

Programme pilote sur le travail décent (PPTD)

Étude de cas du Maroc – Un exemple d'approche sectorielle

L'objectif de l'étude de cas est double

Cette étude de cas a pour objectif l'examen de l'expérience (processus) du programme pilote sur le travail décent (PPTD) au Maroc. Elle est pensée pour une double utilisation :

- a) comme partie d'un document de travail du BIT (INTÉGRATION/NPG) sur les enseignements et les expériences du programme pilote sur le travail décent à ce jour;
- b) comme une source de renseignements de caractère général pour le Module Principal en cours d'élaboration dans le cadre du projet de renforcement des capacités concernant la programmation par pays sur le travail décent, les stratégies de réduction de la pauvreté et la politique de coopération technique.

Cette étude de cas constitue un exposé documenté des questions fondamentales à débattre pour le personnel du BIT et les mandants de l'OIT.

Pourquoi un programme sur le travail décent ?

Le secteur du textile et de l'habillement au Maroc est devenu le point de mire d'un important programme pilote sur le travail décent du BIT. Comment cela est-il arrivé ?

Étapes principales

Étapes principales du programme

Décembre 2001	Mission initiale
Juin 2002	Signature de l'accord officiel
Janvier 2003	Études nationales terminées
Juin 2003	Comité sectoriel bipartite mis en place pour rédiger le plan d'action
Décembre 2003	Adoption du plan d'action
À partir de janvier 2004	Phase de mise en oeuvre

Priorité nationale

Le secteur des textiles et de l'habillement constitue une priorité pour le développement économique national et la création d'emplois au Maroc. Ce secteur est le fer de lance de la croissance des exportations industrielles. Depuis le début des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, les exportations dans ce secteur ont presque été multipliées par cinq. L'expansion a depuis ralenti en raison d'une chute de la croissance sur les marchés à

a depuis ralenti en raison d'une chute de la croissance sur les marchés à l'exportation et un déclin de la demande intérieure. Néanmoins, en 2000, ce secteur a généré 34% du montant des exportations de produits manufacturés. Il demeure une source centrale d'emplois avec 200'000 travailleurs qui représentent 42% de la main d'oeuvre industrielle du pays. Plus de 70% de cette main d'oeuvre est féminine. (Direction de la statistique du Maroc)

Un secteur sous pression

Ce secteur vital est sous pression en raison de la suppression progressive de l'accord sur les quotas de l'OMC et l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange avec l'Union Européenne. Une restructuration du secteur est nécessaire pour répondre à ces nouveaux défis. En 2002, les employeurs ont élaboré une stratégie pour moderniser le secteur en se concentrant principalement sur les facteurs déterminants classiques de compétitivité tels que les coûts de production, le climat d'investissement et la stabilité politique et économique. Le gouvernement et l'Association des Employeurs se sont engagés dans cette stratégie. Au même moment, les relations entre les partenaires sociaux se sont tendues et la menace de grèves se faisait réelle. Les Marocains ont donc initié le processus au niveau national bien avant la conceptualisation du PPTD. Cependant, le souci d'une agitation sociale s'est fait jour chez les employeurs, agitation potentiellement nuisible à la réussite de la restructuration du secteur et à la préservation de la compétitivité de cette industrie. Ils savaient qu'ils pouvaient moderniser le secteur sur le plan technologique mais qu'ils n'y parviendraient pas si l'insatisfaction s'installait chez les travailleurs. Les syndicats savaient ce qu'ils voulaient en termes d'avancées pour leurs membres et étaient très au fait de leurs droits.

