



**LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI
DANS LE CADRE DES LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES
POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI**





LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI DANS LE CADRE DES LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

RAPPORT FINAL

ORIOU HOMS | WILFRIED KRUSE | CÉLINE LAFOUCRIÈRE | PIERRE TILLY

avec le soutien de
la Commission Européenne
with the support of
the European Commission



Confédération européenne des syndicats



1. INTRODUCTION	03
2. QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006 ?	05
2.1. Les étapes de l'emploi en Europe 1997-2006	06
2.2. Les indicateurs de suivi de la SEE	07
3. L'ANNÉE 2005 DE LA SEE	09
3.1. Lignes directrices intégrées pour l'emploi	10
3.2. Les PNR et le Rapport Conjoint sur l'emploi 2005-2006	12
4. ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS	15
4.1. Résultats des études de cas: manquements systématiques	16
4.2. Résultats des enquêtes	48
5. CONCLUSIONS	51
5.1. Après la réforme, qu'en est-il de la stratégie ?	52
5.2. Après la réforme, qu'en est-il de la participation des partenaires sociaux ?	53
5.3. Remarques finales	58
6. PROPOSITIONS	61



1

INTRODUCTION

La CES a présenté, en mai 2005, le rapport "Contribution des organisations syndicales à l'évolution des actions menées et de leur impact en termes de stratégie européenne pour l'emploi" comme résultat d'un large débat de réflexion sur l'optique syndicale du développement de la SEE et de son impact au niveau européen.

Au cours de l'année 2006, la CES a demandé à la même équipe de chercheurs de réaliser un suivi de l'application des lignes directrices intégrées pour l'emploi et d'aller plus loin dans la vision syndicale quant aux succès de la SEE tout en tenant compte des événements ayant eu lieu depuis le dernier rapport.

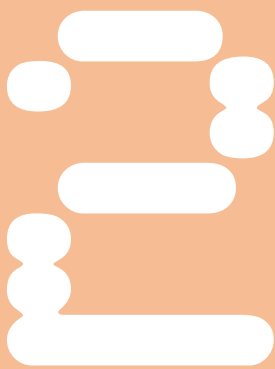
Ce second rapport a introduit quelques changements méthodologiques au regard du premier. En effet, il a non seulement réalisé une nouvelle enquête envoyée à toutes les organisations syndicales nationales et organisé deux séminaires de

débat beaucoup plus centrés, thématiquement, sur les principales hypothèses de travail apportées lors du premier rapport, mais il a procédé aussi à quatre études de cas en Hongrie, en Suède, en Allemagne et en Espagne, de façon à contraster sur le terrain les débats des séminaires et afin d'aller plus loin dans les conditions nationales de l'application de la SEE.

Les séminaires ont été organisés à Bratislava le 16 et 17 février 2006 et à Ljubljana le 20 et 21 avril de la même année, et les différentes organisations syndicales nationales y ont été invitées.

Finalement, les conclusions des débats et les propositions du rapport ont été présentées lors d'un séminaire final tenu à Bruxelles auquel ont participé des experts, des professeurs, des syndicalistes européens, des représentants de la Commission européenne et des organisations patronales.

1. INTRODUCTION
2. QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006 ? ◀
3. L'ANNÉE 2005 DE LA SEE
4. ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS
5. CONCLUSIONS
6. PROPOSITIONS



QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006?

Deux ans après le premier rapport sur la Contribution des organisations syndicales à l'évaluation des actions menées et de leur impact en termes de stratégie européenne pour l'emploi, il est possible de faire maintenant, avec plus de recul, une analyse sur l'évolution de l'emploi en Europe depuis le début de la Stratégie européenne pour l'Emploi en 1997.

