

Marché du travail et compétitivité

Ce texte présente, dans une première partie, les évolutions récentes caractéristiques du marché du travail et, dans une seconde partie, procède à l'analyse des contraintes exercées par ses structures et son fonctionnement sur le développement du secteur privé, ainsi qu'à la présentation des recommandations qui en découlent.

Il n'existe pas actuellement de stratégie globale de réforme du marché du travail. Les initiatives existantes et le projet de code du travail n'ont pas été définis pour répondre à une vision unifiée de ce que devrait être l'entreprise et l'administration marocaine dans les cinq ou dix années à venir. La plupart des propositions et des actions de réforme ont été mues par le souci de porter des solutions rapides au problème du chômage des jeunes diplômés.

Saâd Belghazi

INSEA, Rabat
(belghazi@mtds.com)

On peut résumer l'ensemble des contraintes liées au marché du travail et affectant le développement du secteur privé dans les difficultés rencontrées par les entreprises pour adapter les profils de qualification de leur personnel aux exigences de compétitivité coût et qualité. Ces exigences signifient l'introduction d'innovations de productivité. Celles-ci impliquent le dépassement des concepts actuels de gestion des ressources humaines prévalant dans les petites et moyennes entreprises à caractère familial et dans les grands établissements (structure organisationnelle inspirée du taylorisme, avec peu de mobilité et de polyvalence des employés).

I. Aperçu général

En l'absence d'une vision stratégique globale partagée par l'ensemble des acteurs sociaux, il sera difficile d'arriver à un consensus social sur la flexibilité du travail, sur le régime de détermination des salaires et sur le mode de représentation des salariés, sur lesquels bute actuellement l'adoption du projet de Code du travail.

Si le dialogue entre l'administration, les syndicats et la CGEM (Confédération générale des entreprises du Maroc), semble avoir pour acquis les concepts de "dialogue social" et d'"entreprise citoyenne", cette avancée ne s'est pas pour autant concrétisée dans un renforcement des instances paritaires d'arbitrage et de représentation des partenaires sociaux, ni dans l'abandon de toute velléité de solution à caractère administratif des conflits du travail.

Toutefois, depuis l'été 1996, et pour le moins au niveau du dialogue à l'échelle nationale entre la CGEM et les syndicats de salariés, se fait jour une nouvelle vision plus centrée sur les objectifs de génération de gains de productivité dans l'entreprise en vue de favoriser la croissance et les créations d'emplois. Le débat social s'ouvre sur l'identification des conditions pour rendre acceptable la mobilité interne et externe de la main-d'œuvre salariée, celle-ci étant le principal objet du processus de restructuration des administrations, des entreprises formelles et des entreprises du secteur informel.

L'évolution du monde du travail au Maroc autorise de proposer, en vue de réaliser ces objectifs les recommandations principales suivantes :

- Mener une action de promotion pour amener les entreprises et les administrations à définir leurs besoins en termes de ressources humaines et à adopter des programmes de mise à niveau des ressources humaines et la mise en place de mécanismes de détermination du salaire plus étroitement liés au niveau de la productivité marginale et au coût de formation du capital humain.

- Intégrer de manière cohérente les politiques de promotion de l'emploi, de la formation continue et de l'intermédiation sur le marché du travail avec l'objectif de restructuration des entreprises et de favoriser la mobilité externe des travailleurs (programme de réinsertion des travailleurs). L'assurance chômage étant difficile à financer actuellement, il convient de rechercher le meilleur usage des ressources existantes pour faciliter la mobilité des travailleurs. Le mouvement de restructuration des entreprises pose de plus en plus le problème de réinsertion des travailleurs expérimentés. Un meilleur usage du Fonds pour la promotion de l'emploi (crédits jeunes promoteurs) semble être, autant que de faciliter la création de micro-entreprises, de permettre à des salariés pouvant prétendre à une retraite anticipée de créer leur propre entreprise et, ainsi, d'inciter la libération de postes et donner plus de chances d'insertion dans les structures existantes aux jeunes diplômés.

- Instituer un cadre législatif et réglementaire compatible avec la flexibilité du travail (définition de barèmes d'indemnisation pour le licenciement des travailleurs par une commission nationale paritaire dirigée par l'Inspection centrale du travail), le développement du dialogue social au sein de l'entreprise (renforcer la formation des représentants des travailleurs dans le cadre d'une nouvelle vision de l'entreprise) et une résolution efficace des conflits individuels (retour au système des prud'hommes, Inspection du travail et ministère de la Justice) et collectifs (institution de commissions paritaires d'arbitrage, Inspections du travail, CGEM et syndicats de salariés), toutes ces mesures étant de court terme.

- Mettre en place un encadrement pour le secteur informel. La modernisation du secteur informel peut accompagner le processus de mobilité externe des salariés. La micro-entreprise peut absorber une partie importante de la main-d'œuvre salariée devant être recyclée.

II. Diagnostic du marché du travail : caractéristiques et évolution de la population active

A. Urbanisation rapide, augmentation du poids des emplois indépendants et baisse du poids des salariés

L'évolution du marché du travail urbain, durant la dernière décennie, a été marquée par une forte croissance de la population active urbaine, une importante progression des emplois non salariés (travailleurs indépendants et aides familiaux) et la montée du chômage des jeunes diplômés.