Point d'entrée

Le PPTD a été conçu à un moment stratégique à l'occasion d'une mission conjointe d'évaluation des activités par pays pour la période 1999-2001 par le Bureau du BIT d'Alger, le Bureau Sous-Régional du Caire et le siège du BIT. Alors que la mission débattait du nouveau "programme par pays" pour les années suivantes, les partenaires sociaux ont clairement exprimé leurs préoccupations concernant la manière de travailler du BIT dans les années précédentes en raison de la multitude de missions, d'ateliers et de rapports divers n'ayant pas débouché sur des actions. Les mandants ont encouragé le BIT à apporter son soutien aux priorités nationales sous la forme de services consultatifs concrets et de qualité. Connaissant la difficulté du dialogue social au niveau du pays entier et les défis rencontrés par le secteur des textiles et de l'habillement, une approche sectorielle a été suggérée pour le PPTD au Maroc. Ceci a répondu à une priorité nationale : renforcer le secteur des textiles et de l'habillement. Cette approche a également abordé les préoccupations des partenaires sociaux qui souhaitaient des changements concrets, encourageant le BIT à jouer un rôle de facilitation afin d'apaiser les tensions toujours plus vives entre travailleurs et employeurs de la profession.

Il a fallu réinstaurer une confiance

Bien que le PPTD ait officiellement commencé en juin 2002, lorsqu'un accord de coopération a été signé, un délai de six mois a été nécessaire pour concevoir, négocier et s'accorder sur les points de focalisation avec les partenaires marocains ainsi qu'entre les différents départements du BIT, sur le terrain et au siège. Par exemple, les vues des partenaires sociaux ont été incluses dans le cadre de référence de l'enquête factuelle initiale sur l'industrie

mutuelle et rebâtir
une crédibilité.

des textiles et de l'habillement. Bien que plus de temps devenait nécessaire en raison de cette inclusion, un processus conjoint permettant une appropriation a été considéré comme essentiel, voire même plus important qu'un cadre de référence techniquement parfait. Les partenaires nationaux ont décidé de la progression et de l'agenda. Cet investissement initial a clairement porté ses fruits bien qu'à ce stade, le PPTD ait fait l'objet de critiques internes pour sa lenteur. De plus, au début, le Ministère du Travail a stratégiquement choisi de prendre du recul, d'ouvrir la voie à une prise en main du processus de dialogue social par les partenaires sociaux et d'attendre les résultats de ce processus avant d'y participer plus étroitement. Plusieurs fonctionnaires du BIT au siège et sur le terrain ont joué un rôle clé par le soutien qu'ils ont apporté pour relever ce défi et ont été conscients de la nécessité d'une amélioration des relations sur une base de confiance tout en acceptant les critiques concernant les précédents engagements et les méthodes de travail passées du BIT.

Consultations
internes et
réunions
informelles

« Faire le bon
choix, au bon
endroit, au bon
moment »

Certains fonctionnaires au BIT ont initialement fait état d'un certain scepticisme à propos de la focalisation sur le secteur des textiles et de l'habillement pensant que cela serait trop difficile et trop complexe. Une réunion publique des personnes travaillant sur le Maroc s'est tenue au siège du BIT à Genève au cours de laquelle les opinions ont pu être rassemblées. La décision de se focaliser sur le secteur des textiles et de l'habillement a été prise pour plusieurs raisons : la demande des partenaires sociaux était claire, des personnes maîtrisant le sujet ont manifesté leur intérêt à participer au programme et des antécédents de participation du BIT dans ce domaine existaient avec des travaux menés par SECTOR. Un fonctionnaire du BIT a décrit la prise de décision de la manière suivante : « *Certaines personnes sur la même longueur d'onde au sein du BIT ont adhéré au projet au siège et au niveau des directeurs des bureaux locaux d'Alger et du Caire. Il y avait là une opportunité, mais nous n'avions ni plan d'exécution ni les fonds suffisants. Nous faisons juste le bon choix, au bon endroit, au bon moment* ». De plus, un secteur économique doit être considéré dans sa globalité et se prête donc naturellement à une approche intégrée du travail décent. C'était là le but du PPTD, rassembler les aspects relevant des compétences du BIT et s'orienter vers des politiques intégrées en réponse à la complexité d'un problème concret.

Dialogue social
construit autour
de la productivité
et de la
compétitivité par

Le dialogue social sectoriel s'est construit autour d'une modernisation et de la compétitivité de cette industrie basées sur une amélioration des conditions de travail et des relations employeurs-travailleurs ainsi que sur d'autres dimensions sociales de l'emploi. Ce qu'il faut bien comprendre est le fait que les coûts sont seulement un aspect de la compétitivité dans un monde où les techniques du « juste-à-temps » sont la norme. Dans le même temps, les consommateurs se sentent de plus en plus concernés par la question des conditions de travail dans lesquelles les biens ont été produits. Une mauvaise publicité peut rapidement orienter les clients vers d'autres produits et d'autres producteurs. La responsabilité sociale des entreprises envers le travail décent est un moyen de conserver des parts de marché ainsi qu'un objectif en soi.

