



« Contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées et de leur impact en termes de Stratégie Européenne pour l'Emploi »¹

Second rapport relatif à la contribution des organisations syndicales de :

- République slovaque
- République tchèque
- Royaume-Uni
- France
- Portugal
- Chypre
- Malte
- Grèce

Céline Lafoucriere
Chercheuse indépendante
celinelafoucriere@yahoo.com

¹ Avec le soutien de la Commission Européenne

Introduction

Le sommet extraordinaire de Luxembourg sur l'emploi représente une étape importante dans l'histoire de l'Europe sociale. Lancée en 1997, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) s'inscrit dans un processus européen de réforme globale de l'emploi, des marchés des produits et capitaux et de la coordination macroéconomique. Dans le cadre de ce processus de réforme globale, encadré aujourd'hui par la stratégie de Lisbonne, la SEE se concentre sur la réforme des marchés du travail européens. Elle s'attaque à des problèmes de l'emploi en Europe que les efforts nationaux individuels n'ont pas encore résolus. Afin de poursuivre le développement du modèle social européen (MSE), la SEE s'emploie à rééquilibrer les modes de réglementation dans l'Union européenne (UE). À la fin des années 80 et au début des années 90, une lourde réglementation gouvernementale s'est avérée incapable d'atteindre des niveaux de flexibilité et de compétitivité viables dans l'UE. Confronté à une révolution complète, le monde du travail en mutation ressentait lui aussi un véritable besoin de solutions sur mesure. Afin de traiter ces problèmes, la SEE cherche à redistribuer les rôles réglementaires entre les différents partenaires et à divers niveaux, par le biais de ses différentes directives. Pour ce faire, les partenaires sociaux jouent un rôle fondamental dans les processus de diffusion, d'application et de contrôle de la SEE. À la veille du rapport à mi-parcours, la Confédération européenne des syndicats (CES) a lancé un projet visant à évaluer la contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées au niveau national et de leur impact sur la SEE. Pour ce faire, une étude a été élaborée et transmise aux différentes organisations syndicales nationales de l'UE. Puis, les informations recueillies ont été diffusées au cours de trois séminaires décentralisés. Ce rapport présente les résultats du second séminaire, organisé à Malte, auquel étaient invités des représentants syndicaux de la République tchèque, de Chypre, de la France, de la Grèce, de Malte, du Portugal, de la République slovaque et du Royaume-Uni. Tout en suivant la structure du questionnaire initial, le premier chapitre de ce rapport mettra en évidence l'avis des syndicats nationaux sur les récentes réformes de la SEE. Quant au second chapitre, il sera consacré aux actions des syndicats concernant l'élaboration des plans d'action nationaux (PAN). Les troisième et quatrième chapitres se concentreront sur l'évaluation des actions et initiatives des syndicats et du développement d'un dialogue social dans le contexte de la SEE. Une dernière partie rendra compte des différentes recommandations suggérées par les syndicats pour le prochain processus de révision de la SEE.

1- À propos de la stratégie européenne pour l'emploi révisée

La première partie du questionnaire porte sur l'évaluation des avis des syndicats et sur leur implication dans la définition et le suivi de la SEE. Tout d'abord, il est très positif de constater que tous les pays concernés ont tendance à soutenir la version révisée de la SEE et ses dix nouvelles directives. Comme ce sera le cas tout au long de ce rapport, il est toutefois essentiel de noter que cette étude a mis en évidence deux tendances générales en ce qui concerne le soutien de la SEE dans l'UE. À part quelques exceptions spécifiques, nous observons une première tendance au sein des nouveaux États membres de l'UE. Ceux-ci sont plutôt enclins à soutenir la SEE afin de développer davantage leurs structures et processus nationaux de dialogue social. Nous constatons une seconde tendance dans les quinze États membres initiaux.

L'impact traditionnellement faible du dialogue social dans des pays tels que la République tchèque et la République slovaque les a amenés à accueillir favorablement la SEE. Bien qu'on ne puisse affirmer que les dix directives de la SEE sont en parfaite cohésion avec les besoins de ces nouvelles économies de marché en développement, les questions réglementaires semblent s'être substituées aux questions de contenu et avoir trouvé de fervents partisans parmi les représentants syndicaux. Il est aussi intéressant de constater que ce soutien est encore renforcé chez certains nouveaux membres comme Malte et Chypre, où il existe déjà une forte tradition de dialogue social.