La population totale marocaine est passée de 20,2 millions d'habitants en 1982 à plus de 26 millions en 1994. L'effectif total des actifs urbains est passé de 2,6 millions de personnes en 1980 à 4,5 millions de personnes en 1994. Alors que la population totale augmentait au rythme de 2 % et la population rurale au rythme de 0,7 %, la croissance de la population active urbaine atteignait 4,7 % par an et celle de la population active rurale ralentissait (1 % de croissance annuelle sur la période). Une étude du CERED a fait ressortir que l'exode rural des dix dernières années était de prépondérance féminine : 61,5 % de femmes parmi la population de migration définitive inférieure à 10 ans, contre 49,3 % pour la population de migration définitive plus ancienne.

L'effectif des chômeurs dépasse neuf cent mille en milieu urbain et 1,3 million de personnes pour l'ensemble de l'économie. Le chômage urbain a cru à un rythme moyen supérieur à 9 % entre 1982 et 1994. En milieu rural, le niveau de chômage est plus fluctuant et dépendant des aléas climatiques.

Le poids des travailleurs indépendants et des aides familiaux dans l'emploi total s'est renforcé. En milieu rural, l'effectif des salariés a augmenté à un rythme très faible (0,3 %), alors que celui des indépendants avec local et des aides familiaux croissait à un rythme voisin de 2 % par an et que diminuait l'effectif des indépendants travaillant à domicile ou ambulants. En milieu urbain, l'effectif des salariés n'a cru que de 4 %, alors que celui des travailleurs indépendants a cru durant la période 1982-1994 au rythme annuel de 4,3 % et celui des aides familiaux au rythme de 5,9 % par an. Le renforcement de la pression des demandeurs d'emplois a eu pour effet le resserrement autour de l'économie familiale. Ce phénomène est renforcé en milieu rural.

La diminution du poids des travailleurs à domicile et la baisse de l'effectif des apprentis laissent penser qu'en dépit du resserrement des conditions d'emploi autour de la famille, certaines formes de travail artisanales, réalisées dans le cadre de relations maîtres à apprentis ou dans la cadre du travail domestique, sont dépassées par la concurrence exercée par les produits offerts sur le marché et réalisés par des unités employant des salariés.

En milieu urbain, si l'effectif des employeurs et des petits producteurs indépendants non inscrits aux patentes de 1982 à 1994 a augmenté en chiffre absolu, son poids relatif dans l'ensemble des employeurs a diminué.

(1) Nous désignons par "emploi formel", d'une part, l'ensemble des salariés employés dans des administrations publiques, dans les collectivités locales et, d'autre part, les salariés employés dans des entreprises privées et déclarés à la Caisse nationale de sécurité sociale. Le secteur d'emploi salarial informel est ainsi défini négativement comme regroupant des salariés non déclarés à la CNSS.

Le poids du salariat du secteur formel (1) dans l'ensemble de la population active a connu une baisse de 10 points environ entre 1985 et 1995. L'effectif des salariés dans le secteur informel suivait les mêmes tendances, passant de 17,8 % en 1987 à 12,4% de la population active en 1995.

B. Amélioration des niveaux de qualification de la population active

La structure de qualification de la population active s'est améliorée, parallèlement à une pression plus élevée de l'offre de main-d'œuvre sur le marché du travail.

Le poids des travailleurs disposant d'un niveau d'instruction fondamental ou primaire a augmenté (+ 5 % en 8 ans). Le taux de chômage en 1995 atteignait presque 23 %, avec une aggravation particulière du chômage des diplômés de l'enseignement supérieur (35 % en 1985 contre 14,5 % en 1987) et des lauréats de niveau spécialisation et qualification de la formation professionnelle.

Ainsi, une forte proportion de chacune des catégories qualifiées accepterait de travailler pour un taux inférieur au SMIG. Même la main-d'œuvre qualifiée est prédisposée à accepter des taux de salaire très faibles et manifeste une faible exigence de rémunération de sa formation.

Dans le secteur des entreprises privées formelles, la hausse des salaires a été tirée par l'évolution du SMIG. Celle-ci a eu pour effet une réduction des disparités par tassement des écarts de salaires au bas de l'échelle de qualification. Les salaires réels des catégories les moins bien payées (manœuvres et ouvriers spécialisés) ont augmenté entre 1989 et 1995. En revanche, les salaires des ouvriers professionnels ont diminué légèrement, mais moins que ceux des agents de maîtrise. Le taux de croissance des salaires des cadres supérieurs a moins fortement baissé que celui des cadres et des agents de maîtrise (2).

C. Hétérogénéité de la gestion des ressources humaines par les entreprises

Les entreprises marocaines sont marquées par une forte hétérogénéité dans les procédures de gestion des ressources humaines et du recrutement. Certaines entreprises admettent le principe de fonder sur leurs cadres et leur personnel qualifié l'accumulation du capital spécifique de l'entreprise. D'autres entreprises, de taille trop faible, envisagent difficilement le renforcement de la fonction d'encadrement et une stratégie de responsabilisation de leurs employés. Ce choix est lié, d'une part, à la difficulté de définir une stratégie d'ensemble intégrant la fonction ressources humaines, d'autre part, à des facteurs économiques (poids des prélèvements fiscaux et sociaux et faiblesse des salaires).

