'œuvre et des salaires est une question épineuse qui se pose certainement aux partenaires au contrat social, au CNDS voire, à l'IDDDGF. Rappelons que les organisations d'employeurs et les institutions financières mondiales, notamment le FMI et la banque mondiale, ne cessent de réclamer la nécessité d'introduire plus de flexibilité dans la législation du travail. Cette réclamation se heurte cependant à un refus des syndicats de travailleurs.

En effet, la flexibilité de la gestion des ressources humaines et les bas salaires sont parmi les facteurs attirant les investisseurs ; d'où la nécessité le cas échéant de réfléchir sur la possibilité d'introduire plus de flexibilité dans la gestion des ressources humaines tout en protégeant les droits des travailleurs à un emploi décent (voir recommandations in infra).

Quant aux salaires, la Tunisie occupe l'avant dernière place dans le monde arabe en termes de bas salaire moyen en dollars, avant le Yémen (ravagé par la guerre).⁴¹

La flexibilité de l'emploi et les bas salaires ne sont pas suffisants pour que la Tunisie puisse profiter de la délocalisation des sociétés multinationales, aussi faut-il avoir une infrastructure matérielle et digitale, une administration digitale ou du moins rapide et moderne, un cadre de vie agréable et une législation économique et financière souple.

Le dialogue entre les différents partenaires pourrait sans doute contribuer à la recherche des solutions, même partielles, à la problématique du chômage qui menace la stabilité sociale, voire, politique du pays.

41 Source: Etude du centre arabe de l'entreprise, Egypte, 2018

La Tunisie a raté la révolution technologique, espérons qu'elle ne ratera pas les nouvelles opportunités découlant de la révolution digitale afin d'attirer le maximum d'investisseurs dans ce domaine.

Outre la question classique du chômage, les problèmes que pose l'avenir du travail devraient, en principe, provoquer un dialogue social ; d'une part sur l'évolution de la nature des relations de travail et la prévalence de l'emploi informel, et d'autre part la numérisation croissante du travail qui redessinera les nouveaux contours de la relation de travail, sur la base de laquelle le dialogue social, les relations professionnelles et la collaboration entre travailleurs et employeurs se sont construits depuis toujours.

La diversification des nouvelles formes d'emploi qui commence à apparaître timidement en Tunisie, comme le travail dans l'économie des plateformes, et l'augmentation constante des formes atypiques d'emploi, posera dans les quelques années à venir des problèmes aux organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi qu'aux gouvernements.

Or, malgré ces problèmes diversifiés généralement liés au chômage et à l'emploi, nous constatons que l'amélioration des conditions de vie et de travail demeure à la remorque des préoccupations des partenaires sociaux selon les clauses du contrat social et des attributions du CNDS et de l'IDDDGF.

2.5 L'amélioration des conditions de vie et de travail

Il est difficile de dissocier les conditions de vie des conditions de travail. En effet, des conditions de vie difficiles et pénibles ont une influence directe sur le rendement des travailleurs.

En intégrant l'entreprise, le travailleur ne va pas mettre sa casquette de citoyen souffrant de conditions de vie difficiles dans les vestiaires pour se consacrer pleinement à son travail et vice versa.

L'amélioration conjointe des conditions de vie et de travail par le biais du dialogue social et la négociation collective à tous les niveaux est un moyen de consolidation de la paix sociale et de la compétitivité de l'entreprise par, notamment, des propositions visant à développer et à améliorer la législation sociale.

2.6 Le développement et la promotion de la législation sociale

La législation sociale au sens large englobe les différents aspects des relations professionnelles et de la protection sociale qui influent sur les conditions

de vie. La promotion de cette législation est l'un des principaux objectifs du dialogue social, c'est ainsi que la loi relative au CNDS et la loi organique relative à l'IDDDGF ont insisté sur la consultation par le pouvoir exécutif de ces deux institutions au sujet des projets de loi et règlements portant sur les questions économiques et sociales.

Rappelons que ces textes ont également permis à ces deux institutions de proposer des consultations et des rapports sans qu'elles soient saisies par les ministères concernés, et de les transférer à l'assemblée des représentants du peuple.

Un des problèmes qui se poseront sûrement à ces institutions est celui de la conciliation des acquis sociaux grâce aux anciennes législations sociales dont une grande partie encore est en vigueur et qui sont jugées trop protectrices par des organisations patronales et des institutions financières internationales, avec la pression exercée par l'ouverture de l'économie tunisienne sur l'économie mondiale qui sera accentuée par éventuellement l'adhésion de Tunisie à l'ALECA sans que le tissu économique tunisien soit suffisamment compétitif.

Ces nouvelles institutions de dialogue pourraient se trouver d'une part, face à une réclamation des organisations d'employeurs de proposer au pouvoir exécutif et législatif la révision de ces législations sociales en général et du travail en particulier, vers plus de flexibilité, et d'autre part, face à une résistance des syndicats par non seulement la nécessité de préserver les droits acquis, mais également de les améliorer.⁴²

La conciliation de ces deux contraintes n'est pas une œuvre facile et ne peut découler que d'un dialogue économique et social constructif entre les partenaires sociaux dans le cadre du contrat social, du CNDS et de l'IDDDGF avec les différentes composantes de la société civile.

La réforme de la protection sociale en général et de la sécurité sociale en particulier, dont le coût devient trop élevé, (d'où le déficit croissant des caisses de sécurité sociale), a déjà fait l'objet d'un débat entre les partenaires sociaux au sein du contrat social avant de la présenter à l'ARP sous forme de projet de loi limité, dans une première étape, à la retraite dans la fonction publique et le secteur public affilié à la CNRPS qui l'a votée après quelques modifications.

Cette réforme pourrait être complétée soit par une révision générale du code de travail qui devrait faire l'objet d'un débat national en raison de son poids déterminant sur les politiques de développement économique et social, soit

42 Rappelons que les instances économiques mondiales jugent que la législation sociale tunisienne est trop protectrice et par conséquent, handicape le développement économique.

d'une révision partielle relative à la promotion du dialogue social et à d'autres questions qui préoccupent les partenaires sociaux.

Nous pensons que la conjoncture politique, économique et sociale actuelle n'est pas favorable à une révision profonde et générale du code de travail, il est plus raisonnable de se limiter dans une première étape à une révision de la réglementation du dialogue social dans le cadre des négociations collectives.

Fig. 12. Principaux objectifs à réaliser par le dialogue social



Source: H. Lamouri. Figure élaborée pour la présente étude.

Commentaires

- Les partenaires sociaux essayent sans cesse par le dialogue social de réaliser les objectifs sus -indiqués.
- La reprise des négociations collectives, l'accélération du rythme de travail du CNDS et l'élection des membres de l'IDDDGF, prévues après le rétablissement de la Tunisie des séquelles de la pandémie du Covid-19, représentent une opportunité pour les partenaires sociaux afin de réaliser le maximum des objectifs du dialogue social.

3. Une révision du code du travail afin de combler le vide juridique en matière de négociations collectives

3.1 Le droit conventionnel au secours du code de travail

3.1.1 Les procédures des négociations collectives : Un mélange d'accords et de pratiques

Il a fallu attendre la mise en place du CNDS et de l'IDDDGF pour avoir des procédures légales de dialogue social tripartite et pluripartite, mais selon les lois instituant ces deux institutions, ces procédures sont spécifiques au tripartisme et au pluripartisme consultatifs au plus haut niveau, uniquement dans le cadre de ce conseil et de cette instance.

Le code du travail s'est limité à mettre en place un droit des conventions collectives, et non des négociations collectives. Il n'a jamais utilisé le concept de dialogue social ou négociations collectives. Par contre, il a légalisé les produits (les résultats) de ce dialogue et de ces négociations, en l'occurrence, les conventions collectives au niveau interprofessionnel et sectoriel (de l'article 31 à l'article 43) et de l'entreprise (article 44 et suivants).

Le droit conventionnel a essayé de combler ce vide juridique par des procédures formelles bipartites ou tripartites. C'est ainsi qu'on constate un recours de plus en plus croissant aux formes de dialogue social qui donnent lieu à des engagements contraignants, telle que la négociation collective.

En effet, en l'absence de dispositions légales dans le code du travail, les procédures des négociations professionnelles demeurent purement conventionnelles.

Il s'agit d'une méthode souple puisqu'en principe elle n'est soumise qu'à la volonté des partenaires sociaux et ne dépend que de leur rapport de force. C'est ainsi qu'après 2011 et notamment en 2019, certains secteurs d'activité en difficulté ont refusé la négociation des augmentations salariales. Cependant, puisque les négociations ont été interprofessionnelles sur le plan national, ces mêmes secteurs ont refusé l'application des augmentations des salaires qui ont découlé des accords conclus entre leur centrale patronale (UTICA) et la centrale ouvrière (UGTT), d'où le risque de mise en cause de la crédibilité des partenaires sociaux et l'ineffectivité des conventions et accords conclus.

L'absence de procédures légales des négociations a donné lieu à des procédures conventionnelles. En effet, à l'occasion de chaque négociation collective périodique, les partenaires sociaux se rencontrent préalablement pour négocier

des procédures de négociations bien que celles-ci passent en pratique à l'unanimité par les étapes suivantes dont la plupart sont coutumières :

- détermination des questions à négocier ;
- échange de projets de révision entre les partenaires sociaux ;
- signature d'un accord cadre des négociations ;
- déclenchement des négociations ;
- signature des accords des négociations ;
- signature des annexes des conventions collectives en vue de l'application légale des accords sus indiqués ;
- promulgation des annexes au journal officiel de la république tunisienne (exception faite des conventions d'entreprise qui ne sont pas soumises à cette procédure).

Malgré l'intervention du droit conventionnel, les procédures de négociation demeurent vagues et instables, cependant, les procédures de révision ou de dénonciation des conventions collectives sont bien règlementées.

3.1.2 Les procédures de révision ou de dénonciation des conventions

La convention collective cadre a organisé les procédures et les délais de dénonciation et de révision des conventions. Ainsi, la dénonciation ou la demande de révision de tout ou partie de la convention par l'une des parties contractantes ne pourra avoir lieu qu'à l'expiration d'une période franche de trois ans à partir de son entrée en vigueur.

Au-delà de cette période de trois ans, la dénonciation ou la demande de révision de la convention ne pourra intervenir qu'à l'expiration de deux années civiles.

La partie dénonçant la convention ou en demandant la révision totale ou partielle, devra notifier sa décision à l'autre partie contractante par lettre recommandée avec accusé de réception. Cette lettre devra parvenir à l'autre partie contractante avant le 1er octobre, c'est à-dire trois mois avant la fin de l'année civile en cours et les discussions devront s'ouvrir dans les trente jours suivant la date d'envoi de la lettre.

Elle devra joindre à sa lettre de notification un projet de texte de remplacement pour les articles soumis à sa révision. Si l'accord ne peut intervenir avant l'expiration du délai de trois mois à compter de la date d'ouverture des

pour parler, les parties pourront décider d'un commun accord que la convention reste en vigueur pendant un nouveau délai de trois mois.

Quant à l'objet de ces négociations, bien que le code du travail l'ait partiellement déterminé, contrairement au vide total en matière de procédures de négociation, le recours au droit conventionnel demeure nécessaire pour notamment, élargir cet objet.

3.1.3 L'objet des négociations

Les négociations peuvent porter sur toutes les modalités régissant le travail et l'emploi, elles peuvent régler les relations entre employeurs et travailleurs, de même qu'entre les organisations d'employeurs et celles de travailleurs. C'est aux parties engagées dans les négociations collectives de décider quels thèmes elles vont couvrir.

Le code du travail a fixé dans son article 42 un minimum de points à négocier dans toutes les conventions collectives à savoir :

- a) la liberté syndicale et la liberté d'opinion ;
- b) les salaires applicables par catégories professionnelles et la procédure de classement des travailleurs entre lesdites catégories ;⁴³
- c) les conditions d'embauchage et de licenciement des travailleurs sans porter atteinte à la liberté syndicale ou à la liberté d'opinion ;
- d) le délai-congé ;
- e) les modalités de fonctionnement d'une commission paritaire de régler les difficultés nées de l'application de la convention.

Pour sa part, le droit conventionnel a élargi ce champ de négociation collective en incluant certains points à négocier dont :

- la promotion de la paix sociale afin d'éviter les conflits collectifs préjudiciables à l'intérêt bien compris de tous les intéressés ;
- la résolution de toutes les difficultés qui peuvent survenir dans leurs relations professionnelles, et ce par une participation de toutes les parties ;
- la réalisation du progrès économique et social qui constitue l'objectif

43 Il est possible selon les normes internationales de fixer des limites strictes aux thèmes des négociations en cas de politiques de stabilisation économique imposées par le gouvernement au sujet des taux salariaux par exemple. Dans ce cas précis, la restriction ne doit s'appliquer qu'à titre exceptionnel et seulement pour le temps nécessaire.

primordial des deux organisations professionnelles (les plus représentatives) ;

- la détermination des actions en vue du développement de la production économique et d'une juste répartition du revenu national garantissant aux travailleurs l'amélioration de leur niveau de vie et une part équitable dans les revenus des entreprises en fonction de l'expansion de la production et de l'accroissement de la productivité ;
- l'action conjointe pour arriver à déterminer les rémunérations des travailleurs sur une base conventionnelle, compte tenu des données de l'économie nationale et en fonction des résultats des entreprises et de la conjoncture ;
- l'affirmation de leur commune détermination en vue d'améliorer le niveau de vie des travailleurs et de leurs conditions de travail.

Les moyens de réalisation de ces objectifs selon les conventions collectives sont notamment :

- l'institution d'encouragements à la productivité et d'accessoires de salaires. Les rémunérations doivent être fixées d'un commun accord, compte tenu, d'un salaire minimum interprofessionnel garanti établi, sur la base du coût de la vie et en fonction de la spécialisation des travailleurs et des normes de production ;
- la rationalisation et le développement de la formation professionnelle, par la fixation d'un commun accord d'une classification professionnelle tenant compte de la spécialisation effective des travailleurs, ainsi que par le classement individuel des travailleurs dans les différentes catégories professionnelles, dans le souci de favoriser la carrière des travailleurs et leur promotion dans les catégories supérieures ;
- l'amélioration des conditions de travail, en particulier par le développement de l'hygiène et de la sécurité au travail ;
- le développement des œuvres sociales en vue de promouvoir le bien-être des travailleurs et de leurs familles ;
- le développement de la sécurité sociale impliquant notamment l'amélioration des prestations sociales, notamment la vieillesse, l'invalidité et la maladie.⁴⁴

Afin de mettre en œuvre ces moyens, des commissions de négociation sont mises en place par un simple accord. Il s'agit de :

44 Le Comité de la liberté syndicale du BIT a défini plusieurs thèmes propices à la négociation collective, et notamment le salaire, les allocations et indemnités, les horaires de travail, les congés annuels, les critères de sélection en cas de mise à pied, le champ d'application de la convention collective et l'octroi de facilités syndicales.

► La commission sectorielle des négociations

Sa composition :

- 4 représentants de :
- L'UGTT ;
- L'UTICA ;
- 1 représentant de l'administration de travail.

Ses attributions sont notamment :

- le suivi des négociations en aidant si nécessaire à surmonter les difficultés qui se posent ;
- l'encadrement pour négocier autant que possible des dispositions communes à tous les secteurs.

► La commission centrale des négociations

Sa composition :

- Secrétaire général de L'UGTT ;
- Président de L'UTICA ;
- Ministre des affaires sociales.

Sa principale attribution est :

la résolution des points de désaccord au sein de la commission sectorielle des négociations qui est exécutoire à tous les secteurs et à tous les partenaires. Rappelons que les deux conventions cadres (la première dans le secteur non agricole conclue depuis 1973 et la seconde, relativement récente, conclue en 2015 dans le secteur agricole) sont conclues pour traiter, dans un seul document, des questions qui constituent le principal du contenu standard des conventions collectives. Elles constituent, pour chaque branche d'activité, la base pour l'établissement d'une convention collective sectorielle.