Pour ce qui est de la seconde tendance, qui regroupe des États membres plus anciens, les avis tendent à être beaucoup plus critiques vis-à-vis des processus de définition et de suivi de la SEE. Tous les pays reconnaissent le manque d'implication des partenaires sociaux dans la définition et le suivi de la SEE. En France, la situation relative à ces questions semble plutôt préoccupante. Deux grands syndicats français déclarent ne pas être impliqués le moins du monde dans ces processus. Cette situation s'est aggravée ces deux dernières années, en dépit du fait que la SEE semblait avoir suscité un regain d'activité tripartite en France. Les syndicats français constatent une diminution des discussions tripartites dans le domaine de la SEE, ainsi que de grandes difficultés à réactiver les activités bipartites. De ce fait, la situation semble plutôt négative. Les partenaires sociaux affirment ne pas avoir été consultés à propos des activités concernant la SEE, ce qui débouche sur l'absence totale des partenaires sociaux dans le processus de contrôle de la SEE. Les représentants français ont expliqué en outre que les actions des syndicats, mises en évidence dans le PAN, ne sont que le reflet de ce qui se passe au niveau bipartite, mais qu'en aucun cas elles ne sont le signe de discussions tripartites sur la SEE. En d'autres termes, le PAN français a tendance à renvoyer une image assez déformée de l'implication des partenaires sociaux

dans la définition et le contrôle de la SEE au niveau national. En général, il est essentiel de souligner que dans les deux tendances examinées ici, tous les pays demandent une plus grande implication des partenaires sociaux dans le processus de définition et de contrôle de la SEE. Le manque d'empressement des organisations patronales à participer à ces actions est fortement mis en évidence tant par le Royaume-Uni que par la France. Un certain nombre d'États membres applaudissent la réaffirmation du rôle des partenaires sociaux dans la version révisée de la SEE. Toutefois, ils demandent que cette participation soit davantage assurée. Bien que les nouvelles directives aient aidé à clarifier le rôle des partenaires sociaux, elles n'ont pas contribué à renforcer le dialogue social au niveau national. La plupart des pays demandent qu'on s'en occupe avec plus d'efficacité.

D'après ces premiers résultats, il semble que les syndicats éprouvent des difficultés à assumer leur position dans le cadre de la SEE et, plus particulièrement, dans le cadre du système d'emploi multiniveau. La plupart ont tendance à être insatisfaits de leurs politiques d'emploi nationales et de la place dévolue aux partenaires sociaux au niveau national. Par conséquent, la SEE révisée a un effet paradoxal. D'une part, la plupart des syndicats l'accueillent favorablement, dans l'espoir qu'elle puisse renforcer leur rôle. Mais d'autre part, en créant un système d'emploi multiniveau, la SEE semble entraîner une dilution plus importante de leurs actions. Bien que pour les partenaires sociaux, la SEE et son processus de contrôle aient permis une plus grande transparence et fourni davantage d'informations sur le plan du contenu de la politique d'emploi nationale, elle a également mis en place un système multiniveau dans lequel les responsabilités sont encore plus diffuses. C'est pourquoi les syndicats demandent que les questions de « responsabilité » soient définies plus clairement dans les directives. Cependant, il est essentiel de signaler que les syndicats nationaux ne semblent pas avoir développé les possibilités de réfléchir positivement à leur rôle et à leur responsabilité vis-à-vis de ce nouveau système multiniveau. À ce stade, on n'observe malheureusement aucune action créative concernant l'appropriation de la SEE par les syndicats nationaux.

Plus concrètement, la plupart des syndicats nationaux reconnaissent que la SEE révisée a créé une plus grande cohérence dans les politiques d'emploi nationales. Les différents États membres décrivent ceci de manière différente :

Une plus grande cohérence des politiques d'emploi nationales

Les nouveaux États membres voient un côté positif manifeste au fait que l'on ait accordé plus d'importance aux **politiques d'emploi actives** et prêté plus d'attention aux **groupes**

vulnérables, comme les jeunes travailleurs, les femmes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs plus âgés. Ce fut particulièrement le cas en République tchèque et en République slovaque.

En outre, **Malte** et la **France** soulignent le fait que l'exercice de rédaction du PAN a effectivement aidé à développer une vision nationale holistique des politiques d'emploi nationales et abouti à la création d'objectifs nationaux.

Chypre révèle qu'une étude sera organisée en 2005 par les partenaires sociaux, afin d'analyser les possibilités d'une plus grande flexibilité du marché. Les résultats de cette étude devraient permettre aux partenaires sociaux d'engager un dialogue constructif en vue d'élaborer une « mise en oeuvre pilote » des changements proposés. En cas de réussite, cette mise en oeuvre pilote entraînera une réforme plus importante de la législation nationale.

2- Plans d'action nationaux – Outils stratégiques ou miroir des politiques nationales ?

Lorsque l'on pose des questions à propos de l'utilité et de la pertinence des PAN, le questionnaire révèle une fois encore l'existence de deux tendances différentes dans l'UE.

On retrouve la plupart des anciens États membres dans la première, qui considère les PAN non comme des outils stratégiques permettant de faire avancer les politiques d'emploi nationales, mais plutôt comme un outil de traduction des politiques nationales en directives européennes sur l'emploi. Dans le cas de la France et du Royaume-Uni, nous constatons que les syndicats considèrent le PAN comme une « correspondance » entre les politiques nationales et les directives. Deux raisons principales émergent : dans le cas de la France, les représentants syndicaux insistent sur le fait que les moments et les lieux où l'on décide des politiques nationales ne correspondent pas à ceux du PAN. Dans le cas du Royaume-Uni, les représentants syndicaux sont très clairs et affirment que la SEE reste très discrète au niveau national et que son impact est, par conséquent, pratiquement inexistant. En outre, les syndicats précisent également que les parlements nationaux ne sont souvent pas informés du contenu du PAN. Cet exercice semble être cantonné à certains départements techniques des ministères de l'emploi. Ce qui montre bien que l'on n'a pas encore développé de vision holistique, englobant les politiques d'emploi nationales et la SEE. Il ne semble pas que les gouvernements nationaux des anciens États membres soient désireux de développer une telle stratégie. Ils ont tendance à vouloir garder leur

pleine souveraineté en ce qui concerne les directions stratégiques à suivre dans le domaine de l'emploi.