D'abord, l'impôt général sur le revenu (IGR), versé par l'employeur sous forme de retenues à la source sur les salaires, est un impôt progressif appliqué par tranches avec des taux variant de 13 % à 44 %, applicable aux tranches

(2) D'après les données de l'enquête salaires de la CGEM et les données déclarées à la CNSS.

de revenu dépassant 18 000 dirhams. Les charges sociales, y compris les cotisations de retraites, sont déductibles de la base imposable.

Les cotisations versées à la CNSS atteignent 18,65 % de la masse salariale brute. Leur montant total (en % du salaire brut) n'a cessé d'augmenter depuis mai 1978. L'augmentation a concerné principalement les cotisations dues au titre de la retraite. Les cotisations dues au titre de la sécurité sociale permettent de couvrir des prestations familiales (allocations familiales et aide sanitaire familiale), les prestations à court terme (indemnités journalières de maladie, de maternité, de congé de naissance et d'allocation décès) et les prestations de long terme (pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants). En 1996, la CNSS a servi un montant global de prestations familiales et sociales de 4,1 milliards de dirhams. Les cotisations au titre des prestations familiales ne sont pas astreintes au plafond du salaire. Les prestations familiales représentent 40,2 % du montant global des prestations servies par la CNSS. Les prestations sociales sont couvertes par une cotisation astreinte à un plafond qui a varié pour atteindre 5 000 Dh par mois à partir du 1^{er} mars 1993.

La faiblesse du salaire constitue un encouragement à certaines entreprises pour limiter le recrutement de cadres et de travailleurs qualifiés (3). Ce faisant, elles limitent leur possibilité d'adoption de nouvelles méthodes de management des ressources humaines, mettant l'accent sur le perfectionnement continu et le renforcement de la réactivité du collectif employé aux mutations du marché.

D. Disparités des régimes de mobilité et de détermination des salaires

Les principales règles de gestion du marché du travail formées par les statuts-type dans le secteur privé, les statuts de la fonction publique, les statuts particuliers des entreprises publiques et les conventions collectives assurent un fonctionnement dual du marché du travail, avec à un pôle des structures concurrentielles et une grande mobilité du travail (le privé formel non syndiqué) et à l'autre pôle des cadres rigides codifiés et évoluant lentement (les administrations et entreprises publiques, le secteur des conventions collectives et des entreprises appliquant le statut-type).

L'effet principal de cette structure est une grande disparité de revenu et de statuts au sein de la population salariée. Cette disparité est alimentée par la rareté relative de qualifications pointues et de main-d'œuvre polyvalente capable de s'adapter aux évolutions technologiques et managériales. Aussi, dans le secteur privé formel, les possibilités de mobilité sont-elles utilisées de manière avantageuse par la main-d'œuvre qualifiée et de manière passive par la main-d'œuvre non qualifiée.

Pour atténuer les disparités de salaires, le gouvernement a recouru pour le secteur privé à des augmentations du SMIG et pour le secteur public à des modifications du régime des salaires de base et des indemnités. Sa principale préoccupation a été, durant la décennie quatre-vingt-dix,

(3) D'après les données de l'enquête nationale sur la population active urbaine de 1993, 39 % des salaires masculins sont égaux ou inférieurs au SMIG, alors que c'est le cas pour 54 % des salaires féminins.

d'augmenter les bas salaires et de négocier au cas par cas des augmentations de salaires avec les différentes catégories de fonctionnaires pour atténuer les revendications et les mécontentements.

Alors que le secteur privé adapte ses salaires aux évolutions du coût de la vie, l'Etat effectue des révisions d'une manière relativement indépendante de l'évolution des prix à la consommation. Dans la fonction publique, les révisions des normes de salaires n'interviennent que dans le cadre de négociations difficiles.

Dans l'ensemble du secteur formel, le secteur privé a été le principal recruteur. Les salaires les plus bas ont augmenté sous l'effet du SMIG et, aussi, d'une préférence des producteurs pour des procédés de production basés plutôt sur le recrutement d'une main-d'œuvre temporaire (option technique "labor-intensive"). Les salaires des catégories de qualification intermédiaire ont augmenté plus faiblement, notamment à cause d'une offre de travail plus grande et d'une demande de qualification générique plus faible.

Les systèmes de détermination des salaires sont trop peu articulés à des mécanismes de génération de gains de productivité. Ce constat est applicable, aussi bien dans les secteurs où les salaires sont déterminés par un rapport de force concurrentiel (secteur privé formel) que dans les secteurs où les salaires sont astreints au respect de normes relativement autonomes par rapport à la négociation concurrentielle au moment de l'embauche. En général, ces derniers secteurs ne sont pas astreints avec la même acuité à la pression concurrentielle (administration, entreprises publiques et secteurs des conventions collectives).

Dans les secteurs de détermination concurrentielle des salaires, le pouvoir de négociation trop élevé de l'employeur conduit, souvent, pour les catégories subalternes de salariés à une dévalorisation de l'investissement en capital humain réalisé et à un détachement éthique et disciplinaire des employés par rapport au processus collectif de travail. La conséquence de ce fait, observable dans de nombreuses unités exportatrices en particulier textiles, est l'incapacité d'adapter le collectif des travailleurs aux exigences de coûts et de qualité du travail requis.