Dans le cadre des dispositions générales de ces conventions cadres, des dispositions spéciales à chaque branche d'activité pourront être prévues dans des conventions collectives sectorielles. Les dispositions de ces conventions ne peuvent être moins favorables que celles des conventions cadres.

Il est toutefois utile de rappeler, que jusqu'à nos jours (fin 2019), aucune convention sectorielle ou d'entreprise n'est conclue dans le secteur agricole, malgré la conclusion de la convention cadre depuis 2015, en raison

principalement, à notre sens, de la faible syndicalisation dans ce secteur qui est à son tour due essentiellement à la précarité des emplois agricoles.

Il est donc clair, qu'en l'absence d'un droit des négociations collectives, nous nous trouvons dans une situation qui échappe à toutes qualifications juridiques, il s'agit d'un combiné de droit conventionnel et de coutume. Il est ainsi, temps de réfléchir sur la nécessité de la réglementation du dialogue social par le code de travail tout en laissant aux partenaires sociaux une marge de liberté conventionnelle, afin d'ajuster certaines dispositions légales à leurs besoins.

3.2 La réglementation du dialogue social par le code du travail

Le caractère volontaire de la négociation collective étant un aspect fondamental des principes de la liberté syndicale, la négociation collective ne peut être en principe imposée aux parties, et les mécanismes destinés à faciliter la négociation doivent avoir à priori un caractère volontaire, mais rien n'empêche de réglementer les conditions de base afin de promouvoir la négociation.

Malgré la longue expérience tunisienne dans le domaine des négociations collectives (par rapport aux autres pays arabes et africains), nous pensons qu'il est nécessaire dans cette conjoncture de transition démocratique de mettre en place des structures et des processus institutionnalisés afin que le dialogue social soit plus effectif et efficace aboutissant à la résolution des problématiques économiques et sociales, de promouvoir la bonne gouvernance, de favoriser la paix et la stabilité sociale et de stimuler l'économie.⁴⁵

La transition démocratique qui a imposé à l'Etat providence d'abandonner son rôle interventionniste dans les négociations collectives et de se limiter à un rôle facilitateur conformément aux normes internationales justifie en grande partie notre position pour la mise en place des conditions de base d'organisation de ces négociations, qui doivent être mentionnées par le code du travail, sans lesquelles le dialogue social risque de se transformer en une simple formalité.⁴⁶

45 Si le législateur rend obligatoire certaines négociations, il n'oblige pas les partenaires à conclure un accord. La négociation n'aboutit pas forcément à un accord. Le cas échéant, un constat de désaccord peut être établi.

46 Dans certains pays, la loi impose un cadre requis à la négociation collective : Dans chaque branche, une négociation sur les salaires une fois par an et une négociation sur les classifications et grilles indiciaires tous les 5 ans. Dans toutes les entreprises dotées d'une section syndicale, une négociation sur les salaires et les conditions du travail une fois par an.

3.2.1 L'introduction de l'obligation de négociier de bonne foi

L'accès aux informations est une condition fondamentale de négociation de bonne foi.

La loi instituant le CNDS et la loi relative à la mise en place de l'IDDDGF disposent que ces institutions ont accès à toutes les informations, les études et les documents qui concernent les questions relevant de leur compétence et qui sont élaborées par les services administratifs concernés, par les institutions et par les structures publiques compétentes, et ce, sous réserve des dérogations prévues par la législation en vigueur.

Ce problème d'accès à l'information demeure un handicap à la négociation collective à tous les niveaux dans les secteurs public et privé. Les syndicats n'ont pas toujours la possibilité d'avoir accès aux informations demandées pour mener un dialogue social ou une négociation constructive et fondée.⁴⁷

Les informations transmises par les fédérations professionnelles patronales (en cas de négociation de branche) ou par la direction de l'entreprise (négociation de convention ou accord d'entreprise) doivent, porter sur toutes les questions intéressant les travailleurs ainsi que sur le fonctionnement et les perspectives de l'entreprise. L'Etat, employeur doit être soumis à la même obligation.

S'agissant du contenu des informations, il doit porter généralement sur :

- la formation professionnelle et les perspectives d'avancement des travailleurs ;
- les conditions générales de travail ;
- les règlements de sécurité et d'hygiène du travail et les consignes pour la prévention des accidents et des maladies professionnelles ;
- le fonctionnement des services sociaux pour le bien-être du personnel (soins médicaux, hygiène, cantines, loisirs, etc.) ;
- les procédures établies pour l'examen des réclamations ainsi que les modalités de leur fonctionnement et les conditions de leur utilisation ;
- la situation générale de l'entreprise ou du secteur d'activité et les perspectives ou plans de son développement futur ;
- l'explication des décisions susceptibles d'affecter, directement ou indirectement, la situation du personnel.

⁴⁷ Voir la déclaration du secrétaire général de l'UGTT à Africain manger (journal électronique) à l'occasion des négociations de 2017-2018.

Cette condition d'accès à l'information est fondamentale pour que l'accord ou la convention conclue reflète la réalité de la situation économique et sociale sur le plan national, sectoriel ou de l'entreprise selon le niveau de négociation.

Par contre, l'impossibilité d'accès à ces informations risque soit d'aboutir à la conclusion des accords ou des conventions collectives ne reflétant pas ou reflétant peu la réalité soit au blocage des négociations.

Les partenaires sociaux qui ont au point de départ pour fondement de négociation des informations différentes, voire contradictoires, ont des chances minimales d'aboutir à la conclusion d'accords ou de conventions.

L'accès aux informations fiables est un indice essentiel de la sincérité et de la transparence des partenaires sociaux en général.

La Sincérité et la transparence sont également un des indices essentiels de négociation de bonne foi.

La condition fondamentale de négocier de bonne foi est donc la volonté sincère des partenaires sociaux d'arriver à un consensus.

De même, la transparence dans le dialogue crée un climat de confiance mutuelle stimulant la conclusion d'accords.

Les indicateurs de sincérité et de transparence sont multiples. Toutes les conditions de négociation sont des indicateurs du degré de cette sincérité et de cette transparence qui sont testés par les mécanismes et l'organisation du dialogue.

La négociation volontaire des conventions et des accords collectifs est un aspect fondamental de la liberté syndicale de négocier de bonne foi pour le maintien d'un développement harmonieux des relations professionnelles.

Les employeurs et les syndicats doivent négocier de bonne foi et s'employer à parvenir à un accord ; des négociations loyales et constructives sont un élément nécessaire pour établir et maintenir une relation de confiance entre les parties.

La négociation collective doit être ainsi menée de manière volontaire, libre et en toute bonne foi. Les autorités publiques ne doivent pas intervenir dans leur décision.

Le principe de bonne foi suppose ainsi que les parties s'emploient à parvenir à un accord, à conduire des négociations loyales et constructives, à éviter tout retard injustifié dans les négociations, à respecter les accords conclus, les appliquer en toute bonne foi et à s'accorder suffisamment de temps pour discuter des conflits collectifs et les régler.

Dans le cas des entreprises multinationales, celles-ci ne doivent pas menacer de transférer l'ensemble ou une partie d'une unité d'exploitation implantée dans le pays concerné afin d'influencer à tort les négociations.

Selon le BIT, le principe de la bonne foi dans la négociation collective implique les points suivants :

- Reconnaître les organisations représentatives ;
- Faire des efforts pour parvenir à un accord ;
- Procéder à des négociations véritables et constructives ;
- Eviter des retards injustifiés dans la négociation ;
- Respecter réciproquement les engagements pris et les résultats obtenus grâce à des négociations de bonne foi.

A l'occasion de l'élaboration de la convention internationale no 154, il a été relevé que la négociation collective ne pouvait fonctionner efficacement que si elle était conduite en toute bonne foi par les deux parties ; toutefois, comme la bonne foi ne pouvait être imposée par la loi, « elle pouvait résulter d'efforts volontaires et continus des deux parties ». ⁴⁸

Le Comité de la liberté syndicale a non seulement insisté sur l'importance qu'il attache à l'obligation de négocier de bonne foi, mais il a également indiqué clairement que le principe de bonne foi implique que l'on déploie des efforts pour aboutir à un accord, que l'on conduise des négociations véritables et constructives, que l'on évite tout retard injustifié, que les accords conclus soient respectés et appliqués de bonne foi. A cela on peut ajouter la reconnaissance des organisations syndicales représentatives. ⁴⁹

Le principe du respect mutuel des engagements pris dans les conventions collectives est expressément reconnu par la recommandation n° 91 de l'OIT dans laquelle il est relevé que « toute convention collective devrait lier ses signataires ainsi que les personnes au nom desquelles la convention est conclue ». ⁵⁰

Pour sa part, la commission d'experts a observé que plusieurs législations prévoient à cet égard que l'employeur est passible de sanctions s'il refuse de reconnaître le syndicat représentatif, attitude parfois considérée comme une pratique déloyale de travail. La commission rappelle à ce propos l'importance

48 BIT, 1981, p. 22/11.

49 BIT, 1996 a, paragraph. 814- 818, et BIT, 1997c, cas no 1919 (Espagne), paragr. 325).

50 BIT, 1985, paragr. 3, p. 252).

qu'elle attache au principe selon lequel employeurs et syndicats doivent négocier de bonne foi en s'efforçant d'arriver à un accord, a fortiori dans le secteur public ou les services essentiels lorsqu'il n'est pas permis aux syndicats de recourir à la grève.⁵¹

Quant au secteur privé, il ne faut pas que les autorités publiques mettent des obstacles à la négociation collective à tous les niveaux ni qu'elles l'entravent par des procédures rigides.

Toutefois, sans la liberté syndicale et la protection des délégués syndicaux, le dialogue social au sens de la négociation collective ne peut être que faussé.

Un responsable syndical ne peut négocier librement que lorsqu'il bénéficie d'une protection contre les éventuelles représailles de certains employeurs. La protection actuelle garantie par le code du travail est ineffective, elle est purement procédurale, d'où la nécessité de la réviser afin qu'elle soit effective.

3.2.2 La substitution d'une protection effective de fond des négociateurs à la protection ineffective de forme

3.2.2.1 La protection actuelle de forme

– Limitation à quelques procédures

Il est évident que les délégués syndicaux qui négocient sous la pression du pouvoir politique ou patronal ne peuvent pas conclure des accords et des conventions garantissant une paix sociale solide et durable.

La Tunisie a ratifié la convention de l'OIT n°135 concernant la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder. Elle demande aux pays membres qui l'ont ratifiée de fournir aux représentants des travailleurs dans l'entreprise une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale, ou leur participation à des activités syndicales, bien qu'ils agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur.

Avant la ratification de cette convention, seuls les représentants du personnel ont bénéficié de la protection. C'est seulement après cette ratification que le code du travail a été révisé en 2007 pour élargir les dispositions de protection

51 BIT, 1994a, paragr. 243.

aux délégués syndicaux.⁵²

Selon l'article 166 du code du travail, tout licenciement d'un membre titulaire ou suppléant représentant le personnel au sein de la commission consultative d'entreprise envisagé par l'employeur, doit être soumis par celui-ci à la commission consultative d'entreprise pour requérir son avis à cet effet.

L'employeur doit ensuite soumettre la décision de licenciement au directeur général de l'inspection du travail et de la conciliation qui émet un avis motivé dans un délai n'excédant pas dix jours à compter de la date de sa saisine.

Il est à préciser que sont considérés abusifs, les licenciements intervenus sans respect des procédures prévues par le présent article. Sont également considérés abusifs, lorsqu'ils interviennent contrairement à l'avis du directeur général de l'inspection du travail et de la conciliation, sauf s'il est établi, auprès des tribunaux compétents, l'existence d'une cause réelle et sérieuse les justifiant.⁵³

En cas de faute grave commise par un membre représentant, le personnel au sein de la commission consultative d'entreprise (CCE) ou par un délégué du personnel, le chef d'entreprise a la faculté de suspendre immédiatement l'intéressé avec privation partielle ou totale de son salaire. L'intéressé doit en être informé dans un délai indiquant la date et les raisons de la suspension. La décision définitive doit être prise dans un délai ne dépassant pas un mois à compter de la date de sa suspension du travail.

Lorsque la décision définitive ne comporte pas de sanction de licenciement ou de privation de salaire, le travailleur sera rétabli dans tous ses droits, et si cette décision comporte une privation de salaire pour une période inférieure à celle de la suspension, il aura le droit de percevoir le salaire correspondant à la durée de suspension dépassant celle de la sanction.

52 L'article L 2411-1 du code du travail français donne une liste précise et presque complète des salariés protégés. Encore faut-il préciser : qui est salarié protégé et quelle est la durée de protection ?

Le salarié protégé est une personne qui exerce un mandat électif ou nominatif de représentant syndical ou de représentant du personnel, à l'intérieur mais aussi à l'extérieur des entreprises (conseiller prud'hommes, administrateur salarié d'une caisse de sécurité sociale, par exemple).

Sont également salariés protégés, les candidats aux élections professionnelles, les anciens élus et candidats pendant une certaine durée et pendant quelque temps les salariés qui ont présenté une demande de mise en place d'élections professionnelles. Le médecin du travail bénéficie aussi d'une protection.

53 En droit français, les salariés bénéficient d'une protection spéciale, exorbitante du droit commun, c'est à dire beaucoup plus importante que pour les autres salariés, contre le licenciement, mais aussi par rapport à la modification de leur contrat de travail, ou même de leurs conditions de travail, ou du renouvellement de leur CDD. En pratique, seul un licenciement pour faute grave ou pour faute lourde, ou pour raisons économiques ou d'inaptitude, véritablement sans possibilité de reclassement, sera possible. Dans tous ces cas, même si le salarié est en abandon de poste, une autorisation de l'Inspecteur du travail est requise et il faut suivre une procédure spécifique, s'ajoutant à la procédure de licenciement de droit commun et prévoyant notamment pour certains salariés protégés une consultation du comité d'entreprise. Des recours sont ensuite possibles.

Rappelons que les procédures sus-indiqués s'appliquent aux délégués syndicaux sans distinction aucune quant à leur effectivité, bien que les représentants syndicaux soient les plus exposés aux abus de certains employeurs du fait de la nature souvent revendicative de leurs attributions.

Il est clair d'après l'article 166 sus-indiqué du code de travail que la protection des représentants du personnel et des délégués syndicaux est purement procédurale, en conséquence, elle ne les encourage pas à négocier librement par crainte d'éventuelles représailles de quelques employeurs.

L'article 166 du code du travail susmentionné a donc prévu deux procédures assez simples et faciles à respecter par l'employeur pour licencier un salarié « protégé » il s'agit de :

- La soumission de projet de licenciement à la commission consultative d'entreprise pour requérir son avis à cet effet.
- La soumission de projet de licenciement au directeur général de l'inspection du travail et de la conciliation qui émet un avis motivé.

Il suffit de respecter ces deux procédures pour que le licenciement ne soit pas abusif pour vice de forme. Quant au fond, le directeur général est saisi pour un simple avis, en conséquence, si le salarié concerné a fait recours en justice pour licenciement abusif, mais l'employeur arrive à établir auprès des tribunaux compétents l'existence d'une cause réelle et sérieuse justifiant le licenciement, ce dernier serait qualifié de régulier dans le fond malgré l'avis contraire du directeur général de l'inspection du travail.

Outre qu'elle soit de forme, cette protection est, selon les termes de l'article 166 sus-indiqués du code du travail, limitée au licenciement ; pour sa part le droit conventionnel n'a pas encore réussi à l'élargir aux autres actes qui portent préjudice aux représentants syndicaux et à ceux élus.

– Limitation au licenciement

La protection dont bénéficient les représentants du personnel et les délégués syndicaux ne s'applique donc qu'à la rupture du contrat de travail initiée par l'employeur, bien que tout au long de la relation de travail, certaines décisions discriminatoires nécessitent une protection.

Rappelons que la convention n°135 de l'OIT ne s'est pas limitée à la protection contre le licenciement, mais elle l'a élargie à toutes les mesures qui pourraient porter préjudice aux membres des représentations du personnel, et celles des syndicats.

