



2005 • Publications • E-mail: amoreira@etuc.org • Tél.: +32 2 224 05 83 • Fax: +32 2 224 04 75 • Avec le soutien de la Commission européenne

Contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées et de leur impact en termes de stratégie européenne pour l'emploi

## Contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées et de leur impact en termes de stratégie européenne pour l'emploi



**CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS**  
5, Bld du Roi Albert II - B - 1210 Bruxelles  
Tél. 00-32-2/224 04 11 - Fax 00-32-2/224 04 54/55  
www.etuc.org



CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS



Contribution des organisations syndicales  
à l'évaluation des actions menées  
et de leur impact en termes de stratégie  
européenne pour l'emploi

## RAPPORT FINAL

Oriol Homs  
Wilfried Kruse  
Céline Lafoucriere  
Pierre Tilly

**23 mai 2005**



## Table des matières

PROLOGUE: .....	7
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	9
<b>2. SUR LA STRATÉGIE EUROPÉENNE RÉFORMÉE POUR L'EMPLOI</b> .....	13
<b>3. PLANS D'ACTION NATIONAUX – OUTILS STRATÉGIQUES OU REFLETS DE POLITIQUES NATIONALES ?</b> .....	21
<b>3.1 PARTICIPATION DES SYNDICATS À LA CONCEPTION DES PANE</b> .....	23
<b>3.2 RECOMMANDATIONS – UTOPIE OU RÉALITÉ CONCRÈTE ?</b> .....	29
<b>4. SUR LES ACTIONS ET LES INITIATIVES SYNDICALES ET LEUR IMPACT SUR LE DIALOGUE SOCIAL</b> .....	33
<b>4.1 PROMOTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL DES PARTENAIRES SOCIAUX EUROPÉENS: QUELQUES EXEMPLES NATIONAUX</b> ...	39
<b>5. REMARQUES FINALES</b> .....	43
<b>6. RECOMMANDATIONS: DÉFENDRE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI ET MIEUX L'APPLIQUER</b> .....	51
<b>ANNEXES:</b> .....	57
DÉCLARATION DE LA CES AU COMITÉ DE L'EMPLOI DU 21 AVRIL 2005. DOCUMENT PRÉSENTÉ AU COMITÉ DE DIRECTION DE LA CES DU 4 MAI 2005 .....	59
CURRICULUM VITAE DES EXPERTS .....	65
BON DE COMMANDE .....	67



## Prologue

Ce rapport fait suite à une étude réalisée en trois phases :

### Travail d'investigation

Une enquête pour recueillir les éléments permettant d'approfondir deux aspects de la stratégie européenne pour l'emploi :

- Le degré de participation syndicale dans le processus de définition, mise en œuvre et évaluation,
- L'impact de la stratégie européenne pour l'emploi au niveau national, en particulier l'activité syndicale dans ce domaine.

### Trois séminaires furent organisés

- A Riga, les 1<sup>er</sup> et 2 février 2005 avec le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, l'Irlande, l'Italie, l'Estonie, Lituanie et Lettonie
- A Valetta, les 24 et 25 février 2005.

Les pays concernés étaient le Portugal, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, Malte, Chypre, les Républiques slovaque et tchèque.

- A Budapest, les 7 et 8 mars 2005, avec l'Autriche, l'Allemagne, le Luxembourg, l'Espagne, les Pays-Bas, la Hongrie, la Slovénie et la Pologne.

Une conférence finale rassemblant plus de 60 personnes de 27 pays s'est déroulée à Luxembourg, les 19 et 20 avril 2005.

Le constat est pour le moins contrasté. Cependant, ce travail mené en coopération avec une équipe de chercheurs (Oriol Homs, Wilfried Kruse, Céline Lafoucriere, Pierre Tilly), sous la responsabilité de Claude Denagtergal, a permis d'identifier beaucoup de nos difficultés. Ce rapport intervient à

point nommé, au moment où la Commission a proposé au Conseil un nouveau projet pour des lignes intégrées pour la croissance et l'emploi incluant les recommandations sur les grandes orientations de politique économique ainsi que les propositions de décision du Conseil en matière de lignes directrices.

La CES a réagi immédiatement, en particulier au Comité Emploi du 21 avril 2005, en saluant l'intérêt d'un processus intégré mais en soulignant un certain nombre d'exigences pour rendre ces lignes directrices plus efficaces.

L'enquête et le rapport analytique énumèrent différentes propositions. Elles devraient trouver une place accrue dans notre activité syndicale par un effort de connaissance et de coordination plus soutenue, un engagement conforme à notre première déclaration lors de la mise en place de ces nouveaux instruments pour évaluer les politiques d'emploi tant au niveau national qu'europpéen. Cela devrait être pour nous un créneau d'engagement au niveau européen.

**Joël Decaillon**  
Secrétaire Confédéral



## 1. Introduction

**L**e Sommet extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi constitue une étape majeure dans l'histoire de l'Europe sociale. Issue de ce dernier et lancée en 1997, la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) s'inscrit elle-même dans un processus européen de réforme mondiale des marchés du travail, des produits et des capitaux, et de coordination macroéconomique. Dans le cadre de ce processus de réforme mondiale, la SEE met l'accent sur la réforme des marchés européens de l'emploi et le traitement des questions d'emploi à l'échelle européenne qui, à ce jour, n'ont pas été résolues par des tentatives nationales individuelles. Afin d'élaborer un modèle social européen, la SEE met l'accent sur le rééquilibrage des modes de régulation au sein de l'Union européenne et fixe des objectifs évaluables à

moyen terme. Les lourdes réglementations imposées par les gouvernements à la fin des années 80 et au début des années 90 se sont avérées incapables d'atteindre des niveaux viables de flexibilité et de compétitivité dans l'UE. Le monde du travail a été profondément bouleversé et a également eu besoin de solutions personnalisées. Afin de traiter ces questions, la SEE vise, au niveau national, à une plus grande responsabilité pour conduire les mesures appropriées et atteindre les objectifs proposés, en suivant une méthode de coordination ouverte. Pour ce faire, les partenaires sociaux ont un rôle clé à jouer dans les processus de diffusion, de mise en application et de surveillance de la SEE.

A la veille de la révision à mi-période, la Confédération européenne des syndi-



cats (CES) a lancé un projet destiné à évaluer la contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées sur le plan national et leur impact en termes de SEE. Pour ce faire, une enquête a été élaborée et envoyée aux diverses organisations syndicales de l'UE. Les informations recueillies ont ensuite été diffusées au cours de trois séminaires décentralisés.

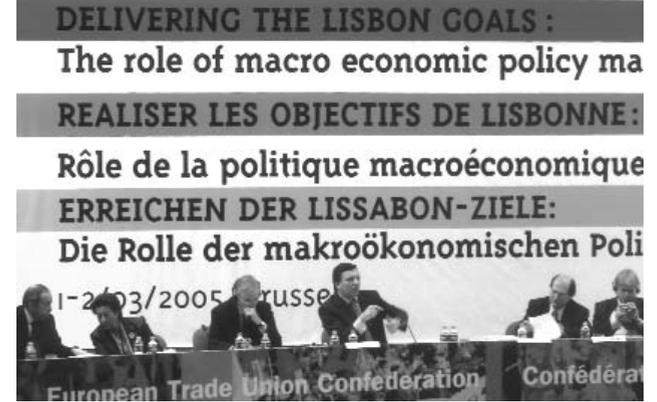
- Un premier séminaire, organisé à Riga, et auquel ont été invités des représentants de Lettonie, d'Estonie, de Lituanie, d'Irlande, de Belgique, de Suède, du Danemark, de Finlande et d'Italie.

- Un deuxième séminaire, organisé à Malte, et auquel ont été invités des représentants syndicaux de la République tchèque, de Chypre, de France, de Grèce, de Malte, du Portugal, de la République slovaque et du Royaume-Uni.

- Un troisième séminaire, organisé à Budapest, et auquel ont été invités des représentants syndicaux d'Autriche, d'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Slovénie, d'Espagne et de Hongrie.

- Un dernier séminaire a été organisé au Luxembourg les 19 et 20 avril, avec la participation de représentants syndicaux des 25 Etats membres, et des représentants de la Commission européenne, de l'UEAPME, du CEEP, de l'UNICE, et des organismes pour l'emploi du Luxembourg.

Le présent rapport expose les conclusions des discussions menées lors des séminaires et les résultats des réponses au questionnaire. Une dernière partie tiendra compte des différentes recommandations proposées par les syndicats et les auteurs en vue du futur processus de réforme de la SEE.



## 2. Sur la Stratégie européenne réformée pour l'emploi

**E**n considérant l'histoire de la construction européenne depuis le Traité de Rome de 1957, il apparaît légitime de souligner que les questions sociales et de l'emploi sont considérées par les institutions européennes comme des «produits dérivés» de la dominante économique qui est censée procurer directement des gains sociaux, permettant ainsi d'éviter des inégalités de développement et des distorsions de concurrence entre pays. L'emploi n'occupe en fait que depuis quelques années seulement, une place moins marginale dans les priorités d'actions définies au sein de l'Union européenne. Même si l'emploi reste, par nature, une compétence où les Etats membres conservent une large souveraineté, le contexte de faible croissance, allant de pair avec une montée impor-

tante du chômage que connaît l'Europe au début des années 90, conduit les Etats membres, poussés résolument en ce sens par les organisations syndicales, à s'engager et à classer davantage les politiques de l'emploi parmi les priorités de l'UE. Le lancement de la stratégie européenne de l'emploi en 1997 est alors considéré comme un instrument de rééquilibrage face à la prédominance, de plus en plus affirmée, des politiques monétaires et économiques visant à l'union économique et monétaire.

La SEE est née dans le contexte d'un cycle économique positif. C'est pourquoi l'orientation a visé à faciliter une plus grande mobilisation de la main-d'œuvre et à permettre que la plupart puisse bénéficier de la situation de croissance économique. Les quatre piliers de la SEE

allaient dans ce sens : *encouragement de l'esprit entrepreneurial ; adaptabilité et modernisation des entreprises et des travailleurs ; développement de l'employabilité de la main-d'œuvre ; égalité des chances entre hommes et femmes.*

Le succès des premières années d'application de la SEE, de même que les objectifs du sommet de Lisbonne en l'an 2000, dans un contexte de prise de conscience européenne des enjeux de la compétitivité à échelle mondiale, ont suscité une atmosphère d'euphorie qui s'est reflétée dans les indicateurs ambiteux de la stratégie de Lisbonne.

Avec le changement du cycle économique à partir de 2001 en tant que point de référence, et vu que l'on présentait déjà les difficultés pour mener à bien les engagements de Lisbonne, il a été décidé de concrétiser et de simplifier les orientations et la méthodologie utilisées jusque là.

Toutefois, la fermeté pour atteindre les objectifs de Lisbonne a encore prédominé dans les orientations de la SEE réformée. Mais, cette fois, aux deux principes de progression dans la quantité et dans la qualité de l'emploi consistant à atteindre le plein emploi et à encourager la qualité et la productivité dans le travail (meilleurs postes de travail) en s'appuyant sur une économie basée sur la connaissance, on a ajouté la stimulation de la cohésion sur un mar-

ché du travail inclusif. On a en effet constaté que les taux de chômage augmentaient en raison de la restructuration productive provoquée par l'internationalisation des économies européennes. Il ne s'agissait plus dès lors de mobiliser la main-d'œuvre pour profiter de la croissance économique, mais d'améliorer la qualité de l'emploi et de maintenir les niveaux de cohésion sociale du modèle social européen.

Trois priorités spécifiques ont donc été signalées : incorporer ou réincorporer les femmes dans le marché du travail ; aider les travailleurs les plus âgés à rester sur le marché du travail ; rendre le travail rentable.

La Commission a également envisagé une meilleure gouvernance de la SEE par le biais d'une plus grande participation des partenaires sociaux et de la société civile, de la rationalisation de la stratégie grâce à d'autres processus de coordination des politiques de l'UE (Politique économique), et de l'amélioration de l'efficacité des services responsables de leur mise en marche. Le décalogue des orientations développe ces intentions.

C'est dans ce cadre évolutif de la SEE, qu'il faut replacer les opinions et les analyses des organisations syndicales recueillies dans ce rapport.

Premièrement, il est extrêmement positif de constater que tous les pays

concernés ont tendance à soutenir la version réformée de la SEE et ses dix nouvelles lignes directrices. Comme ce sera le cas à travers tout ce rapport, il est cependant essentiel de signaler que cette étude a mis en lumière deux tendances générales en faveur de la SEE dans toute l'UE. En dépit d'exceptions spécifiques, une première tendance est apparue dans les nouveaux Etats membres de l'UE soutenant la SEE afin de renforcer les structures et les processus de leur dialogue social national, tandis qu'une deuxième tendance a vu le jour dans les quinze Etats membres initiaux.

L'impact, traditionnellement limité, du dialogue social dans des pays tels que les républiques tchèques et slovaques les a conduit à accueillir favorablement la SEE. Bien que l'on ne puisse pas affirmer que les dix lignes directrices de la SEE répondent totalement aux besoins de ces nouvelles économies de marché en voie de développement, les questions de réglementation semblent avoir pris le pas sur les questions de contenu et ont trouvé de fervents partisans parmi les représentants syndicaux. Il est également intéressant de constater que ce soutien est encore renforcé dans de nouveaux Etats membres tels que Malte et Chypre, qui ont déjà une forte tradition de dialogue social.

L'une des avancées positives de la SEE a été de favoriser le dialogue tripartite en

Estonie. Sur le plan social, des progrès ont été enregistrés en 2003 quant au paiement des allocations de chômage. Par contre, le gouvernement est en train de désinvestir fortement en matière de ressources humaines.