Dans les secteurs d'emploi où les salaires sont régis par des statuts (fonction publique, entreprises publiques, conventions collectives), la structure de la rémunération distinguant primes et salaires de base tend à devenir purement formelle. Dans ce cas, le salaire ne fonctionne plus comme moyen de contrôle du mécanisme de dépense de la force de travail, mais comme un outil de répartition de revenu.

Dans la fonction publique, on regrette fréquemment l'absence de procédures de mesure du volume et de la qualité du travail requis. La rémunération de l'effort est un objectif affiché, mais sa mise en place suppose un nouveau système de détermination des salaires. On observe entre différentes catégories de fonctionnaires des disparités de salaires que ne justifient ni le niveau scolaire, ni l'expérience professionnelle, ni le rendement.

Dans les entreprises publiques, les disparités de salaires internes sont dues à l'histoire spécifique des individus, mais elles sont aussi externes et dues aux conditions de négociation des salaires avec le ministère des Finances. Les critères de productivité ne sont pas pris en compte de manière systématique lors des négociations sur la révision des rémunérations. Ces négociations sont astreintes à des critères financiers, aussi les critères de choix du moment de la négociation et la présentation des motifs sont les plus décisifs.

III. Analyse des contraintes entravant le développement du secteur privé

Les contraintes exercées par le fonctionnement actuel du marché du travail limitent les gains de productivité potentiels dans les différents secteurs. Rigidité d'une partie des emplois, précarité de l'autre, pénurie de profils de qualification pointus, excédent d'une main-d'œuvre qualifiée. Ces traits révèlent un marché du travail "incomplet", c'est-à-dire où la rencontre entre l'offre et la demande de force de travail n'est pas réalisée pour tous les profils de qualifications de manière satisfaisante. Les fonctions de coordination entre l'offre et la demande de forces de travail à court, moyen et long terme subissent l'effet de trois contraintes majeures :

- une perception insuffisante des potentialités de valorisation des ressources humaines de la part des acteurs du marché du travail (employeurs, employés, organismes publics) dans le secteur organisé public ou privé et dans le secteur de la micro-entreprise ;
- la segmentation du marché du travail et la prépondérance des organismes publics dans la couverture de ses fonctions ;
- l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel pour l'organisation du dialogue social.

A. Perception insuffisante des potentialités de valorisation des ressources humaines

1. Secteur organisé : perception et compréhension insuffisantes de la contrainte de mise à niveau

Le programme de réduction du niveau de protection tarifaire attendue dans le cadre de l'application des accords de la zone de libre-échange Maroc-Union européenne affecte de manière directe ou indirecte l'ensemble des secteurs de l'économie nationale. Il leur prescrit des délais d'adaptation aux normes de compétitivité-coût et de compétitivité-qualité, dépassés pour certains secteurs et très étroits pour d'autres.

Les entreprises marocaines sont informées de la nécessité de respecter les normes de qualité et de certification des produits. L'urgence de la mise en œuvre d'un concept de qualité totale est moins bien perçue. Les degrés de compréhension et d'application des procédures impliquées par ce concept

au niveau de la définition d'une stratégie de gestion des ressources humaines basée sur une stratégie globale de l'entreprise restent encore très insuffisants. La promotion de ce concept demande à être étendue, au-delà des grandes entreprises industrielles, aux petites entreprises de l'industrie, du commerce et des services.

La direction de la qualité de l'administration de l'Industrie a commencé depuis quelques années le travail de diffusion des concepts de qualité et de normalisation. Toutefois, des progrès importants dans la vulgarisation et l'adaptation linguistique du discours sur la qualité, encore trop abstrait, en direction des petits employeurs et des salariés doivent être effectués. Pour ce faire, il convient de renforcer le potentiel actuel d'intervention, notamment le recensement des unités capables d'intervenir et la formation des formateurs.

Les gains de productivité attendus pour la mise à niveau passent par la mise en œuvre d'un modèle organisationnel inspiré des concepts de flux tendus et de réactivité aux changements de la demande. Ces concepts nécessitent une adaptation au niveau des équipements pour les rendre plus flexibles, du personnel pour le rendre plus polyvalent et, surtout, une plus grande coordination des tâches et des différentes fonctions. Ils nécessitent le renforcement des moyens de communication dans l'entreprise pour atteindre un niveau de perception homogène des tâches et des responsabilités relevant de chaque poste.

Dans cette optique, l'entreprise est amenée à définir ses besoins quantitatifs et qualitatifs en personnel et à définir les différentes procédures d'adaptation de son personnel au niveau interne (formation continue) et externe (recrutements et licenciement). Une fois définis les besoins stratégiques de l'entreprise, la disponibilité dans l'environnement immédiat de l'entreprise d'un système de formation continue et d'un dispositif efficace d'intermédiation sur le marché du travail joue un rôle primordial pour réduire le coût d'introduction d'innovations de productivité et de réallocation interne et externe du personnel des entreprises.

