



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

Premier rapport relatif à la contribution des organisations syndicales de :

- Lettonie
- Estonie
- Lithuanie
- Irlande
- Belgique
- Suède
- Danemark
- Finlande
- Italie

Pierre Tilly
Institute for european studies (UCL, Belgium)
tilly@euro.ucl.ac.be

¹ Avec le soutien de la Commission Européenne

1. Sur la stratégie européenne réformée

En regard de l'histoire de la construction européenne depuis le Traité de Rome de 1957, il apparaît légitime de souligner que les questions sociales et d'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 couplé à une montée importante 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 à ranger 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 pour rééquilibrer face à la prédominance de plus en plus affirmée des politiques monétaires et économiques sur le chemin de l'union économique et monétaire.

Dans leur analyse de la stratégie européenne de l'emploi réformée, la réforme de 2003 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 s'inscrit en complémentarité avec le récent accord national entre les partenaires sociaux irlandais intitulé « Sustaining Progress ». La capacité à construire une stratégie pertinente pour les Etats membres ne doivent cependant pas masquer la fauteur du défi que pose son interprétation et sa mise en oeuvre.

2) Les organisations syndicales danoises 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 oeuvre et l'impact

2) Dans le cas de la Belgique, il est souligné combien le fait de passer dans la stratégie de l'emploi reformée 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 qui ont un impact sur l'emploi même si l'exercice apparaît parfois trop formel.

Parmi les aspects positifs qui se dégagent dans un certain nombre de pays, il faut souligner la coopération entre les partenaires sociaux et le gouvernement qui est suscitée par et au travers de la démarche. La fait de fixer des objectifs précis et chiffrés à atteindre en matière de recherche et développement, de formation constitue sans conteste une valeur ajoutée comme le lien entre la politique économique et sociale quand il est établi. L'une des avancées positives qu'a permis la SEE , c'est de favoriser le dialogue tripartite en Estonie. Sur le plan social, des avancées ont été engrangées en 2003 sur le plan du paiement des allocations de chômage. A l'inverse, le gouvernement est en train de désinvestir fortement en matière de ressources humaines.

Cette évaluation positive s'accompagne toutefois d'une vigilance accrue, notamment dans le chef des organisations syndicales italiennes, qui sont préoccupées par l'ambiguïté qui peut subsister derrière certains concepts du fait 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'une manque de clarification sur ce qu'elle signifie réellement pour chacun des partenaires.

Des critiques sont par ailleurs adressées quant au caractère utilitariste et trop formel impulsé par les gouvernements lesquels jouent un rôle prépondérant dans chaque pays au niveau du processus lié à la stratégie européenne. Dans le cas des Pays Baltes, le caractère formel peut s'expliquer par la dimension nouvelle que ce représente la démarche qui est conduite au sein d'organes tripartites tout aussi récents. Ce caractère formel et de rhétorique positive, un pays fondateur de l'Europe comme la Belgique n'y échappe pas non plus. Ceci

déforce incontestablement la SEE par rapport à la force et les potentialités qu'elle représentait au moment de son lancement. Plus grave est le fait qu'elle soit utilisée par le gouvernement italien pour réduire les droits des travailleurs dans le sens d'une plus grande flexibilité et d'une privatisation généralisée de l'économie.

Implication des organisations syndicales dans la définition et le suivi de la SEE

Le degré de participation des partenaires sociaux au processus induit par la stratégie européenne de l'emploi au plan national varie dans les pays qui font l'objet de ce rapport.

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 considérée également 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 la péninsule actuellement. Elle est carrément jugée comme trop formelle dans les pays Baltes même si l'on est dans ce cas de figure 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 au 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 au travers du processus dans son ensemble. Un rapport est ainsi établi sur les mesures qui sont mises en oeuvre.

Un cas d'école

Le cas du Danemark est particulièrement exemplatif 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 situer un pas plus loin par rapport à la SEE (c'est reconnu comme tel par la Commission et certains pays comme la France) et des 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 objectifs clairs au plan national qui se traduisent sur le plan européen. « *In the view of social partners, involvement of the social partners in the reform process will produce sustainable results. It's vital for the realisation of the objectives in the employment strategy and the Lisbon process to put focus on the obtained results and increased the focus on the member states , which have actually carried out the reforms necessary to obtain the laid down objectives for full employment, quality at work, increased productivity and making it possible for everyone to find a job* ».