Toutefois, en ce qui concerne la seconde tendance, la situation révèle une image très différente. Dans les nouveaux États membres, il semble que les gouvernements aient utilisé les dix directives de la SEE pour élaborer leurs propres politiques d'emploi, jusque-là inexistantes. Bien que ceci doive être considéré comme une avancée positive pour ces économies de marché en développement, les syndicats maltais signalent une lacune importante dans cette stratégie. Bien que la SEE ait aidé à construire une stratégie d'emploi nationale, plus cohérente et holistique, les syndicats affirment qu'il semble que la SEE soit devenue une fin en soi plutôt qu'un processus de base, s'inscrivant dans une philosophie globale nationale. En conséquence, certaines directives, appliquées dans leur état brut, ont permis de modifier certains paradigmes à propos du chômage. Suite aux directives d'activation, les syndicats déclarent que les problèmes de chômage se sont faits plus discrets que dans le passé. Les directives d'activation ont entraîné un changement idéologique : retrouver un emploi relève de plus en plus de la seule responsabilité individuelle et non plus d'une responsabilité partagée entre le gouvernement et les individus. Bien que cette critique ait déjà été formulée ailleurs en ce qui concerne les directives dans leur ensemble, il semble que le phénomène se propage aujourd'hui dans les nouveaux États membres. En conséquence, les représentants syndicaux craignent que les directives ne confèrent aux gouvernements et aux organisations patronales plus de légitimité pour se tourner vers des politiques plus libérales.

En général, il semble toutefois qu'il y ait un consensus parmi les syndicats de tous les États membres en ce qui concerne l'insuffisance des actions syndicales développées pour compenser ces tendances. Le Royaume-Uni va encore plus loin en affirmant que la région manque cruellement d'une stratégie de partenariat social.

La principale critique soulignée par tous et surtout par les Portugais interrogés, porte sur l'absence de lien formel entre la politique d'emploi et la restructuration économique et, par conséquent, sur le manque d'actions communes entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Le Royaume-Uni confirme ce point de vue en attirant l'attention sur la quasi-inexistence d'un soutien national à la création d'emplois, par le biais d'une politique industrielle active. Il semble que le changement en ce domaine soit très minime dans la plupart des États membres.

Bien qu'une loi sur la cohésion sociale ait été récemment votée en France, les syndicats ne détectent aucune réelle stratégie visant à combiner les politiques économiques et les investissements avec des politiques d'emploi qui développent les compétences et les garanties sociales. Il n'y a pas eu de discussion entre les partenaires sociaux et le gouvernement à propos

d'une éventuelle politique structurelle du marché du travail, combinée à une stratégie de création d'emplois.

En ce qui concerne la mise en oeuvre des mesures existantes, il semble qu'il existe un facteur encore plus préoccupant. La mise en oeuvre des directives existantes est souvent médiocre et parfois inexistante. Bien qu'il y ait de nombreuses raisons qui l'expliquent, la question des « moyens » tend à revenir de manière récurrente dans tous les pays étudiés.

Des niveaux de mise en œuvre faibles et inquiétants

Bien que les représentants syndicaux des nouveaux Etats membres, comme la **République tchèque** et la **République slovaque**, expliquent qu'il est trop tôt pour donner une évaluation formelle de leurs PAN, ils reconnaissent que le **manque permanent de moyens financiers** que leur budget gouvernemental consacre aux politiques d'emploi, reste un obstacle indéniable au processus de mise en œuvre.

Chypre et Malte soulignent également leurs moyens financiers limités, ce qui entraîne un manque de personnel au Ministère de l'emploi. Le nombre tout aussi faible d'inspecteurs du travail officiels est un frein à des **processus de mise en œuvre et de contrôle** efficaces.

2.1 Implication des syndicats dans l'élaboration des PAN

La question de la responsabilité revient souvent dans les débats sur la SEE. Suite aux différents séminaires décentralisés, organisés dans le but de cette étude, il apparaît qu'une forte confusion règne toujours à propos de ces questions. Bien que les gouvernements nationaux tiennent tous à conserver leur entière souveraineté dans le domaine de l'emploi, les syndicats ont tendance à attendre beaucoup plus de la SEE. Il est important de rappeler à tous les acteurs que la SEE produit uniquement des directives consultatives qui peuvent être utilisées au niveau national, et qu'elle donne une direction stratégique générale. La méthode ouverte de coordination (MOC) fait peser toute la responsabilité de la SEE au niveau national. La SEE représente une valeur ajoutée pour les politiques d'emploi nationales existantes. Il est essentiel de bien comprendre qu'en aucun cas, elle ne vise à les remplacer. Par conséquent, la responsabilité de la SEE reste très fortement basée au niveau national, et plus précisément au niveau des partenaires sociaux. Étant donné que les gouvernements nationaux s'expriment pleinement dans le Conseil lors de la définition de la