L'introduction d'une stratégie globale pour l'entreprise et pour la valorisation de ses ressources humaines peut impliquer dans certains cas des investissements en équipements et/ou le licenciement d'une partie des collectifs actuellement employés. En l'absence de possibilités de réallocation de cette main-d'œuvre, ce processus est perçu comme un choc social. Les groupes industriels se sont révélés mieux placés pour ce type de redéploiement de la main-d'œuvre que les petites entreprises individuelles et familiales. Dans le cas du Maroc, où celles-ci représentent la plus grande part de l'emploi, un dispositif efficace d'intermédiation sur le marché du travail permettrait d'aider la transition.

Deux types de stratégie de formation continue pourraient être envisagés dans cette perspective. Une formation continue interne pour le renforcement des compétences, la mobilité interne entre postes et une formation continue pour la réinsertion du personnel licencié par l'entreprise.

L'effet de la diffusion du concept de qualité devrait être une révision des procédures de formation des salaires dans les différents secteurs, de façon à réduire les effets de rentes associés aux secteurs où la mobilité est très faible et où la capacité de négociation des salariés est plus élevée. L'objectif devrait être de favoriser une détermination de salaires qui assure une incitation de l'offre de travail qualifiée et une rémunération de l'effort de productivité. Le ministère des Finances a engagé une étude en ce sens. Le secteur privé connaît une diversité de situation. La réforme des modes de détermination des salaires ne peut être qu'une action à moyen terme résultant d'une réflexion et d'une campagne nationale à ce propos. L'évaluation du SMIG serait une résultante des travaux menés sur la productivité des entreprises. Un jugement efficace sur le mode de fixation du SMIG ne peut être porté dans une perspective de fonctionnement unifié du marché du travail. A l'heure actuelle, le SMIG ne fonctionne comme contrainte de productivité que pour une fraction mineure des entreprises.

2. La contrainte exercée par le poids du secteur informel

Les problèmes posés aux micro-entreprises

Les problèmes posés aux micro-entreprises sont de plusieurs types. Ils sont dus, à la fois, à l'inadaptation technique et économique des unités et à la lourdeur du système fiscal et parafiscal (CNSS) et de la législation du travail. Il convient de mener des actions en vue de leur intégration dans le secteur formel, soit en libérant les moyens de renforcer leur potentiel productif, soit en atténuant les incitations à l'évasion dans l'informel posées par un cadre institutionnel trop rigoureux.

Les effets négatifs liés au secteur informel sont :

- la faible qualité des produits et le non-respect des normes de stockage des produits ;
- la faiblesse de l'investissement et des taux de croissance de la productivité ;
- une capacité de négociation limitée face aux autorités et aux administrations locales qui font des micro-entreprises des proies faciles pour des prélèvements divers et injustifiés ;
- la dévalorisation du travail avec, comme conséquence, la sous-utilisation du potentiel humain et du potentiel d'apprentissage ;
- l'absence de protection sociale accordée aux employés et aux indépendants du secteur, avec un succès très limité des procédures actuelles de protection sociale ;
- une faible contribution à la fiscalité nationale avec, comme corollaire, une répartition de la charge fiscale un peu plus lourde sur le secteur formel.

Intégrer le secteur informel dans un cadre économique et institutionnel évolutif

Le secteur informel ne peut être considéré comme un tampon à maintenir tant que la politique économique génère des marginaux. Il convient d'investir

pour le transformer et le résorber en lui donnant les moyens de se fondre dans l'économie moderne.

Sa résorption n'est pas un objectif en soi. Elle devrait être induite par sa modernisation. Le moyen de celle-ci est lié à la réalisation des objectifs suivants :

- l'augmentation du rendement de ses activités, notamment en lui donnant les moyens de connaître les opportunités d'innovation de procédés et de produits, d'acquérir des équipements au moyen de ressources financières à bon marché ;
- une meilleure maîtrise de la qualité des produits, à travers la constitution de comités d'éthique permettant d'arbitrer entre les clients et les consommateurs et la formation aux métiers reconnus dans chaque localité ;
- la réduction du travail des enfants auxquels, sous le statut d'apprentis, sont allouées des tâches dépassant leurs capacités professionnelles et parfois physiologiques ;
- l'instauration progressive d'une culture de la comptabilité et du suivi écrit des activités.

L'intégration du secteur informel dans le système institutionnel moderne passe par des changements radicaux dans le comportement de l'Administration des impôts et de la Caisse nationale de sécurité sociale. Ce changement consiste à mieux informer, à comprendre, conseiller et accompagner les micro-entreprises dans leur développement. Ces organismes ne doivent plus être perçus comme des contraintes. Ils doivent, pour leur part, s'évertuer à comprendre la situation et les besoins des unités du secteur informel.

Les moyens institutionnels et financiers nécessaires à la réalisation de ces objectifs impliquent la constitution d'un Fonds de développement de la micro-entreprise. Ce fonds pourrait être financé par l'OFPPT, les collectivités locales, l'Administration fiscale, la Caisse nationale de sécurité sociale et par divers organismes de financement. Il conviendrait de responsabiliser les différentes parties prenantes nationales par rapport à la réussite du programme de modernisation du secteur informel.

Certains aménagements du système fiscal devraient être engagés pour permettre le financement de ce fonds. Leur importance s'explique par le caractère essentiel dans le changement du paysage économique du pays. Certains impôts tels que la patente et la taxe sur les marchés doivent être revus de façon à responsabiliser les zones locales de production sur la gestion de ces impôts. Ces contributions formeraient la base du financement du fonds.