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 limitée². La politique danoise en matière d'emploi et notamment les mesures d'activation ont été élaborée 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 utilisé comme modèle par la Commission européenne dans l'élaboration de la SEE³. Des ajustements de la politique danoise en matière d'emploi en lien avec le 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 l'engagement de la CES dans le processus au niveau européen comme important. La CES doit jouer un rôle central pour garantir le maintien de la dimension sociale et une approche basée sur la flexicurité dans la politique européenne en matière de marché du travail.

² 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.

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

Dans le cas de la Finlande, les organisations syndicales soulignent certaines faiblesses dans la participation par le 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. Il y a donc à l'évidence une nécessité de sensibiliser et de former les acteurs de la politique nationale de l'emploi sur 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 réelle qui est menée dans la plupart des « anciens Etats membres ».

Certaines analyses développées juste avant la réforme de la SEE indiquaient que l'implication des syndicats de salariés ou d'employeurs dans la création et la mise en œuvre de la politique de l'emploi dans le plupart des futurs Etats membres, à l'exception de la Slovaquie, s'avérait insuffisante et, sous certains aspects, formelle. Il est pourtant prévisible, écrivait-on alors, que le rapprochement avec les syndicats européens au lendemain de l'adhésion permettra de renforcer le rôle des partenaires sociaux et leur influence sur le processus de création de la politique sociale de leurs pays.⁴ Ainsi, pour permettre aux PECO de tirer le meilleur parti de cette démarche, il faudrait envisager d'aménager les lignes directrices pour mieux répondre à leur situation actuelle. On devrait également introduire des priorités supplémentaires et prévoir la mise en place de moyens adaptés pour atteindre ces objectifs.

L'analyse apportée par les organisations syndicales des Pays Baltes montre que la SEE ne répond pas totalement aux besoins de ces nouveaux Etats membres. En l'absence d'une culture et d'une pratique de partenariat social du fait de la période communiste, la réalisation et la mise en œuvre de la SEE ne s'accompagne pas d'une réelle implication des partenaires sociaux dans le processus. En revanche, et c'est là un point positif, la réalisation des PAN peut dans certains cas contribuer au développement d'une politique de l'emploi nationale que les gouvernements semblent incapables ou peu intéressés à assurer.

⁴ K. Gwozdz LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI APPLIQUEE AUX PAYS CANDIDATS, PREMIER ESSAI D'EVALUATION, document de travail, juin 2002 (<http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Katy.pdf>)

2. Les plans d'action nationaux

Dans certains d'entre eux, le PAN est évalué positivement sans être pour autant considéré comme un élément central de la politique de l'emploi nationale. Le PAN apparaît alors comme un document permettant de discuter, de décrire la politique nationale mais on est loin d'une véritable stratégie. Dans les niveaux Etats membres, les PAN semblent au contraire constituer une valeur plus importante en ce sens qu'elle aide les syndicats à développer une politique de l'emploi. Elle représente aussi un atout dans les futurs Etats membres comme la Roumanie qui a commencé à entrer dans le processus alors qu'elle est encore dans le processus d'adhésion à l'UE. Une autre constatation mérite d'être soulignée, c'est l'existence d'un décalage entre les grands axes de la politique de l'emploi et les réalités quotidiennes vécues par les travailleuses, les travailleurs et les personnes sans emploi.

En Suède, il est de tradition d'associer, depuis 1998, et les premiers plans d'action nationaux, les partenaires sociaux à l'élaboration de celui-ci. La contribution des partenaires 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, on joue beaucoup sur l'image de marque

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 catalogue 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 consensuel, caractéristique d'ailleurs de la politique socio-économique belge de ces dernières années.

Le PANE représente toutefois un des éléments positifs de la SEE en ce qu'il oblige les partenaires sociaux et gouvernementaux à entamer des discussions sur des sujets qui peuvent fâcher 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 Flandre, Bruxelles et 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 compte un chapitre intitulé « Bonne gouvernance et partenariat aux fins de la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi ». Dans cette annexe, on trouve une mise en perspective de l'accord interprofessionnel de 2003 par rapport à la SEE.

L'entièreté de la contribution des partenaires sociaux est annexée au PANE 2004. Les contributions des partenaires sociaux, fondues 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 PAN 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 façade ».