La profonde connaissance du contexte a été un facteur important de réussite

le biais d'un travail décent – avantage comparatif et valeur ajoutée par le BIT.

tout au long de ce PPTD. Avant de démarrer toute activité de programmation, l'équipe à Genève a planché sur le sujet : elle a accumulé des informations générales sur les problèmes fondamentaux de l'emploi au Maroc en général et a commencé par une analyse de la situation lors des premières réunions. Elle s'est entretenue tout à tour avec des représentants ministériels, les associations d'employeurs et un certain nombre de syndicats. Les entretiens se sont axés sur l'identification des problèmes principaux et les manières dont les partenaires pouvaient contribuer aux solutions. La focalisation sur la résolution des problèmes a été fondamentale. Cela a renforcé l'avantage comparatif du BIT dans la négociation par le dialogue social.

Importance d'un travail de fond

Forte complémentarité dans la composition de l'équipe

La complémentarité des compétences des membres de l'équipe (équipe principale de trois personnes dont deux basées au siège et une au Caire) a ajouté à la légitimité du BIT au Maroc. Sa crédibilité a été renforcée par la présence dans l'équipe d'un membre possédant une connaissance et une expérience de l'industrie textile. La présence d'un arabophone jouissant d'une bonne réputation pour ses travaux sur l'amélioration des compétences dans le pays a facilité les relations et la compréhension à de nombreux moments importants des négociations. Enfin, la présence dans l'équipe d'un membre résolu à intégrer de nouveaux aspects dans le programme a assuré de façon opportune l'incorporation dans le programme des éléments concernant les conditions de travail et la compétitivité, la protection sociale, le travail des enfants et la question de l'égalité entre hommes et femmes. Les membres de l'équipe de base qui ont apporté leur connaissance et leur talent pour la négociation se sont engagés à utiliser le dialogue social comme un outil.

Pérennité et changement de personnes...

Comment les changements de personnes dans les institutions ont-ils affecté le PPTD ? Les associations d'employeurs et les syndicats se sont clairement approprié le programme qui est dirigé par ces derniers et non par le BIT. Ceci a contribué d'une manière vitale à la continuité du programme. Des avancées durables semblent dépendre de deux facteurs. La première est l'engagement à moyen terme de participants clés, qui ont permis d'établir des relations et de tirer profit des opportunités lorsqu'elles se présentent. Par exemple, le président de l'une des principales organisations d'employeurs est devenu Ministre du Commerce et de l'Industrie à la fin de la première phase du PPTD. Sur la base des relations de travail solides établies avec lui, le programme pouvait compter sur la coopération de ses services lors de la phase de mise en oeuvre. Cela pourrait également ouvrir la voie à une extension de l'expérience à d'autres secteurs économiques. Le second facteur a été l'incorporation de nouvelles personnes dans le programme, ce qui garantit que le schéma et l'avancement du programme est moins susceptible de subir des changements de cap radicaux (et parfois mal documentés). Lors de changements dans les membres de l'équipe dans le pays ou au sein du BIT, il a été essentiel d'assurer la passation à des personnes clairement engagées dans la poursuite du programme. À chaque fois, ce processus a commencé tôt, bien avant que le changement lui-même ne se produise.