Le vide juridique dans le code du travail, au sujet de la protection complémentaire contre le licenciement est comblé par le droit conventionnel qui prévoit que la protection mentionnée par l'article 166 susmentionné du code s'étend aux

représentants des travailleurs au sens large pour une période de 6 mois, à compter de la date d'expiration de leurs mandats, ainsi que pour les candidats pendant la période allant de l'affichage des candidatures jusqu'à l'annonce des résultats des élections.⁵⁴

La protection s'applique également au non-respect de la priorité au maintien en emploi qui est accordée aux représentants du personnel, qu'ils soient membres de la commission consultative d'entreprise, délégués du personnel ou représentants syndicaux, à l'occasion du licenciement pour raisons économiques ou techniques.

En conséquence, si un ou des salariés ayant un mandat électif ou syndical sont compris dans un projet de licenciement économique, l'employeur doit appliquer la procédure « classique » de licenciement économique outre la procédure protectrice des salariés protégés.

Le droit conventionnel a également mentionné que les travailleurs sont libres d'adhérer à une organisation syndicale légalement constituée et que pour arrêter une décision quelle qu'elle soit à l'égard de tout travailleur, y compris le licenciement ou la mutation, l'employeur ne peut prendre en considération le fait de son appartenance ou de sa responsabilité syndicale ou l'exercice de ses droits syndicaux légaux, conformément aux lois et règlements en vigueur, avec le respect de la dignité de l'entreprise.

De même, l'exercice du droit syndical ne doit, en aucun cas, avoir, pour conséquence des actes ou des agissements de la part de l'une des deux parties dans l'entreprise qui soient contraires aux lois.

Néanmoins, ce qui est mentionné par le droit conventionnel au sujet des actes discriminatoires demeure de simples dispositions de principe et de bonne intention tant qu'elles ne sont pas sanctionnées.

En effet, bien que le droit conventionnel soit toujours au secours du code du travail afin de combler ses lacunes, il a des limites juridiques. C'est ainsi qu'il ne prévoit pas de sanctions à l'encontre des employeurs qui ne respectent pas les principes sus-indiqués.

Par contre, il aurait pu élargir cette protection en se référant au code du travail, pour que du moins les représentants du personnel et les délégués syndicaux, puissent bénéficier de la protection procédurale contre ces agissements discriminatoires, dans la mesure où le code du travail l'a limitée au licenciement.

⁵⁴ Dans d'autres pays, la proclamation des résultats des élections professionnelles est le point de départ du mandat représentatif du personnel et du statut protecteur qui y est attaché.

3.2.2.2 Pour une protection de fond

– Par un élargissement du champ d'application de la protection

L'article 166 sus-indiqué du code du travail est conçu pour les salariés permanents dans la mesure où cet article, comme nous l'avons indiqué, a été formulé pour s'appliquer uniquement aux représentants du personnel et comme nous l'avons indiqué, ce n'est qu'en 2007 que son champ d'application a été élargi aux délégués syndicaux.

En conséquence, il n'est applicable qu'aux salariés permanents, car les non permanents (CDD), ne sont pas éligibles aux représentations du personnel en application de l'article 157 du même code.

En outre, les conventions collectives sont applicables en principe aux travailleurs permanents, l'article 2 de la convention collective cadre n'a élargi le champ d'application de ces conventions aux CDD qu'à quelques droits et avantages.

Afin d'éliminer cette discrimination, nous proposons l'élargissement des dispositions du code du travail relatives à la protection aux candidats aux élections ainsi qu'aux membres dont le mandat a expiré, de l'adapter aux salariés titulaires des contrats à durée déterminée.

Le problème de protection complémentaire des délégués syndicaux non permanents, bien qu'ils soient rares, demeure posé quant au non-renouvellement du CDD à l'échéance de son terme.

Il est à préciser que la protection ne devrait pas être limitée au licenciement disciplinaire, elle s'applique quel que soit le motif du licenciement invoqué (faute, inaptitude physique, insuffisance professionnelle, etc.), l'employeur doit respecter la procédure protectrice. Ainsi, par exemple, l'employeur, qui en vertu de son pouvoir de direction, peut imposer une modification des conditions de travail à un salarié non mandaté, il ne peut pas le faire pour un salarié protégé sans obtenir au préalable son accord, sinon il doit renoncer à la modification si elle n'est pas fondée sur la nécessité de service.

Les salariés titulaires d'un mandat syndical ou électif à la CCE ou encore comme délégué du personnel, ne doivent donc pas subir de discriminations du fait de leur mandat. Néanmoins, cette protection nécessite plus d'effectivité.

– Par une effectivité de la protection

La protection durant une période de 6 mois après l'expiration du mandat, telle que prévue par le droit conventionnel, est trop courte pour apaiser une éventuelle tension entre l'employeur et le représentant du personnel ou le

délégué syndical. Son application pendant 12 mois, à compter de l'expiration du mandat, serait plus adaptée aux relations professionnelles, notamment dans les petites et moyennes entreprises.

De même, pour le candidat à une fonction de représentant du personnel ou de délégué syndical, nous pensons que le point de départ de la protection qui correspond le mieux à la culture des travailleurs et des employeurs dans les entreprises en Tunisie est la connaissance par l'employeur de la décision de présentation de candidature, jusqu' à l'élection, et jusqu'à 6 mois après l'élection s'il n'a pas été élu. Le droit conventionnel qui a fixé l'affichage des candidatures comme point de départ de la protection est trop restrictif et inadapté à la culture de prédominance de la circulation des informations anticipée et non écrite.

Faut-il réfléchir sur la possibilité de transformation de l'avis du directeur de l'inspection du travail en une autorisation de ce dernier avant de procéder au licenciement, et ce, après vérification que le motif du licenciement soit sans lien avec l'exercice de l'activité syndicale.

Si le directeur de l'inspection du travail refuse de donner son autorisation au licenciement, l'employeur doit renoncer à sa décision, sous peine de paiement des amendes assez importantes, outre les indemnités, dans le cas où le caractère abusif du licenciement est confirmé par le juge, en cas de recours judiciaire par l'employeur ou le salarié.

Quant aux agissements discriminatoires de la part de l'employeur, non seulement le salarié discriminé pourra obtenir l'annulation d'une mesure défavorable, mais de plus, l'employeur risque de lourdes amendes.

La direction de l'inspection de travail doit être également saisie de toute demande d'autorisation de rupture de contrat de travail ou de mutation d'un salarié protégé, afin qu'elle procède à une enquête contradictoire.

Il incombe à l'employeur et au salarié de faire valoir leurs arguments au regard desquels l'inspecteur du travail rendra sa décision d'autorisation ou de refus.

L'employeur, le salarié protégé ou le syndicat « habilité » devraient pouvoir contester la décision rendue par la direction de l'inspection du travail auprès du ministère des affaires sociales ou saisir le tribunal administratif, car il ne s'agit plus d'un avis, mais d'une décision administrative.

Toutefois, il ne faut pas que la recherche de plus d'effectivité de la protection des représentants du personnel et des délégués syndicaux nous pousse à proposer l'annulation administrative (inspection de travail) ou judiciaire du licenciement, car une telle annulation n'est adaptée ni à la culture ni à la

psychosociologie du travail, dans le tissu économique Tunisien du secteur privé, où certains employeurs considèrent encore l'entreprise comme sa propriété privée et non une unité économique et sociale.

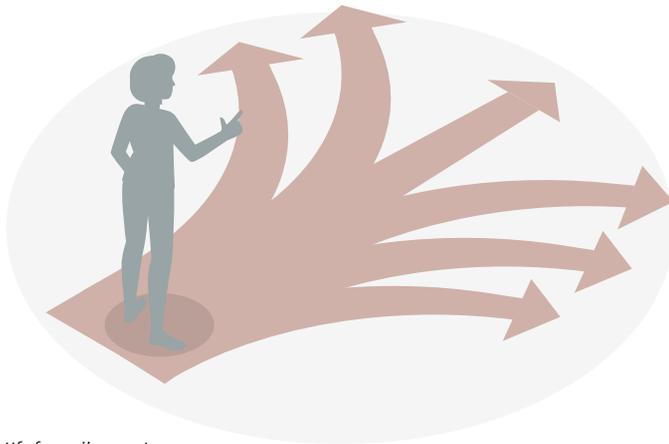
Les perspectives susmentionnées risquent de demeurer lettres mortes si elles ne sont pas accompagnées et appuyées par des recommandations précises à débattre par les partenaires au dialogue à propos des principaux sujets, dont certains, objets de positions opposées, voire de conflits latents, en raison notamment de la conjoncture économique et sociale post 2011 qui ne cesse de se dégrader.

Partie III. Les principales recommandations

Rappelons que les syndicats ne cessent de répéter que le dialogue social rencontre des obstacles de différentes natures, notamment après 2011, c'est ainsi que nous essayons de présenter quelques recommandations pour un éventuel débat entre les partenaires au dialogue afin d'atténuer les défaillances juridiques et pratiques du système tunisien de dialogue en général et de négociation en particulier.

Dans l'objectif d'enrichir nos recommandations, nous exposons quelques expériences internationales réussies et mettons l'accent sur les aspects comparables au système tunisien de dialogue social qui pourraient peut-être influencer le législateur et les partenaires sociaux tunisiens sans forcément les acculturer en Tunisie.

Les six recommandations



Source: <https://fr.freepik.com/>

Commentaires

- Six principales recommandations qui pourraient promouvoir le dialogue social.
- Ces recommandations sont générales, elles concernent aussi bien les institutions que la restructuration du dialogue.

Recommandation 1 : Valoriser le rôle de l'IDDDGF dans le dialogue

L'ineffectivité du rôle de nombreuses institutions consultatives créées après 2011 menace également l'IDDDGF. Ce phénomène n'est pas une spécificité des pays en voie de développement comme le cas de la Tunisie⁵⁵.

Nous pensons que l'IDDDGF doit se distinguer des autres institutions consultatives, y compris le CNDS, essentiellement par sa consultation obligatoire par le gouvernement et l'ARP au sujet de l'environnement qui est d'actualité, digne de l'intérêt d'une grande partie de la société tunisienne, au carrefour de l'économique et du social. En valorisant son rôle par toute la société civile, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics et politiques, l'IDDDGF peut être une force de proposition, non seulement au sujet des problématiques environnementales, ignorées dans le passé, mais également, des grands thèmes de société. Elle pourrait ainsi, anticiper d'éventuelles difficultés ou blocages de dialogue et de proposer des solutions.⁵⁶

Bien que la loi du 9 juillet 2019 relative à la mise en place de l'IDDDGF ne lui attribue pas explicitement la mission de contribution à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental, l'IDDDGF pourrait le faire à travers son rôle de contrôle de l'exécution des politiques, publiques, en se basant sur une interprétation large de l'article 6 qui oblige le gouvernement à consulter l'IDDDGF au sujet du suivi de l'exécution des plans de développement.

En se basant toujours sur une interprétation large des dispositions de la loi susmentionnée, qui attribue à l'IDDDGF la possibilité de recevoir des pétitions et sur une vision de valoriser d'avantage son rôle, nous pensons que rien n'empêche cette institution d'organiser des consultations publiques susceptibles de compléter et d'éclairer les pétitions.⁵⁷

Malheureusement, la loi sus-indiquée n'a pas prévu la création de « sous IDDDGF régionales » qui auraient pu donner plus d'efficacité au rôle de

55 On peut citer en France, notamment, le rapport du conseil économique, social et environnemental (CESE), du mois de septembre 2016 sur la justice climatique qui recommandait des politiques assurantielles et une éducation à l'environnement, insistant sur les risques d'aggravation de la fracture territoriale que ferait courir une politique environnementale essentiellement fondée sur la fiscalité (le prix des carburants, la taxe carbone, etc.) Ce même rapport n'a jamais été pris en compte. Source : CEES, n°2, février 2019.

56 En France le conseil économique, social et environnemental (CESE), était en mesure d'anticiper le mouvement des « gilets jaunes », sans forcément avoir été écouté. Source : CEES, n°2, février 2019. Op.cit.

57 Nombre de revendications émises par les « gilets jaunes » en France, qui ont donné lieu au grand débat national, ont déjà trouvé une réponse dans le conseil économique, social et environnemental, notamment les pétitions citoyennes, comme préalable à la décision publique ou l'antichambre du référendum d'initiative citoyenne.

l'IDDDGF comme c'est le cas dans d'autres pays ayant des institutions comparables⁵⁸.

Afin de réussir cette nouvelle et récente expérience de dialogue social, économique, environnemental et sociétal menée principalement par l'IDDDGF, il est recommandé de s'inspirer des pratiques des institutions comparables dans d'autres pays tels que le Maroc et la France.⁵⁹

En effet, l'IDDDGF est comparable, dans la structure de sa composition et dans une grande partie de ses attributions, au conseil économique, social et environnemental au Maroc (CESE), qui est à son tour largement inspiré du CESE français⁶⁰.

Bien que Les syndicats marocains aient longtemps critiqué la qualité du dialogue social, le CESE au Maroc⁶¹ a déjà accompli un grand travail, dont un rapport intitulé « Protection sociale : revue, bilan et renforcement des systèmes de sécurité et d'assistance sociales au Maroc » adopté à l'unanimité par l'assemblée générale du conseil ordinaire tenue le 26 avril 2018. Il a dressé toute une série de recommandations visant, entre autres, l'amélioration de l'étendue de la protection sociale en termes de nombre de personnes et de risques sociaux couverts. Le gouvernement s'est basé en grande partie sur ce rapport dans sa réforme du système de protection sociale.

Malgré les défaillances juridiques de la loi relative à sa création, l'IDDDGF (si elle joue pleinement son rôle) serait un baromètre intéressant de la société civile. Elle est capable d'assurer effectivement son rôle d'anticiper les grands mouvements sociaux, d'apprécier les évolutions de la société et de s'en faire le porte-voix.

58 Le CESE en France peut compter à son actif pour le bon accomplissement de son rôle sur les treize Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux qui maillent le territoire.

59 Comme c'est le cas du Maroc, le projet de loi relative à la création de l'IDDDGF en Tunisie a été élaboré depuis 2011, mais, contrairement au Maroc, qui l'a voté la même année ; en Tunisie, il n'est voté qu'en juillet 2019 en raison notamment de l'instabilité politique.

60 La composition du CESE marocain est beaucoup plus restreinte que celle de l'instance tunisienne : Outre le Président, le CESE est composé de 105 membres dont le mandat est de 5 ans renouvelable une seule fois à l'exception de ceux faisant partie de la catégorie des personnalités représentant les institutions et les organismes désignés. Les membres du CESE sont répartis en 5 catégories :

- Catégorie des experts : 24 membres
- Catégorie des représentants des syndicats : 24 membres
- Catégorie des organisations et associations professionnelles : 24 membres
- Catégorie de la société civile : 16 membres
- Catégorie des personnalités représentant les institutions et organismes désignés : 17 membres.

61 Afin d'encourager la communication entre les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, un projet pilote baptisé Solide (South Med Social Dialogue) a été mis en place pour le sud de la méditerranée. Il englobe à la fois le Maroc, la Tunisie et la Jordanie. S'étalant sur 3 ans (2016-2019), il sera par la suite élargi à d'autres pays de la région.

Ainsi les gouvernements successifs et l'ARP ont tout intérêt à valoriser ce baromètre afin de l'utiliser pour prendre des décisions bien étudiées.

Le même risque de marginalisation menace le CNDS, bien qu'il soit appuyé par les organisations professionnelles les plus représentatives, d'où la nécessité d'émettre des recommandations qui pourraient contribuer à aider cette institution à bien remplir le rôle qui lui a assigné la loi.

Recommandation 2 :

Assurer le rôle effectif du CNDS, moteur du dialogue social tripartite

Contrairement à l'IDDDGF qui se distingue par son rôle « d'institution de démocratie horizontale large » et d'assemblée de la société civile représentant les principales activités du pays dans sa diversité, et de s'en faire le porte-voix, auprès tant de l'exécutif que du législateur ; le CNDS ne représente que les trois partenaires sociaux, bien que ses attributions soient aussi larges que celles de l'IDDDGF, exception faite de l'attribution environnementale propre à cette institution.