Dans la deuxième tendance, qui regroupe des Etats membres plus anciens, les opinions semblent plus critiques à l'égard des processus de définition et de suivi de la SEE. Certains aspects positifs et certaines critiques ont été soulevés :

Dans leur analyse de la réforme de 2003 de la stratégie européenne pour l'emploi, qu'elles ont accueillie positivement, les organisations syndicales mettent en exergue trois dimensions principales :

**1)** La stratégie réformée est considérée par les organisations syndicales irlandaises comme reflétant davantage les objectifs stratégiques et les préoccupations prioritaires des partenaires sociaux en regard du développement social et économique de l'Irlande. La SEE réformée est complémentaire au récent accord national entre les partenaires sociaux irlandais intitulé « Sustaining Progress ». La capacité à construire une stratégie pertinente pour les Etats membres ne doit cependant pas masquer la hauteur du défi que pose son interprétation et sa mise en œuvre.

2) Les organisations syndicales danoises la jugent positive et appuient la volonté de recentrer la stratégie sur les questions structurelles de base des marchés du travail européen. Elles soutiennent les objectifs concrets et la perspective à moyen terme que propose la stratégie révisée avec une attention particulière pour la mise en œuvre et l'impact.

3) La Belgique quant à elle souligne comment le fait de passer de la stratégie de l'emploi réformée à un cycle de trois ans permet de mieux coller au cycle des négociations interprofessionnelles qui ont cours dans ce pays.

L'une des forces de la SEE est de permettre une coordination des différentes politiques ayant un impact sur l'emploi, même si l'exercice en apparaît parfois trop formel.

Parmi les aspects positifs qui apparaissent dans un certain nombre de pays, il faut souligner la coopération entre les partenaires sociaux et le gouvernement, coopération suscitée par la démarche et à travers elle. Le fait de fixer des objectifs précis et chiffrés à atteindre en matière de recherche et de développement, et de formation, constitue sans aucun doute une valeur ajoutée, et un lien entre la politique économique et sociale une fois qu'il est établi.

Plus concrètement, la plupart des syndicats nationaux s'accordent cependant à

reconnaître que la SEE réformée a renforcé la cohérence des politiques nationales de l'emploi. Ce constat est décrit de manière différente selon les Etats membres.

Pour les nouveaux Etats membres, le fait que l'on accorde davantage d'importance aux politiques actives en matière d'emploi et plus d'attention à des groupes vulnérables, tels que les jeunes travailleurs, les femmes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs plus âgés, constitue manifestement un aspect positif. C'est notamment le cas des républiques tchèque et slovaque.

En outre, Malte et la France soulignent que l'exercice de rédaction du PANE a contribué à élaborer une vision intégrée nationale des politiques nationales de l'emploi et a conduit à la création d'objectifs nationaux.

Chypre révèle qu'une étude sera menée en 2005 par les partenaires sociaux afin d'analyser les possibilités de renforcement de la flexibilité du marché. Les résultats de cette étude devraient permettre aux partenaires sociaux d'entamer un dialogue constructif afin d'élaborer une "mise en œuvre pilote" des changements proposés. Si elle réussit, elle conduira à une réforme accrue de la législation nationale.

Cette évaluation positive s'accompagne toutefois d'une plus grande vigi-

lance, notamment dans le chef des organisations syndicales italiennes, qui sont préoccupées par l'ambiguïté qui peut subsister derrière certains concepts en raison des interprétations différentes qu'ils suscitent parmi les acteurs. Ainsi, la notion de marché du travail inclusif peut être perçue différemment par les employeurs, les institutions publiques et les syndicats. Par ailleurs, la notion de qualité du travail souffre d'un manque de clarification sur ce qu'elle signifie réellement pour chacun des partenaires.

Ces aspects positifs deviennent plus critiques quand ils se réfèrent à la participation syndicale au suivi de la mise en œuvre de la SEE au niveau national.

Tous les pays reconnaissent le manque d'implication des partenaires sociaux dans la définition et le suivi de la SEE. En France, la situation en la matière semble encore être plus préoccupante. Deux syndicats français de premier plan déclarent ne pas être impliqués du tout dans ces processus. Ils constatent une diminution des discussions tripartites dans le domaine de la SEE ainsi qu'une grande difficulté à réactiver les activités bipartites. La situation semble donc être assez négative. Les partenaires sociaux affirment ne pas être consultés sur les activités concernant la SEE, ce qui se traduit par une totale absence des premiers nommés dans le

processus de contrôle de la SEE. La France et le Royaume-Uni soulignent fermement le manque de volonté des associations d'employeurs de participer à ces actions.

Par contre, d'autres Etats membres notent avec satisfaction la réaffirmation du rôle des partenaires sociaux dans la version réformée de la SEE, tout en demandant de continuer à garantir cette participation. Bien que les nouvelles lignes directrices aient contribué à clarifier le rôle des partenaires sociaux, elles n'ont pas permis de renforcer le dialogue social à l'échelle nationale. La plupart des pays réclament des moyens plus efficaces afin de pouvoir s'assurer que cette situation finira par voir le jour.

Cette participation principalement effective au niveau de la définition des principaux objectifs de la stratégie, et qui peut être qualifiée de réelle implication, est forte en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède. Elle est également considérée comme significative en Irlande alors qu'en Italie, malgré une tradition profondément ancrée dans l'histoire contemporaine du pays, elle apparaît plus problématique du fait du contexte politique que connaît actuellement la Péninsule. Elle est carrément jugée comme trop formelle dans les pays baltes même si, dans ce cas de figure, on est face à un processus en pleine construction.

En Belgique, les organisations syndicales sont systématiquement consultées sur les questions d'emploi, notamment au travers du Conseil national du travail. C'est également le cas pour la Finlande et le Danemark où la participation des partenaires sociaux au processus est jugée satisfaisante par les organisations syndicales. Elles prennent une part significative à la rédaction du PANE sur laquelle nous reviendrons par la suite. Dans ces deux pays, on observe une volonté d'implication à travers le processus dans son ensemble. Un rapport est ainsi établi sur les mesures qui sont mises en œuvre.

Le cas du Danemark offre un bon exemple d'une gouvernance de l'emploi reposant notamment sur une participation active et engagée des partenaires sociaux. La perception générale des acteurs de ce pays est de se situer un pas en avant par rapport à la SEE (ce qui est reconnu comme tel par la Commission et certains pays comme la France) et à d'autres Etats membres en ce qui concerne la politique de l'emploi. Pour les partenaires sociaux danois, le rôle des gouvernements nationaux est de définir des politiques et des objectifs clairs sur le plan national qui se tradui-

sent au niveau européen. « *Selon les partenaires sociaux, leur participation au processus de réforme aura des résultats durables. Pour réaliser les objectifs de la stratégie pour l'emploi et du processus de Lisbonne, Il est essentiel de mettre l'accent sur les résultats obtenus, et en particulier sur les Etats membres qui ont réellement mené à bien les réformes nécessaires pour atteindre les objectifs fixés en matière de plein emploi, de qualité du travail, de productivité accrue et de recherche d'un emploi pour chacun* ».

Pour les partenaires sociaux danois, l'influence de la SEE sur la politique nationale de l'emploi, aussi bien que régionale et locale, n'est pas évidente. Les recherches scientifiques les plus récentes tendent même à indiquer qu'elle serait très limitée<sup>2</sup>. La politique danoise en matière d'emploi et notamment les mesures d'activation ont été élaborées avant que le processus de Luxembourg ne soit entamé. A l'inverse, il est clairement établi aujourd'hui que le modèle suédois et danois dans une moindre mesure ont été utilisés comme modèle par la Commission européenne dans l'élaboration de la SEE<sup>3</sup>. Des ajustements de la politique danoise en matière d'emploi liés au développement

et sous l'influence de la SEE sont par ailleurs identifiables au travers du processus d'élaboration des PANE et des recommandations formulées par la Commission européenne.

Les organisations syndicales danoises considèrent que l'engagement de la CES dans le processus au niveau européen revêt une grande importance. La CES doit jouer un rôle central pour garantir le maintien de la dimension sociale et une approche basée sur la flexsécurité dans la politique européenne en matière de marché du travail.

Dans le cas de la Finlande, les organisations syndicales soulignent certaines faiblesses dans la participation en raison du fait que les travailleurs ne sont pas suffisamment familiarisés à la SEE et que leur gouvernement ne s'engage pas résolument dans le processus. Le modèle danois semble davantage retenir l'attention de ce dernier plutôt que la SEE et la MOC.

D'après les premiers résultats, les syndicats semblent avoir du mal à assumer leur place dans la SEE, et plus particulièrement au sein du système d'emploi multiniveau. La plupart ont tendance à déclarer qu'ils ne sont pas satisfaits de leur politique nationale de l'emploi et de la place accordée aux partenaires sociaux sur le plan national. La SEE réformée conduit ainsi à un effet paradoxal: d'une part, elle est bien accueillie par la plupart des syndicats qui espèrent

qu'elle pourra renforcer leur rôle et, d'autre part, en créant un système d'emploi multiniveau, elle semble se traduire par une dilution supplémentaire de leurs actions. Bien que la SEE et son processus de surveillance aient permis de renforcer la transparence et l'information sur le contenu de la politique nationale de l'emploi, au profit des partenaires sociaux, elle a également mis en place un système multiniveau dans lequel les responsabilités sont encore plus diffuses. Les syndicats demandent par conséquent de mieux clarifier les questions de "responsabilité" dans les lignes directrices. Il convient cependant de noter que les syndicats nationaux ne semblent pas avoir créé les conditions permettant de réfléchir positivement à leur rôle et à leur responsabilité à l'égard de ce nouveau système multiniveau. A ce stade, on ne peut malheureusement que constater que les syndicats nationaux n'ont pris aucune mesure imaginative en termes d'appropriation de la SEE.

De toute évidence, il faut donc sensibiliser et former les acteurs syndicaux de la politique nationale de l'emploi à l'articulation entre le niveau national et européen de manière à ce que la SEE fasse réellement partie de la dynamique de l'emploi sur le plan national. La situation actuelle semble plutôt indiquer un décalage entre la SEE et la politique syndicale réelle qui est menée dans la plupart des « anciens Etats membres ».

<sup>2</sup> M. Mailand, The European Employment Strategy-local and regional impact in Denmark, Paper for the Etui/Universidad Complutense de Madrid-seminar : The regional and local dimension of the EES, Cordoba, 17 octobre 2003.

<sup>3</sup> A Larson, What can we learn from Denmark ? in Schmid, G & K.Schömann (eds), *Learning from Denmark*. WZB Discussion paper. Berlin, 1999.



### 3. Plans d'action nationaux – outils stratégiques ou reflets de politiques nationales ?

Les questions relatives à l'utilité et à la pertinence des PANE révèlent une fois de plus l'existence de deux tendances différentes dans l'UE.

La plupart des anciens Etats membres apparaissent dans la première tendance qui ne considère pas les PANE comme des outils stratégiques permettant de faire progresser les politiques nationales de l'emploi mais plutôt comme des outils de transposition des politiques nationales en lignes directrices européennes pour l'emploi. Dans le cas de la France, nous observons que les syndicats considèrent les PANE comme un "ajustement" entre les politiques nationales et les lignes directrices et ce, pour deux raisons principales; les représentants syndicaux soulignent que le lieu

et le moment où les politiques nationales sont décidées ne correspondent pas à ceux du PANE. Dans le cas du Royaume-Uni, les représentants syndicaux affirment clairement que la SEE est très peu connue à l'échelle nationale et a donc un impact quasi inexistant. En outre, les syndicats soulignent également que les parlements nationaux ne connaissent souvent pas le contenu du PANE. Cet exercice semble être confiné à certaines sections techniques des ministères de l'emploi. Une telle situation révèle qu'aucune vision intégrée englobant les politiques nationales de l'emploi et la SEE n'a été élaborée à ce jour. Dans les anciens Etats membres, les gouvernements nationaux ne semblent manifester aucune volonté d'élaborer cette stratégie et ont tendance à

conserver toute leur souveraineté sur les décisions stratégiques à prendre dans le domaine de l'emploi.

Dans la deuxième tendance, la situation présente cependant un tableau fort différent. Dans les nouveaux Etats membres, les gouvernements semblent avoir utilisé les dix lignes directrices de la SEE pour édifier leur propre politique de l'emploi, inexistante à ce jour. Elle représente aussi un atout dans les futurs Etats membres comme la Roumanie, qui a commencé à entrer dans le processus alors qu'elle en est encore au processus d'adhésion à l'UE.

Bien que cette tendance constitue un progrès pour les économies de marché en développement, les syndicats maltais sont peu pressés d'appliquer cette stratégie. Quoique que la SEE ait contribué à édifier une stratégie nationale pour l'emploi plus cohérente et plus intégrée, les syndicats affirment que la SEE semble être devenue une fin en soi plutôt qu'un processus d'orientation s'inscrivant dans une philosophie nationale globale. Certaines lignes directrices ayant été appliquées à l'état brut, elles ont contribué à modifier certains paradigmes en matière de chômage. En raison des mesures d'activation, les syndicats affirment que l'on accorde moins d'attention aux questions de chômage que par le passé. Les mesures d'activation se sont traduites par un changement idéologique en vertu duquel le

réemploi est de la seule responsabilité de l'individu plutôt qu'une responsabilité partagée entre le gouvernement et les individus. Bien que cette critique ait déjà été formulée ailleurs, concernant les lignes directrices dans leur ensemble, il semble que ce phénomène s'étende à présent aux nouveaux Etats membres. Par conséquent, les représentants syndicaux craignent que les lignes directrices donnent aux gouvernements et aux associations d'employeurs davantage de légitimité pour conduire des politiques plus libérales.

En règle générale, les syndicats des Etats membres semblent cependant unanimes à reconnaître que les mesures prises par les syndicats afin de contrer ces tendances sont insuffisantes.

La principale critique soulevée par la majorité des personnes interrogées, et renforcée par les Portugais, porte sur l'absence de lien formel entre la politique de l'emploi et la restructuration économique et donc les actions communes des partenaires sociaux et des gouvernements. Le Royaume-Uni conforte cette opinion en soulignant la quasi inexistence de soutien national en faveur de la création d'emplois par une politique industrielle active. La plupart des Etats membres semblent accorder assez peu d'importance à cette question.