Ressources & conception conjointe du programme

L'argent a-t-il eu de l'importance pour la réussite du programme ? Oui et non. Le programme a bénéficié des financements suffisants pour réaliser les premières consultations avec les divers protagonistes. Le PPTD a débuté

Communication et partage de l'information

avec des ressources du budget régulier, plutôt attractives pour des partenaires qui ne s'attendaient pas à ce que le BIT débloque un million de dollars et qui ont reconnu l'intérêt et la nécessité d'un programme conçu conjointement. Avec l'adoption en décembre 2003 du plan d'action pour l'industrie des textiles et de l'habillement (une réussite en soi) a débuté une phase plus opérationnelle. Pour réunir des fonds, le BIT a réclamé un descriptif de programme et un plan d'action. Ce document n'existait pas encore à ce stade vu que le but était d'en faciliter la réalisation au fil du temps. Comme l'a exprimé un des membres de l'équipe : « Réunir des fonds demande une planification mais nous devons faire attention à ne pas prendre de l'avance sur nos partenaires ce qui n'a pas toujours été facile. Actuellement, nous devons faire face à des défis d'ordre budgétaire et financier alors que nous entrons dans une phase opérationnelle cruciale. » Cependant, afin de maintenir les donateurs et les autres protagonistes concernés informés sur le programme, l'absence de plan d'action initial a été compensée par l'élaboration de divers documents de communication. Ces documents ont été utilisés pour expliquer les travaux et l'approche du programme. Malgré cela, la phase opérationnelle a démarré sans l'assurance d'un budget. « Le processus est en marche maintenant et nous sommes conscients de la nécessité de commencer sérieusement la mise en oeuvre, la raison principale n'étant pas le besoin de rendre compte auprès des donateurs mais plutôt la confirmation et le maintien de la légitimité de notre engagement. » (idem)

Garantie d'obtention de fonds de coopération technique

À ce stade, le BIT a soumis une ébauche de projet à un important donateur de manière à respecter un délai fixé au deuxième semestre 2004. Sur cette base, un financement substantiel a été approuvé pour la mise en oeuvre du plan d'action sectoriel adopté auparavant. Le descriptif de projet a ensuite été finalisé en collaboration avec les partenaires nationaux avant d'être envoyé officiellement au donateur.

Les unités du BIT s'allient de manière opportune et appropriée

Jusque là, le programme avait maintenu une certaine dynamique avec la production d'outils de formation sur la compétitivité, la productivité et le travail décent, la mise en oeuvre d'une expérience pilote de formation, une évaluation rapide de la situation du travail des enfants, un audit des besoins des femmes travaillant dans l'industrie des textiles et de l'habillement en matière de protection sociale et une stratégie pour l'égalité entre hommes et femmes. Ces diverses réalisations ont contribué à combler de manière significative les déficits de travail décent dans l'industrie des textiles et de l'habillement au Maroc.

Rôle coordinateur

Après presque trois ans de collaboration, le BIT a maintenant acquis une crédibilité certaine au point que le gouvernement et les partenaires sociaux ont sollicité son aide pour coordonner et assurer la cohérence de certaines interventions par différents acteurs ayant trait à la formation professionnelle et à la modernisation sociale des entreprises du secteur des textiles et de l'habillement.

Intégration de la question de l'égalité entre hommes et

Malgré la prise en compte de données ventilées par sexes dans l'étude de référence, aucun effort délibéré et systématique n'a été entrepris pour traduire cela dans le plan d'action. Garantir une intégration effective de la question de

femmes

l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble d'un programme requiert des compétences spécifiques qui ont fait défaut dans une certaine mesure. Une évaluation du programme doit mettre à jour quels ont été les effets éventuels de ce manque. Si des lacunes sont mises à jour, elles peuvent encore être traitées durant la phase de mise en oeuvre en cours.

Coordination avec d'autres projets du BIT au niveau national

Le PPTD n'est pas le seul programme du BIT au Maroc. La tendance est à la mise en place de comités directeurs distincts pour chaque projet et chaque programme, ce qui augmente considérablement la tâche des partenaires nationaux. Le Secrétaire Général du Travail a demandé une réunion avec le BIT pour discuter entre autres de ce problème. Bien que l'idée d'un comité directeur unique ne soit certainement pas réalisable, la mise en place d'un comité directeur conjoint pourrait rationaliser le travail, favoriser les échanges d'information et améliorer la cohérence de l'ensemble.