SEE, le rôle des partenaires sociaux consiste à en assurer le suivi, la mise en œuvre et le contrôle aux niveaux national, sectoriel et industriel. En toute logique, l'inaction des partenaires sociaux entraîne une absence d'avancement général des politiques d'emploi dans leur ensemble. En outre, nous constatons également que c'est dans les pays où les syndicats sont les moins critiques vis-à-vis des politiques d'emploi que la SEE a tendance à avoir le moins d'impact. C'est pourquoi les syndicats sont invités à jouer un rôle beaucoup plus proactif et à aider ainsi la SEE à avoir un impact national. Il faut reconnaître, par conséquent, que la responsabilité se situe à tous les niveaux dans les États membres nationaux. Toutefois, il semble que ce ne soit pas le cas dans la plupart des pays étudiés. Les représentants syndicaux français reconnaissent que leur implication dans la préparation du PAN est inexistante. Ils l'expliquent par deux raisons majeures : tout d'abord, il est essentiel de comprendre que les partenaires sociaux ne sont généralement pas consultés sur les questions relatives aux politiques d'emploi nationales. Comme nous l'avons expliqué précédemment et étant donné que le PAN est une traduction/correspondance des politiques nationales dans les directives, les partenaires sociaux ne sont pas non plus consultés à propos du PAN. Les seules discussions entre les partenaires sociaux et le gouvernement concernant la préparation du PAN se tiennent au cours de conférences officielles, ce qui ne facilite pas les conversations informelles en la matière.

La seconde raison citée par les syndicats français pour expliquer le manque de consultation à propos des PAN est un peu plus problématique. Les syndicats déclarent que le gouvernement utilise leurs déclarations, formulées au cours des négociations collectives sur des questions spécifiques, et les intègre dans les différentes directives comme s'il s'agissait de l'avis des partenaires sociaux. Bien que ceci donne effectivement une idée de ce qui se passe entre les partenaires sociaux au niveau national, en ce qui concerne certaines questions spécifiques à l'emploi, cela ne reflète pas l'opinion formelle des partenaires sociaux à propos du PAN même. Ceci montre clairement que certains syndicats nationaux et les partenaires sociaux dans leur ensemble, ne participent en rien à l'élaboration du PAN. Dans ce cas précis, on peut se demander si les partenaires sociaux sont impliqués d'une manière quelconque dans l'ensemble du processus de la SEE.

Dans d'autres cas, la situation semble à peine meilleure. Certains pays, comme le Portugal, le Royaume-Uni ou la République tchèque, font remarquer qu'ils sont effectivement impliqués dans leur propre organe tripartite national, chargé de présenter des propositions en vue de préparer les PAN. Mais la plupart expriment des doutes quant à la véritable prise en compte de leurs avis au moment de rédiger la version définitive du PAN.

En outre, il est intéressant de noter que dans les États membres où des forums spécifiques ont été créés pour permettre des discussions sur les questions européennes et nationales, il semble que les partenaires sociaux ne soient pas toujours satisfaits du résultat. C'est le cas à Malte où les syndicats expriment leur insatisfaction à propos du MCESD (Conseil maltais pour le dialogue économique et social). Bien qu'ils soulignent l'importance de ce forum pour exprimer et échanger des idées entre partenaires sociaux, leur critique porte sur les liens assez faibles entre ce Conseil et les ministères du gouvernement officiel, ce qui ne permet pas un véritable transfert d'opinions.

Dans le cas de Chypre, les choses ont tendance à être assez différentes.

Une bonne participation des partenaires sociaux dans les PAN

Chypre explique qu'un **organe tripartite** spécifique a été établi pour faciliter les discussions sur les questions européennes et, par conséquent, sur l'élaboration des PAN. Dans le cadre de cet organe, les partenaires sociaux sont consultés à propos des premier et second projets. Les représentants syndicaux expliquent que la version définitive du PAN **reflète** parfaitement les discussions et les échanges d'idées entre les partenaires sociaux.

Il est important de souligner que les représentants syndicaux déclarent qu'à Chypre, la **mise en œuvre** du PAN est laissée aux **partenaires sociaux**. Elle est considérée comme relevant de leur **responsabilité**. Jusqu'à présent, il s'agit d'un cas tout à fait isolé dans l'UE.

Les **partenaires sociaux** à Chypre sont également impliqués dans le processus en participant à des réunions régulières, organisées dans le cadre du **Comité national pour l'Emploi**. Ceci leur offre une opportunité supplémentaire **d'évaluer** et de **contrôler** le processus dans son ensemble.

Mis à part le cas chypriote, nous constatons avec regret qu'aucun autre représentant syndical ne semble satisfait de son implication dans la phase de mise en œuvre.