Bien qu'une loi de cohésion sociale ait récemment été votée en France, les

syndicats ne décèlent aucune stratégie réelle visant à combiner les politiques économiques et les investissements conjointement avec des politiques pour l'emploi établissant des compétences et des garanties sociales.

Aucune discussion n'a été menée entre les partenaires sociaux et le gouvernement concernant une éventuelle politique structurelle du marché de l'emploi combinée à une stratégie de création d'emplois.

### 3.1 PARTICIPATION DES SYNDICATS À LA CONCEPTION DES PANE

La question de la responsabilité est récurrente dans le débat sur la SEE. A la suite de différents séminaires décentralisés, organisés aux fins de cette étude, la confusion autour de ces questions semble être toujours importante. Bien que les gouvernements nationaux acceptent tous de conserver leur pleine souveraineté dans le domaine de l'emploi, les syndicats ont tendance à attendre davantage de la SEE. Il est important de rappeler à tous les acteurs que la SEE produit uniquement des lignes directrices qui peuvent être utilisées sur le plan national et donner des orientations stratégiques générales. La méthode de coordination ouverte confère toute la responsabilité à la SEE à l'échelle nationale. La SEE apporte une valeur ajoutée aux politiques nationales de l'emploi existantes. Il est essentiel de comprendre qu'elle ne vise en aucun cas à remplacer ces dernières. La responsabilité de la SEE reste donc fortement ancrée au plan national et, plus précisément, au niveau des partenaires sociaux. Compte tenu du fait que

les gouvernements nationaux s'expriment pleinement dans la définition de la SEE, au sein du Conseil, c'est aux partenaires sociaux de suivre, d'appliquer et de surveiller la SEE aux niveaux national et sectoriel et au niveau de l'entreprise. A défaut de mesures prises par les partenaires sociaux, l'ensemble des politiques de l'emploi ne progresse pas. Nous observons également que c'est dans les pays où les syndicats critiquent le moins les politiques nationales de l'emploi que la SEE a le moins d'impact. Les syndicats sont donc invités à jouer un rôle plus actif afin de permettre à la SEE d'avoir un impact national. Il faudrait par conséquent admettre dans tous les Etats membres nationaux que la responsabilité incombe à tous les niveaux. Ceci ne semble cependant pas être le cas dans la plupart des pays étudiés. Les représentants syndicaux français reconnaissent que leur participation à la préparation du PANE est inexistante. Il existe à cela deux raisons: tout d'abord, il est essentiel de comprendre que les parte-

naires sociaux ne sont généralement pas consultés sur les questions de politiques nationales de l'emploi. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, et étant donné que le PANE est une transposition/un ajustement de politiques nationales en lignes directrices, les partenaires sociaux ne sont donc pas non plus consultés sur le PANE. Les seules discussions entre les partenaires sociaux et le gouvernement concernant les préparations du PANE ont lieu au cours de conférences officielles qui ne facilitent pas les entretiens informels sur la question.

La deuxième raison invoquée par les syndicats français pour expliquer l'absence de consultation sur le PANE est quelque peu plus problématique. Les syndicats affirment que le gouvernement utilise les déclarations qu'ils formulent lors des conventions collectives sur des sujets spécifiques afin de les présenter, dans les différentes lignes directrices, comme les opinions des partenaires sociaux. Bien qu'elles donnent effectivement un aperçu de ce qui se passe sur le plan national, entre les partenaires sociaux, sur des sujets spécifiques de l'emploi, elles ne reflètent pas l'opinion officielle des partenaires sociaux sur le PANE lui-même. Cette situation indique clairement que cer-

tains syndicats, et les partenaires sociaux dans leur ensemble, ne participent pas du tout à l'élaboration du PANE. On en arrive donc à se demander si les partenaires sociaux sont impliqués dans l'ensemble du processus de la SEE.

En Irlande, les organisations syndicales ne cachent pas leur insatisfaction sur le contenu du PANE<sup>4</sup>. Il ne représente pas une véritable stratégie de changement au grand dam des syndicats qui regrettent le caractère trop mécanique du processus qui débouche sur d'incontestables faiblesses. Des domaines comme l'éducation tout au long de la vie, l'accueil de la petite enfance, l'inclusion sur le marché du travail ne sont pas suffisamment pris en compte. La procédure de consultation des partenaires est clairement identifiable mais elle pêche de manque de dynamisme. Il s'agit d'un processus de réflexion annuel qui est centré seulement sur les politiques existantes. Ce n'est pas un instrument pertinent d'influence ou de changement.

Dans d'autres cas, la situation semble à peine meilleure. Certains pays, tels que le Portugal, le Royaume-Uni ou la République tchèque constatent qu'ils sont effectivement impliqués dans leur propre organe tripartite national chargé de soumettre des propositions afin de

préparer le PANE. La plupart doutent cependant que leur opinion soit réellement prise en compte lors de la rédaction de la version finale du PANE.

En Lituanie, les partenaires sociaux n'ont pas été associés à l'élaboration du PANE en 2004. Ils ont été informés de celui-ci au sein du conseil tripartite lituanien. Mais pour 2005, la confédération des syndicats lituaniens a clairement manifesté son souhait non plus d'être informée mais bien d'être associée à l'élaboration du Plan dès la mise en œuvre du processus.

La faiblesse des moyens financiers disponibles pour mener de véritables politiques en matière d'emploi au niveau national et pour organiser un véritable dialogue social dans les pays baltes est mise en exergue. Les syndicats lettons ne disposent pas des ressources humaines ni de l'expertise suffisantes pour peser sur le système de concertation. En raison notamment de la faiblesse en termes de membres des syndicats lettons, notamment dans le secteur bancaire, leur participation aux négociations nationales tripartites est assez formelle. Les autres acteurs ne font pas preuve d'un dynamisme outrancier. Le gouvernement n'est pas particulièrement actif en matière d'emploi et il existe un manque évident de coordination dans la politique nationale de l'emploi, qui doit d'ailleurs son existence à la SEE. Pour tout dire, la situation dans ce pays

apparaît particulièrement préoccupante quand on constate le niveau du salaire minimum mensuel qui s'élève seulement à 120 euros. Dans ce contexte, l'emploi, la formation continue et l'éducation tout au long de la vie ne font guère l'objet d'investissement de la part des pouvoirs publics.

En Estonie, les organisations syndicales souhaitent un lien plus étroit avec les programmes régionaux pour l'emploi. L'avis des organisations syndicales ne semble pas être suffisamment pris en compte et le dialogue social reste très formel au niveau de l'entreprise.

Selon les organisations syndicales estoniennes, le PANE devrait être financé par le FSE avec une plus grande implication des syndicats à la clé.

En outre, il est également intéressant de noter que dans les Etats membres où des forums spécifiques ont été créés afin de permettre des discussions sur les questions nationales et européennes, les partenaires sociaux ne semblent pas toujours être satisfaits des résultats. Tel est le cas à Malte où les syndicats expriment leur mécontentement au Conseil de Malte pour le dialogue économique et social. Tout en soulignant l'importance que revêt un tel forum pour l'expression et l'échange d'idées entre partenaires sociaux, ils critiquent le peu de liens existant entre ce Conseil et les ministres du gouverne-

<sup>4</sup> Irish Congress of Trade Unions, Submission to the National Employment Action Plan 2004-2005, Dublin, 26 juillet 2004.

ment officiel, ce qui ne permet pas un transfert d'opinions efficace.

Dans d'autres cas, cette tendance est assez différente.

Chypre explique qu'un organisme tripartite spécifique a été mis en place afin de faciliter les discussions sur les questions européennes et donc d'élaborer le PANE. Les partenaires sociaux sont consultés, au sein de cet organisme, sur les premier et dernier projets. Les représentants syndicaux expliquent que la version finale du PANE reflète totalement les discussions et les échanges d'idées entre les partenaires sociaux.

Il est essentiel de souligner que les représentants syndicaux déclarent qu'à Chypre, la mise en œuvre du PANE est laissée aux partenaires sociaux. On considère que cette tâche est de leur responsabilité. Une telle situation est extrêmement rare dans l'UE.

A Chypre, les partenaires sociaux sont également impliqués dans le processus en participant à des réunions régulières organisées dans le cadre du Comité national pour l'emploi qui constitue une occasion supplémentaire pour eux d'évaluer et de surveiller l'ensemble du processus.

En Suède, depuis 1998, il est de tradition d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration du Plan d'Action National

pour l'Emploi. La contribution des partenaires sociaux est réalisée de manière autonome avant d'être intégrée avec de légères modifications pour la rendre compatible avec la structure du PANE. Si l'on considère la période la plus récente, les partenaires sociaux ont participé de manière conjointe ou spécifique à l'élaboration du PANE 2004.

En Belgique, en Finlande et au Danemark, les PANE, qui sont coordonnés par les ministères de l'Emploi, sont finalisés après une phase de consultation préalable des partenaires sociaux. Cependant, cette participation est assurée selon des degrés divers suivant les pays.

En Belgique, le PANE constitue, aux yeux des organisations syndicales, un exercice de valorisation de l'action gouvernementale qui utilise la démarche pour dresser un bilan plutôt positif. Il y a incontestablement un effet « image de marque » qui est recherché et qui correspond à un consensus assez général parmi les acteurs. On a tendance, en Belgique, à l'autosatisfaction et à ne mettre en avant que les aspects positifs, même dans le rapport établi par les partenaires sociaux. Les organisations syndicales admettent que le contexte politique actuel ne leur permet guère de contester cette approche très consensuelle, qui caractérise d'ailleurs la politique socio-économique belge de ces dernières années.

Le PANE représente toutefois un des éléments positifs de la SEE en ce sens qu'il oblige les partenaires sociaux et gouvernementaux à entamer des discussions sur des sujets plutôt gênants comme la problématique des fins de carrière.

Le PANE belge, qui est le fruit d'une concertation entre le pouvoir fédéral et les trois régions de Flandre, de Bruxelles et de Wallonie, lesquelles ont des pouvoirs importants en matière d'emploi qu'elles partagent avec le pouvoir fédéral, comprend une annexe qui a pour titre « *La contribution des partenaires sociaux fédéraux* ». Elle inclut un chapitre intitulé « bonne gouvernance et partenariat aux fins de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi ». Cette annexe comprend une mise en perspective de l'accord interprofessionnel de 2003 par rapport à la SEE.

Toute la contribution des partenaires sociaux est annexée au PANE 2004. Les contributions des partenaires sociaux, refondues en un seul texte, sont donc prises en compte dans le processus d'élaboration du PANE. Des passages de cette contribution commune ont été incorporés dans le PANE 2004. Cette contribution des partenaires sociaux, qui intègre également la position des partenaires sociaux régionaux, est envoyée aux institutions européennes.

Parmi les étapes du processus, il faut signaler le fait que le Conseil national

du travail (CNT), qui existe depuis 1952, remet un avis sur ce qui a été fait par les partenaires sociaux dans le cadre du PANE.

Il faut cependant constater le désintérêt des organisations d'employeurs face à la démarche. La question fondamentale qui se pose pour les organisations syndicales est donc de savoir s'il faut continuer à présenter des avis communs pour « sauver la face ».

Au Danemark, les syndicats qui sont associés à l'ensemble du processus, à leur grande satisfaction jusqu'à présent, ont contribué à un certain nombre de volets du PANE qui sont clairement de la responsabilité du gouvernement. Il existe au Danemark un « *Special EC committee concerning the labour market and social affairs* » au sein du département international du ministère de l'Emploi qui gère le processus. Le gouvernement doit donc en assumer la responsabilité en termes de contenu et les partenaires sociaux n'approuvent généralement pas le plan. Ainsi, les organisations syndicales n'ont pas manqué de critiquer le peu d'ambition affichée en matière de prolongement de la vie active pour les personnes âgées. Et elles se réservent toujours le droit, en cas de désaccord avec le gouvernement, de ne plus prendre part au processus.

Les partenaires sociaux apportent leur contribution dans un texte qui est une

annexe du PANE. « Les partenaires sociaux contribuent également à la fixation des objectifs concernant les lignes directrices pour l'emploi et leur mise en œuvre. La participation des partenaires sociaux fait partie intégrante du modèle danois du marché de l'emploi ». Les partenaires sociaux ont été particulièrement invités à contribuer à la description des activités dans le PANE, lesquels ont été réalisées en vue d'implémenter les lignes directrices. Ils ont également eu l'opportunité d'intégrer la question du partenariat en connexion avec la mise en œuvre des lignes directrices sur l'emploi. Si l'on consulte l'introduction de cette annexe, il n'est pas précisé s'il s'agit d'un avis commun des partenaires sociaux ou si patrons et syndicats expriment chacun leur point de vue.

Plus globalement, il faut observer que le processus d'élaboration du PANE au Danemark ne constitue pas jusqu'à présent une priorité de premier ordre pour les acteurs de la politique de l'emploi et également pour les partenaires sociaux. Ainsi, dans les premières années de la SEE, le *National Labour Market Authorities* et le *Multipartite National Employment Board* n'ont joué aucun rôle en relation avec le PANE. Plus récemment, le PANE est entré dans l'agenda du *National Labour Market Board*, ce qui constitue peut-être une évolution vers une prise en compte plus forte de la SEE. Le rôle du Parlement est également limité même si cet engagement réduit semble

devoir désormais appartenir au passé. Ce manque d'engagement des partenaires dans le processus est notamment dû au fait que le PANE est considéré comme un plan du gouvernement et non comme un plan de la « nation » ou de la société en tant que telle.