Il est fort probable que le législateur en déterminant les attributions du CNDS, se soit inspiré de plusieurs institutions en droit comparé, telle que la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) en France, qui exerce un rôle consultatif dans le champ des relations professionnelles, de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles.

Il a repris presque la même composition de cette commission (exception faite des représentants du conseil d'Etat) et globalement les mêmes attributions : à savoir, l'émission des avis sur les projets et les décrets relatifs aux relations du travail, la négociation collective, la fixation du salaire minimum et le suivi de l'évolution des salaires effectifs et des rémunérations minimales...

Cependant, le législateur tunisien ne s'est pas contenté d'acculturer la grande partie des attributions de la CNNC, mais il a également confié au CNDS des attributions tellement larges qu'il se trouve au carrefour de l'IDDDGF, de l'ex- conseil économique et social tunisien (CES) et de la CNNC française.

Afin que les attributions du CNDS ne soient pas noyées dans le laxisme, à cause de leur généralité, nous recommandons la promulgation d'un texte réglementaire ou conventionnel clarifiant d'avantage les procédures de dialogue entre cette institution et le gouvernement.

Il est de l'intérêt du gouvernement et des partenaires sociaux de mettre en place une procédure formelle, selon laquelle, tout projet de réforme envisagé

par le gouvernement en relation avec le monde du travail en général devrait faire l'objet d'une concertation, voire d'un dialogue préalable dans le cadre du CNDS, auquel sont invitées les parties qui ont présenté la réforme et non d'une simple formalité de consultation comme stipulée par la loi.

À cet effet, le gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager un dialogue, les organisations d'employeurs et de travailleurs en informent le gouvernement.

Le gouvernement soumet à l'ARP les projets de textes législatifs et réglementaires au vu des résultats de la procédure de concertation et du dialogue.

Chaque année, les orientations politiques du gouvernement dans les domaines des relations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que le calendrier envisagé pour leur mise en œuvre, devraient être présentés pour l'année à venir devant le CNDS.

Le gouvernement remet chaque année à l'ARP un rapport faisant état de toutes les procédures de concertation et de consultation mises en œuvre pendant l'année écoulée dans les différents domaines, dans lesquels ces procédures sont intervenues et les différentes phases de ces procédures dans sa relation avec le CNDS.⁶²

Ces procédures pourraient également être appliquées à la relation entre le gouvernement et l'IDDDGF en prenant en considération les spécificités de celle-ci, quant à sa composition et à ses attributions dans la mesure où, du moins sur le plan juridique, le CNDS et l'IDDDGF sont considérés comme deux chambres consultatives du gouvernement et de l'ARP.⁶³

Il fallait attendre plus de temps pour évaluer la pratique et surtout l'application effectives des textes relatifs au CNDS et à l'IDDDGF afin de pouvoir revoir et évaluer ces recommandations préliminaires pour un dialogue social plus efficace dans le cadre de ces deux jeunes institutions, contrairement aux

62 Le gouvernement et les partenaires sociaux peuvent s'inspirer de la loi française n°2007-130 du 31 janvier 2007 relative à la modernisation du dialogue social est parue au Journal officiel du 1er février 2007.

63 En France, seul le CESE peut selon l'article 69 de la constitution agir en conseiller du gouvernement et des deux chambres du parlement sur des projets ou propositions de loi qui lui seraient soumis. À ce titre, il émet un avis motivé que le législateur ou l'exécutif n'est pas tenu de suivre. Outre ce rôle strictement consultatif dans le processus législatif, il a deux autres prérogatives dignes d'intérêt. Voir également, la Loi organique du 28 juin 2010 relative à l'organisation de ce conseil.

recommandations relatives à la promotion de la négociation collective qui étaient fondées sur une longue expérience de textes législatifs et une inflation de conventions et d'accords collectifs.

Recommandation 3 : Restructurer les négociations collectives sectorielles

A notre avis, il est temps d'opter pour une nouvelle conception et une nouvelle restructuration des négociations et des collectives sectorielles afin de les adapter au développement économique, technologique et à l'éclatement des métiers.

Depuis 1973, la négociation collective dans le secteur privé n'a pas évolué dans sa conception structurelle basée sur une convention collective cadre et des conventions sectorielles. Quant au secteur public, le besoin de rénovation n'est pas d'actualité vu la lenteur de l'évolution des relations professionnelles dans la fonction publique et les entreprises publiques fondées sur un statut général et des statuts particuliers des personnels. Le problème ne se pose pas pour ce secteur en raison de son développement assez lent, voire sa stagnation.

Il n'existe pas de définition juridique du secteur professionnel. Du point de vue du droit du travail, les secteurs professionnels (branches) sont des constructions de la négociation collective. Les partenaires sociaux déterminent eux-mêmes les contours de chaque secteur, en définissant le champ d'application professionnel concerné. Ce champ constitue un niveau de négociation ; il couvre un ou plusieurs sous-secteurs d'activités professionnelles.

Les organisations syndicales et patronales définissent donc les contours du secteur, en précisant le périmètre de validité de la convention collective sectorielle lors de sa conclusion initiale.⁶⁴

Néanmoins, nous constatons que nombreuses conventions sectorielles ne répondent plus au développement économique et technologique caractérisé essentiellement par la diversification des métiers dans le même secteur.

L'exemple type est la convention sectorielle de l'électricité et de l'électronique qui est conçue initialement pour régir les relations professionnelles, principalement dans les industries de fabrications des pièces électriques et électroniques, de fils et câbles isolés, de matériels électriques pour essentiellement moteurs et véhicules et de composants électroniques.

⁶⁴ En France par exemple une branche professionnelle regroupe les entreprises d'un ou plusieurs secteurs d'activité et relevant d'une ou de plusieurs conventions collectives de branche. Source : La documentation de l'IRES, 2018.

Or, nous constatons que son champ d'application s'élargit, sans cesse, pour englober des secteurs dont les spécificités, les classements professionnels et les besoins des employeurs et des salariés, sont totalement différents, tels que le commerce de machines de bureau et de matériel informatique et accessoires, le service de génie civil, la réalisation de logiciels, traitement de données, activités de banques de données, autres activités rattachées à l'informatique.

Aussi, faut-il remarquer que les centres d'appel en Tunisie ont connu une expansion accélérée, ils emploient des dizaines de milliers de salariés, mais ils demeurent également régis par cette convention inadaptée à leurs besoins et à leurs spécificités professionnelles...

La recommandation est de négocier, comme c'est le cas dans d'autres pays tel que la France, une convention nationale pour chaque secteur composé des métiers différents et des conventions de sous-secteurs ou de métiers, outre la possibilité de négocier des conventions d'entreprise. C'est ainsi qu'on pourrait avoir pour l'exemple susmentionné une convention nationale pour le secteur de l'électricité et de l'électronique et des conventions des métiers tels que le commerce de machines de bureau et de matériel informatique et accessoires, de la réalisation de logiciels, des centres d'appel qui prennent en considération les spécificités de ces métiers, notamment le classement professionnel.

Cependant, faut-il au préalable résoudre la problématique de la représentativité syndicale et convaincre les partenaires sociaux, notamment, le patronat de l'intérêt de promouvoir la négociation d'entreprise, mission quasi impossible dans la conjoncture économique et sociale actuelle ?

Recommandation 4 :

Mettre en place des critères de représentativité : condition nécessaire au dialogue social et à la promotion de la négociation collective

Rappelons que l'arrêté du ministre des affaires sociales du 26 septembre 2018, portant fixation des critères de détermination, les organisations de travailleurs et d'employeurs les plus représentatives à l'échelle nationale pour la composition du CNDS, a fixé pour la première fois, les critères de représentativité sur le plan national à savoir :

- Le nombre d'adhérents au sein de l'organisation jusqu'au 31 décembre 2017.
- La tenue du congrès électoral de l'organisation.

- Le nombre des structures sectorielles de l'organisation et la nature de son activité.
- Le nombre des structures régionales et locales de l'organisation.

Si on applique ces textes par analogie aux différents niveaux des négociations collectives, il faut se limiter à l'organisation la plus représentative de travailleurs et à celle d'employeurs et non aux organisations les plus représentatives.

Leur application est peut-être acceptable au niveau interprofessionnel dans la mesure où on raisonne dans une logique de représentativité à l'échelle nationale, par contre lorsqu'on raisonne en termes de représentativité au niveau sectoriel ou de l'entreprise, cette application se heurterait à de nombreuses difficultés juridiques et pratiques.

Nombreuses interrogations se poseront à la détermination de la représentativité au niveau sectoriel, ainsi, faut-il que le syndicat sectoriel le plus représentatif à ce niveau soit affiliés à l'organisation la plus représentative au plan national, ou bien, suffit-il qu'il soit le plus représentatif sur le plan sectoriel sans avoir besoin qu'il soit le plus représentatif au niveau national ou faisant partie de l'organisation la plus représentative à ce niveau ?

Rappelons que l'article 38 du code du travail stipule : « La convention collective, définie à l'article précédent, doit être conclue entre les organisations syndicales, patronales et ouvrières, les plus représentatives de la branche d'activité intéressée, dans le territoire où elle doit s'appliquer ».

Une seule expérience du pluralisme syndical en Tunisie, qui n'a pas résisté longtemps, a permis à une nouvelle centrale syndicale « l'union nationale des travailleurs tunisiens (UNTT) » de négocier et de conclure en 1985 une convention sectorielle, (convention de transformation du verre et miroiterie) en se basant le nombre d'adhérents sur le plan sectoriel, qui lui a donné le qualificatif de l'organisation la plus représentative sans qu'elle le soit sur le plan national.

Pour les organisations patronales, nous pensons que le nombre d'entreprises adhérentes à l'organisation professionnelle doit être exigé comme critère principal de représentativité du secteur d'activité.⁶⁵

La même problématique se posera, de façon plus complexe, au niveau de l'entreprise : faut-il que le syndicat d'entreprise soit une section de l'organisation syndicale la plus représentative sur le plan national ou la plus représentative

⁶⁵ Voir la loi française du 5 mars 2014, au sujet du nombre de salariés des entreprises adhérentes révisée par la loi Travail du 8 août 2016

sur le plan du secteur d'activité auquel appartient l'entreprise, ou bien suffit-il qu'il soit le plus représentatif sur le plan de l'entreprise ?

Bien qu'elle soit récente, cette problématique devrait être résolue afin de ne pas bloquer les négociations à ce niveau qui est déjà marginalisé.

Nous recommandons que les syndicats de salariés dits « représentatifs » participent à la négociation des conventions et accords collectifs qui ne seraient signés en cas de désaccord que par celui le plus représentatif.

Le ministre des affaires sociales, dans une interview à un quotidien le 10 juillet 2019, opte pour le principe de reconnaissance mutuelle. Les organisations qui sont légitimes pour négocier sont celles qui s'accordent pour se reconnaître réciproquement la qualité d'interlocuteur. La représentativité découle alors de cette reconnaissance des partenaires sociaux entre eux.⁶⁶

La déclaration susmentionnée du ministre des affaires sociales nous amène à comprendre que la négociation des conventions collectives est réservée à l'organisation qui est dite capable de négocier, qui est par conséquent, l'organisation syndicale ou le syndicat de l'entreprise suffisamment puissant vis-à-vis de l'employeur ou des organisations patronales qui seront reconnues les plus représentatives. C'est le cas actuellement de l'UGTT qui s'impose dans les différents niveaux de négociation.

Les syndicats sont puissants parce qu'ils sont titulaires du droit de grève qui n'est pas en Tunisie un droit individuel à exercice collectif comme en France, mais un droit de titularisé syndical comme en Allemagne : seul le syndicat peut appeler à la grève.

Les salariés qui cesseraient le travail pour faire grève en Tunisie commettraient en faute grave s'il n'y a pas eu d'appel du syndicat.⁶⁷

Nous pensons que dans la conjoncture actuelle de transition des relations professionnelles du mono syndicalisme au pluri syndicalisme, la promotion

66 Dans l'attente d'un texte tunisien qui fixe les critères de représentativité syndicale, la loi française du 20 août 2008, a profondément modifié le système des relations sociales en basculant d'un système fondé sur la reconnaissance « de fait » de la représentativité vers un système fondé sur une légitimité acquise lors des élections professionnelles, en imposant aux syndicats de recueillir un minimum de voix aux élections pour être représentatifs (8 % des suffrages exprimés dans les branches). En outre, cette loi donne une possibilité nouvelle aux syndicats n'ayant pas encore fait la preuve de leur représentativité, de s'implanter dans les branches. Une telle loi est inapplicable en Tunisie en raison de l'absence du monopole syndical dans la présentation des candidats aux élections des représentants du personnel.

67 En Tunisie, comme en Allemagne un salarié non-syndiqué peut participer à une grève lancée par un syndicat mais, il ne recevra pas en Allemagne de compensation salariale (pour perte de salaires pendant la grève) financée sur la caisse de grèves du syndicat de branche, ni de protection juridique par le syndicat. Une telle caisse n'existe pas à notre connaissance dans les organisations syndicales en Tunisie en raison du manque de financement.

du dialogue social en général et de la négociation collective en particulier est tributaire, en grande partie, de l'établissement d'une règle de mesure de la représentativité, assise principalement sur les adhésions aux organisations de travailleurs et d'employeurs, quand il s'agit des négociations interprofessionnelles et aux fédérations professionnelles d'employeurs et de travailleurs pour les négociations sectorielles. Quant au niveau de l'entreprise, le critère principal est l'adhésion des salariés aux syndicats dans l'entreprise.⁶⁸

Selon le niveau de négociation, il est recommandé d'adopter comme base l'arrêté du ministre des affaires sociales relatif aux critères de représentativité des membres du CNDS tout en apportant quelques précisions et en ajoutant certains critères :

Au niveau national :

- le respect des valeurs républicaines et de la révolution de 2011 ;
- la transparence financière, attestée par le rapport annuel d'un commissaire aux comptes.

Au niveau sectoriel et de l'entreprise :

- une influence du syndicat, notamment au travers de son activité et de son expérience au niveau du secteur ou de l'entreprise ;
- une audience au niveau du secteur mesurable par le nombre de syndicats d'entreprise, et au niveau de l'entreprise par le nombre des salariés syndiqués.
- Quant aux organisations patronales, l'audience est mesurable par le nombre des entreprises du secteur d'activité affiliées à chaque organisation, ainsi que par le nombre de salariés employés par ces entreprises.

Ajoutons à ces conditions spécifiques à chaque niveau, une condition générale applicable à tous les niveaux, à savoir l'indépendance. En effet, pour que l'exercice du droit de dialogue social et de négociation collective soit effectif et qu'il réalise ses objectifs, le processus de négociation collective doit se dérouler sans ingérence injustifiée des autorités publiques.

Les organisations de travailleurs doivent être indépendantes des pouvoirs publics et ne soient pas placées même indirectement sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs.

⁶⁸ Dans certains systèmes comparés, cette reconnaissance est tributaire du fait que le syndicat doit compter dans ses rangs un pourcentage minimum des travailleurs de l'entreprise. Ce critère peut être également déterminé par référendum sur le lieu de travail ou fixé par une autorité agréée extérieure, comme le ministère du Travail ou un organisme statutaire indépendant.

Il est également recommandé d'éviter la dispersion syndicale, notamment, dans les entreprises dont les effets n'ont pas été probants d'après les expériences étrangères.⁶⁹ Dans cette perspective, nous proposons d'élever les seuils de représentativité, afin de clarifier les choix syndicaux qui ont perdu en crédibilité du fait de la division entre organisations plus ou moins rivales, on opte dans ce cas pour la représentativité proportionnelle pour le dialogue et la négociation et la représentativité exclusive pour la conclusion.