2.2 Recommandations – Utopie ou réalité concrète ?

La question des recommandations est une chose qui demeure incertaine. La nature réglementaire de la SEE ne permet pas une évaluation formelle de l'application des recommandations. La MOC, établie dans le but d'améliorer la coordination européenne des politiques d'emploi, laisse

aux niveaux nationaux l'entière souveraineté des décisions. C'est pourquoi les institutions européennes ont très peu de pouvoir pour contrôler et sanctionner l'application ou l'inapplication de leurs recommandations aux États membres. Dans ce domaine, les directives confèrent une fois de plus un rôle essentiel aux partenaires sociaux, qui sont les seuls acteurs en mesure de contrôler ce processus. Toutefois, les personnes interrogées, qui sont reprises dans ce rapport, ont tendance à donner une image plutôt pessimiste du suivi national des recommandations. Bien entendu, les nouveaux États membres ne sont pas inclus dans cette partie de l'analyse. Ils n'ont pas encore eu le temps d'arriver au stade des recommandations.

Mais dans les anciens États membres, le désintérêt semble être la tendance générale. 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 d'emploi nationale existante. Si ce n'est pas le cas, elles ont tendance à rester lettre morte et à ne pas donner lieu à des discussions supplémentaires entre partenaires sociaux ou dans les forums tripartites. L'approche discrète adoptée par le Royaume-Uni en ce qui concerne la SEE, a pour conséquence que les recommandations sont relativement ignorées. Les personnes interrogées expliquent que le fait que le Royaume-Uni observe déjà les objectifs de Lisbonne semble entraîner, de la part du gouvernement, une tendance à se montrer assez satisfait de son approche des recommandations.

Recommandations

Dans le cas du **Portugal**, les personnes interrogées notent les efforts croissants du gouvernement et des partenaires sociaux pour tenir compte des recommandations.

Ces deux dernières années, le gouvernement portugais a prouvé sa volonté **d'identifier** et de **documenter** les besoins nationaux en matière d'emploi, conformément aux **recommandations**.

Des rapports annuels ont été rédigés et des **objectifs** supplémentaires ont été fixés afin de répondre aux exigences des recommandations.

En outre, les représentants syndicaux expliquent que des pourparlers se tiennent en ce moment et que des **discussions** pourraient intervenir entre les différents **acteurs** dans le courant de 2005, sur le thème des **recommandations**.

Toutefois, l'approche nationale des recommandations a généralement tendance à rester discrète et difficile à évaluer. Peu d'États membres ont créé des espaces spécifiques où l'on discute de ces recommandations, et la transparence sur le sujet reste difficile.

3- À propos des actions et des initiatives syndicales

Cette partie du questionnaire se concentre sur l'évaluation des actions des syndicats nationaux en ce qui concerne la SEE. À la veille du rapport à mi-parcours, il est extrêmement important que la CES, qui représente les syndicats au niveau européen, soit à même de déterminer si les syndicats nationaux soutiennent la SEE au niveau national en prenant des initiatives propres. En ce qui concerne les points développés ci-dessus concernant le mode de réglementation de la SEE et, par conséquent, la MOC, ce processus est d'une importance capitale pour l'évolution et le développement du MSE. Le dynamisme de la SEE est entre les mains des acteurs nationaux. Il est donc vital que les partenaires sociaux nationaux soient capables d'assurer un retour d'informations. En effet, ce rôle doit être considéré comme une des principales responsabilités des partenaires sociaux dans le domaine de la SEE si l'on veut pouvoir améliorer, dans le futur, le dialogue social au niveau européen. Ce point est essentiel pour rendre la SEE plus dynamique et éviter un *statu quo* potentiel.

Dans cet objectif, il est important d'insister sur la nécessité d'un dialogue bipartite autonome au niveau national. L'implication politique de certaines organisations syndicales nationales empêche celles-ci de formuler leurs opinions personnelles sur la SEE et, par conséquent, elle ne permet pas un déroulement efficace de ce processus de retour d'informations, du niveau national vers le niveau européen. Par conséquent, la troisième partie du questionnaire cherche à évaluer ce qu'il faudrait mettre sur pied pour garantir que la SEE renforce le dialogue social et les actions des syndicats, aux niveaux national et européen. À la lumière des réponses, un consensus apparaît à propos du fait que la stratégie de Lisbonne semble avoir effectivement intensifié ou stimulé les actions des syndicats au niveau national.

Un dialogue social stimulé

Le cas de la **France** est intéressant. Les personnes interrogées expliquent que le dialogue social a bel et bien été **stimulé** en France grâce aux activités européennes. Toutefois, elles déclarent que cette stimulation est plus le résultat de la **stratégie de Lisbonne dans son ensemble et du titre (V) du Traité de Maastricht consacré à l'emploi** que de la SEE elle-même.

Le fait que tous les Etats membres admettent que les questions en matière d'emploi doivent devenir un « sujet de préoccupation commune », tel que mentionné dans le Traité, a effectivement débouché sur un consensus en ce qui concerne la nécessité d'un **rôle accru des partenaires sociaux**. On affirme dès lors que les partenaires sociaux ont bénéficié d'une **plus**

grande reconnaissance suite aux activités européennes générales. Bien qu'on n'observe aucune autre influence dans le contexte de la SEE.