En Italie, les partenaires sociaux ont été associés aux discussions sur les PANE depuis le lancement du processus, à la fin des années 90. Les partenaires sociaux ont inséré dans le texte un document conjoint, (c'est la première fois qu'un tel résultat est atteint dans le cadre du PANE), reprenant leurs points de vue sur les actions qu'ils ont menées au cours de la période de référence mais indiquant aussi les sujets sur lesquels ils conservent une approche autonome en regard des réformes structurelles annoncées par le Gouvernement. Cette contribution commune des partenaires sociaux a pour principal mérite de faire connaître aux autres acteurs européens l'action de concertation et de négociation menée par les partenaires sociaux italiens et la situation des relations industrielles en Italie. Le gouvernement a toutefois limité, dans les faits, la portée de cet apport commun en réduisant la démarche à une dimension purement formelle. Le document final se contente, dans un grand élan d'optimisme, de formuler des actions qui doivent encore être réalisées.

Au Luxembourg l'élaboration du Plan d'action national est inséré dans le cadre général institutionnel tripartite du pays. De cette manière, les syndicats participent au PANE dans le cadre du « Comité permanent de l'emploi » et du « Comité de coordination tripartite » et le « Comité consultatif sur la formation professionnelle ». Par ailleurs, les syndicats participent à la délégation gouvernementale, qui représente le PANE à Bruxelles. Les comités tripartites sont aussi l'endroit où ont

lieu les discussions sur les recommandations formulées par la Commission européenne.

Les réponses d'Allemagne signalent que le DGB juge les consultations effectués par le gouvernement fédéral appropriés et suffisantes. Le DGB a élaboré une prise de position exhaustive sur le projet du PANE avec des exemples d'actions propres et communes des partenaires sociaux, qui ont été partiellement pris en considération.

### 3.2 RECOMMANDATIONS – UTOPIE OU RÉALITÉ CONCRÈTE ?

La question des recommandations reste trop souvent floue. La nature réglementaire de la SEE ne permet pas d'évaluer formellement la mise en œuvre des recommandations. La méthode ouverte de coordination, créée afin d'améliorer la coordination européenne des politiques de l'emploi, laisse aux niveaux nationaux tout pouvoir de décision. Par conséquent, les institutions européennes n'ont que très peu de possibilité de contrôler et de sanctionner l'application, ou non, de leurs recommandations aux Etats membres. Une fois encore, les lignes directrices confèrent un rôle central aux partenaires sociaux dans ce domaine, car ce sont les seuls acteurs en mesure de contrôler ce processus. Les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport ont cependant tendance à donner une vision assez pessimiste du suivi national des recommandations.

Bien entendu, les nouveaux Etats membres ne seront pas inclus dans cette partie de l'analyse. Ils n'ont pas encore eu le temps d'atteindre le stade des recommandations.

Dans les Etats membres plus anciens, la tendance générale semble cependant être marquée par le désintérêt. Dans le cas de la France, les représentants syndicaux expliquent que les recommandations ne trouvent un écho que si elles s'inscrivent dans une stratégie nationale pour l'emploi existante. Lorsque ce n'est pas le cas, les recommandations ont tendance à rester lettre morte et ne donnent lieu à aucune autre discussion chez les partenaires sociaux ou au sein de forums tripartites. L'approche feutrée adoptée par le Royaume-Uni à l'égard de la SEE ne permet guère d'entendre les recommandations. Les per-

sonnes interrogées expliquent que le fait que le Royaume-Uni se conforme déjà aux objectifs de Lisbonne semble inciter le gouvernement à adopter une approche assez ferme à l'égard des recommandations.

Dans le cas du Portugal, les personnes interrogées reconnaissent que le gouvernement et les partenaires sociaux déploient davantage d'efforts afin de tenir compte des recommandations.

Au cours des dernières années, le gouvernement portugais a fait part de sa volonté d'identifier et de tester les besoins nationaux en matière d'emploi, conformément aux recommandations. Des rapports annuels ont été rédigés et d'autres objectifs ont également été fixés afin de répondre aux demandes de recommandations.

En outre, les représentants syndicaux expliquent que des entretiens se déroulent actuellement entre les différents acteurs et que des discussions pourraient être entamées dans le courant de l'année 2005 au sujet des recommandations.

Dans l'ensemble des pays considérés dans ce rapport, ce chapitre apparaît comme celui présentant la plus grande faiblesse en termes d'avancées significatives. Le caractère non contraignant des recommandations adressées par le Conseil aux Etats membres constitue sans conteste un facteur d'explication

plausible. Mais c'est aussi le manque de culture d'évaluation des politiques publiques en Europe qui peut être souligné comme facteur explicatif. Sur le plan national, les nombreuses mesures prises en matière d'emploi ne font souvent pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématiques.

Au Danemark, les recommandations émises par la Commission européenne font parfois l'objet d'un débat public. Toutefois, elles sont souvent si faiblement formulées qu'elles n'ont guère d'impact sur l'action gouvernementale. Le Parlement danois semble toutefois accorder plus d'attention à la SEE et aux recommandations, ce qui pourrait augurer un changement de cap à l'avenir.

En Irlande, le syndicat a critiqué la faiblesse du suivi des recommandations faites par le Conseil européen, de sorte que des questions fondamentales ont été mises à l'ordre du jour depuis des années sans que l'on constate de progrès notables. Dans des domaines comme l'accueil de la petite enfance et l'éducation tout au long de la vie, l'action des différents départements ministériels concernés s'interfère sans grande cohérence. Quant aux partenaires sociaux, ils remettent un rapport sur leurs activités conjointes au cours de la période d'élaboration du PANE.

En Italie, si les partenaires sociaux ont véritablement participé à la réalisation

du PANE et ont pu exprimer leur point de vue, la dimension de l'évaluation des mesures proposées reste tout à fait insuffisante et purement formelle. Des mesures sont souvent l'objet de grands effets d'annonce sans que l'examen de

leur éventuelle mise en œuvre ait vraiment été effectué. Un exemple particulièrement indicatif de cette situation est la loi sur la réduction du travail non déclaré de 2001 qui a débouché sur des résultats médiocres.



#### 4. Sur les actions et les initiatives syndicales et leur impact sur le dialogue social

Cette partie du questionnaire porte sur l'évaluation des mesures nationales prises par les syndicats en matière de SEE. A la veille de la révision à mi-période, il est extrêmement important que la CES, qui représente les syndicats au niveau européen, soit en mesure de déterminer si les syndicats nationaux soutiennent la SEE sur le plan national, en prenant leurs propres initiatives. En ce qui concerne ce qui a été exposé plus haut concernant le mode de régulation de la SEE, et donc la méthode ouverte de coordination, ce processus est extrêmement important pour la progression et l'évolution ultérieure de la SEE. Le dynamisme de la SEE dépend des acteurs nationaux. Il est donc capital que les partenaires sociaux

aient la possibilité de faire part de leurs propres réactions. Ce rôle devrait en fait être considéré comme une des principales responsabilités des partenaires sociaux, dans le domaine de la SEE, afin de permettre d'améliorer le dialogue social à l'échelle européenne. Il est essentiel de rendre la SEE plus dynamique et d'éviter un éventuel statu quo.

Pour ce faire, il est important d'insister sur la nécessité de mettre en place un dialogue bipartite autonome au niveau national. L'implication politique de certaines organisations syndicales nationales les empêche de formuler une opinion individuelle sur la SEE et ne permet donc pas à ce processus de réaction de se dérouler efficacement, du niveau

national au niveau européen. La troisième partie du questionnaire vise dès lors à évaluer les mesures à prendre afin de garantir que la SEE renforce le dialogue social et les actions syndicales aux niveaux national et européen. A la lumière des réponses fournies, il semble admis par chacun que la stratégie de Lisbonne a en fait intensifié ou stimulé les actions des syndicats sur le plan national.

Le cas de la France est intéressant. Les personnes interrogées expliquent qu'en France, le dialogue social a en fait été stimulé par les activités européennes. Elles précisent cependant que cette stimulation résulte davantage de la stratégie de Lisbonne dans son ensemble et du Titre Emploi (V) du Traité de Maastricht que de la SEE en soi.

L'accord de tous les Etats membres sur le fait que les questions d'emploi devraient devenir une "préoccupation commune", comme le mentionne le Traité, a en fait abouti à un consensus sur la nécessité d'accorder aux partenaires sociaux un rôle accru. D'aucuns affirment dès lors que les partenaires sociaux bénéficient d'une plus grande reconnaissance en raison des activités européennes. Néanmoins, aucune autre influence n'a été observée dans le contexte de la SEE.

Le cas français n'est cependant pas un cas isolé. Au Portugal, les personnes

interrogées semblent également observer certains progrès dans le domaine de la reconnaissance des partenaires sociaux. Dans leur cas, la SEE semble être plus efficace en ce sens qu'elle donne plus de poids aux questions d'emploi et de formation. Ce phénomène semble avoir permis au dialogue social de jouer un rôle plus important. Dans ce cas, la SEE est perçue comme un outil essentiel pour les revendications syndicales. Elle a été particulièrement utile pour établir un lien concret entre la politique nationale et régionale de l'emploi au Portugal.

En Finlande, si aucune nouvelle politique n'a été adoptée en vertu de la SEE, cette dernière n'a pas été sans influence sur le débat national en renforçant certaines politiques existantes défendues de longue date par les organisations syndicales, telle que la promotion de la formation continue des travailleurs et le développement de politiques actives d'emploi plus efficaces qui sont au cœur de la SEE et de ses lignes directrices. Pour les organisations syndicales, la dimension qualitative de la formation ne peut être occultée par les seuls aspects quantitatifs.

En Irlande, la combinaison entre la SEE et le plan national *Sustaining Progress* a permis aux partenaires sociaux de coopérer sur des activités conjointes dans le cadre d'un large panel de politiques. La difficulté récurrente est toutefois

d'aller au-delà de projets pilotes permettant d'identifier les obstacles et des stratégies futures. Dans le cas de l'Irlande, le dialogue social national s'articule avec la SEE dans au moins trois domaines :

- la conciliation entre la vie privée et professionnelle
- la lutte contre la discrimination raciale sur les lieux de travail
- la promotion de l'emploi pour les personnes handicapées dans le secteur privé au travers d'une initiative appelée *Workway*

Ainsi, la question de la conciliation de la vie professionnelle et privée a fait l'objet d'accords nationaux successifs dont les développements ont eu des implications pour plusieurs des lignes directrices de la SEE. Deux projets *Equal* et un projet *Interact* mené entre partenaires sociaux ont permis d'identifier et d'explorer des méthodes et des pratiques permettant de mettre en œuvre et de promouvoir une conciliation entre la vie privée et professionnelle.

Au Danemark, les organisations syndicales ont incité le gouvernement à prendre des mesures en matière de prolongement de la vie active. Les partenaires sociaux danois ont mis la question du prolongement de la vie active au centre de leur concertation et de leur négociation tout en mettant la pression sur le gouvernement

en la matière. Contrairement à la Belgique, le Danemark partage les recommandations de l'UE en matière de préretraite. Il existe trop d'incitations fiscales ou salariales en la matière pour diminuer sensiblement le retrait prématuré de la vie active. La pression est clairement mise sur les employeurs et le gouvernement mais un accord a été entériné pour favoriser un accès flexible à la préretraite.

En Belgique, le programme d'action des partenaires sociaux n'est pas mis véritablement en parallèle avec les lignes directrices si l'on excepte la ligne directrice n° 3 sur la conciliation de la vie professionnelle et privée. Le système de crédit temps fait actuellement l'objet d'une évaluation au sein du Conseil national du travail.

Sur l'éducation tout au long de la vie, le dialogue social préexistait à la SEE et est surtout négocié sur le plan sectoriel. Les partenaires sociaux disposent, en matière de formation permanente des travailleurs de l'entreprise, d'une compétence propre qui leur permet d'agir de manière autonome sur cette dimension en menant une véritable politique de formation adaptée aux besoins des entreprises et des travailleurs. Depuis de nombreuses années, les partenaires sociaux ont mis en place des fonds spécifiques destinés à assurer la formation professionnelle continue. Tous les deux ans, une norme pour la formation pro-

fessionnelle est fixée tant sur le plan interprofessionnel que sur les autres niveaux du dialogue social. Les accords s'inscrivent résolument dans le cadre de la SEE. Il faut toutefois souligner que la formation est considérée par les employeurs comme un coût grevant les résultats financiers de l'entreprise plutôt que comme un investissement permettant d'anticiper les besoins futurs de l'entreprise et du marché.

Sur les préretraites et le système de prépensions (ligne directrice n°5), les organisations syndicales belges insistent sur le fait qu'il s'agit souvent du seul moyen dont elles disposent pour protéger les travailleurs en cas de restructuration. Si on les supprime, quelles seront les alternatives et les solutions équivalentes permettant de se protéger contre les dégâts provoqués par les restructurations ? L'offensive menée par les employeurs sur le système visant à la repousser à 60 ans au lieu de 58 actuellement, esquivent les véritables questions que l'employeur ne prend guère en compte comme la santé, la sécurité, la formation, la richesse de l'expérience du travailleur âgé. Une conférence tripartite sur la fin de carrière est programmée pour les prochains mois afin de trouver des solutions acceptables pour tous les partenaires. Confronté à un des taux de chômage des personnes âgées les plus élevés de l'UE, le gouvernement pousse les partenaires sociaux à trouver une

solution dans le cadre de leur dialogue. Mais dans la réalité, il est particulièrement difficile pour un travailleur de plus de 50 ans de retrouver un emploi à la suite d'une fermeture ou d'une restructuration (downsizing).

La politique de flexsecurity mise en œuvre dans des pays comme la Finlande et le Danemark sont évaluées positivement par les organisations syndicales, notamment en matière d'apprentissage tout au long de la vie.

Une ligne directrice semble retenir en particulier l'attention des décideurs politiques, à savoir l'augmentation de l'égalité des chances. Elle est jugée très positive par les syndicats lettons. La question du développement équilibré entre vie privée et professionnelle reprise dans les lignes directrices devrait être approfondie.

En revanche, certains points posent nettement problème car certaines contradictions apparaissent au travers de l'objectif visant à augmenter le plein emploi.