Indépendamment de son niveau, le renforcement souhaité du dialogue social ne pourra être efficace que si l'on parvient à déterminer la représentativité syndicale par des critères qualitatifs et quantitatifs clairs avec des seuils assez élevés.⁷⁰

Recommandation 5 :

Amorcer dans le secteur privé un mouvement de décentralisation vers l'entreprise, tout en préservant le secteur comme pilier de la négociation collective

Malgré les multiples obstacles objectifs et subjectifs, il est recommandé aux partenaires sociaux d'amorcer un mouvement de décentralisation de la négociation vers l'entreprise, tout en gardant le secteur d'activité comme, pilier de la négociation collective.⁷¹

Le phénomène de décentralisation de la négociation collective au niveau de l'entreprise est devenu commun à plusieurs pays dont le système de dialogue social est en partie comparable à celui de la Tunisie, tels que les systèmes juridiques français et allemand, bien que ce dernier ignore le niveau interprofessionnel et ayant la particularité de la cogestion qui constitue le second pilier sur lequel repose le partenariat social⁷². Néanmoins, le grand décalage du développement du tissu économique met en échec toute acculturation, d'une expérience d'un pays développé à un pays en développement tel que la Tunisie.

A côté des deux niveaux de négociation collective (interprofessionnelle et de branche), fortement structuré, qui constitue le pilier du système tunisien de négociation collective, il incombe aux partenaires sociaux de faire valoir

69 Voir le cas de la France, Maroc...

70 En Europe, ce pluralisme se limite souvent à deux ou trois organisations. En France, sept organisations aspirent à représenter les salariés.

71 Voir supra

72 Marine CHEUVREUX et Laurence RAMBERT Dialogue social sectoriel et décentralisation des négociations: Étude comparée France/ Allemagne ; Février 2017

d'avantage leurs intérêts dans l'entreprise, par la négociation des conventions et des accords qui traitent leurs préoccupations spécifiques. Cependant, faut-il au préalable atténuer le maximum d'obstacles qui empêchaient encore cette décentralisation ?

5.1 Supprimer l'autorisation de négociation d'une convention d'entreprise

Contrairement aux syndicats dans la majorité des entreprises du secteur privé, ceux implantés dans les entreprises du secteur public ont atteint un degré de développement et de maturité assez avancé qui permet une négociation enrichissante et équilibrée.

La faiblesse des négociations dans les entreprises privées est due aux multiples facteurs sus-indiqués, y compris l'autorisation préalable par le ministère des affaires sociales pour les entreprises non couvertes par une convention de branche.

Bien que selon la direction du travail, cette autorisation soit souvent une simple formalité, certaines entreprises ayant des syndicats n'ont pas négocié de conventions d'entreprises à cause de cette même autorisation devenue un obstacle dissuasif.

Par contre, la négociation des accords d'entreprises est très fréquente, il s'agit souvent d'un mécanisme de règlement de conflits collectifs.

Cette faiblesse du tissu économique et social ainsi que du cadre juridique dans le secteur privé sont parmi les facteurs de marginalisation du niveau de négociation dans l'entreprise.⁷³ Théoriquement et historiquement, le modèle tunisien est une photocopie du modèle français, mais du fait de sa stagnation juridique et du sous-développement économique du secteur privé, il s'en éloigne, et devient de plus en plus différent.⁷⁴

Il est également difficile que la négociation au niveau de l'entreprise privée réalise une importante progression sans une forte volonté de décentralisation de la négociation collective.

Rappelons que le code du travail impose, dans son article 44, une autorisation préalable à la négociation au niveau de l'entreprise ou de l'établissement qui n'est pas couvert par une convention de branche en disposant : « Sauf dérogation prévue par arrêté du Secrétaire d'Etat à la Jeunesse, aux Sports

73 Voir supra.

74 En France, comme c'est le cas en Tunisie, la négociation collective s'effectue à trois niveaux : national interprofessionnel, ensuite, au niveau des branches professionnelles, et enfin, au niveau de l'entreprise ou même de l'établissement.

et aux Affaires Sociales, il ne peut être conclu de conventions collectives concernant un établissement ou un groupe d'établissements que lorsqu'une convention collective agréée est déjà applicable à l'établissement ou au groupe d'établissements considérés ».

Certes le code du travail a voulu par cette condition protéger les salariés des entreprises qui ne sont pas couverts par des conventions sectorielles. Celles-ci avaient une fonction de régularisation et d'harmonisation des règles concernant les conditions de travail et les garanties sociales, en s'appliquant aux salariés des secteurs concernés, dans la mesure où elles devaient être respectées par les accords et les conventions d'entreprise qui ne pouvaient proposer que des avantages et des procédures plus favorables que celles prévues par les conventions sectorielles.⁷⁵

Malgré la volonté protectrice du législateur, l'autorisation sus-indiquée représente juridiquement une ingérence dans la volonté des partenaires sociaux et une limitation de leur liberté de négociation en l'absence de fondements d'ordre public absolu.

La suppression de l'autorisation de négocier au niveau des entreprises a pour objectif d'encourager le développement du dialogue social afin de mieux répondre aux besoins et spécificités de ces entreprises.

Cette suppression ne pourrait être pleinement effective que lorsque le code du travail habilite, exceptionnellement en l'absence de syndicats, les représentations du personnel à négocier et à conclure des accords et des conventions. Néanmoins faut-il assouplir au préalable les conditions de création des représentations non syndicales.

5.2 Assouplir les conditions de création des représentations non syndicales

Le code du travail stipule dans son article 157 : « Il est institué dans chaque entreprise régie par les dispositions du présent code et employant au moins quarante travailleurs permanents ⁷⁶, une structure consultative dénommée « commission consultative d'entreprise ».

Il a également insisté sur cette condition de titularisation dans son article 163 (modifié par la loi n°94-29 du 21 février 1994) : « Il est élu un délégué titulaire du personnel et un délégué suppléant dans les entreprises employant un nombre de travailleurs permanents égal ou supérieur à vingt et inférieur à quarante ».

⁷⁵ Afin de développer la négociation dans l'entreprise, le législateur dans certains pays a permis sous certaines conditions et dans certains domaines de pouvoir signer des accords qui peuvent prévoir des règles moins favorables que celles prévues au niveau de la branche.

⁷⁶ Au sens du code de travail, un salarié permanent est un salarié recruté par un CDI.

Nous constatons une incohérence dans les dispositions du code de travail qui handicape le dialogue social dans l'entreprise, à travers les représentations non syndicales dans la mesure où :

- D'une part, il donne aux employeurs la liberté de recruter par CDD à condition que le contrat et ses renouvellements ne dépassent pas dans les emplois permanents 4 ans et sans limite pour les saisonniers ⁷⁷ outre la liberté de faire recours à la sous-traitante (forme défigurée et détournée de l'intérim dans les pays développés) ;
- D'autre part, il prive les salariés non permanents d'être comptabilisés, dans le seuil d'effectif de 40 ou de 20 salariés, pour la création d'une représentation du personnel qui les représente au dialogue social avec l'employeur, dans l'objectif d'améliorer leurs conditions de travail.

De même, d'un côté, nous remarquons que le code du travail accorde, dans ses articles 160, 161 et 161 bis (modifiés par la loi n°94-29 du 21 février 1994), aux représentations du personnel des attributions consultatives très larges dans l'intérêt de l'entreprise et de ses salariés à savoir :

- a) l'organisation du travail dans l'entreprise en vue d'améliorer la production et la productivité ;
- b) les questions se rapportant aux œuvres sociales existantes dans l'entreprise au profit des travailleurs et de leurs familles ;
- c) la promotion et le reclassement professionnel ;
- d) l'apprentissage et la formation professionnelle ;
- e) la discipline, et dans ce cas la commission s'érige en conseil de discipline et applique la procédure fixée par les textes législatifs, réglementaires ou conventionnels, régissant l'entreprise.

Outre :

- L'examen des questions relatives à la santé et à la sécurité au travail. A cet effet, il est constitué d'une sous-commission technique dénommée « comité de santé et de sécurité au travail ».
- Le droit d'être informé par la commission de la situation économique et sociale de l'entreprise et de ses programmes futurs.

D'un autre côté, il prive les salariés et les entreprises, qui ont appliqué les

⁷⁷ Dans d'autres pays comparables à la Tunisie comme le Maroc, la durée maximale du CDD dans les emplois permanents est de 2 ans.

dispositions relatives à la flexibilité de l'emploi et qui emploient des centaines de salariés, d'avoir des représentations du personnel (CCE et DP).

Cette rigidité de la condition du seuil d'effectif permanent a privé des centaines de salariés, souvent employés dans des conditions de travail précaires, d'avoir des représentations du personnel ; ceux-ci qui ont le plus besoin de ces représentations afin d'améliorer leur condition de travail.

L'exemple type est celui de nombreuses entreprises de bâtiment et de travaux publics, qui emploient des centaines, voire des milliers de salariés, dans des conditions de travail parfois loin d'être décentes, mais elles ne sont pas tenues d'avoir des représentations du personnel car elles ne remplissent pas la condition de seuil d'effectif des salariés permanents.

Cette incohérence juridique se manifeste également au niveau de l'absence des exposés de motifs de l'exigence pour le salarié d'avoir un CDI, pour être comptabilisé dans le seuil d'effectif ouvrant droit à la mise en place de l'une des deux représentations du personnel (CCE ou DP). Contrairement à la condition d'avoir un CDI pour les salariés éligibles, qui à la limite pourrait être fondée sur la volonté du législateur d'assurer la stabilité de ces représentations, cette condition ne peut en aucun cas trouver un fondement, car selon les dispositions du décret d'application du code du travail n°30 du 9 janvier 1995, la fluctuation du nombre des salariés en CDD n'a aucun effet sur la stabilité et la continuité de ces représentations.

A ces incohérences juridiques, s'ajoute l'ineffectivité du code de travail au sujet de l'application du caractère obligatoire de l'institution de ces représentations, en raison notamment des sanctions dérisoires prévues à l'encontre des employeurs défaillants.

Nous recommandons ainsi, que la révision du code de travail que nous avons proposée englobe l'intégration des salariés en CDD, dans le seuil d'effectif de création des représentations du personnel, car le dialogue social concerne essentiellement les conditions de travail ; par conséquent, il doit intéresser tous ceux qui travaillent dans l'entreprise, indépendamment de la forme et de la nature juridique des relations de travail.

Cependant, à notre sens, la raison profonde de l'absence de la concertation dans l'entreprise est le manque de développement de la culture de dialogue qui demeure quasi-limitée aux entreprises ayant une représentation syndicale, et à la seule forme de négociation des conventions et des accords collectifs entre le syndicat et l'employeur, d'où notre recommandation aux partenaires sociaux de réfléchir sur la possibilité d'habiliter les représentations du personnel à négocier et à conclure des accords et des conventions en l'absence de syndicats d'entreprises.

5.3 Habilitier les représentations du personnel à négocier et à conclure des accords et des conventions en l'absence de syndicats d'entreprises

Il est à préciser que le code du travail a écarté implicitement la négociation et la conclusion des conventions collectives d'entreprise avec les représentants non syndicaux⁷⁸ bien que l'éventualité que des représentants des travailleurs puissent négocier et conclure des conventions collectives en l'absence d'une ou de plusieurs organisations représentatives des travailleurs ait été prévue dans la recommandation de l'OIT no 91.⁷⁹

Certes, la négociation et la conclusion d'une convention ou d'un accord collectif relèvent, selon le code du travail, des attributions monopolisées des syndicats ; cependant, contrairement au secteur public, nous constatons que le taux de syndicalisme est relativement faible dans le secteur privé⁸⁰, d'où l'absence de négociation des conventions et accords collectifs dans nombreuses entreprises.

L'habilitation juridique des représentations non syndicales à négocier et à conclure les accords et les conventions pourrait contribuer à la décentralisation, ou du moins à atténuer la centralisation des négociations aux niveaux interprofessionnel et sectoriel qui marginalise l'entreprise.

Notre recommandation est limitée aux entreprises ayant des représentations non syndicales (CCE ou DP), elle consiste à réviser le code du travail afin d'élargir les simples attributions de concertation à la négociation et la conclusion des conventions et accords collectifs et d'accorder explicitement la personnalité juridique à ces représentations, sans laquelle, elles n'ont pas la capacité juridique de conclure ou de résilier des accords et des conventions.

78 Le comité de la liberté syndicale a exclu la possibilité pour un employeur de conclure des conventions collectives avec des délégués du personnel qui ne représentent que 10 pour cent des travailleurs (ibid., paragr. 788). La commission d'experts n'a pas traité ces questions dans sa dernière étude d'ensemble sur les conventions no 87 et no 98 (BIT, 1994a), mais elle l'a fait, dans ses observations, sur l'application dans certains pays des conventions sur la liberté syndicale et la négociation collective, adoptant, à l'égard des conventions collectives conclues avec des groupes de travailleurs non syndiqués, un avis semblable à celui du Comité de la liberté syndicale (voir, par exemple, les observations relatives au Costa Rica dans BIT, 1993a, p. 1998 et BIT, 1994b, p. 224).

79 Cette recommandation a précisé, pour justifier l'habilitation des délégués du personnel à négocier et à conclure des conventions collectives, qu'« en prenant en considération le cas des pays où les organisations syndicales n'ont pas encore atteint un degré de développement suffisant et afin que les principes posés par la recommandation puissent être appliqués dans ces pays » (BIT, 1951, p. 633).

80 C'est un simple constat fondé principalement sur l'attitude de nombreux employeurs envers les syndicats et le recul de la syndicalisation presque partout dans le monde. IL n'existe pas en Tunisie de statistiques en la matière.

Cette recommandation ne pourrait en aucun cas représenter un risque de contournement ou d'affaiblissement des syndicats dans l'entreprise, dans la mesure où la condition principale de l'application de cette habilitation est l'absence de syndicat d'entreprise quel que soit son degré de représentativité.

En outre, vu le risque, parfois, de dominer des négociateurs non syndicalistes ou non syndiqués, des garanties doivent entourer notre recommandation afin d'éviter la conclusion des accords et conventions défavorables aux salariés dont notamment :

- L'appartenance de l'entreprise à un secteur d'activité régi par une convention sectorielle afin de garantir que les conventions et accords conclus soient plus avantageux aux salariés ou du moins gardent les mêmes avantages.
- Aucune dérogation au principe de faveur n'est permise, même si on introduit en droit du travail tunisien la possibilité d'une telle dérogation.
- Les conventions et accords ainsi négociés et conclus ne peuvent porter que sur les mesures qui peuvent être négociées par convention ou accord d'entreprise.
- Le délégué du personnel (DP) ou la CCE doivent avoir la majorité des suffrages exprimés lors des dernières élections professionnelles pour s'assurer de la représentativité du plus grand nombre de salariés⁸¹.

Nous excluons de notre recommandation la négociation non seulement des conventions, mais également des accords collectifs dans les entreprises de moins de 20 salariés permanents, car elles n'ont pas le droit, selon le code du travail actuel d'avoir une représentation du personnel et dans toutes les entreprises qui n'ont pas une telle représentation même si leur effectif dépasse les seuils demandés. En effet, le cadre juridique et surtout la culture économique et psychosociologique des partenaires sociaux, ainsi que le paternalisme encore présent dans les petites entreprises, ne permettent pas encore de passer à ce stade avancé de promotion de dialogue social⁸².

81 En droit français, dans les entreprises dont l'effectif habituel est au moins égal à 50 salariés, en l'absence de délégués syndicaux dans l'entreprise ou l'établissement, les membres élus peuvent négocier et conclure des accords collectifs de travail, s'ils sont mandatés à cet effet, par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche dont relève l'entreprise, (ou, à défaut, par une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel). Pour que l'accord soit valide, celui-ci doit être approuvé par les salariés à la majorité des suffrages exprimés. Source : ordonnance Macron, indiquée ci-dessous.

82 En France, c'est seulement en 2017 par l'Ordonnance n°2017-1385 du 22 septembre 2017, relative au renforcement de la négociation collective, que les négociations sans délégué syndical sans délégué syndical dans les entreprises de moins de 50 salariés, et notamment celles de moins de 11 salariés, sont réglementées.

Certains pays ayant opté pour une promotion poussée du dialogue social dans toutes les entreprises, quelle que soit la taille, ont généralement exigé un référendum des salariés concernés.⁸³

Dans d'autres pays, la négociation et la conclusion des conventions et accords se font, soit par un ou plusieurs salariés expressément mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche (ou, à défaut, par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel).⁸⁴

Nous n'avons pas osé d'aller plus loin pour proposer la possibilité de mandater un salarié par un syndicat extérieur à l'entreprise afin de négocier un accord ou une convention d'entreprise en l'absence de toute représentation syndicale et non syndicale dans l'entreprise en question.