Les actions prioritaires que le fonds devrait entreprendre sont :

- le lancement d'un programme de recherche sur les plans technique et économique visant la constitution d'un système d'information sur le secteur et l'identification des stratégies sectorielles et des projets spécifiques pour la formation, la modernisation et la croissance du secteur ;

- l'intéressement des petits producteurs indépendants à la participation au programme de modernisation en leur attribuant des prêts subventionnés ;
- la constitution de secrétariats de soutien pour les unités désireuses d'accéder au Fonds de modernisation des activités informelles ;
- la mise en place de structures de représentation et de participation localisées et par métiers ;
- une action de soutien, surtout dans le secteur de la réparation et de la maintenance, dans le domaine de la formation professionnelle de base (niveau spécialisation).

B. Prépondérance de l'intervention publique et répartition inefficace des ressources allouées aux missions de formation professionnelle, de promotion de l'emploi et d'intermédiation sur le marché du travail

L'articulation entre l'offre et la demande de qualifications opère par la satisfaction de plusieurs fonctions relatives :

- sur le court terme, à l'information sur le marché et à l'intermédiation entre offreurs et demandeurs d'emploi ;
- sur le moyen terme, à l'identification des besoins des entreprises en profils de qualification et à la formation professionnelle et continue ;
- sur le long terme, à l'ajustement de la structure de l'enseignement général (fondamental, secondaire et supérieur) aux besoins du marché du travail.

L'intervention du secteur public dans l'organisation du marché du travail a été à la fois prépondérante et fragmentaire. Ces caractères ont marqué le mode de couverture des différentes fonctions par l'effacement relatif de l'initiative privée et une incohérence d'ensemble de l'intervention publique. Jusqu'aux années les plus récentes, les besoins des entreprises ont été mis au deuxième rang après les objectifs sociaux d'absorption des exclus de l'enseignement général, de protection et de promotion de l'emploi.

La mission de l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail, centrée dans un premier temps sur la formation professionnelle comme complément de l'enseignement général, a été enrichie progressivement des missions de renforcement de la productivité des entreprises par la formation continue et, plus récemment, par la prise en charge des CIOPE et des stages de formation-insertion. Face à l'OFPPT, l'administration de l'emploi fait figure de parent pauvre. Faiblement dotée en ressources humaines et matériels, elle n'a couvert que très imparfaitement les fonctions principales qui lui ont été dévolues, notamment la définition d'une politique de l'emploi et l'intermédiation sur le marché du travail.

1. La formation professionnelle exutoire de l'enseignement général

En 1974, le gouvernement a institué une taxe à la formation professionnelle (TFP), représentant un prélèvement de 1,6 % sur la masse

salariale totale. Le produit de cette taxe est versé à un organisme public de formation, l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT). L'affectation de cette taxe à un seul prestataire public de formation est une source d'inefficacité et restreint la formation continue dans les entreprises en les incitant à déléguer les responsabilités de formation à l'OFPPT et en minimisant la volonté des entreprises à assumer la responsabilité de leurs propres initiatives de formation. Mais l'effet majeur de cette taxe a été de favoriser le renforcement des capacités de l'OFPPT et de lui permettre de devenir une agence d'exécution capable de prendre en charge de nouvelles fonctions.

La politique éducative, durant les années quatre-vingts, a consisté à renforcer les sorties du système éducatif au niveau de l'enseignement fondamental. Le système de formation professionnelle a été pensé dans un premier temps comme un moyen d'absorber les exclus du système d'enseignement général et de pourvoir, par là-même, aux besoins de l'appareil productif. Aussi, un des objectifs initiaux a-t-il été de renforcer la capacité d'accueil du système de formation professionnelle. Très rapidement, les lauréats de la formation professionnelle ont trouvé des difficultés d'insertion. Ce n'est qu'à partir de 1992 que le gouvernement a décidé de rationaliser le système de la formation professionnelle, d'améliorer la qualité des formations en vue de promouvoir la productivité de la main-d'œuvre et des entreprises. Toutefois, le système de formation professionnelle continue de rencontrer des obstacles sur le plan financier et humain. Le parc technique de formation et la formation continue des formateurs sont confrontés aux contraintes de l'obsolescence rapide des techniques et des appareillages disponibles dans les cursus de formation.

L'offre de qualification apparaît d'un côté sur-dimensionnée par rapport à la demande d'un tissu d'entreprises dont la majorité se suffit de travailleurs de faible niveau éducatif et de processus de production répétitifs, et de l'autre inadaptée aux besoins d'un groupe d'entreprises de grande taille orientées vers l'exportation ou veillant à leur compétitivité sur le marché intérieur. Pour cette dernière catégorie, les profils de qualifications offerts sont, à la fois, trop chers et trop rares.