La pression sur les systèmes de retraite est manifeste dans l'ensemble des pays et à des degrés variables suivant l'agenda fixé par les gouvernements pour aboutir à des mesures en la matière. Le manque d'action sur la création d'emploi et la priorité quasi générale accordée à l'employabilité et le contrôle accru de la disponibilité des chômeurs est fortement

contestée par les organisations syndicales. La notion de la qualité de l'emploi, fort présente après Lisbonne en 2000, est désormais diluée.

Pour terminer ce tour d'horizon, on relèvera le cas de l'Italie où les organisations syndicales ont tendance à tirer la sonnette d'alarme devant l'instrumentalisation de la politique de l'emploi et l'affaiblissement de la SEE en terme d'efficacité dans le pays. Pour être plus précis, on soulignera que le lien entre le PANE italien et le programme de travail conjoint des partenaires sociaux européens n'est pas établi et que le processus conduit par le gouvernement vise surtout à modifier le système de concertation dans un sens néolibéral.

Afin de renforcer l'existence de ces deux tendances différentes dans les Etats membres, les nouveaux Etats membres observent tous que la SEE a joué un rôle de légitimation des partenaires sociaux sur le plan national.

En Tchéquie et en Slovaquie, les personnes interrogées expliquent que la SEE a contribué à soutenir les objectifs syndicaux sur le plan national, ce qui a permis aux partenaires sociaux d'utiliser des lignes directrices spécifiques pour justifier leurs exigences existantes.

A Chypre, les personnes interrogées reconnaissent que la SEE a joué un rôle très positif pour les actions syndicales.

Elle a contribué à renforcer le dialogue tripartite et a stimulé les travaux sur les normes et les approches communes. Il est cependant regrettable de constater qu'à ce jour la SEE n'a eu aucun effet pour encourager le développement du dialogue social bipartite autonome.

A Malte, la récente participation du pays au SEE a relancé le vieux débat national sur la création d'une confédération syndicale unifiée. Les syndicats maltais ont longtemps été divisés de manière bipolaire. La General Workers' Union (GWU) et la Confederation of Malta Trade Unions (CMTU) représentent les deux principales confédérations syndicales de l'île. Bien qu'à l'origine des divergences politiques aient été au cœur de cette division, cette situation a fortement évolué au cours de la dernière décennie.

On peut affirmer que la participation à la SEE a permis de relancer les discussions entre les deux confédérations. Une importante table ronde a été organisée à la fin de 2004, entre les différentes confédérations, afin d'examiner la possibilité d'élaborer un pacte social national.

Bien que ces discussions n'aient pas abouti à un accord concret, elles devraient certainement être considérées comme une première étape vers une plus grande cohérence entre organisations syndicales.

La visite de John Monks à Malte, en juin 2004, a récemment incité les syndicats à envisager la création éventuelle d'une confédération syndicale générale regroupant tous les syndicats nationaux. Bien qu'il n'en soit encore qu'à un stade embryonnaire, on affirme que ce processus est le résultat de la participation à la SEE.

En Lettonie, les employeurs ne veulent pas mettre les aspects sociaux à l'ordre du jour du dialogue social mais plutôt les questions économiques. En termes législatifs, le modèle libéral semble être la règle avec un minimum de responsabilité en la matière pour l'Etat et une importance majeure de la méthode conventionnelle à travers le dialogue social. Un dialogue où les employeurs peuvent imposer leur point de vue face à des organisations syndicales en pleine reconstruction. Des organisations syndicales qui réclament avant tout des règles du jeu précises et des recommandations beaucoup plus spécifiques et précises. On observe des changements depuis l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne; des discussions tripartites prennent corps et le gouvernement semble y attacher davantage d'importance tout en informant souvent les acteurs au dernier moment, notamment lors de la finalisation du PANE. Les recommandations formulées par la Commission européenne en matière de politique de l'emploi influencent incontestablement les autorités politiques lettonnes.

En Estonie, le dialogue est trop souvent limité au seul niveau national et la participation des employeurs à des discussions sur l'emploi est très faible. Le manque de culture partenariale en raison de l'histoire contemporaine de ce pays se fait clairement sentir. Le dialogue social est d'autant plus difficile que le gouvernement de droite et libéral n'y prête guère d'attention. L'EAKL considère que l'Etat tente de limiter sa responsabilité en matière d'investissement dans les ressources humaines en ne développant que les seules institutions d'enseignement professionnel. Aucune mesure concrète ne semble avoir été prise pour financer des actions de formation tout au long de la vie à destination de la main-d'œuvre. Toutefois, il faut souligner l'impact positif joué par la SEE sur le dialogue entre les partenaires sociaux du fait des nouvelles perspectives de consultation et de négociation qu'elle induit.

#### 4.1 PROMOTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL DES PARTENAIRES SOCIAUX EUROPÉENS: QUELQUES EXEMPLES NATIONAUX

Parmi les diverses initiatives qui permettent de décrire les mesures prises par les syndicats pour promouvoir les directives incluses dans le programme de travail des partenaires sociaux européens, il convient de mettre l'accent sur certaines d'entre elles:

En France, il est intéressant de noter que les syndicats ont été activement impliqués dans les négociations de 2004 concernant l'apprentissage tout au long de la vie et l'égalité des sexes. Ces deux négociations ont eu des résultats positifs. Leur réalisation concrète est actuellement mise en place. Lors du deuxième processus de négociation sur l'égalité des sexes, les syndicats ont obtenu l'ajout d'une annexe à la convention collective, exposant clairement les objectifs quantitatifs à atteindre au plan européen.

Dans le cadre de la dynamique des discussions européennes menées entre l'UNICE et la CES, les syndicats français ont activement participé aux négociations relatives aux questions de réformes du marché de l'emploi, en:

- favorisant une logique de l'emploi
- défendant la gestion de la planification de l'emploi
- proposant un droit individuel à la formation pour les travailleurs licenciés
- affirmant que le dialogue social doit

primer sur les procédures rigides du gouvernement

Bien que cette négociation n'ait pas abouti à un résultat positif, certaines de ces suggestions ont été incluses dans la nouvelle législation votée le 20 décembre 2004. Ces éléments sont:

- la nécessité de gérer les licenciements de manière anticipée
- la nécessité de renforcer le dialogue social sur ces questions
- le droit individuel à la formation pour les travailleurs licenciés

Le droit à une formation individuelle pour les travailleurs licenciés est principalement destiné aux travailleurs des PME. Le droit à la formation leur confère en fin de compte les mêmes droits et avantages que ceux d'entreprises de plus grande taille.

Au Portugal, au cours des années 2003 et 2004, l'une des principales confédérations portugaises, la Uniao Geral de Trabalhadores (UGT), a pris l'initiative de concevoir et de créer un "contrat type" pour les négociations collectives.

Ce "contrat type" a pour but de préparer les syndicalistes au nouveau contexte juridique des négociations collectives et au nouveau code du travail introduit dans la législation en décembre 2003.

Le nouveau "contrat type" introduit également des clauses novatrices en matière d'emploi, permettant aux travailleurs de faire face à divers défis tels que:

- l'obtention d'un juste équilibre entre flexibilité et sécurité
- l'amélioration de la qualité des emplois
- la promotion de l'égalité des sexes au travail
- la promotion du travail des handicapés
- la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie
- la promotion du vieillissement actif

Le "contrat type" crée un cadre basé sur le programme de travail des partenaires sociaux, qui peut être utilisé par les négociateurs.

En outre, tous les partenaires sociaux portugais ont également conclu un accord bilatéral destiné à dynamiser les négociations collectives au Portugal.

Dans le cas de Chypre, le *Cyprus Human Resources Development Authority* (CHRDA) a récemment entrepris une vaste étude du marché national de l'emploi. Cette étude a pour but d'évaluer la flexibilité potentielle du marché et de stimuler la création d'emplois.

Le CHRDA étant une institution tripartite, tous les acteurs participent à ces travaux de recherche. Comme cela a été

expliqué plus haut, les partenaires sociaux auront un rôle important à jouer dans l'élaboration d'une "mise en œuvre pilote" des changements proposés. Par la suite, les partenaires sociaux seront impliqués dans la réforme correspondante de la législation.

De surcroît, la promotion de l'emploi des Chypriotes Turcs dans les territoires libres de la république a été une préoccupation majeure des syndicats. Une initiative conjointe est actuellement en cours, entre les syndicats chypriotes grecs et turcs, afin de promouvoir les droits et intérêts des travailleurs chypriotes turcs.

Pour les organisations syndicales belges, le lien n'existe pas directement comme tel ou, du moins, il n'est pas senti comme tel. Et ce, alors qu'il devrait l'être comme une activité simultanée aux autres niveaux.

L'accord sur le télétravail au niveau européen signé le 16 juillet 2002 est réalisé sur une base volontaire. Les interlocuteurs sociaux nationaux se sont engagés à l'appliquer au niveau national non pas via un instrument législatif communautaire mais conformément aux procédures et pratiques nationales spécifiques aux partenaires sociaux dans les Etats membres<sup>5</sup>. La notion d'accord volontaire est par ailleurs interprétée de manière différente entre les organisations syndicales et les

employeurs au niveau du caractère contraignant ou non de l'accord. La discussion sur la transposition est toujours en cours. Le caractère volontaire apparaît clairement comme un recul par rapport à la tradition de négociation collective dans la mesure où les employeurs prennent cette notion de volontarisme comme une possibilité de s'aligner sur le plus petit commun dénominateur.

Au Danemark, un débat interne avec les organisations membres s'est déroulé autour du programme conjoint des partenaires sociaux européens. De l'avis de ces mêmes organisations, la SEE réformée n'a guère eu d'impact sur le dialogue social national en termes de renforcement de celui-ci.

En Finlande, les initiatives suivantes ont fait l'objet d'un accord avec les employeurs pour les années 2005-2007:

- 1° Promotion de l'adaptabilité notamment en regard de la restructuration des entreprises au travers d'un programme individuel de reclassement pour les employés et travailleurs victimes d'un licenciement pour des raisons liées au fonctionnement de l'entreprise.
- 2° La lutte contre le travail non déclaré

3° L'égalité des chances sur les lieux de travail et la formation professionnelle continue

Les négociations tripartites et le dialogue social s'inscrivent dans une forte tradition en Finlande de sorte que la SEE n'a guère d'impact sur le processus des relations industrielles nationales.

En Italie, enfin, deux points sont à souligner en regard de la promotion du programme conjoint des partenaires sociaux au sein de la politique nationale de l'emploi:

- l'accord volontaire sur le télétravail
- le document conjoint signé par les partenaires sociaux italiens sur la politique de développement dans le sud de l'Italie.

En Espagne les syndicats ont souligné que les conventions collectives cadre sont devenues le reflet de la SEE et du programme de travail commun européen des partenaires sociaux.

Il s'agit de la convention « Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva » conclue en 2002, un accord cadre pour la négociation de conventions collectives, signé par les syndicats UGT et CCOO et les associations patronales CEOE et CEPYME. L'objectif de cette convention est d'apporter

<sup>5</sup> Ch. Degryse, Dialogue social en 2003 : transition ou stagnation ? in *Bilan social de l'Union européenne 2003*, Bruxelles, 2004, p.66

quelques critères communs dans toutes les conventions collectives, quel qu'en soit le champ d'application, que ce soit au niveau national, régional ou encore au niveau du département ou de l'entreprise pour les domaines suivants : politique salariale, emploi et organisation des contrats de travail, flexibilité, formation professionnelle égalité dans le traitement sur le lieu de travail, égalité des chances entre les sexes, sécurité et santé sur le lieu de travail. Y sont insérés également des critères fondamentaux de l'accord cadre européen entre la CES et UNICE quant au télétravail.

De côté polonais, on met en évidence une série d'initiatives et d'activités. Il est toutefois nécessaire de souligner qu'il ne s'agit pas ici de partenaires sociaux communs, mais d'initiatives syndicales. Dans ce contexte il est à noter qu'il s'agit en partie d'activités d'auto-assistance, que le syndicat met à la disposition des personnes concernées.

Solidarnosc souligne les initiatives suivantes comme particulièrement importantes :

- le soutien au service de l'emploi pour le développement de standards pour les services
- la lutte pour la garantie de versements de préretraites
- les initiatives pour le soutien de régions, qui sont particulièrement menacées par le chômage et la crise économique
- l'exigence de moyens renforcés pour une politique active de l'emploi et de lutte contre le travail au noir
- une initiative particulièrement importante est le « Guaranteed Worker's Benefits Fund (fonds d'aide garantie aux ouvriers), qui est utilisé pour sauver des emplois
- les activités d'auto-assistance : 20 permanents syndicaux sont mis à disposition pour toutes les questions en rapport avec l'emploi, des offres propres d'assurance pour des chômeurs, l'organisation de multiples « club de travail », des garderies pour les enfants de chômeurs



## 5. Remarques finales

**À** la lumière de ce qui précède, il est indéniable que la SEE acquiert un potentiel d'action syndicale, insuffisamment mis à profit jusqu'à maintenant. Les confédérations nationales et la CES elle-même confèrent à la SEE une valeur considérable pour avoir donné une visibilité politique à la question de l'emploi, tant au niveau national qu'au niveau européen et aussi, en raison de leur lien avec la stratégie de Lisbonne, et pour avoir établi des objectifs permettant d'évaluer les progrès en la matière. Toutefois, cette opportunité ne s'est pas concrétisée dans une action syndicale assez cohérente, tant au plan national qu'europpéen, malgré les programmes de travail accordés entre les partenaires sociaux européens.