Au Danemark, les syndicats qui sont associés à l'ensemble du processus, à la grande satisfaction jusqu'à présent, ont contribué à un certain nombre de dimensions du PANE qui est 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 terme de contenu et les partenaires sociaux n'approuvent généralement pas le plan. Ainsi, les organisations syndicales n'ont pas manqué pas 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. « *The social partners also contribute to setting targets in relation to the employment guidelines and the implementation of these. The involvement of the social partners is an integrated part of the Danish labour market model* ». 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 oeuvre 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 a été à 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 tel. Lors des premières années de la mise en oeuvre de la SEE, il n'a guère constitué une source de conflit entre les partenaires ou l'objet d'une attention particulière des médias. Avant l'élaboration du PANE , la plupart des mesures ont déjà fait l'objet d'un examen et de processus de consultation des partenaires sociaux et ont été discutées avec le gouvernement, le parlement et la société civile. Ainsi les éléments les plus controversés ont déjà fait l'objet de débats avant que le processus d'élaboration du PANE ne démarre.

En Irlande, les organisations syndicales ne cachent pas leur insatisfaction sur le contenu du PANE⁵. Il ne représente pas une véritable stratégie de changement au grand dam des syndicats qui regrette 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 par son 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.

Le processus de préparation du PANE en Irlande

- 1) Une réunion entre les partenaires sociaux avec le lead Department au début de l'été
- 2) Les contributions des partenaires sociaux sont alors soumises
- 3) Le département fait circuler un draft pendant les vacances d'été avec la possibilité de commentaires dans les dix jours et une discussion adéquate peut être organisée à la demande des partenaires sociaux
- 4) Le département peut retenir ou ne pas retenir les amendements et préoccupations exprimés. Les partenaires sociaux sont invités à faire part séparément des domaines sur lesquels il n'y a pas de consensus entre eux.
- 5) Le texte est envoyé à l'Union européenne

⁵ Irish Congress of Trade Unions, *Submission to the National Employment Action Plan 2004-2005*, Dublin, 26 juillet 2004.

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 dans les faits limité la portée de cet apport commun à réduisant la démarche à une dimension purement formelle. Le document qui est produit en final se contente dans un grand élan d'optimisme de formuler des actions qui doivent encore être réalisées.

En Lituanie, les partenaires sociaux n'ont pas été associés à l'élaboration du PAN 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 oeuvre 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 et de l'expertise suffisante pour peser sur le système de concertation. En raison notamment de la faiblesse en terme de membres des syndicats lettons notamment dans le secteur des banques, leur participation aux négociations nationales tripartite 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 criant de coordination dans la politique de l'emploi nationale, qui doit d'ailleurs son existence à la SE, ce qui contribue à créer les conditions de dumping social. Pour tout dire, la situation dans ce pays apparaît particulièrement préoccupante quand on constate le niveau du salaire minimum mensuel qui se monte 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 pour l'emploi régionaux. 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 PAN devrait être financé par le FSE avec une implication plus grande des syndicats à la clé.

Le suivi des recommandations

Dans l'ensemble des pays considérés dans ce rapport, ce chapitre apparaît comme celui présentant la plus grande faiblesse en terme d'avancées significatives. Le caractère non contraignant des recommandations adressées par le Conseil aux Etats membres constituent 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. Au plan national, les nombreuses mesures prises en matière d'emploi ne font souvent pas l'objet d'un suivi et d'une évaluation systématique.

Au Danemark, les recommandations émises par la Commission européennes 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 d'un changement de cap à l'avenir.

En Irlande, le congrès des syndicats a critiqué la faiblesse du suivi des recommandations faites par le Conseil européen si bien que des questions fondamentales ont été mises à l'ordre du jour depuis des années sans que l'on constate de progrès notables. Dans les 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. Souvent des mesures font l'objet de grands effets d'annonce sans que l'examen de leur possible mise en oeuvre 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 des résultats médiocres.

3. Actions et initiatives développées par les organisations syndicales

En Lettonie, les employeurs ne veulent pas mettre les aspects sociaux à l'agenda du dialogue social mais bien les questions économiques. En terme législatif, 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 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 qui sont en cours depuis l'adhésion de la Lettonie à l'Union européenne des discussions tripartites prennent corps et le gouvernement semble attacher davantage d'importance tout en informant souvent les acteurs en dernier extrémité, notamment lors de la finalisation du PAN. Les recommandations formulées par la Commission européenne en matière de politique d'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 du fait de l'histoire contemporaine de ce pays se fait clairement sentir. Le dialogue social est d'autant plus difficile que le gouvernement de tendance droitier 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 d'éducation tout au long de la vie à destination de la main-d'oeuvre. 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.

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 comme la promotion de la formation continue des travailleurs et le développement de politiques actives d'emploi plus efficaces qui sont au coeur 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 offert des opportunités aux partenaires sociaux de coopérer sur des activités conjointes dans le cadre d'un large panel de politique. La difficulté récurrente est toutefois d'aller au delà de projets pilotes permettant d'identifier les obstacles et des stratégies futures.