2.1. Les étapes de l'emploi en Europe 1997-2006

La crise du début des années 90 a entraîné, dans l'Europe des 15, de forts taux de chômage, supérieurs à 10% ; toutefois, à partir de 1994, l'emploi s'est amélioré, ce qui s'est traduit par une réduction progressive des taux de chômage. La définition de la Stratégie européenne pour l'Emploi en 1997 devait répandre l'amélioration de la situation de l'emploi et aborder les enjeux pour l'avenir. Pour cette étape s'étendant de 1994 à 2001, dans un contexte d'amélioration économique généralisée, l'impact de la SEE a été positif : croissance du taux de l'emploi de deux

points et réduction d'un point du taux de chômage. C'est dans cette situation d'une certaine euphorie que le Sommet de Lisbonne a envisagé un plan ambitieux visant à affronter les enjeux pour l'avenir de l'Europe qui lui permettraient de devenir la première économie compétitive de la planète, tout en maintenant le modèle de cohésion sociale européen jusqu'à 2010.

Cependant, à partir de 2001, le changement du cycle économique a fortement ébranlé les objectifs de Lisbonne : le taux de l'emploi a pratiquement stagné alors que le taux de chômage a commencé à grimper, touchant de nombreux travailleurs de la plupart des pays membres. Il a fallu corriger, en 2003, les orientations de la stratégie pour l'emploi et les adapter à une situation qui s'éloignait des objectifs de Lisbonne. Le désir de continuer à travailler pour atteindre ces objectifs en 2010 s'est réaffirmé, tant du point de vue du plein emploi que de celui d'une meilleure qualité des emplois et d'une plus grande productivité, en y incorporant aussi la stimulation de la cohésion sur un marché du travail inclusif.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI EN UE-25			
Année	Taux emploi	Taux chômage	Dates clés de la SEE
1997	60,6		Stratégie européenne pour l'emploi
1998	61,2	9,4	
1999	61,9	9,1	
2000	62,4	8,6	Sommet de Lisbonne
2001	62,8	8,4	
2002	62,8	8,8	
2003	62,9	9,0	Nouvelles orientations européennes pour l'emploi
2004	63,3	9,1	Élargissement à UE25
2005	63,3	8,8	Orientations intégrées pour l'emploi
2006*	64,6	7,9	

Le taux d'emploi se réfère au second trimestre et le taux de chômage, au mois d'octobre.

A partir de 2004, année de l'élargissement de l'Union européenne à 25 membres, on a constaté une nouvelle amélioration de la situation, un renouveau de croissance des taux d'emploi, ainsi qu'une réduction des taux de chômage touchant inégalement les différents pays.

Le taux d'emploi se réfère au second trimestre et le taux de chômage, au mois d'octobre.

Une nouvelle révision de la SEE a lieu en 2005 ; elle inclut une plus grande intégration des dimensions

macroéconomiques, microéconomiques et de celles de l'emploi, ainsi qu'une redéfinition des orientations stratégiques. Cette nouvelle étape de l'emploi est toujours en vigueur aujourd'hui.

Ces trois grandes étapes de l'évolution de l'emploi depuis l'adoption de la SEE, d'un point de vue strictement quantitatif sur les volumes d'emploi, ont permis de constater que la stratégie définie en 1997 a beaucoup plus servi d'orientation d'objectifs généraux à partir de diagnostics actualisés et adaptés aux changements de la situation économique que

d'instrument efficace pour promouvoir un impact significatif sur le développement de l'emploi en Europe.

Les orientations intégrées de 2005 misent toujours sur les objectifs de Lisbonne même si, en fait, on assume maintenant que l'on n'atteindra pas ces objectifs à la date prévue ; c'est pourquoi une partie importante des PNR des pays membres commencent à introduire dans leurs planifications une prolongation des délais.

2.2. Les indicateurs de suivi de la SEE

Même si la situation quantitative de l'emploi s'est améliorée, si nous calculons l'emploi créé en équivalents à plein temps, la croissance est pratiquement nulle au cours des cinq dernières années. D'autre part, si nous considérons les inégalités sur le marché du travail, les conclusions sont encore plus décourageantes.