Les motifs de cette situation peuvent être dus aux facteurs principaux suivants :

- la méfiance des organisations syndicales envers l'orientation libérale sous-jacente aux orientations de la politique économique et pour l'emploi
- les difficultés rencontrées par certains pays pour articuler une action syndicale autonome face au faible développement du dialogue social et le manque d'intérêt des organisations patronales et des gouvernements pour les politiques pour l'emploi.
- la prépondérance de la relation institutionnelle entre les gouvernements nationaux et la Commission dans le processus de coordination ouverte sur l'emploi qui laisse une faible marge à la coresponsabilisation des partenaires sociaux
- la faible compréhension des potentialités de la SEE permettant d'inspirer une action syndicale nationale pour l'emploi
- les difficultés à articuler une politique syndicale européenne avec la participa-

tion active des confédérations syndicales nationales.

Malgré ces faiblesses, le rapport a constaté l'existence de bonnes pratiques témoignant des potentialités d'une articulation de l'action syndicale au niveau national et européen autour de la SEE. L'expérience de la participation syndicale au développement de la SEE met donc en relief trois points cruciaux dont il faudra tenir compte dans le processus d'évaluation :

- les faiblesses propres à la SEE dans son orientation et dans sa méthodologie de travail
- les déficiences dans l'attention que les gouvernements ont prêtée au développement des politiques pour l'emploi afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne
- les faiblesses de l'action syndicale elle-même

Dans le premier volet, l'application de la SEE a démontré son utilité pour renforcer la visibilité et le développement des politiques pour l'emploi au niveau national, notamment dans les pays ayant un moindre développement de ces politiques et, en général, elle a encouragé la rationalisation et la coordination des politiques nationales pour l'emploi, comme conséquence de son engagement à élaborer les PANE nationaux.

Cependant, l'orientation libérale des conceptions sur l'emploi qui prédomi-

nent en Europe a fait perdre de son efficacité à l'action sur l'emploi. Les orientations libérales conçoivent l'emploi comme étant une variable subordonnée à l'évolution de l'économie et sur laquelle il ne reste plus qu'à favoriser les conditions pour la croissance ainsi que l'appui aux agents économiques. Mais les faits ont démontré à plusieurs reprises qu'une action sur les facteurs productifs n'entraîne pas nécessairement la croissance et que celle-ci ne suppose pas obligatoirement une augmentation de l'emploi. Sous l'optique des politiques pour l'emploi, il est évident qu'il faut intervenir dans les différents processus transitionnels entre les facteurs productifs et la croissance et entre cette dernière et l'emploi pour assurer une croissance maximum effective de l'emploi dans des circonstances économiques déterminées.

La SEE devrait agir plus directement sur ces aspects afin d'en assurer l'efficacité. On a souvent l'impression qu'il faut mettre fin au phénomène de la complexité de l'emploi par des mesures tout à fait disproportionnées, compte tenu de leur faible impact quant aux résultats escomptés. Par contre, les bonnes intentions des objectifs recherchés risquent d'avoir peu de crédibilité face à l'absence de résultats visibles, dans des contextes de faible croissance économique. Une action plus énergique sur tous les aspects du processus de création d'emploi aboutirait sûrement à une plus

grande implication de tous les acteurs, motivés par l'adéquation des résultats obtenus, ceci favorisant davantage la création d'emploi.

Quant à la méthodologie de la coordination ouverte, et si l'on accepte que l'emploi reste une compétence nationale – ceci écartant donc toute possibilité de régulation européenne en la matière imposée aux Etats membres – il ne reste donc plus qu'à démontrer plus de rigueur dans l'engagement pris en matière d'emploi.

Les gouvernements de pays ayant un taux élevé de chômage sont certes inquiets sur cette question ; ils devraient donc montrer plus d'intérêt pour une méthodologie de coordination ouverte beaucoup plus rigoureuse. Loin de réduire leurs marges d'action nationale, cela renforcerait leur décision d'agir résolument dans ce domaine pour obtenir des résultats plus évidents. Lorsque l'on a appliqué résolument la méthodologie de coordination ouverte dans des domaines tels que la sécurité ou les relations étrangères, les résultats ont toujours été positifs. Une plus grande coordination ouverte n'a jamais donné un résultat moindre. Il en serait sûrement de même dans le domaine de l'emploi. Une plus grande exigence avec soi-même pour l'adéquation des PANE aux objectifs de Lisbonne, une plus grande implication des agents économiques, politiques et sociaux dans l'élabo-

ration, le suivi et l'évaluation des résultats obtenus donnerait sans aucun doute des résultats plus positifs.

Dans le deuxième volet, il faut juger positive l'élaboration des PANE. Étant donné que dans bien des pays, il n'existait pas auparavant de tradition d'élaboration de plan nationaux pour l'emploi, l'apport de la SEE a été bénéfique. Il reste cependant encore beaucoup de chemin à faire pour que les PANE soient effectivement l'expression des stratégies nationales des politiques pour l'emploi, et qu'ils ne se limitent pas à être un simple procédé formel permettant de justifier, à Bruxelles, l'accomplissement des objectifs qu'ils se sont eux-mêmes imposés.

Et il ne s'agit pas d'une pure formalité ; en effet, ce sont les pays où il existe une stratégie réelle pour l'emploi qui sont ceux qui progressent résolument en matière d'emploi.

Les progrès atteints dans les objectifs de Lisbonne sont évidents, mais le problème est qu'ils sont insuffisants, c'est-à-dire qu'il s'agit plus d'une question de rythme et d'implication que d'orientation. Puisque tel est le diagnostic, les gouvernements nationaux doivent redoubler leurs efforts, au lieu de disperser leurs objectifs, notamment dans des situations globales adverses.

L'action syndicale peut jouer un rôle de premier ordre si elle sait mettre à pro-

fit l'élaboration des PANE dans des stratégies nationales véritables pour l'emploi.

Finalement, dans le troisième volet, malgré l'intérêt des organisations syndicales et les multiples actions qu'elles mènent en matière d'emploi au niveau national, il existe une difficulté pour articuler ces actions dans une stratégie syndicale globale en matière d'emploi intégrée à la SEE.

Les actions syndicales sont sûrement beaucoup plus riches et nombreuses que ce qu'ont manifesté les responsables syndicaux lorsqu'on leur a demandé de concrétiser le programme de travail des partenaires sociaux dans leur pays. Ceci démontre une certaine confusion des syndicats quant à la compréhension de ce qu'est la SEE.

Les syndicats considèrent souvent la SEE comme un exercice dans lequel les gouvernements nationaux doivent rendre des comptes à la Commission et qui ne concerne donc pas directement les organisations syndicales, face à une politique européenne à moitié, vu son caractère peu contraignant. Il sont en général peu conscients de la responsabilité nationale des politiques pour l'emploi et pensent que la SEE est une méthode visant à renforcer les engagements nationaux où les partenaires sociaux constituent une pièce maîtresse.

Il est vrai que la faible co-responsabilité que les gouvernements accordent aux partenaires sociaux ne contribue pas à une plus grande implication de leur part. Mais il est vrai aussi que la pression faite dans ce sens n'est pas trop forte.

De même que l'on a commenté sur d'autres aspects les faiblesses de la SEE dans les pays où il existe une plus grande implication des partenaires sociaux, les PNE reflètent mieux les stratégies nationales et coïncident avec les pays les plus avancés en matière d'emploi et non à l'envers. Ceci devrait donc être un stimulant visant à une plus grande implication syndicale dans ce processus.

Afin de clarifier cette situation, il semble essentiel que les syndicats européens aient un message plus clair à l'égard des syndicats nationaux. Il est important que les syndicats nationaux comprennent que la SEE apporte une valeur ajoutée aux politiques nationales pour l'emploi et ne se substituent nullement à celles-ci. Les dix lignes directrices de la nouvelle stratégie réformée ne couvrent pas tous les aspects de la politique de l'emploi. Il n'appartient pas à ce rapport de confirmer ou d'infirmier cette affirmation, mais il est essentiel de souligner que ces lignes directrices doivent être considérées comme des mesures et des outils supplémentaires permettant de faire progresser les politiques nationales. Bien que la SEE ne présente pas

les mêmes avantages pour tous les Etats membres, elle leur apporte certainement à tous une valeur ajoutée. L'identification de cette valeur ajoutée par des niveaux et des acteurs différents semble rester problématique.

Bien que certaines des personnes interrogées appellent la méthode ouverte de coordination à s'engager davantage, il faut comprendre que la SEE ne revêt aucun caractère obligatoire, et ce ne sera probablement jamais le cas. La nature de la méthode ouverte de coordination laisse la responsabilité de la SEE aux niveaux nationaux.

Dans ce contexte, il est donc essentiel que les partenaires sociaux trouvent leur place et leur rôle dans ce système d'emploi multiniveau et assument leurs responsabilités. La question de la responsabilité est essentielle pour la création d'une SEE dynamique. Il convient pour ce faire de rendre chaque niveau de compétence plus clair et plus transparent et de rendre les actions syndicales plus dynamiques.

Pour les syndicats, les PANE sont un outil efficace et effectif permettant d'assurer une transparence et une cohérence accrues au sein des politiques nationales de l'emploi. Les PANE doivent être mieux utilisés par les acteurs syndicaux afin de refléter les conflits nationaux à l'échelle européenne. Le dynamisme de la SEE dépend en grande

partie de la pleine compréhension des PANE par les partenaires sociaux.

Dans les cas où les partenaires sociaux ne sont généralement pas consultés sur les politiques nationales de l'emploi, il n'est pas difficile de comprendre qu'ils n'ont pas non plus été consultés sur les orientations stratégiques de la SEE. L'exercice de rédaction du PANE offre cependant une occasion unique d'attirer l'attention sur ces problèmes. Les syndicats devraient par conséquent pouvoir apporter leur propre contribution au PANE.

Les lignes directrices doivent également attirer davantage l'attention sur la nécessité d'élaborer un dialogue social bipartite autonome mais aussi de maintenir un bon niveau de négociation tripartite. Il est essentiel que les syndicats participent à tous les niveaux afin d'élaborer une vision intégrée du système d'emploi multiniveau.

Il apparaît clairement que l'implication des partenaires sociaux et des organisations syndicales dans la stratégie européenne de l'emploi doit être renforcée. Dans les nouveaux Etats membres, les organisations syndicales sont souvent le seul partenaire à défendre une approche volontariste et pas seulement formelle du processus.

En terme de recommandations, certaines organisations préconisent, en vertu

de l'évaluation positive accordée au rapport Kok, qu'un lien soit directement établi entre les PANE et la stratégie de Lisbonne. En Finlande, où ledit rapport Kok a fait grande impression par sa pertinence supposée, on insiste sur le fait que la SEE devrait être renforcée pour devenir un chapitre crédible de la stratégie de Lisbonne. Il faut soutenir l'idée proposée par le rapport Kok d'adopter des programmes d'action nationaux sur la stratégie de Lisbonne avec les actuels PANE qui occuperaient une part significative. Il faut clairement ouvrir le débat sur la politique macro-économique, notamment sur l'intégration des marchés financiers et la libéralisation du marché des services, tout en sachant que le modèle européen est vraiment spécifique et est différent du modèle anglo-saxon.

La SEE devrait d'ailleurs être davantage utilisée comme instrument de débat et pour renforcer les droits des travailleurs dans un contexte de restructurations et de délocalisations. Pour favoriser l'emploi, la mobilité régionale devrait être davantage encouragée.

Quant on parle de l'impact de la SEE, il faut également évaluer sa légitimité démocratique, sa capacité d'intégration de larges cercles au débat et sa légitimité idéologique en ce sens qu'elle serait l'objet d'un débat pluraliste et pas seulement placée sous la domination exclusive des politiques néolibérales. Le

parlement danois semble de plus en plus intéressé par la SEE, ce qui pourrait indiquer qu'elle gagne en légitimité démocratique.

Toutefois, l'absence de cadre contraignant au sein de la SEE, qui pourrait venir sanctionner le manque d'initiative de certains gouvernements, donne en quelque sorte l'opportunité aux Etats membres de passer outre les recommandations de l'UE. Une fois encore, cela n'explique pourtant pas pourquoi les recommandations sont en fait ignorées et ne sont pas soutenues fermement par l'ensemble des partenaires.

Le défi demeure celui d'une mise en œuvre plus effective de la SEE reposant sur une action forte au plan national. C'est à ce dernier niveau, au sein duquel le partenariat social existe souvent depuis longtemps, que la mise en œuvre doit recevoir une impulsion décisive. Le problème de la SEE réformée se pose bien moins en termes de forme ou de contenu de la stratégie qu'en termes d'engagement des Etats membres dans la mise en œuvre de celle-ci. La SEE est souvent utilisée, comme au Danemark, pour donner une image positive de l'action gouvernementale alors qu'elle devrait vraiment être utilisée comme instrument en faveur de la création et de l'amélioration de l'emploi.

L'action en matière d'emploi est d'abord nationale et ressentie comme telle par

la base syndicale en Belgique, par exemple. En raison de l'absence de progrès notables en matière sociale, l'Europe a du mal à passer la rampe auprès des travailleurs malgré les efforts d'information et de formation réalisés par les états majors syndicaux sur l'apport pourtant réel de la SEE. L'Europe n'est souvent un facteur de mobilisation qu'en cas de levée de boucliers ou de tir de barrage comme c'est le cas pour la directive Bolkenstein. Dans le cas de la SEE, elle est souvent associée à des discussions nationales délicates comme la fin de carrière en Belgique ainsi que le contrôle de la disponibilité des chômeurs et peut être perçue - comme c'est le cas au Danemark en matière de formation des jeunes demandeurs d'emploi - comme un élément extérieur venant fausser les discussions.

Globalement, le processus initié par la SEE apparaît trop désincarné du fait de sa complexité. La connaissance des spécificités des situations nationales reste encore lacunaire dans le chef de la Commission qui néglige parfois l'importance du contexte et de la structure institutionnelle nationale. La nécessité d'une démarche bottom-up se fait clairement sentir. Dans le cas des nouveaux Etats membres comme les pays baltes, cette attention aux réalités locales doit être encore plus soutenue pour éviter d'appliquer un cadre totalement inadapté à la situation spécifique vécue par ces pays.