Mais le cas français n'est pas un cas isolé. Les Portugais interrogés semblent observer eux aussi un certain 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 contribué à accroître le rôle joué par le dialogue social. Dans ce cas-ci, on considère que la SEE offre un outil essentiel aux demandes des syndicats. Elle a été particulièrement utile pour développer un lien concret entre les politiques d'emploi nationales et régionales au Portugal.

Renforçant l'existence de deux tendances différentes entre les États membres, les nouveaux venus font tous observer que la SEE a joué un rôle de légitimation pour les partenaires sociaux au niveau national.

Légitimation du dialogue social

Les **Tchèques** et les **Slovaques** interrogés expliquent que la SEE a aidé à **soutenir les objectifs des syndicats** au niveau national. En conséquence, les partenaires sociaux ont pu utiliser des directives spécifiques pour **justifier leurs demandes existantes**.

À **Chypre**, les personnes interrogées déclarent toutes que la SEE a joué un rôle important dans le **soutien des actions syndicales**. Dans le cas de Chypre, la SEE a aidé à **renforcer** le dialogue tripartite et stimulé le travail sur des normes et approches communes. Il est toutefois regrettable de noter que la SEE n'a jusqu'à présent eu aucun effet visible sur l'encouragement du développement d'un dialogue social bipartite autonome.

À **Malte**, la participation récente du pays à la SEE a ravivé le vieux débat national sur la création d'une **confédération syndicale unifiée**. Les syndicats maltais ont longtemps été divisés de manière bipolaire. Le GWU (Syndicat général des travailleurs) et la CMTU (Confédération des syndicats maltais) sont les deux principales confédérations syndicales de l'île. Bien qu'à l'origine, des divergences politiques aient été au cœur de cette division, la situation a beaucoup évolué ces dix dernières années.

On peut dire que la participation à la SEE a permis de **nouvelles discussions** entre les deux confédérations. Une grande **table ronde** a été organisée entre les différentes confédérations à la fin de l'année 2004, afin de discuter de la possibilité d'élaborer un **pacte social national**. Bien

que ces discussions n'aient pas abouti à un accord concret, elles doivent certainement être saluées comme la première étape vers une plus grande **cohérence** entre les organisations syndicales.

La visite de **John Monk** à Malte en juin 2004 a récemment fait germer une idée chez les syndicats : la création éventuelle d'une **confédération syndicale générale**, regroupant tous les syndicats nationaux. Bien que le processus soit encore au stade embryonnaire, il est le résultat de la participation à la SEE.

3.1- Promotion du programme de travail des partenaires sociaux européens : quelques exemples nationaux

Parmi les différentes initiatives utilisées pour décrire les actions menées par les syndicats afin de promouvoir les directives reprises dans le programme de travail des partenaires sociaux européens, certaines méritent d'être soulignées :

France

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 en cours.

Lors du second processus de négociations sur l'égalité des sexes, les syndicats ont réussi à obtenir qu'une annexe, stipulant clairement les objectifs quantitatifs européens, soit jointe à une convention collective.

Dans le cadre de la dynamique des discussions européennes entre l'UNICE et la CES, les syndicats français ont été activement impliqués dans les négociations sur la question des réformes du marché de l'emploi :

- en promouvant une logique de l'emploi
- en défendant la gestion de la planification de l'emploi
- en proposant un droit individuel à la formation pour les travailleurs au chômage pour raisons économiques
- en affirmant que le dialogue social doit prendre le pas sur des procédures gouvernementales rigides

Bien que cette négociation ne se soit pas conclue positivement, certaines suggestions ont été reprises dans la nouvelle législation, votée le 20 décembre 2004. Ces éléments sont les suivants :

- le besoin d'une gestion anticipée des licenciements pour raisons économiques
- le besoin d'un dialogue social accru à propos des problèmes
- le droit individuel à la formation pour les travailleurs licenciés pour raisons économiques

Le droit à une formation individuelle pour les travailleurs licenciés pour raisons économiques concerne principalement les travailleurs des PME. Ce droit à une formation leur donne enfin les mêmes droits et avantages qu'aux travailleurs des grandes sociétés. Le contenu et la mise en œuvre de ce droit devraient être laissés aux partenaires sociaux et aux conventions collectives.

Portugal

Dans le courant de 2003 et de 2004, une des principales confédérations syndicales portugaises, l'UGT (Uniao Geral de Trabalhadores), a pris l'initiative de concevoir et d'établir un « contrat type » pour les activités des négociations collectives.

L'objectif de ce « contrat type » est de préparer les syndicalistes au nouveau contexte juridique des négociations collectives et au nouveau code du travail, introduit dans la législation en décembre 2003.

En outre, le nouveau « contrat type » introduit également de nouvelles clauses d'emploi qui permettent aux syndicats de relever différents défis, par exemple :

- atteindre un bon équilibre entre flexibilité et sécurité
- améliorer la qualité des emplois
- promouvoir l'égalité des sexes au travail
- promouvoir l'emploi des personnes handicapées
- promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie
- promouvoir le vieillissement actif

Le « contrat type » établit ainsi un cadre, basé sur le programme de travail des partenaires sociaux européens, avec lequel les négociateurs peuvent travailler.