2. L'intégration de l'objectif de compétitivité et l'initiation de la formation continue

La formation continue a fait l'objet d'initiatives dans le but d'améliorer les qualifications de la main-d'œuvre et d'augmenter la compétitivité des entreprises. L'objectif comprend quatre composantes. La première est menée dans le cadre de Groupements interprofessionnels d'aide au conseil (GIAC), regroupant des associations professionnelles de branches. Elle a pour objectif d'aider les entreprises, les PMI en particulier, à identifier leurs besoins en qualifications au moyen d'évaluations des besoins en matière de compétences (EBC). La seconde encourage les actions de formation menées

par les entreprises au bénéfice de leurs employés soit au niveau interne, soit dans des centres de formation publics ou privés. Elle leur fournit des incitations par le biais de Contrats spéciaux de formation (CSF). La troisième composante améliore la qualité et l'adéquation de la formation continue fournie aux entreprises par des centres de formation (OFPPT) sélectionnés devant être réhabilités dans le cadre du projet. Enfin, la quatrième renforce la capacité de formulation de politiques ainsi que le cadre juridique de la formation continue.

L'innovation majeure de ce dispositif est l'élaboration par l'entreprise d'une stratégie de formation inscrite dans une stratégie globale de compétitivité. Celle-ci est nécessaire pour lui permettre d'obtenir le remboursement d'une partie importante de la taxe sur la formation professionnelle, dans le cadre de contrats spéciaux de formation. Mais elle a des externalités majeures. La deuxième disposition importante est relative à la mise en place d'un système d'excellence, au moyen duquel les établissements de l'Office de formation professionnelle sont classés. Les centres de formation sont stimulés par un système de classement avec un calendrier et des objectifs.

3. L'intermédiation sur le marché du travail

Un dahir de 1921 réserve à l'Etat le monopole des opérations de collecte de demandes d'emploi et de placement. Les bureaux d'emploi (ou bureaux de placement) sont responsables de l'exercice de ce pouvoir. Une circulaire datant de 1973 a assoupli l'obligation faite aux employeurs de recourir aux bureaux d'emploi. Le gouvernement donnait ainsi aux entreprises la possibilité de recruter directement à condition de régulariser les embauches en les inscrivant aux bureaux d'emploi. Depuis, même cette pratique n'est plus appliquée.

Les bureaux d'emploi ont été progressivement marginalisés sous l'influence de plusieurs facteurs. L'Etat a été pendant longtemps le principal pourvoyeur d'emplois et ne transitait pas par le bureau d'emploi. Les procédures de sélection pour le recrutement des employés étaient sujettes à l'influence de solidarités sociales de diverses natures. Les entreprises recrutant directement ne font plus confiance à la qualité du personnel qui est fourni par le bureau de placement. La faiblesse des moyens humains et matériels affectés aux bureaux d'emploi a accentué le processus de leur perte de crédibilité.

Pour faire face à la montée du chômage des jeunes, l'Etat a pris l'initiative d'un dispositif nouveau visant à faciliter l'insertion des jeunes diplômés en créant des Centres d'information et d'orientation pour l'emploi (CIOPE). Ce dispositif est basé sur la collecte des offres et des demandes d'emplois et le rapprochement des profils de postes offerts aux profils des postes demandés. Le résultat de l'intermédiation effectuée par les CIOPE consiste soit en création d'emplois, soit en création de stages.

Les stages offerts actuellement sont les stages dits de “formation-insertion” basés sur les lois 16/93 et 13/94. Ces stages sont prévus pour une période de 18 mois sans aucune obligation pour l’employeur de recruter à l’issue du stage et avec la possibilité pour ce dernier d’interrompre le stage sans aucune justification. L’employeur est exonéré du versement des cotisations à la CNSS et du prélèvement de l’IGR. Il s’engage à verser au stagiaire une indemnité mensuelle minimale de 1 600 dirhams par mois et maximale de 2 600 dirhams. Jusqu’à fin 1997, le dispositif n’avait touché que moins de 4 000 stagiaires. Aucune disposition ne permettait de garantir la contribution du stage à l’acquisition de qualification assurant une insertion durable du stagiaire dans le milieu professionnel.

Aussi, début novembre 1997, la gestion du dispositif des stages formation-insertion a-t-elle fait l’objet d’aménagements substantiels. Sa gestion, dans le cadre des prérogatives des CIOPE, a été confiée à l’OFPPT. L’attractivité du dispositif a été renforcée par l’attribution aux entreprises d’une indemnité par stagiaire diplômé de 800 dirhams par mois et de 1 300 dirhams si le stagiaire est titulaire d’un doctorat, assortie de l’obligation d’une soutenance devant un jury de professionnels destinée à valider les acquis de formation réalisés durant le stage.

Toutefois, les procédures de collecte des offres d’emplois restent peu systématiques. L’information sur les demandes disponibles reste centralisée dans les CIOPE. La collecte des données et leur transmission demandent un déplacement des offreurs et des demandeurs.

C. Cadre fiscal et incitatif du comportement en matière gestion de ressources humaines

La législation marocaine introduit un biais en distinguant entre les employés titulaires et les employés temporaires ou occasionnels. Ces derniers ne reçoivent pas d’indemnités en cas de licenciement. Il est, en outre, facile de ne pas les déclarer. Aussi, certaines entreprises sont-elles encouragées à structurer le collectif de travail de façon à réduire l’importance des employés permanents et des employés qualifiés et à minimiser les risques et les coûts potentiels induits par l’emploi des travailleurs les plus qualifiés.