Il faut davantage communiquer et échanger des opinions entre le niveau européen et le niveau national sur ses modalités, ses résultats et ses impacts qui sont souvent relatifs mais bien réels pour favoriser sa réappropriation par l'ensemble des acteurs et renforcer sa légitimité et le caractère démocratique du processus. Ne faudrait-il pas développer une méthode ouverte de coordination entre les organisations syndicales en Europe pour renforcer l'articulation entre les partenaires sociaux dans le cadre d'une gouvernance de l'emploi multiniveau ?

Cela nous amène à conclure à la légitimité de la SEE qui doit véritablement devenir un exercice partagé par l'ensemble des acteurs et pas seulement, comme cela a souvent été le cas jusqu'à ce jour, un processus limité à des cercles technocratiques.

La nouvelle réforme de la SEE, opérée cette année, en 2005, à Luxembourg, constitue une nouvelle opportunité pour renforcer la participation et le leadership syndical dans son développement et son application.

Il est évident que l'on est davantage conscient aujourd'hui en Europe des difficultés à atteindre les objectifs de Lisbonne, mais le besoin en est aussi plus clair si l'on ne tient pas à accepter une place de petit dernier dans le contexte mondial.

Dans ce contexte, les orientations accordées à une plus grande intégration de la stratégie européenne pour l'emploi dans la stratégie économique, ainsi qu'un plus grand effort en innovation et en R&D, semblent tout à fait opportunes. Mais, en revanche, le fait de disperser certains objectifs en matière de création d'emploi semble plus une manière de se protéger au cas où les objectifs escomptés ne seraient pas atteints qu'une façon de redoubler les efforts par un plus grand engagement en matière d'emploi.

La persistance de taux de chômage élevés en Europe, ainsi que les grandes différences en terme de croissance et d'em-

ploi dans les Etats membre, peuvent mettre en danger la cohésion sociale du modèle européen, principal stimulant de la compétitivité européenne dans le contexte mondial. Il sera difficile de progresser substantiellement dans la construction européenne si l'on ne peut offrir à ses citoyens le maintien des niveaux de bien-être obtenus, niveaux que l'on ne peut atteindre sans des taux élevés d'emploi.

Ce constat constitue une motivation supplémentaire permettant de considérer le moment actuel comme une opportunité pour revitaliser la SEE grâce à un plus grand apport syndical visant à atteindre ces objectifs.



## 6. Recommandations: Défendre la Stratégie européenne pour l'emploi et mieux l'appliquer

Le diagnostic réalisé dans le volet précédent a signalé les points forts et les points faibles de la contribution des organisations syndicales à la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Ces conclusions et ces débats réalisés au cours de la mise en œuvre du projet, ont permis de dégager une série de recommandations que nous allons présenter maintenant.

La SEE constitue l'un des cadres privilégiés pour l'action syndicale à échelle européenne. Pour son importance stratégique visant à la construction européenne, pour son impact sur l'opinion publique et sur les intérêts des citoyens et citoyennes européens, parce qu'elle est un espace qui catalyse la plupart des intérêts des travailleurs et des travailleu-

ses européens, pour le rôle donné aux partenaires sociaux, la SEE réunit tous les critères lui permettant de se situer au centre des préoccupations syndicales.

Le rapport a révélé jusqu'à présent que la SEE n'a pas été mise à profit dans toute sa potentialité pour l'action syndicale. La nécessité d'agir est urgente et, au vu du nombre élevé de chômeurs et de l'ampleur de l'emploi précaire, elle est même pressante. En outre, le moment est propice car la nouvelle directive intégrée marque le début d'un nouveau cycle de la politique européenne pour l'emploi. La réforme actuelle accordée lors du dernier sommet de Luxembourg offre une nouvelle opportunité au mouvement syndical européen.

La stratégie de Lisbonne et la SEE constituent un des piliers de base du modèle social européen défendu par la CES, comme étant l'un des exemples du type de politiques qui devraient être encouragées dans l'Union européenne afin d'assurer des niveaux de bien-être élevés à sa population. Dans cette optique, le nouveau cycle de la SEE, accordé à Luxembourg ouvre de nouvelles opportunités pour situer l'emploi au centre des politiques économiques et pour développer des politiques d'innovation et d'investissement en R&D.

La première recommandation, qui coïncide avec la position de la CES, est donc de défendre, de renforcer, de revitaliser la SEE pour la situer à une place privilégiée des préoccupations de l'action syndicale tant européenne que nationale.

Une deuxième recommandation a trait aux contenus de la SEE, visant à la dépouiller de ses tendances libérales actuelles qui lui enlèvent de l'efficacité et à l'orienter vers une plus grande intervention dans le domaine de l'emploi afin de lui assurer un plus grand impact en termes quantitatifs et qualitatifs.

L'objectif n'est donc pas seulement de se contenter de mieux utiliser la SEE, mais également de perfectionner la SEE et de la modifier dans son orientation centrale. Le but de cette

réorientation doit être de parvenir à une politique authentique dans le sens qui soit réellement efficace pour l'emploi. Il s'agit, ici, d'une politique pour l'emploi qui n'attend pas l'emploi principalement comme une conséquence de la croissance, mais qui considère l'emploi comme un facteur essentiel de création de croissance et de productivité.

La troisième recommandation vise à mieux intégrer la SEE dans les politiques nationales. La force de la SEE ne peut se baser que sur la force des politiques nationales pour l'emploi et sur leur capacité de coordination au niveau européen. C'est pourquoi les organisations syndicales nationales devraient comprendre plus clairement que l'avenir de la SEE se joue surtout dans chacun des pays membres. La capacité des organisations syndicales nationales à promouvoir des scénarios favorables au développement de politiques conséquentes pour l'emploi dans chaque pays peut être décisive pour une nouvelle orientation de la SEE.

Profiter du processus d'élaboration des PANE pour promouvoir un grand débat dans chaque pays, avec la participation de tous les secteurs impliqués et des mouvements sensibilisés au thème de l'emploi, aux objectifs nationaux et aux stratégies pour y arriver, peut constituer un chemin adéquat pour recentrer la SEE au niveau national en

plus de renforcer le leadership syndical.

La quatrième recommandation est en rapport étroit avec la précédente. Cette revitalisation doit être reliée à une importance accrue du dialogue social et à une institutionnalisation croissante de ce dernier en faveur de la politique pour l'emploi, tant au niveau européen qu'au niveau national.

Pour certains pays, la SEE constitue une grande opportunité pour développer le dialogue social qui présente, dans d'autres domaines, des difficultés de concrétisation. Pour d'autres pays, il s'agit moins d'une question de dialogue social accru que d'une plus grande institutionnalisation axée sur les thèmes de l'emploi.

La cinquième recommandation a trait au constat selon lequel plus de dialogue social n'est pas forcément synonyme de revitalisation, du moins du point de vue des syndicats. Une plus grande intégration de la SEE au dialogue social entraîne deux conséquences pour le mouvement syndical : une plus grande responsabilisation (ownership) partagée avec la SEE et une plus grande marge d'autonomie dans les positions syndicales.

En d'autres termes, il faudrait que les syndicats se sentent responsables de la SEE au niveau national, tout en faisant

valoir leurs propres positions, leurs propres initiatives et leurs expériences, en soulignant les points controversés et en attestant leur engagement.

La voix syndicale devrait pouvoir être entendue avec plus de force, tant au niveau national qu'au niveau européen, à partir de ses propres positions et grâce à sa capacité de dialogue, de négociation et d'engagement dans les développements de propositions conjointes avec les organisations entrepreneuriales, avec les gouvernements nationaux et avec la Commission européenne au sein du processus de coordination ouverte de la SEE.

La sixième recommandation a trait à l'articulation des niveaux nationaux et européens du mouvement syndical. Les différences de poids de l'action syndicale dans les différents pays membres, après l'élargissement, conseillent de redoubler les efforts de solidarité inter-syndicale pour renforcer les positions des syndicats les plus faibles dans leur propre pays.

Par ailleurs, la capacité de coordination des actions syndicales nationales et européennes constitue aussi l'une des conditions de succès pour arriver au renforcement d'une nouvelle orientation de la SEE. C'est dans ce sens que la possible application d'une stratégie syndicale de coordination ouverte entre les organisations nationales et la CES pour-

rait avoir des résultats positifs sur l'impact de l'action syndicale et favoriserait des retours d'informations dans trois directions : entre les syndicats nationaux, du niveau national vers le niveau européen et vice versa.

Ces recommandations ont fait l'objet d'un débat dans les séminaires, autour desquelles quelques exemples d'actions éventuelles à mener se sont dégagés.

- Pour une SEE mieux intégrée aux politiques nationales
  - Proposer que le PANE fasse l'objet d'un débat dans les parlements nationaux ou régionaux.
  - Proposer que le PANE fasse l'objet d'assises nationales sur l'emploi avec une large participation des partenaires sociaux, des organismes, ONG, et institutions impliquées dans les politiques de l'emploi, au niveau national, régional et local.
  - Proposer l'établissement d'un protocole pour l'élaboration du PANE adapté aux objectifs, rythmes et méthodes des besoins des politiques nationales de l'emploi.
  - Proposer des méthodes d'évaluation externes et indépendantes des PANE.
  - Proposer l'adoption d'un tableau de bord de suivi des PANE transparent et accessible pour le grand public.
- Pour une SEE plus intégrée au dialogue social au niveau national et européen

#### Au niveau européen :

- Proposer aux organisations patronales et à la Commission un espace de participation spécifique sur l'emploi.
- Proposer que les partenaires sociaux soient plus impliqués dans les recommandations de la Commission aux Etats membres sur leurs PANE.
- Organiser une méthode de coopération ouverte entre les confédérations nationales pour définir des objectifs évaluables et un mécanisme de suivi au niveau européen. Cet exercice peut être élargi aux organisations patronales.

#### Au niveau national :

- Introduire dans l'agenda national du dialogue social les questions prioritaires de l'emploi.
- Organiser avec les organisations patronales, au niveau national, des débats sur les perspectives de l'emploi.
- Faire descendre les politiques d'emploi au niveau des entreprises.
- Approfondir les questions d'emploi dans la négociation collective au niveau de la filiale et de l'entreprise.
- Plus de co-responsabilité critique (ownership) syndicale dans les PANE
  - Proposer la négociation des PANE avec les partenaires sociaux.
  - Inclure l'avis des partenaires sociaux s'il y a un accord et, sinon, l'avis des syndicats comme annexe au PANE.
  - Mieux faire connaître la position des syndicats sur les politiques nationales pour l'emploi.

- Concentrer les propositions sur les questions les plus urgentes sur l'emploi et éviter la dispersion de toutes les questions en attente.
- Plus d'alternatives nationales et européennes des politiques pour l'emploi
  - Proposer la création d'un coordinateur national de l'emploi dans les confédérations qui n'ont pas ce poste.
  - Organiser des séminaires avec des experts au niveau national et euro-

- Concentrer les propositions sur les questions les plus urgentes sur l'emploi et éviter la dispersion de toutes les questions en attente.
- Prendre l'initiative d'une alliance avec des partis politiques, ONG et sociétés civiles en faveur de l'emploi.
- Promouvoir une assistance technique syndicale aux pays de l'élargissement, afin de renforcer leurs capacités de développement d'actions syndicales sur l'emploi.

## Annexes

---

1. Déclaration de la CES au Comité de l'Emploi du 21 avril 2005.  
Document présenté au Comité de Direction de la CES du 4 mai 2005.
2. Curriculum vitæ des experts

**ANNEXE 1**  
**Déclaration de la CES au Comité de l'Emploi**  
**du 21 avril 2005.**  
**Document présenté au Comité de Direction**  
**de la CES du 4 mai 2005.**

La CES souhaite réagir au projet de recommandation de la Commission concernant les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. La CES accueille favorablement la reprise sous une même dénomination des lignes générales de la politique économique et des lignes directrices pour l'emploi.

Dans les deux dernières résolutions sur la stratégie de Lisbonne (Plus d'emplois et de meilleurs emplois en mettant l'Europe sociale au cœur de la stratégie de Lisbonne - décembre 2004 et février 2005) la CES demande une relance de la stratégie de Lisbonne en s'investissant pour une Europe sociale et verte comme éléments moteurs de la productivité et l'innovation et en mettant en œuvre des politiques actives de la demande globale afin que l'Europe gère sa propre dynamique de croissance.

Les conclusions de la présidence du Sommet de Printemps sont largement dans la ligne des demandes de la CES. Le Conseil a souligné la nécessité d'exploiter les synergies entre les trois dimen-

sions de la stratégie de Lisbonne (les dimensions économique, sociale et environnementale). Les politiques sociale et de développement durable sont considérées explicitement par le Conseil comme des facteurs importants de productivité et de croissance. De plus, le Conseil a introduit plus de flexibilité et de rationalité économique dans la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, en faisant un premier pas important vers la réforme des règles macroéconomiques de l'Europe.

Cela impliquera la mise en place d'une nouvelle procédure pour les relations avec les partenaires sociaux au niveau européen, en prévoyant une réelle consultation sur l'ensemble du projet de recommandation comprenant la recommandation de la Commission et la décision du Conseil, ceci en cohérence avec le nouveau cycle de gouvernance proposé pour les programmes nationaux.

L'intégration des deux procédures implique des cohérences entre les différentes lignes directrices. Quelle méthode sera

proposée pour la garantir? Comment seront dégagées les priorités?

Sur le contenu des lignes directrices tout en rappelant notre attachement à une utilisation optimale des fonds structurels; nous insistons sur les aspects suivants:

### **Une première remarque générale:**

La nouvelle approche réduit l'utilisation d'objectifs clairs et précis. Jusqu'à présent, les lignes directrices pour l'emploi avaient défini pour les Etats Membres un cadre de travail clair. Il s'agissait non seulement d'augmenter le taux d'emploi mais également d'atteindre des recommandations précises sur la base d'indicateurs relatifs :

- à l'accompagnement des différentes catégories de chômeurs (jeunes, chômeurs de longue durée, chômeurs qui risquent d'entrer dans le chômage de longue durée)
- au taux de participation dans la formation tout au long de la vie (12,5%)
- à la diminution du taux de jeunes qui quittent l'école trop tôt
- aux taux de gardiennage des enfants, etc.