En outre, tous les partenaires sociaux portugais ont également conclu un accord bilatéral visant à rendre les négociations collectives plus dynamiques au Portugal.

Chypre

Le CHRDA (Autorité chypriote de développement des ressources humaines) a récemment entrepris une vaste étude du marché national du travail.

L'objectif de cette étude est d'évaluer la flexibilité potentielle du marché et la création de nouveaux emplois.

Le CHRDA étant une institution tripartite, tous les acteurs sont impliqués dans ce travail de recherche. Comme nous l'avons expliqué précédemment, les partenaires sociaux auront un rôle

important à jouer dans l'élaboration d'une « mise en œuvre pilote » des changements proposés. Suivant les résultats de cette mise en œuvre pilote, les partenaires sociaux seront impliqués dans la réforme de la législation correspondante.

En outre, la promotion de l'emploi des Chypriotes turcs dans les zones libres de la république a été un souci majeur des syndicats. Une tentative commune des syndicats chypriotes grecs et turcs est en cours, en vue de promouvoir les droits et intérêts des travailleurs chypriotes turcs.

4- À propos du dialogue social

La dernière partie du questionnaire cherche à évaluer l'impact de la SEE révisée sur le renforcement du dialogue social au niveau national. Les directives sont très claires quant au rôle accru que l'on attend des partenaires sociaux. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le dynamisme de la SEE dépend du dynamisme des acteurs nationaux et, principalement, des partenaires sociaux. Par conséquent, il est essentiel d'évaluer ce qui est nécessaire pour clarifier le message contenu dans la SEE et destiné aux acteurs locaux, et pour faire en sorte d'en accroître l'impact.

Dans le cas de la France, toutefois, on constate très peu de progrès. Bien que les personnes interrogées soient d'accord pour reconnaître que les nouvelles règles de Maastricht, comprises dans le titre V, ont effectivement aidé à la reconnaissance du dialogue social et stimulé les activités des partenaires sociaux, elles n'ont pas modifié la physionomie du dialogue social en France. Bien que tous les acteurs soient conscients de leur importance et de leur rôle, il y a eu peu d'actions concrètes menées par le gouvernement, par exemple, pour améliorer l'implication des partenaires sociaux dans les politiques d'emploi nationales. Bien que les actions des syndicats semblent cohérentes avec le programme de travail des partenaires sociaux européens, il semble que peu de choses soient faites pour améliorer leurs actions en ce qui concerne ce que l'on attend traditionnellement d'eux.

La situation du dialogue social en France peut être considérée comme étant très différente de celle de nombreux autres États membres. Alors que le taux d'affiliation syndicale reste faible (7% en 2004), les syndicats demeurent assez actifs. Bien qu'ils soient politiquement engagés, ils sont le plus souvent divisés. La cohésion entre les organisations syndicales est un élément essentiel au progrès futur de la SEE. Par conséquent, les syndicats doivent développer des stratégies cohérentes pour pouvoir défendre une position commune et avoir plus de poids sur les pouvoirs décisionnaires.

On observe le même phénomène au Portugal et au Royaume-Uni, où il semble que la SEE ait eu un impact assez marginal, voire inexistant, sur le développement du dialogue social.

Une fois de plus, on observe une tendance différente dans les nouveaux États membres, où la SEE a eu un effet important sur une amorce de reconnaissance du dialogue social. C'est principalement le cas dans deux des pays qui présentent le bilan le plus pauvre en matière de dialogue social : la République tchèque et la République slovaque. Dans ces deux pays, la SEE a été très bien accueillie par les syndicats et on s'attend à ce qu'elle insuffle un nouveau souffle et stimule le processus des négociations collectives.

Dans le cas de Chypre, il est intéressant de noter que la plupart des acteurs ont accueilli favorablement la SEE. Cela s'explique par le fait qu'elle semble avoir aidé à redéfinir les limites du dialogue social. Les personnes interrogées expliquent que la SEE a été très utile pour comprendre le dialogue social dans un cadre commun accepté au niveau national. Dans un pays comme Chypre, où il existe une longue tradition de dialogue social tripartite efficace, il semble toutefois que le message relatif au besoin de développer un dialogue social autonome reste faible. Cette autonomie étant pratiquement inexistante, les actions tripartites restent la voie principale. Ce qui pose des problèmes évidents sur le plan de l'engagement politique des syndicats et de leur véritable autonomie.

Dans le cas de Malte, nous avons déjà signalé que la SEE avait donné un nouvel élan au dialogue entre confédérations syndicales. Il sera intéressant de voir comment les choses évolueront dans le futur et si les syndicats maltais parviendront finalement à s'organiser au sein d'une seule et même organisation.