Nous pensons que contrairement aux organisations patronales qui refuseront en principe l'intervention des syndicats externes à l'entreprise, les organisations syndicales ne pourraient être que favorable à une telle hypothèse car le mandatement fournit une protection des droits des salariés supérieure à celle fournie par la négociation des accords et conventions par les représentations du personnel, car le mandatement devrait se faire par :

- l'organisation syndicale la plus représentative dans le secteur dont relève l'entreprise ou à défaut ;
- l'organisation syndicale de salariés représentative au niveau national et interprofessionnel ;
- la convention ou l'accord conclu doit être approuvé par les salariés de l'entreprise à la majorité des suffrages exprimés lors d'un référendum dans l'entreprise en raison d'une part de l'absence de représentation syndicale dans l'entreprise et d'autre part des spécificités des accords et conventions d'entreprise.⁸⁵

83 En France, dans les entreprises dépourvues de délégué syndical et dont l'effectif habituel est inférieur à 11 salariés, l'employeur qui souhaite mettre en place un accord collectif dans l'entreprise peut proposer aux salariés un référendum.

Les conditions dans lesquelles l'employeur recueille l'approbation des salariés sont bien définies par la loi. Pour être considéré comme un accord valide, ce projet d'accord doit être ratifié à la majorité des 2/3 du personnel. Ces mêmes procédures s'appliquent aux entreprises de moins de 20 salariés.

84 C'est une solution envisagée, parmi d'autres dans les entreprises entre 11 et moins de 50 salariés. Source : voir ordonnance Macron de 2017.

85 Le Comité de la liberté syndicale estime que les « accords directs » conclus entre un employeur et un groupe de travailleurs non syndiqués, alors qu'il existe un syndicat dans l'entreprise, n'encouragent pas la négociation collective au sens de l'article 4 de la convention no 98 (BIT, 1996a, paragr. 790).

5.4 Règlementer les spécificités des accords et conventions d'entreprise

Le code du travail devrait prendre en considération les spécificités de la négociation au niveau de l'entreprise en fixant un minimum de thèmes à négocier obligatoirement dans l'entreprise qui s'ajouteraient à ceux cités à l'article 42 sus-indiqué.

Un accord entre les partenaires sociaux à l'entreprise pourrait fixer le calendrier et le lieu des réunions, les informations que l'employeur remet aux négociateurs ainsi que les modalités de suivi des engagements souscrits par les parties.

Un tel accord peut prévoir, à titre d'exemple, que la négociation englobe la qualité de vie au travail, les salaires effectifs, la durée effective du travail, les normes de production, l'organisation du travail, et d'autres sujets spécifiques.

Il est courant d'y inclure des dispositions relatives à la participation des travailleurs et de leurs représentants à toute discussion qui intervient lorsqu'une entreprise envisage des imprévus susceptibles d'avoir des effets sur les travailleurs, leurs conditions d'emploi...

Le législateur peut également fixer une périodicité des négociations à respecter par l'employeur, exception faite des entreprises couvertes par un accord dérogeant à cette périodicité légale. Dans ce cas le manquement à ces obligations ne court qu'au terme de cet accord.

Des pénalités financières d'ordre public pourraient être prévues à l'encontre de l'employeur qui ne respecte pas ses obligations de négocier le minimum des points fixés par le code du travail désormais inscrit comme dispositions d'ordre public.

Il est à préciser que la consultation, la communication et la concertation dans l'entreprise ne devraient pas se substituer aux négociations.

Des accords élaborés d'un commun accord par les employeurs, les travailleurs ou leurs représentants, pourraient prévoir des consultations régulières sur les questions d'intérêt mutuel. Ces consultations supposent un véritable échange d'idées et d'informations qui permettent aux travailleurs et à leurs représentants d'influer sur les décisions prises dans l'entreprise, notamment lorsqu'une proposition est susceptible d'avoir des effets sur les relations et les conditions de travail. Les communications et les consultations doivent être authentiques, régulières et à double sens.

Lorsque le syndicat le plus représentatif signe une convention ou un accord, il engage, à lui seul, la totalité des salariés concernés. Le texte devient applicable et s'impose aux parties (obligations nouvelles pour l'employeur, droits nouveaux pour les salariés). Il remplace de plein droit les conditions antérieures moins favorables.

Recommandation 6 :

Réfléchir sur la possibilité de négocier l'introduction d'une dose de souplesse dans le principe de faveur (ordre public social)

6.1 La résistance du principe de faveur

La négociation de l'introduction d'une dose de souplesse dans le principe de faveur aurait pour objet de modifier progressivement l'ordonnancement, selon lequel une norme conventionnelle de rang inférieur ne peut déroger à une norme de rang supérieur que si elle est plus favorable au salarié, et qui par conséquent, empêche les partenaires sociaux de signer des accords ou des conventions moins avantageux pour les salariés.

En droit du travail tunisien, la loi détermine les dispositions minimales en matière de relations et de conditions de travail, mais les conventions et accords collectifs améliorent de façon substantielle ces différents minima.

Les compétences normatives concernant le domaine du travail entre la loi et les accords collectifs ne sont pas clairement délimitées en Tunisie, contrairement à d'autres pays tel que l'Allemagne.⁸⁶

La négociation collective en Tunisie est régie par le principe absolu de faveur (appelé ordre public social) qui conditionne l'articulation entre la convention collective et les autres sources de droit du travail. Le principe de faveur ne permet pas des stipulations moins favorables que la convention ou l'accord au niveau supérieur en vigueur.

Le code du travail tunisien, ainsi que les deux conventions collectives cadres affirment la primauté des conventions collectives sectorielles sur les conventions d'entreprise, dans la mesure où ces dernières ne peuvent pas empiéter sur le principe de faveur, sans que la jurisprudence ne les condamne.

Ce même principe est appliqué dans le secteur public entre le statut général et les statuts particuliers, mais la question de lui apporter une dose de flexibilité ne se pose pas car il s'agit d'un secteur en grande partie économiquement protégé.

Rappelons que c'est dans le secteur privé que certaines entreprises, voire, certains secteurs en difficulté ont demandé en 2018 et 2019 implicitement une dérogation aux accords nationaux d'augmentation des salaires ; cependant, les syndicats ont résisté et refusé que les accords et les conventions soient utilisés, en contradiction avec le principe absolu de faveur.

⁸⁶ Margot Charrier, le salaire minimum : comparaison franco-allemande, MDE/ Droit du travail, 11- 03-2011.

Depuis la conclusion de la convention collective cadre en 1973, l'articulation des sources du droit conventionnel n'a pas évolué. Les pouvoirs publics demeurent les initiateurs des modifications du système de négociation collective.

En effet, depuis plusieurs années, le principe de faveur a connu des entorses de plus en plus importantes dans le monde. Ainsi, en droit français, les lois de 1982, 2004, 2008 ont accentué cette évolution, tout d'abord avec la reconnaissance, sous certaines conditions, des accords collectifs dérogatoires à ce principe, puis en admettant, sauf dans certaines matières expressément visées, la possibilité de déroger à une convention collective de branche à la condition que cette convention de branche n'en dispose pas autrement.

Cette flexibilité a envahi les modèles de négociation collective, dans le monde y compris les pays développés dotés des législations de travail les plus protectrices tels la France et l'Allemagne⁸⁷, d'où cette question qui se posera inévitablement au modèle tunisien de négociations collectives.

Rappelons que l'UGTT a toujours refusé catégoriquement toute dérogation à ce principe. Ce refus a été confirmé récemment en 2019, à l'occasion de la demande de quelques fédérations patronales de ne pas appliquer les augmentations des salaires, objet d'un accord interprofessionnel, à leurs secteurs d'activité qui souffrent de difficultés économiques. La résistance de la centrale syndicale était tellement forte qu'elle a été concrétisée par des grèves sectorielles dans certains de ces secteurs.⁸⁸

Le principe de faveur, a jusque-là, résisté, mais il devient de plus en plus menacé par un éclatement incontrôlable sous l'effet de l'ébranlement des crises économiques et sociales de plus en plus aigües par lesquelles passe la Tunisie.

Faudrait-il, ainsi, anticiper de tels débordements, en introduisant dans ce principe une dose de souplesse négociée entre les partenaires sociaux sans toutefois toucher aux planchers et aux droits fondamentaux.⁸⁹

87 Le nouveau mode général d'articulation entre les accords collectifs créé par l'ébranlement du principe de faveur, est l'un des facteurs qui a progressivement mené à un mouvement de décentralisation de la négociation collective au niveau de l'entreprise dans la majorité des pays.

88 Voir supra

89 La grande récession de 1993-1994 en Allemagne a profondément atteint le système de négociations et s'est traduite par de nombreuses formes de réduction de la rémunération ainsi que l'acceptation des clauses de force majeure par les syndicats. Le contexte de l'accélération de la mondialisation des marchés entre 1995 et 2000, qui s'est traduit par une réorientation des investissements de grands groupes allemands vers l'étranger et des pressions à la délocalisation, a contraint également les syndicats à faire des concessions qu'ils ont articulées en termes d'aménagement du temps qui a conduit en Allemagne à un éclatement de certaines branches conventionnelles, fragilisées.

Le modèle allemand de négociation est un exemple de la réussite de l'introduction des exceptions au principe absolu de faveur qui malgré la crise économique de 2008, a su préserver ses traits caractéristiques. En effet, suite aux pressions des entreprises par des menaces de délocalisation, les syndicats ont négocié des clauses dérogatoires aux conventions collectives. Par exemple, le recours aux clauses de détresse a permis à certaines entreprises de préserver des emplois en s'écartant des salaires conventionnés.⁹⁰

Nous n'avons pas cité l'exemple allemand à titre de comparaison, sinon on tomberait dans la comparaison de l'incomparable sur tous les plans, mais à titre d'exemple d'un pays, bien qu'il soit doté d'un droit du travail super protecteur et des syndicats assez puissants, qui a réussi une expérience d'introduction d'une dose de souplesse au principe absolu de faveur.

Certes, les assouplissements apportés au modèle de concertation allemand sont inapplicables à la Tunisie du moins dans la conjoncture économique et sociale actuelle, car ils entraîneraient, comme c'était le cas en Allemagne, une forte réduction du taux de couverture des salariés par une convention collective de branche et une forte segmentation du marché du travail qui oppose les emplois des secteurs dynamiques à ceux des secteurs où de plus en plus d'emplois sont à bas salaire.

La Tunisie n'a pas les moyens des partenaires sociaux allemands pour protéger l'emploi et maintenir le chômage à des niveaux acceptables, tout en préservant les compétences nécessaires à une économie compétitive.

Toute acculturation en Tunisie des textes d'autres pays sans prendre en considération les spécificités économiques et socioculturelles serait certainement rejetée, c'est ainsi qu'en cas de négociation des dérogations au principe de faveur, il est inévitable à notre sens de mettre des garde-fous.

6.2 Permettre des dérogations au principe de faveur avec des garde-fous

Nous proposons qu'au cas où les partenaires sociaux acceptent des dérogations au principe de faveur, il faut qu'elles soient entourées de certaines garanties pour les salariés telles que :

a) La révision du code du travail, dans l'hypothèse où elle introduit cette

90 Odile Chagny l'a qualifiée de « décentralisation contrôlée » au séminaire « Négociation collective et flexibilité interne : comparaison France-Allemagne » qui s'est tenu à France stratégie le 31 mars 2015. 54 Freyssinet J. (2015), voir également : « Les négociations d'entreprise sur l'emploi : quelques expériences européennes », Document de travail de l'Ires n°2. 55 Bosch G. (2002) et « L'évolution de la négociation collective en Allemagne: une décentralisation coordonnée », Travail et Emploi, n°92.

dérogation, doit préciser que les conventions et les accords collectifs ne peuvent déroger à la loi ou au règlement dans un sens qui pourrait être moins favorable aux salariés que dans le cas où la dérogation est expressément autorisée par la loi.

b) L'interdiction de conclure un accord ou une convention d'entreprise moins favorable concernant les conditions de travail définies par une convention collective de branche, à moins que la convention l'autorise.

c) L'interdiction de déroger au principe de faveur quand il s'agit des garanties collectives et des droits fondamentaux.

d) La détermination stricte par les conventions de rang supérieur (cadre ou de branche) des domaines qui échappent à toute dérogation du principe de faveur, ou l'introduction des clauses qui prévoient des négociations à un niveau inférieur, (notamment d'entreprise) sur uniquement les questions prévues par un niveau supérieur (notamment de branche).

e) La limitation des dérogations dans le temps avec la possibilité de récupérer les avantages, objet d'accords moins favorables, lorsque l'entreprise retrouve ses capacités compétitives.

f) Une durée maximale de ces dérogations devrait être fixée.⁹¹

6.3 La dérogation prévue par le code du travail au régime horaire hebdomadaire est l'exemple type d'éventuelles négociations des garde-fous

Le code du travail a déjà introduit une dérogation depuis 1996 et l'a limitée dans le cadre des conventions et accords collectifs et à la seule durée et aménagement du temps de travail. Il s'agit de l'Article 79 (Modifié par la loi n°96-62 du 15 juillet 1996) qui dispose : « La durée du travail effectif ne peut excéder 48 heures par semaine ou une limitation équivalente établie sur une période de temps autre que la semaine, sans que la durée de cette période ne puisse être supérieure à une année ».

En application de cet article, cette durée peut être aménagée sur une période de temps autre que la semaine et ne dépassant pas une année ; et ce, par les conventions collectives ou par des textes réglementaires, pris après consultation

91 Voir la loi Fillon en France qui a mis des garde-fous trop limités, dans la mesure où elle a permis que le niveau de l'entreprise puisse s'affranchir du niveau conventionnel « supérieur » dans un sens défavorable, sauf pour les salaires minimums, les classifications professionnelles, les garanties professionnelles collectives (formation et prévoyance) ou si l'accord de branche interdit la dérogation. Source : loi n°2004-391 du 4 mai 2004 sur la négociation d'accords dérogatoires dans les entreprises.

des organisations syndicales des employeurs et des travailleurs.

En droit du travail comparé, nombreux sont les pays qui ont prévu la possibilité que les règles légales en matière de temps de travail fassent l'objet d'une dérogation par accord convention ou collectif, tout en respectant les limites d'ordre public absolu tels les plafonds horaires, les différents repos. En Tunisie, cette dérogation demeure lettre morte à cause du refus par l'UGTT de négocier les conditions d'une telle dérogation.⁹²

Nous pensons qu'il est possible de mettre des garde-fous à l'application de l'article 79 du code de travail susceptibles de protéger les droits des salariés, tout en permettant une dose de souplesse aux entreprises dans la gestion des horaires du travail à savoir :

- a) garantir le paiement du salaire moyen du salarié en cas d'impossibilité de fournir totalement ou partiellement du travail par l'employeur quelle que soit la période creuse ;
- b) la récupération des journées non travaillées ne pourrait pas dépasser 10h par jour et 60h par semaine conformément aux dispositions du code de travail ;
- c) garder le droit aux heures supplémentaires et les taux de majoration prévus par le code du travail tout en négociant les modalités de calcul de ces heures entre partenaires sociaux.⁹³
- d) ne pas toucher au repos hebdomadaire ;
- e) préserver le droit aux différents congés prévus par le code du travail et les conventions collectives ;
- f) ne pas perturber la vie sociale et familiale des salariés par des changements d'horaires brusques et imprévisibles.