En bref, cette approche représentait ce que nous appelons la « grande route » de Lisbonne:

Le texte proposé fait le choix de ne pas reprendre explicitement ces indica-

teurs. Ce n'est pas en laissant tomber les indicateurs pertinents qui assurent une représentation concrète des objectifs à atteindre que la situation sera améliorée.

La CES insiste pour que les indicateurs et les objectifs chiffrés apparaissent clairement dans les lignes directrices. Ce qui est valable pour le Pacte de stabilité doit l'être pour la stratégie européenne de l'emploi.

Cette nouvelle approche est faite sans procéder à une évaluation fondamentale des anciennes lignes directrices. Ainsi comment apprécier les performances fort similaires du Royaume-Uni et de la Suède en matière de croissance et d'emploi alors que la nature de l'organisation sociale est très différente?

D'ores et déjà, la faible implication dans les politiques nationales, à quelques pays près, est flagrante. L'effort essentiel a été investi dans les administrations qui ont amélioré leur coopération tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Or il s'agit bien d'attendre une autre légitimité politique qui implique les parlements nationaux. Tout comme il faudrait apprécier l'effort de cohérence au sein de la MOC pour éviter trop de monitoring commission/état et profiter de ce processus d'intégration, où l'emploi trouve un rapport équilibré avec les politiques macroéco-

nomiques ainsi que d'ailleurs la contribution des partenaires sociaux.

### **1. Sur la politique industrielle et de qualité de l'emploi: cela est repris faiblement dans les politiques microéconomiques.**

Les lignes directrices doivent indiquer clairement la capacité de l'Europe à mobiliser sa population active sur les emplois hautement productifs, sa capacité à élever à la fois le taux d'emploi et la productivité des personnes.

Comment l'emploi de qualité peut-il être un facteur de croissance en Europe en étant porteur d'innovation et de productivité? Il ne peut être indépendant des projets de développement industriels et tertiaires et de l'impulsion des grands travaux transeuropéens.

La nécessaire articulation des politiques d'emploi, de formation, de recherche ne peut être assurée que par une unification matérielle du marché. Elle nécessite une action publique et des dispositifs financiers afin de soutenir la création d'emplois de qualité.

L'examen et le bilan que nous tirons de l'évaluation des PAN montrent que considérer la productivité comme un objectif en soi en dehors de tout lien avec la qualité est révélateur de cette distorsion avec les analyses de la Commission qui propose, elle, une vision plus dynamique de la qualité de l'emploi.

Une meilleure unification matérielle du marché ne suffit pas elle-même à libérer la croissance qui nécessite une action publique et des dispositifs financiers afin de soutenir la création d'emplois de qualité.

### **2. Sur les restructurations**

La CES prend en compte la communication de la Commission. Nous proposons une ligne directrice additionnelle qui consacre le principe pour chaque travailleur touché par une restructuration d'avoir un droit collectif de réinsertion. Les conventions collectives qui octroient un tel droit devraient impliquer les fonds structurels.

L'anticipation implique une information et une consultation anticipée des travailleurs et de leurs représentants. Des mécanismes doivent permettre d'offrir aux travailleurs qui perdront leur emploi une solution de conseil, de formation professionnelle, de recherche d'un nouvel emploi, mais aussi d'offrir la possibilité de créer une nouvelle activité productive.

### **3. Sur la relance de l'économie**

Nous rappelons les propositions que la CES a faites récemment lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne. Le niveau européen devrait inviter les Etats membres à établir des plans nationaux qui relancent la demande en inves-

tissant dans les priorités de Lisbonne (recherche, infrastructure économique, infrastructure sociale). Un volume de 1 % du PIB (à moduler selon la situation économique nationale) pourrait être envisagé. Le financement devrait être assuré par :

- l'utilisation des marges de flexibilité données par les décisions récentes en ce qui concerne l'application du pacte de stabilité

- un rééquilibrage des dépenses et des impôts existant vers des mesures qui ont un effet net sur la demande collective ;

- une plus grande utilisation des possibilités de prêts de la part de la Banque Européenne d'Investissement

- des Services de conseil pour l'emploi, formation et stages dans d'autres firmes à partir du moment où un travailleur reçoit notification de son licenciement. Ceci doit être fait en coopération avec les services publics d'emploi.

- en matière d'accès pour tous les travailleurs à une formation : les travailleurs les moins qualifiés courent un risque accru de devoir faire face à une restructuration car ils ont un accès limité à la formation professionnelle permanente. Dans de nombreux États membres, les conventions collectives comblent cette carence du marché en organisant (au niveau sectoriel) des fonds de formation qui donnent à tous

les travailleurs le droit à la formation. en matière de protection sociale: des indemnités de chômage adéquates sont essentielles pour financer la recherche de travail et le recyclage afin que des travailleurs qualifiés puissent répondre aux critères d'emplois productifs

#### 4. Sur le pacte de la jeunesse

La CES soutient la décision du dernier Conseil sur le pacte de la jeunesse impliquant un engagement plus important des lignes directrices dûment identifiées.

#### 5. Il faut réintroduire la dimension "égalité hommes/femmes".

Si on veut effectivement une augmentation des taux d'emploi, il faut accorder une grande importance à des politiques d'égalité hommes/femmes et au principe de 'gender mainstreaming'. Dans le texte actuel, le 'gender' est l'objet d'une simple référence (même si on parle d'une élimination au lieu d'une réduction de l'écart de gender). Il faut réintroduire des références aux politiques à mener (objectifs de soins aux enfants/aux personnes âgées, revoir les systèmes de salaires, de meilleures indemnités pour les congés parentaux). Il y a également moyen de se référer au cadre des partenaires sociaux sur les actions à mener égalité hommes/femmes.

#### 6. Sur la correction dans les lignes SEE les formulations qui pourraient donner lieu à des interprétations abusives

La CES a toujours adopté une approche constructive vis-à-vis des lignes directrices pour l'emploi. Ceci a été possible, notamment parce que les lignes directrices ont toujours été équilibrées. La SEE concerne plus d'emplois et d'emplois de meilleure qualité. La SEE souligne le rôle essentiel que l'emploi joue dans la bataille contre la pauvreté et pour améliorer la cohésion sociale mais aussi l'importance d'avoir des filets de sécurité social adéquate.

La CES constate que le projet de texte SEE actuel confirme la décision du Conseil de se focaliser sur des politiques qui se basent sur des effets de synergie entre les objectifs sociaux et économiques. Néanmoins, le projet de texte contient des titres qui pourraient donner lieu à une interprétation complètement différente et même négative:

Le titre 'Améliorer l'adaptabilité et la flexibilité des marchés de travail rompt l'équilibre qui a toujours été présent dans les textes de la SEE qui, jusqu'à présent, ont toujours mentionné la flexibilité et la sécurité. Même si le texte continue de parler de flexibilité et sécurité, il reste que, pour avoir des textes transparents et clairs, il faut

que les titres et les textes suivent le même logique.

L'ajout dans le titre « Attirer plus de personnes sur le marché de l'emploi et moderniser les systèmes de protection sociale » est également nouveau et pourrait donner lieu à une interprétation selon laquelle la protection sociale serait une barrière pour l'emploi. De nouveau, cette interprétation n'est pas compatible avec le texte lui-même qui est plus équilibré.

De plus, la CES tient à souligner l'importance d'une formulation correcte en ce qui concerne la ligne directrice sur la formation des salaires :

Tout d'abord il faut faire référence au principe que l'autonomie des partenaires sociaux ainsi que le principe de soutien aux négociations collectives qui sont des éléments fondamentaux de l'acquis social communautaire doivent être respectés quand on parle de déterminer les conditions cadres correctes pour les systèmes de négociations collectives.

Il faut également reconnaître que les politiques de formation de salaire ont joué pleinement leur rôle en vue d'éviter des spirales prix/salaires inflationnistes. Le défi actuel n'est pas d'intensifier la modération des salaires mais d'empêcher que la reprise économique ne soit étouffée par une diminution du pouvoir d'achat des travailleurs.

Les salariés ne peuvent être doublement victimes de la fragilité de l'emploi et de la pression que cela exerce sur les salaires. La ligne directrice doit confirmer la nécessité d'assurer un salaire décent et les mesures à prendre pour combattre l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres.

### 7. Sur l'emploi et l'environnement

La CES souhaite que les lignes directrices prennent en compte les conclusions du Conseil de mars 2005 visant à "développer de nouveaux gisements d'emplois dans les services aux personnes et aux entreprises, dans l'économie sociale, dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ainsi que dans les nouveaux métiers industriels, grâce entre autres à la promotion des partenariats locaux pour la croissance et l'emploi".

Par ailleurs, la CES souligne que les taxes sur les revenus et les primes pour la sécurité sociale sont une lourde

charge sur le travail alors que les ressources naturelles et les biens environnementaux ne sont pas valorisés à leur juste prix.

En conséquence, les lignes directrices intégrées devraient recommander, afin de promouvoir l'emploi et un environnement de meilleur qualité, de transférer une partie de la charge fiscale qui pèse sur le travail sur les biens environnementaux, les ressources naturelles et les revenus du capital, en prenant soin d'éviter tout impact négatif sur le niveau des services publics et de la sécurité sociale.

### 8. Sur la ligne recherche et développement

Nous partageons l'ensemble des propositions qui devraient s'inscrire dans le cadre d'un développement durable. Nous rappelons notre attachement à l'objectif visant à atteindre les 3 % du PIB pour les Etats membres en matière de budgets de la recherche publique et privée.

## ANNEXE 2 Curriculum Vitae des experts

**Oriol Homs i Ferret** (Barcelone 1949) est sociologue chercheur. Il est Directeur Général de Fundació Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània (CIEM) et Président de la Fondation FIAS. A ses débuts, il s'est consacré à l'enseignement de la sociologie comme professeur titulaire à l'École Universitaire de Travail Social rattachée à l'Université de Barcelone ; il se consacre à la sociologie appliquée et à la recherche. Il donne des cours comme professeur dans différentes universités ainsi que de nombreuses conférences et participe à des séminaires et des tables rondes sur des thèmes de formation professionnelle, de qualification, d'égalité des chances, d'emploi et de marché du travail, tant au niveau national qu'international. Il est conseiller et collaborateur habituel de la Commission Européenne, du CEDEFOP, et du Gouvernement de Catalogne et des différents Ministères de l'état Espagnol. Il est également membre fondateur du réseau d'études sociales EuroNet: Work & Education. Il a réalisé de nombreuses recherches dans le domaine du travail, de la formation et de la politique sociale, sur lesquelles il a publié de nombreux articles et travaux. Il est Président

de l'Associació Catalana de Sociologia del Institut d'Estudis Catalans.

### Dr. Wilfried Kruse (1947)

Etudes en Sociologie Industrielle, Psychologie et Sciences Politiques à l'Université Technique de Hanovre; Docteur (Sociologie Industrielle), chercheur senior et expert en formation professionnelle, relations industrielles et recherche syndicale.

Depuis 1973, il travaille au Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) comme chercheur et y assume également des fonctions de gestion.

**Céline Lafoucriere** est née à Lyon (France) en 1972. Après un « first degree » en Politique, Economie et Langues de l'Université de Kingston (RU), elle obtient une Maîtrise en Politiques Européennes du Birkbeck College, University of London (RU). Après l'obtention d'un prix d'excellence, elle étudie la politique espagnole à l'Universidad Complutense, à Madrid (Espagne). Dans le cadre de la poursuite de sa formation académique, elle étudie aussi la politique américaine à la Grand Valley State University, Michigan (USA). En 1999 elle est conseillère en

politique auprès du Gouvernement Britannique. En mai 2000 elle devient conseillère en recherche auprès de l'Institut Syndical Européen (ISE), à Bruxelles: elle traite de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, de thèmes liés au dialogue social et de stratégies actives en faveur des travailleurs âgés. En janvier 2001, elle se voit offrir un poste de chercheuse en politiques européennes pour l'emploi pour la Chambre de Commerce, à Toulouse (France). Par la suite, en janvier 2002, elle devient Manager de Recherche, responsable auprès du Centre pour la Recherche Européenne sur l'Emploi et les Ressources Humaines (CREER) ainsi que maître-assistant pour la session annuelle sur « L'Europe Sociale et la Stratégie Européenne pour l'Emploi », à l'Ecole de Commerce de Toulouse. En tant que Manager de Recherche à temps plein,

ainsi que conseillère du Directeur de Recherche du Groupe ESC Toulouse, ses intérêts de recherche principaux sont la Stratégie Européenne pour l'Emploi et son application au niveau national, dans les pays membres ainsi que dans les pays candidats. Elle a publié des rapports et travaux sur ces thèmes.

**Pierre Tilly** est Docteur en histoire, chercheur à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Catholique de Louvain en Belgique et enseignant. Il conduit des recherches sur les questions sociales européennes en partenariat avec les organisations syndicales en Europe, en particulier sur le rôle et le place de l'acteur syndical. Ses recherches les plus récentes portent sur la problématique des restructurations industrielles et sur ses conséquences sociales et humaines.

## Bon de commande

Nom: .....  
Organisation: .....  
Adresse: .....  
Ville: .....  
Pays: .....  
Tél.: .....  
Fax: .....  
E-mail: .....



Je souhaite recevoir ..... exemplaires de la brochure:  
« *Contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées et de leur impact en termes de stratégie européenne pour l'emploi* ».

Date:

Signature:

À renvoyer à la Confédération Européenne des Syndicats

Boulevard du Roi Albert II, 5  
B-1210 Bruxelles

Fax : +32 2 224 04 75

E-mail: amoreira@etuc.org