Au Danemark, les organisations syndicales ont mis le gouvernement sous pression en matière de prolongement de la vie active pour qu'il prenne un certain nombre d'initiatives en la matière. Les partenaires sociaux danois ont mis au centre de leur concertation et de leur négociation la question du prolongement de la vie active tout mettant la pression sur le gouvernement en la matière. Contrairement à la Belgique (voir ci-dessous), le Danemark partage les recommandations de l'UE en matière de préretraite. En la matière, il existe trop d'incitations fiscales ou salariales pour réduire 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 négociée 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 professionnelle 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 insiste sur le fait qu'il s'agit souvent du seul moyen dont elle dispose pour protéger les travailleurs en cas de restructuration. Si on les supprime, quels seront les alternatives et les solutions équivalentes permettant de garantir contre les dégâts provoqués par les restructurations? Il existe en tous les cas une offensive de la part des employeurs sur le système visant à la repousser à 60 ans au lieu de 58 actuellement qui esquive 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. Le gouvernement confronté à un taux de chômage des personnes âgées parmi les plus élevé de l' UE pousse les partenaires sociaux à trouver dans leur cadre de leur dialogue une solution. Mais dans la réalité, il est particulièrement ardu pour un travailleur âgé de plus de 50 ans de retrouver un emploi à la suite d'une fermeture ou d'un restructuration (downsizing).

La politique de flexicurity mise en oeuvre dans des pays comme la Finlande et le Danemark sont évaluées positivement par les organisations syndicales, notamment en matière de Life long learning.

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 approfondies.

En revanche, certains points posent nettement problème car certaines contradictions qui 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. La 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.

Dans le cas de l'Irlande, le dialogue social national s'articule à 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 pour mettre en oeuvre et promouvoir une conciliation entre la vie privée et professionnelle.

Pour terminer ce tour d'horizon, on relèvera le cas de l'Italie où l'analyse des organisations syndicales tend 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 le processus conduit par le gouvernement vise surtout à modifier le système de concertation dans une sens néolibéral.

Programme conjoint des partenaires sociaux européens

Pour les organisations syndicales belges, le lien n'existe pas directement comme tel ou du moins il n'est ressenti 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

membres⁶. 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 opportunité 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 terme 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 de 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 tradition forte en Finlande si bien 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 de l'emploi nationale :

- 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

⁶ Ch. Degryse, Dialogue social en 2003 : transition ou stagnation ? in *Bilan social de l'Union européenne 2003*, Bruxelles, 2004, p.66

4) Recommandations et conclusions

Au terme des débats qui se sont tenus lors de ce premier séminaire décentralisé à Riga, 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, certains organisations préconisent en vertu de l'évaluation positive accordée au rapport Kok qu'un lien soit directement établi entre les PAN et la stratégie de Lisbonne. En Finlande où ledit rapport Kok a fait grande impression par son 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

Une question centrale demeure : quel est l'impact de la SEE ? Quels sont les résultats produits et induits par la stratégie ? Offre-t-elle une réelle valeur ajoutée en permettant par exemple un meilleur équilibre entre les politiques économiques et sociales? Son rôle semble différer d'un pays à l'autre.

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 d'un 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. Encore une fois, 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 oeuvre plus effective de la SEE reposant sur une action forte au plan national. C'est à ce dernier niveau au sein desquels le partenariat social existe souvent depuis longtemps que la mise en oeuvre doit recevoir une impulsion décisive. Le problème de la SEE réformée se pose bien moins en terme de forme ou de contenu de la stratégie qu'en terme d'engagement des Etats membres dans la mise en oeuvre 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 nationale en matière d'emploi est d'abord nationale et ressentie comme tel par la base syndicale en Belgique par exemple. L'Europe du fait de l'absence de progrès notables en matière sociale a du mal à passer la rampe auprès des travailleurs malgré les efforts d'information et de formation réalisés par les Etats majors syndicaux sur l'apport pourtant réel de la SEE. L'Europe n'est souvent un facteur de mobilisation que dans le cas d'une levée de bouclier ou un 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 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 restent encore lacunaires 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 entre le niveau européen vers 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 sur la légitimité de la SEE qui doit véritablement devenir un exercice partagé par l'ensemble des acteurs et pas seulement comme souvent jusqu'à aujourd'hui un processus limité à des cercles technocratiques.