Recommandations et remarques finales

À la lumière des résultats ci-dessus, il est indéniable qu'une confusion continue à régner à propos de la SEE. Afin de clarifier les choses, il semble essentiel que les syndicats européens soient plus clairs dans le message qu'ils adressent aux syndicats nationaux. Il est important que les syndicats nationaux comprennent que la SEE apporte une valeur ajoutée aux politiques d'emploi nationales mais ne les remplace en aucun cas. Les dix directives de la nouvelle stratégie révisée ne couvrent pas tous les aspects de la politique d'emploi. Que ce soit une bonne chose ou non dépasse le

cadre du présent rapport. Toutefois, il est essentiel de souligner que ces directives doivent être considérées comme des mesures et des outils supplémentaires permettant de faire progresser les politiques nationales. Bien que la SEE ne puisse représenter les mêmes avantages pour l'ensemble des États membres, il est certain qu'elle apporte à tous une valeur ajoutée. Il semble que l'identification de cette valeur ajoutée par les différents niveaux et acteurs reste problématique.

Bien que certaines personnes interrogées aimeraient que la MOC soit plus attrayante, il faut bien comprendre que la SEE ne présente aucun caractère obligatoire et n'en présentera probablement jamais. La nature de la MOC laisse aux niveaux nationaux la responsabilité de la SEE.

Dans ce contexte, il est essentiel que les partenaires sociaux trouvent leur place et leur rôle dans ce système d'emploi multiniveau et qu'ils assument leurs responsabilités. La question de la responsabilité est essentielle à la création d'une SEE dynamique. Dans ce but, il faut donc que chaque niveau de compétences devienne plus clair et plus transparent et que les actions des syndicats soient plus dynamiques.

À ce jour, il est dommage de constater l'organisation assez médiocre du mouvement syndical en ce qui concerne la SEE. Bien que la stratégie offre au mouvement syndical une chance historique d'asseoir son rôle et sa valeur, aucune action syndicale vraiment créative n'a pu être détectée jusqu'à présent.

Il faut que les syndicats comprennent que les PAN représentent un outil efficace pour créer une transparence et une cohérence plus grandes au sein des politiques d'emploi nationales. Les PAN doivent être mieux utilisés par les acteurs syndicaux afin de refléter les conflits nationaux au niveau européen. Le dynamisme de la SEE dépend fortement de la bonne compréhension des PAN par les partenaires sociaux.

Bien entendu, ce qui précède montre que la SEE a moins d'impact dans les pays où l'importance des partenaires sociaux est moins forte. Dans les pays où les partenaires sociaux ne sont généralement pas consultés à propos des politiques d'emploi nationales, on comprend aisément qu'ils n'aient pas été davantage consultés à propos des directions stratégiques de la SEE. Toutefois, l'exercice de rédaction du PAN est une excellente opportunité de souligner ces problèmes. Il faudrait donc que les syndicats soient autorisés à apporter leur contribution au PAN.

Il faut également que les directives soient plus claires à propos du développement d'un dialogue social bipartite et autonome, mais aussi en ce qui concerne la nécessité de maintenir un solide niveau de négociations tripartites. Il est essentiel que les syndicats soient impliqués à tous les niveaux afin de développer une vision holistique du système d'emploi multiniveau.

L'échec relatif de la SEE à ce jour peut être attribué à deux facteurs principaux.

- D'une part, et comme il a été expliqué plus haut, la SEE reste un compromis entre les États membres et la Commission européenne. L'adoption de la MOC visait à maintenir au niveau national l'entière responsabilité de la politique d'emploi. Au vu de ceci, on constate en toute logique que si les politiques d'emploi nationales et les actions des partenaires sociaux restent faibles au niveau national, la SEE a elle aussi tendance à rester faible. La SEE a prouvé qu'elle était le simple reflet des situations nationales. Par conséquent, il est essentiel que les partenaires sociaux saisissent cette occasion de s'organiser davantage et d'utiliser les outils de la SEE pour contrôler et évaluer efficacement les politiques d'emploi nationales et pour développer les leurs. Ce n'est qu'ainsi qu'ils réussiront à exercer une influence sur l'ensemble du processus à partir de la base.

- D'autre part, et après huit ans de SEE, nous constatons avec inquiétude que l'emploi n'est toujours pas considéré comme un problème socio-économique, ni au niveau national ni au niveau européen. La plupart des personnes interrogées expliquent qu'aucune véritable stratégie n'a encore été développée pour combiner des politiques économiques et des politiques d'emploi efficaces. Par conséquent, il faut rendre la SEE un peu plus offensive dans ce domaine et lui donner les moyens de compenser la supériorité actuelle des politiques financières dans l'UE. En ce sens, il est essentiel que les syndicats s'organisent davantage autour du système multiniveau et fassent en sorte que le retour d'information national soit diffusé à tous les niveaux. À l'heure actuelle, le retour d'informations des syndicats nationaux est le seul instrument leur permettant de continuer à dynamiser la SEE. Toutefois, cet instrument est assez mal utilisé.

Le mouvement syndical a un besoin criant d'actions plus créatives et proactives. Une coopération plus intense est souhaitée par les partenaires sociaux. La question de l'implication politique des syndicats est elle aussi capitale. La qualité et l'autonomie du retour d'information des syndicats dépendent très fortement de leur autonomie politique nationale. Les partenaires sociaux doivent se renforcer eux-mêmes afin de renforcer le dialogue social, qui reste le principal vecteur de réussite de la SEE.