Les prélèvements effectués par la CNSS (proportionnels au salaire, mais plafonnés à 5 000 dirhams par mois) et l’IGR (44 % sur la tranche supérieure à 5 000 dirhams par mois) accusent le coût en salaires des salariés de qualifications intermédiaires. En dépit de l’effet du marché sur l’évolution de la structure des salaires (réduction de l’écart entre le salaire moyen et le SMIG et baisse du salaire réel du niveau maîtrise), le niveau de recrutement des employés niveau maîtrise reste insuffisant compte tenu des besoins de changement des entreprises.

D. Un cadre législatif et réglementaire compatible avec le développement du dialogue social

1. Le débat sur la réforme du code du travail

Les aménagements envisageables du cadre législatif actuel concernent les conditions d'arbitrage en cas de conflits individuels ou collectifs. Il s'agit de la mise en place d'un système permettant d'exécuter rapidement les décisions, de prévoir les coûts des licenciements et surtout de désamorcer par la concertation les conflits potentiels liés à la mobilité des travailleurs.

Pour la CGEM, la législation du travail ne constituerait pas un obstacle majeur. Celle-ci est en faveur de la liberté du travail. Elle autorise le droit de grève pour les salariés lorsque celle-ci est librement consentie. Elle autorise le licenciement pour faute grave. Elle admet le licenciement économique sous réserve d'accord préalable de la part des autorités. Si la législation du travail demande par certains aspects à être actualisée, elle n'est contraignante que du fait de l'application qui en est effectuée. Il importe surtout que les autorités et le système judiciaire soient suffisamment opérationnels et impartiaux dans l'application des dispositions légales.

La discussion sur le code du travail a été correctement engagée, malgré des divergences. Son aboutissement, dans le cadre d'un accord tripartite (gouvernement, salariés et patronat) n'était qu'une question de temps et de calendrier institutionnel, interrompu par les changements constitutionnels et le processus de renouvellement du parlement.

2. La dimension juridique de la flexibilité du travail

Le cadre légal n'est pas perçu comme rigide. Il s'agit surtout des conditions d'application de la loi. Les conflits du travail, notamment relatifs au licenciement, devraient être jugés avec impartialité au seul regard des dispositions législatives. Or, celles-ci ne sont pas assez précises. Le juge a trop de marge pour apprécier les conditions de l'indemnisation des employés licenciés. On observe des disparités dans le temps et suivant les régions dans la fixation des montants de réparation des licenciements.

Les indemnités de licenciement sont fixées de manière légale proportionnellement à l'ancienneté de l'employé. Toutefois, il convient pour cela que le licenciement soit effectué en conformité avec les dispositions contractuelles et légales. En cas de désaccord sur le caractère normal du licenciement, l'employeur et le salarié recourent à la conciliation au niveau de l'inspection du travail et des autorités locales et à la décision de justice en cas d'échec de la conciliation. Les entrepreneurs déplorent souvent la propension des tribunaux à mettre en pratique une justice redistributive en cas d'arbitrage entre salariés et employeurs, soit en refusant des mesures de licenciement, soit en assurant des indemnités de licenciement considérées comme excessives par les employeurs. En dépit de l'ancienneté de ces récriminations, il est toujours impossible de quantifier de manière

significative l'effet de parti-pris des autorités en faveur des employés sur le coût du licenciement.

Jusqu'en 1974, les décisions de justice étaient rendues par le tribunal des prud'hommes constitué par un juge appuyé par une représentation paritaire des salariés et des employeurs (deux jurés pour chaque corps). Depuis, le jugement des conflits du travail a été confié aux tribunaux pénaux, et ils sont traités dans le cadre d'une section chargée des questions à caractère social. Pour plusieurs praticiens des conflits du travail, le cadre actuel ne permet pas de résoudre les conflits du travail de manière efficace. Les juges ne sont pas spécialisés. Ils devraient bénéficier d'experts capables de les soutenir et de jurés aptes à porter un jugement sur les décisions de justice.

Une position de compromis entre la CGEM et les syndicats est réalisable. Celle-ci reconnaît, pour le licenciement économique, la nécessité d'une étude préalable et d'une concertation autour des procédures de sa mise en œuvre. Elle demande, toutefois, que l'arbitrage exercé par l'administration tienne compte de la situation de l'entreprise et que les procédures de traitement des conflits ou des opérations de licenciement soient assouplies.

3. La représentation des salariés

Les représentants des salariés sont actuellement élus pour une période de six ans. Il arrive que les délégués soient désavoués par les collectifs de travailleurs. Ceux-ci recourent alors à une représentation par le biais des syndicats. Il s'agit, dans le cadre de la réforme du travail, d'introduire des procédures facilitant le dialogue social au sein de l'entreprise. La préférence des employeurs est pour le renforcement de la représentation des salariés par le biais d'élections de délégués du personnel et non par le biais des syndicats. Il appartient à ceux-ci d'être suffisamment actifs pour être élus.

Le mouvement syndical ne présente pas toujours des qualifications nécessaires pour assurer sa mission de formation et d'intégration sociale. Les programmes de formation continue devraient assurer l'information de l'ensemble des salariés et, en particulier, de leurs représentants (syndicats et délégués du personnel) sur les procédures appropriées pour la défense des intérêts de leur adhérents. La formation continue ne peut se limiter à l'instruction technique. Elle doit veiller, en outre, à la réalisation des conditions sociales de l'efficacité de l'entreprise (culture de l'entreprise, climat social).