Effets de l'expérience du PPTD

Le PPTD du Maroc a déjà été présenté dans plusieurs publications et discuté lors de séminaires et de réunions au fur et à mesure de son élaboration. Aujourd'hui, des approches similaires sont utilisées pour un certain nombre de nouvelles initiatives :

- Le programme Global Compact pour le Maroc;
- SECTOR a mis au point un plan d'action visant à promouvoir la compétitivité dans le secteur des textiles et de l'habillement par la promotion du travail décent dans trois autres pays : la Roumanie, les Philippines et la République Dominicaine;
- Le BIT utilise les expériences réalisées au Maroc pour guider une initiative de ZFE à Madagascar et un possible programme pour le travail décent dans le secteur du coton en Éthiopie.

Principaux enseignements

Certains des **principaux enseignements du programme** sont résumés ci-dessous :

- Il est indispensable d'axer les programmes par pays sur une ou deux priorités nationales. Cela permet une approche de résolution des problèmes qui, d'une part, dégage des priorités claires et d'autre part, établit un enchaînement adéquat des activités et des appuis apportés. Cela évite également l'émergence d'une "shopping list". Ce n'est qu'à travers un programme intégré que le potentiel du travail décent devient pleinement visible;
- Lors du traitement d'une priorité nationale, l'avantage comparatif du BIT et sa valeur ajoutée doivent être définis en relation avec les autres acteurs et de manière à compléter ces derniers ;
- Il est essentiel de s'appuyer sur les intérêts et les préoccupations des partenaires nationaux dès le début afin de s'assurer qu'il s'agit bien de "leur programme". Cependant, malgré l'appropriation du programme par le pays, beaucoup de points n'auraient pas abouti si l'engagement du BIT avait cessé;
- Gérer le PPTD comme un processus s'est avéré essentiel. Les partenaires sociaux n'ont pas adopté le programme comme étant le leur uniquement parce qu'il s'appuyait sur des préoccupations nationales, mais aussi parce qu'un énorme travail de mise en place d'un partenariat et de consultation

continue a été réalisé. Une mission tous les deux mois en moyenne a été nécessaire ;

- Un engagement à moyen terme et un prolongement concret du dialogue social aux niveaux national et local sont nécessaires pour garantir pérennité et résultats ;
- Pour s'assurer une certaine crédibilité et apporter une contribution rigoureuse, il est important d'effectuer toutes les recherches nécessaires à une bonne compréhension du contexte et des détails des questions fondamentales ;
- Une équipe composée de personnes possédant des aptitudes et des compétences complémentaires constitue un atout de réussite. La coopération, un partenariat étroit et la coordination entre le terrain et le siège ont été essentiels pour la réussite du programme. Les directeurs sur le terrain ont joué leur rôle ;
- Des sessions d'information régulières et la diffusion de la documentation contribuent à l'élargissement des alliances;
- La constitution de réseaux et d'alliances dès le début du programme, au sein du BIT et au niveau du pays, garantit un soutien à tous les niveaux;
- Une stratégie pour gérer les changements d'interlocuteurs au sein du BIT et dans le pays est nécessaire ;
- Prendre un secteur comme point d'interface pour la planification de l'appui du BIT favorise la cohérence, la complémentarité et la synergie. La valeur ajoutée du travail décent devient plus évidente et l'impact s'en trouve renforcé ;
- Mettre en commun et recentrer les ressources internes autour d'une question ou d'un thème peut suffire pour s'engager. Cependant, au-delà d'une certaine limite, des ressources extérieures deviennent nécessaires. Ce cas illustre parfaitement la politique du BIT visant à assurer une complémentarité entre les ressources du budget régulier et de la coopération technique. Le budget régulier permet de démarrer et de continuer d'accompagner l'initiative, la CT apporte le volume de ressources nécessaire aux interventions.

Points de discussion

Quelques points de discussion :

- Qu'est-ce qui a fait le succès du PPTD au Maroc ?
- La méthode utilisée au Maroc est maintenant utilisée dans d'autres pays. Qu'est-ce qui dans cette expérience peut ou ne peut pas être reproduit ? Le dialogue social est-il un point d'entrée dans tous les cas ?
- Quels sont les éléments clés dans la planification d'un programme qui contribuent à sa pérennité à moyen terme ?
- Quel est le pour et le contre dans l'élaboration d'un programme sans garantie dès le départ d'un financement substantiel ?