La dérogation sus-indiquée prévue par l'article 79 du code du travail pourrait être (en mettant les garde-fous nécessaires) favorable aux deux partenaires sociaux et au développement économique en général, elle pourrait permettre :

- a) le passage de l'horaire collectif rigide à l'horaire individuel ou de groupe

92 L'article 2 de la loi française de 2016 a réécrit la partie du code du travail consacré à la durée du travail suivant une nouvelle architecture à trois niveaux qui distingue les règles d'ordre public, le champ de la négociation collective et les mesures supplétives qui s'appliquent à défaut d'accord. En matière de temps de travail, ce sera désormais l'accord d'entreprise qui aura la primauté. Dans ce domaine, un accord d'entreprise pourra, dans les limites prévues par le code du travail, comporter des mesures moins favorables aux salariés que ce que prévoit l'accord de branche. Source : loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

93 En France un accord de branche peut fixer un contingent d'heures supplémentaires supérieur à celui fixé par décret. De plus, est ouverte la faculté de mettre en place, par accord de branche étendu ou accord d'entreprise, un dispositif d'annualisation du temps de travail, assouplissant ainsi les règles relatives aux heures supplémentaires.

souple, selon les besoins de l'entreprise et les contraintes sociales du salarié, d'où l'amélioration de la productivité du salarié et de la compétitivité de l'entreprise ;

b) la rapidité pour l'entreprise de réagir face aux fluctuations du marché local et notamment des marchés extérieurs pour les entreprises exportatrices. En effet, la Tunisie attire de nombreuses grandes entreprises, notamment dans les secteurs de l'électricité et de l'électronique, grâce à l'abondance et à la qualification d'une main d'œuvre massive et aux salaires bas, outre les avantages sociaux et fiscaux. Le risque est de plus en plus sérieux que certaines de ces entreprises quittent la Tunisie pour d'autres pays qui ont opté pour l'annualisation du temps de travail, tel que le Maroc, leur permettant ainsi la rapidité d'action dans la mesure où elles ne peuvent parfois connaître les commandes que quelques jours, voire quelques heures à l'avance ;

c) la consolidation de l'investissement national et l'attraction de l'investissement étranger par une flexibilité qui permet d'augmenter ou de réduire le volume horaire au moment opportun.

Rappelons que la législation actuelle ne le permet pas, dans la mesure où il faut passer par l'inspection de travail pour programmer les heures supplémentaires, qui à son tour doit consulter les partenaires sociaux avant de donner son autorisation, ce qui prend du temps et empêche l'entreprise de réagir rapidement ;⁹⁴

De même, pour la réduction de l'horaire qui nécessite le passage par la commission de contrôle des licenciements (CCL) qui donne son avis sur le chômage technique ou économique dans un délai de 33 jours. Ce délai est parfois dépassé à cause de désaccords au sein de la commission. Sachant que la dérogation introduite en 1996 de conclure un accord entre l'employeur et les salariés concernés, en dehors de la CCL reste souvent mal perçue par les salariés qui cherchent plus de garanties à travers un accord conclu entre le syndicat et l'employeur dans le cadre de la CCL.

d) la préservation des emplois et leur consolidation, dans la mesure où l'employeur qui a cette marge de flexibilité de gestion de ses ressources humaines ne fait généralement recours au licenciement que dans les cas de difficultés économiques chroniques, bien au contraire, il consolide en principe ses ressources ;

94 En France un accord d'entreprise peut déroger aux accords de branche sans que ces derniers puissent l'interdire, dans certains domaines du temps de travail : contingentement d'heures supplémentaires, repos compensateur, journée de solidarité et aménagement du temps de travail supérieur à une semaine et au plus égale à l'année. Mais dans les autres domaines du temps de travail, la primauté de l'accord d'entreprise ne s'appliquait pas en cas de verrouillage par l'accord de branche. Source : loi n°2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

e) la limitation des recours aux CDD et à la sous-traitance de main d'œuvre, car ces recours sont souvent motivés par le besoin de flexibilité à temps en cas de fluctuations imprévues des marchés locaux et internationaux.

En l'absence de négociation au sujet de la dérogation aux horaires hebdomadaires prévue par l'article 79 du code de travail, de nombreuses entreprises ont cherché à se concentrer sur leur cœur de métier en externalisant les autres services pour échapper aux conventions collectives traditionnellement, plus généreuses et protectrices.

Nous pensons qu'il est également temps de réfléchir en Tunisie, dans cette conjoncture économique difficile caractérisée par un taux de chômage qui dépassera les 20% en 2020/2021 à cause du covid 19, sur la possibilité d'introduire de nouveaux types d'accords pour favoriser la flexibilité interne et maintenir l'emploi dans les périodes de crise, tels que les accords de maintien et de développement de l'emploi.

Ces accords peuvent être qualifiés d'accords défensifs. En cas de graves difficultés économiques conjoncturelles, l'employeur peut s'engager, par accord d'entreprise, à maintenir l'emploi d'un salarié en contrepartie d'un aménagement de son temps de travail et de sa rémunération. Ces accords de maintien de l'emploi peuvent se substituer au contrat de travail.

Ils prévoient généralement que l'employeur s'engage à maintenir l'emploi de chaque salarié concerné, en contrepartie, soit d'une baisse de la rémunération qui ne doit pas porter le salaire en-dessous du SMIG réglementaire ou conventionnel, soit d'un aménagement du temps de travail, de l'organisation et de la répartition du travail, soit les deux.

Les principaux garde-fous à ce genre d'accord qui peuvent être prévus en droit tunisien :

- la négociation d'un plafond de la durée de validité de l'accord ;
- la récupération par le salarié de ses droits initiaux, qui étaient en vigueur avant l'application de l'accord à l'expiration de sa période.

La conjoncture économique et sociale en Tunisie ne permet pas d'aller plus loin dans ces accords contrairement à la loi Macron qui prévoit que si le salarié refuse les nouvelles conditions de travail prévues par l'accord, il peut être licencié pour motif économique, sans reclassement. L'employeur n'est donc pas tenu aux obligations d'adaptation et de reclassement préalables à ce type de licenciement.⁹⁵

95 Voir également sur ce sujet, en France, la loi du 6 août 2015 dite loi « Macron ».

En Allemagne, le recours à ces clauses était limité aux entreprises en grandes difficultés, mais il s'est élargi peu à peu à des motifs tels que l'amélioration de la compétitivité. En contrepartie de ces possibilités ouvertes par ces clauses, des engagements sont pris par l'employeur en termes d'emploi, en excluant tout licenciement sur une période donnée.⁹⁶

96 Rambert L. & Fréhaut P. (2012), « Le chômage partiel », Les Cahiers de la DG Trésor. Voir également, Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale, n°2012-02, Partie 9 - op.ci.

Résumé

Nous avons essayé dans cette étude d'analyser l'évolution du dialogue après presque dix ans de transition démocratique et de dégager des perspectives, ce qui explique notre méthodologie de recours à des comparaisons brèves, mais significatives entre le dialogue d'avant la révolution de 2011 et celui qui est en train de se construire après cette date, tout en mettant l'accent sur ce dernier et en s'inspirant des expériences étrangères, pour enfin aboutir à une conception de quelques recommandations à proposer aux partenaires sociaux dans l'objectif de promouvoir le dialogue en tant que donnée essentielle du progrès économique et social.

Le dialogue est longtemps resté tributaire de l'hégémonie que le pouvoir politique a exercée à son égard. Face à une culture syndicale purement revendicative et à un patronat longtemps rétif à l'égard du dialogue social, le rôle de l'Etat a été d'impulser de nombreux textes impératifs dans le domaine des relations de travail.

Le dialogue social libre et responsable n'a pas pu bien fonctionner en dehors de son environnement naturel de démocratie politique, à cause de l'absence de la corrélation entre la démocratie sociale et la démocratie politique, qui a manqué à l'expérience passée sous les deux régimes politiques d'avant 2011⁹⁷.

Les mutations économiques et notamment l'ouverture de l'économie tunisienne sur l'économie mondiale ont recomposé le rôle de l'Etat et des partenaires sociaux. Les enjeux, les contours et les contenus du dialogue social ne sont plus les mêmes. Cependant, l'UGTT se concentre encore principalement sur les augmentations des salaires à cause de l'érosion rapide du pouvoir d'achat des salariés, tandis que l'UTICA est de plus en plus absorbée par les questions de compétitivité économique.

Nous assistons à une évolution timide de la culture traditionnelle des partenaires sociaux du dialogue social, souvent assise sur des logiques antagoniques latentes, qui ne suit pas encore le rythme rapide des mutations économiques et technologiques.

97 Le premier régime républicain d'après l'indépendance 1957-1987 et le second régime de 1987-2011

Les dérapages entraînés par la révolution de 2011 n'ont pas seulement accentué les difficultés économiques, la diminution de la part du revenu national allouée aux travailleurs, que connaît la Tunisie même avant la révolution, et le déclin de l'Etat-providence, mais ils ont également porté atteinte à certaines des valeurs fondamentales du processus démocratique par la lutte et les conflits d'intérêt personnels et partisans d'une grande partie de la classe politique.

Les gouvernements successifs postrévolutionnaires se trouvent incapables, à eux seuls, de faire face aux dérapages sociaux et économiques conjugués aux effets néfastes des transformations économiques mondiales rapides sur l'économie nationale ; ils ont fait recours aux organisations d'employeurs et de travailleurs afin de chercher des solutions susceptibles d'atténuer ces effets par le dialogue social.

Le dialogue social en général et la négociation collective en particulier, sont les meilleurs mécanismes d'apaisement des tensions sociales en temps de crise et de conception des politiques qui correspondent aux priorités nationales.⁹⁸ Cependant, faut-il avoir des institutions fortes, indépendantes, libres et par conséquent, effectives et efficaces qui cadrent ce dialogue ?

L'environnement démocratique postrévolutionnaire, institué après 2011, a mis Les partenaires sociaux face à des défis lourds à relever afin de rénover le dialogue social.

Ainsi, on assiste d'un côté, à un renouveau du dialogue social qui se construit par briques : un contrat social (CS) en 2013, un CNDS en 2017 et une IDDDGF en 2019 ; mais, paradoxalement, d'un autre côté, à un retour à la négociation collective interprofessionnelle nationale au détriment de la négociation de branche qui s'est affirmée depuis 1973, tout en continuant à marginaliser le niveau de l'entreprise dans le secteur privé.

Le rôle de l'Etat dans le dialogue social a beaucoup évolué après 2011 en passant de l'interventionnisme imposé à la neutralité, voire parfois à la passivité.

Certes, pour que le dialogue social fonctionne librement, l'Etat doit garder sa neutralité, mais, nous avons constaté qu'il a parfois fait preuve de passivité ce qui a empêché en partie la création d'un climat politique et social stable permettant aux organisations de travailleurs et d'employeurs de fructifier ce dialogue.

Même lorsque les relations sont fondamentalement de nature bipartite, l'Etat doit fournir un soutien essentiel au processus de dialogue, en mettant à la

98 J. Freyssinet: Le dialogue social: nouveaux enjeux, nouveaux défis (Genève, BIT, 2017).

disposition des parties un cadre juridique, institutionnel qui leur permet d'agir efficacement, sans toutefois intervenir directement dans ce processus.⁹⁹

Il est clair qu'une nouvelle culture, une nouvelle conception et une nouvelle perception du dialogue social sont en cours d'acquisition par l'Etat partenaire social et pouvoir public sans confondre ses deux statuts juridiques : pouvoir public et employeur selon sa position dans le dialogue social.

Les orientations économiques et sociales ne peuvent être déterminées et concrétisées sans l'adhésion de tous les partenaires au dialogue.

Nous espérons, qu'avec la mise en place des institutions du dialogue social après 2011, la Tunisie arrivera à un consensus à propos de ces orientations.

Le temps d'avant la révolution où les gouvernements seuls traçaient et décidaient de ces orientations est révolu, en raison notamment de la transition de la dictature à la démocratie, ainsi que de la multiplication des défis économiques et sociaux à affronter, en partie à cause des dérapages postrévolutionnaires et qu'il est impossible, à eux seuls, de surmonter.

En outre, les partenaires sociaux et la société civile sont devenus des acteurs à part entière dans tout processus de mise en œuvre de ces orientations ; par conséquent, ils ont le droit d'être impliqués par différents mécanismes, dont principalement le dialogue social, afin de promouvoir et de consolider la stabilité politique facteur de progrès économique et social.

Seul le dialogue social de fond, qui donne lieu à des conventions et des accords collectifs auquel participent des partenaires sociaux représentatifs et conclus par ceux qui sont les plus représentatifs, pourrait promouvoir la paix sociale, d'où la nécessité de résoudre la problématique de la représentativité des organisations d'employeurs et notamment de travailleurs à tous les niveaux et principalement aux niveaux sectoriel et de l'entreprise en fixant des critères de base évitant ainsi un conflit d'évaluation contradictoire entre les parties concernées.

Indépendamment de ces problématiques en relation directe avec le dialogue social, l'ampleur du secteur informel, le chômage, devenu endémique et qui pénalise principalement la génération des diplômés de l'enseignement supérieur et la faiblesse du syndicalisme dans le secteur privé sont trois obstacles de taille au développement de la promotion du dialogue social.

99 Voir, sur sujet, le développement de la culture du dialogue social en France, avis du CESE présenté par MM. Bérille et Pillard, juin 2016.

Il n'existe pas de dialogue social efficace et effectif sans organisations d'employeurs et de travailleurs suffisamment fortes. Il appartient donc aux partenaires sociaux de réfléchir et de trouver des solutions pour atténuer ces obstacles.

D'après leurs déclarations à chaque round de négociation collective, les partenaires sociaux étaient toujours convaincus que sans dialogue social, il est difficile d'assurer un climat social favorable à l'amélioration de la capacité compétitive des entreprises, de l'économie nationale et des conditions de vie et de travail des travailleurs. C'est par le moyen du dialogue social qu'elles espèrent créer un climat social de confiance mutuelle, facteur de développement économique et humain.

La question est de savoir si les parties du dialogue et principalement les partenaires sociaux seraient, après les effets (voire les transformations) socio-économiques profonds du covid-19, prêts à capter les nouvelles ressources du dialogue en général et du dialogue social en particulier, fondées sur plus d'innovation, d'imagination, d'expertise et d'équité dans la répartition du fruit de la croissance ; ce qui suppose une révision de leurs cultures, de leurs habitudes et de leurs pratiques afin de rénover en profondeur un dialogue social qui demeure prisonnier des logiques anciennes de conflits et de défiance, ce qui explique en grande partie son incapacité quasi-totale face à la crise économique et sociale provoquée par cette pandémie.

Références bibliographiques

1. Ouvrage

- **Alain Charvet, Colette Desbois et Marie Odile Sasso**, Guide du dialogue social, Edit. Aravis, 2008.
- **Bass, Hans-Heinrich ; Kappel, Robert ; Wohlmuth, Karl**, Approches relatives à une stratégie nationale pour l'emploi en Tunisie, Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, 2017.
- **BEN ABDALLA Mohamed Hédi**, Le code de travail annoté, Edit. LATRACH, Tunis-2014
- **Catherine VINCENT**, Les enjeux du dialogue social en Espagne, Edit. Université de valencia, 2018.
- **Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir du Maroc**, Le dialogue social au Maroc, Edit. Avec la participation de Friedrich-Ebert-Stiftung, Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, 2019.
- **Eyrolles Frédéric Petibon**, Alain Aubert et Christophe Claisse, Renouveler le modèle social de l'entreprise : Du business model au modèle social d'entreprise, Edit. Dnod, 2013.
- **Franck Biétry**, Les partenaires sociaux, quelle stratégie syndicale pour quel dialogue social ? Edit. EMS, Management & société, 2007.
- **Hans-Heinrich Bass, Robert Kappel und Karl Wohlmuth**, Projet Regional «Politiques Economiques pour la justice sociale», Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, décembre 2017
- **Hèla YOUSFI**, L'UGTT et l'UTICA : Entre conflit ouvert et union sacrée, Dossier : États et territoires du politique n°16-2017. Edit. CNRS.
- **Henri Rouilleault**, Où va la démocratie sociale ? Diagnostic et propositions, Edit. L'atelier, 20102.
- **J. Pillinger, V. Schmidt et N.Wintour**, Négociateur pour instaurer l'égalité entre hommes et femmes, in Négociation collective et relations professionnelles, note d'information no 4, Edit. BIT, 2015.

- **J. Visser, S. Hayter et R. Gammarano**, Tendances au niveau des taux de couverture de la négociation collective : stabilité, érosion ou déclin ? Edit. BIT, fév. 2017
- **Jacques Freyssinet**, Le dialogue social : nouveaux enjeux, nouveaux défis, Edit. BIT, novembre 2017.
- **Jean Paul Guillot, Carmen Rubia**, Osez le dialogue social dans l'entreprise : des exemples qui montrent que c'est possible, Edit. L'Atelier, 2009.
- **Klaus Lang**, Le syndicalisme entre crise et rebond, Encyclopédie des Ressources Humaines, Edit. Vuiber, 2012.
- **Magouri, Amina**, Déséquilibres régionaux et inégalités sociales en Tunisie : Axes et actions prioritaires. Edition Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, 2019.
- **Mahfoudh-Draoui, Dorra**, Les femmes tunisiennes dans le travail et le mouvement syndical
- **Marc Ferracci, Florian Guyot**, Dialogue social et performance économique, Edit. Presses de Sciences Po. Collection : Sécuriser l'emploi, 2015.
- **Mouelhi, Abdessatar; Ghodhbani, Hassen**, Guide de la société civile pour un socle de protection sociale en Tunisie (Plaidoyer pour la couverture santé universelle), Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, 2019.
- **Norbert Alter**, Donner et prendre, La coopération en entreprise, Edit. La Découverte/Poche AMRAE, 2010.
- **Saïd Ben SEDRINE, Mongi AMAMI**, Le défi de la rénovation du dialogue social aux multiples dimensions : Consolider la transition démocratique et concrétiser la croissance économique inclusive en Tunisie, Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, 2015.
- **Sami ADOUANI, Saïd Ben SEDRINE**, Trade Union Power and Democratic Transition in Tunisia the UGTT: A Unique Story, An Unprecedented Experience, Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie, 2018.
- **Virginia ALBARRACIN - Christophe HAUTBOURG - Laurent LEVRARD et Céline MARTIN**, sous la direction de **Jean-Nicolas MOREAU**, Comment passer du « jeu social » à la « stratégie sociale » ? MBA.RH, Edit. Université Paris Dauphine, 2015.

2. Etudes et rapports

- **Association Club Mohamed Ali de la Culture Ouvrière**, Pactes sociaux emploi et droits sociaux dans la zone euro-méditerranéenne.

Universités d'été 1998 – 1999, Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie.

- **Association Club Mohamed Ali de la Culture Ouvrière** : Secteur informel et développement : Analyse multidimensionnelle, Edition Friedrich-Ebert-Stiftung - Tunisie, 2005.

- **Association Club Mohamed Ali de la Culture Ouvrière** : Société civile (syndicats, ONG) et partenariat euro-méditerranéen.

Universités d'été 2000 - 2001 – 2002, Edition Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie.

- **Assemblée des représentants du peuple (ARP) (Tunisie)**, La situation sociale en Tunisie : Défis et perspectives, Etude réalisée, par Hafedh LAMOURI, 2019, Edit. PNUD

- **Arab trade union Confédération (ATUC), International trade union Confédération (ITUC)**, Rapport sur les syndicats dans les pays arabes, par Hafedh LAMOURI, 2010.

- **BIT**, Rapport de synthèse des dialogues nationaux sur l'avenir du travail, Edt. BIT, 2013.

- **BIT**, Dialogue social et tripartisme, Edt. BIT, 2015.

- **BIT**, Dialogue Social : À la recherche d'une voix commune, Edt. BIT, 2016.

- **BIT**, Le dialogue social dans un monde en mutation, Edt. BIT, 2016.

- **BIT**, Dialogue social : Discussion récurrente en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, rapport VI, BIT, Conférence internationale du Travail, 102e session, Paragr. 44 à 54, Edt. BIT, 2017).

- **BIT**, Comité de la liberté syndicale, 378e rapport, cas no 2994, paragr. 773 sur la question de représentativité des partenaires sociaux en Tunisie. Extrait du deuxième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, Cas de la Tunisie, Edit. BIT, 2017.

- **BIT**, Conférence internationale du Travail Compte rendu provisoire 5C 106e session, Genève, juin 2017 Date vendredi 16 juin 2017, Cas de la Tunisie, Edit. BIT, 2017.

- **BIT**, Conférence internationale du Travail, 107e session, 2018, Dialogue social et tripartisme Edit. BIT, 2018.

- **Conseil économique, social et environnemental français, rapporteurs Luc Bérille et Jean-François Pilliard**, Le développement de la culture du dialogue social en France, Edit. CESE, 16 février 2016.
- **Conseil économique, social et environnemental français, rapport de Paul Aurelli et Jean Gautier**, Consolider le dialogue social, Edit. CESE, 16 février 2016.
- **Conseil économique, social et environnemental français**, Dialogue social et décentralisation des négociations, 2017.
- **Conseil économique, social et environnemental français**, Les enjeux de la négociation dans l'entreprise avec les ordonnances MACRON Edit, CESES, 2019.
- **CFDT**, Dialogue social : le modèle allemand de cogestion, de quoi parle-t-on ? Edit, service juridique CFDT le 17/05/2017.
- **Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie**, Pactes sociaux emploi et droits sociaux dans la zone euro-méditerranéenne, 2007.
- **Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie**, Vers un renouveau syndical Tunis, 2007.
- **Friedrich-Ebert-Stiftung-Tunisie**, Société civile (syndicats, ONG) et partenariat euro-méditerranéen, 2007.
- **Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie**, Projet d'étude sur le thème : mouvements des personnes et des capitaux sur sein du bassin euro-méditerranéen et responsabilité sociale des acteurs
Algérie - Maroc – Tunisie ; actes des études.
- **Institut de l'entreprise**, Dialogue social, l'âge de raison : faire du dialogue social un levier de performance, Sous la présidence de Jacques GOUNON et piloté par Hubert Landier, mars 2013.
- **Institut de l'entreprise**, Dialogue social : l'âge de raison : faire du dialogue social un levier de la performance Rapport de l'Observatoire de Prospective Sociale de l'Institut de l'entreprise par Jacques GOUNON, Hubert LANDIER, 2018.
- **Institut Montaigne**, Reconstruire le dialogue social, juin 2011.
- **Solid**, Projet pilote pour la promotion du dialogue social dans le Voisinage du Sud de la Méditerranée 2016-2018.
- **UGTT**, Vers un renouveau syndical : diagnostic quantitatif de l'U.G.T.T. par ses cadres, Edit. UGTT, 2007.

- **Union internationale des services**, La situation syndicale dans les secteurs de service les pays arabes, rapport par Hafedh LAMOURI, Edit. UIS, 2008.
- **Union pour la Méditerranée (UPM)**, Conclusions du Forum du Dialogue Social de l'Union pour la Méditerranée (UPM), Bruxelles, le 11 octobre 2017.

3. Articles et conférences

- **Alexandra Marion**, Négocier un accord collectif dans une entreprise sans délégué syndical : comment faire ? Rédactrice web - le 27-11-2018.
- **Bernard GERNIGON, Alberto ODERO et Horacio GUIDO**, Les principes de l'OIT sur la négociation collective, Edit. Revue internationale du Travail, vol. 139, no 1, 2000.
- **Documentation française**, Renouveau du dialogue social, Edit, Problèmes économiques n°3063.
- **Catherine VINCENT**, Les enjeux du dialogue social en Espagne, Edit. La Revue de l'IRES, 2016.
- **Hafedh LAMOURI**, Le dialogue social en droit comparé, Edit. ATDS, 2018.
- **Hafedh LAMOURI**, Les expériences internationales et arabes de détermination du salaire minimum et leurs effets sur le marché de l'emploi, OAT, Arabie Saoudite, 2007.
- **Hafedh LAMOURI**, Le dialogue social objectifs, conditions, Mécanismes et organisation, OAT, Djibouti, 2008.
- **Hafedh LAMOURI**, Le dialogue social : conditions, mécanismes, objectifs et effets, OAT – Mauritanie, 2006.
- **Hafedh LAMOURI**, A quel niveau faut – il négocier ? Edit. Revue de droit comparé, 2005.
- **Hafedh LAMOURI**, Les expériences internationales et arabes de la promotion des relations de travail entre les partenaires sociaux, OAT, Arabie Saoudite, 2009.
- **Hafedh LAMOURI**, Le dialogue social dans l'entreprise en Tunisie, Edit. Revue tunisienne de droit social, 2015.
- **Hafedh LAMOURI**, Les mutations économiques et sociales et leurs effets sur les relations de travail dans les pays arabes, OAT, Tunisie, 2018.

- **Hafedh LAMOURI**, Pour un renouvellement du dialogue social, CSI, 2010.
- **Franck Biétry**, Les syndicats français sont contre-productifs : faisons-les disparaître, in Critique et Management (CRIM), La Découverte, Edit. Cahiers libres, 2008.
- **Jean PEYRELEVADE**, Dialogue social et compétitivité : comment fait l'Allemagne ?
Edit. Revue Economie et numérique, 14 mars 2018.
- **Margot Charrier**, Les niveaux de négociation collective : comparaison franco-allemande.
Edit. MBDE / Droit du travail le 11/03/2011.
- **M-A SOURIAIC**, Supplétivité de la convention collective de branche : Les réformes de la négociation collective, Edit. Revue de droit du travail 2009.
- **Mohamed KCHAOU**, Dialogue social et négociation collective d'après les normes internationales et arabes, ATDS, 2017.
- **Mohamed KCHAOU**, Le travail décent et les droits fondamentaux des travailleurs du secteur informel.
OAT, Egypte, 2015
- **Nathalie Versieux**, Le dialogue, clé du modèle allemand, Edit. Revue du droit comparée 8 juillet 2012.
- **Nouri Mzid**, Dialogue social et démocratie en Tunisie dans un contexte de transition, Edit.
Revue de droit comparé du travail et de la sécurité - 2019/1.
- **P. Rémy**, Le droit à la participation en droit allemand : codécision, codétermination, cogestion, autonomie collective, Edit, Revue Droit social en 2015.
- **PIERRE-OLIVIER ROUAUD**, En Allemagne, le dialogue social est un facteur de compétitivité
Edit. Métallurgie, sidérurgie, social, commerce ; Allemagne, compétitivité, 06/11/2012.
- **Presses de l'université Laval**, Québec, 2016, Dialogue social, relations du travail et syndicalisme, Perspectives historiques et internationales.
- **Samia BACCOUCHE**, L'expérience tunisienne en matière de dialogue social sectoriel : les acquis et les défis, ATDS, 2017.
- **René Lasserre**, La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation.

Version remaniée d'un article paru dans Regards sur l'économie allemande, n°72, juillet 2005.

- **Sadok BEN HAJ HASSINE**, Le dialogue social en Tunisie, CFDT-UMT.2017.
- **Sadok BEN HAJ HASSINE**, Le dialogue social en Tunisie : Avis contradictoires et objectif unique, 2016.
- **Sami AOUADI**, Quel critère d'évaluation de l'effectivité du dialogue social ? Union des syndicats arabes 2016.
- **R. Sen et C. H. Lee**, Travailleurs et mouvements sociaux dans le monde en développement : il faut revoir le champ des relations professionnelles, Edit. Revue internationale du Travail, vol. 154, no 1, 2015.
- **S. Hayter**, Introduction : Quel avenir pour les relations professionnelles ? Edit. Revue internationale du Travail, vol. 154, no 1, 2015.
- **Tahar ALMI, Ezzedine ELLARBI**, Étude de l'Évolution des salaires réels en Tunisie avant et après la révolution 2005 – 2015. Edit. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie 2018.
- **Université du Quadiladh Marrakech-Maroc**, Le régime juridique du dialogue social au Maroc, Edit. Presse universitaire, UQI 2017.

4. Sites internet

- L.Fulton (2013) La représentation des travailleurs en Europe, labour Research Department et ETUI. Réalisé avec l'aide du Réseau SE Europe, publication en ligne, disponible sur <http://fr.worker-participation.eu/Systèmes-nationaux>, consulté le 25/05/2018
- <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/ifpdial/areas/social.htm>, consulté le 09/12/2018
- <http://www.pactes-conseil.com>, consulté le 05/03/2018
- TNS Sofres, <http://www.tns-sofres.com>, L'image des syndicats auprès des français, consulté le 02/01/2019
- TNS Sofres, <http://www.tns-sofres.com>, L'image des syndicats et la démocratie sociale, 2013, consulté le 02/01/2019
- Le dialogue social en temps de crise, <http://www.ilo.org/dyn/jobcrisis/f>, consulté le 05/03/2018
- <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/index.htm> Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, consulté le 04/02/2019
- <https://www.freepik.com/>, consulté le 20/09/2020

Table des tableaux et des figures

• Tab.1. Les conventions de l'OIT relatives au dialogue social qui sont ratifiées par la Tunisie	20
• Fig.1. Structures du dialogue social après 2011	30
• Fig. 2. Principales composantes du forum de l'IDDDGF	32
• Fig. 3. Principales attributions de l'IDDDGF	34
• Fig. 4. Principaux axes du contrat social	38
• Fig. 5. Composition de l'assemblée générale du CNDS	42
• Fig. 6. Principales attributions du CNDS	44
• Fig. 7. Dialogue social IDDDGF/CNDS/Gouvernement/ARP et attributions chevauchées	54
• Fig. 8. Articulation entre les conventions collectives et articulation entre le statut général des entreprises publiques et les statuts particuliers	59
• Fig. 9. Evolution des négociations collectives	63
• Fig. 10. Evolution de la culture du dialogue social	80
• Fig. 11. Principales conditions de réussite du dialogue social	91
• Fig. 12. Principales conditions de réussite du dialogue social	97

À propos de l'auteur

Hafedh Lamouri né à Sfax le 9 juin 1955, est un homme politique Tunisien et ex-ministre de l'emploi et de la formation professionnelle dans le gouvernement des compétences post-révolution de Mehdi Jomâa 2014-2015.

Docteur en Droit social en 1986 et Docteur d'Etat en Droit privé en 1991 de l'Université Panthéon-Sorbonne il est aussi professeur agrégé, encadrant à l'Institut supérieur de la Magistrature et conférencier en Droit social international aux Universités Tunisiennes et Etrangères depuis 1995, il est nommé PDG à la caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) 2011-2014.

Hafedh Lamouri est aussi expert conférencier auprès de l'Organisation Arabe du Travail, et de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ainsi que d'autres organisations telles que : l'AISS, PNUD, BM, OMS, OAT, la confédération internationale des syndicats libres, et de l'internationale des services publics.

Il a été ex-président d'un Conseil d'Arbitrage dans les conflits collectifs de travail 1990-1996, et vice-président fondateur de l'association tunisienne de droit social et des relations professionnelles depuis 1986.

Dr. H. Lamouri a été aussi ex-vice-président de l'association arabe de la sécurité sociale - Liban 2012-2014, et ex-membre de l'association française des docteurs en Droit 1988-1990.

De même, Dr. Hafedh Lamouri, qui est directeur de la revue tunisienne de Droit social, a écrit plusieurs articles, dont les thèmes sont notamment : le Droit du travail, le droit syndical et la sécurité sociale, publiés dans des revues tunisiennes et internationales spécialisées.

Hafedh Lamouri est également auteur de plusieurs ouvrages et publications dont le dernier en date est cette étude sociale.

Après la révolution de 2011, on a assisté à un renouveau institutionnel du dialogue social qui se construit par briques : un contrat social en 2013, un conseil national de dialogue social en 2017 et une instance constitutionnelle du développement durable et de la protection des droits des générations futures en 2019, en remplacement des anciennes institutions dont certaines n'ont jamais fonctionné en l'absence de leur environnement naturel : la démocratie politique.

Grâce à leur conviction que le dialogue est un puissant marqueur de démocratie, de consensus et un générateur de paix sociale, les partenaires sociaux y compris l'Etat, ainsi que la société civile et politique ont réussi à surmonter de graves crises économiques, sociales et politiques qui ont parfois dégénéré en dérapage. C'est par le dialogue que la Tunisie est devenue l'exception du printemps arabe.

Cependant, la question est de savoir si les partenaires sociaux sont prêts dans cette conjoncture de transition démocratique et de multiplication des défis à rénover en profondeur le dialogue social qui malgré son évolution depuis 2011 demeure parfois prisonnier des logiques anciennes de conflits et de défiance.

Avec le soutien de

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Bureau Tunisie