C'est la variable de genre qui a évolué le plus positivement, malgré les grandes différences qui subsistent quant à la situation de l'emploi entre hommes et femmes. La croissance qui a eu lieu a été beaucoup plus favorable aux femmes, quoique les taux d'activité et d'emploi entre hommes et femmes marquent toujours 15 points de différence, même s'ils ont diminué d'environ 2 points depuis 2000. Si nous calculons maintenant les taux d'emploi en équivalent plein temps, les différences sont encore plus grandes, 21 points, même si, là aussi, elles ont diminué de deux points environ. Et les différences entre le pourcentage d'occupés ayant des contrats non standards entre hommes et femmes sont de plus de 14 points, quoique les différences salariales aient diminué de deux points.

La situation des jeunes est toujours pire que celle des adultes. Les taux de chômage séparent davantage, au cours de ces dernières années, les jeunes et les adultes. Seuls les taux des femmes jeunes se sont améliorés, mais pas ceux de leurs homologues masculins.

Les disparités régionales en matière d'emploi sont toujours très hautes, même si elles se sont améliorées ces dernières années, de même que les accidents de travail.

Le chômage de longue durée touchant les personnes éprouvant les plus grandes difficultés à accéder à l'emploi s'est maintenu constant dans les cinq dernières années. Les différentiels entre le taux de chômage des immigrés et des nationaux communautaires se maintiennent élevés, quant à eux, avec plus de 8 points de différence.

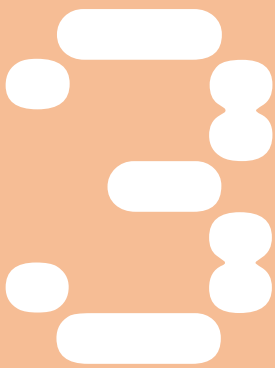
Enfin, le pourcentage d'emploi non standard est situé à environ 40%, et il connaît de grandes différences entre pays¹.

En ce qui concerne la formation continue tout au long de la vie, l'amélioration de l'accès à la formation est appréciable et elle est passée de 7,8% en 2001 à 11% en 2005 ; il en va de même pour d'autres indicateurs d'amélioration de l'éducation et de la formation de la population.

La reprise de l'emploi dans les deux dernières années n'a donc pas signifié clairement une amélioration du statut de l'emploi, ni une réduction consolidée des inégalités sur le marché du travail, sauf pour celles concernant les différences de genre qui semblent aller, quant à elles, dans le bon sens, bien qu'elles soient encore loin d'atteindre leurs objectifs.

¹ Voir: "Indicators for monitoring the employment guidelines including indicators for additional employment analysis". 2006 Compendium. 29-9-06.

1. INTRODUCTION
2. QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006 ?
3. L'ANNÉE 2005 DE LA SEE ◀
4. ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS
5. CONCLUSIONS
6. PROPOSITIONS



L'ANNÉE 2005 DE LA SEE

Ce nouveau rapport sur la contribution syndicale au suivi de la SEE se propose, concrètement, d'analyser les lignes directrices intégrées pour l'emploi et leur effet sur l'emploi et sur le dialogue social entre les partenaires sociaux.

Nous pouvons affirmer que 2005 a été une année clé pour relancer la SEE. Outre les nouvelles lignes directrices, les principaux repères de 2005 sont le lancement du programme communautaire sur la stratégie de Lisbonne par la Commission, la mise en marche de la nouvelle étape de programmation 2005-2008, avec présentation des PNR par les états membres, et l'élaboration du Rapport Conjoint de la Commission et du Conseil de l'Europe 2005-2006 comme évaluation de suivi de la SEE.

3.1. Lignes directrices intégrées pour l'emploi

Vu les difficultés à atteindre les objectifs de Lisbonne et le besoin de relancer la SEE, et profitant du contexte d'une timide amélioration de l'emploi, la Commission a proposé de nouvelles lignes directrices qui intégreraient les processus de coordination ouverts sur l'emploi (processus de Luxembourg), réformes microéconomiques et structurelles (processus de Cardiff), et dispositifs macroéconomiques et budgétaires (processus de Cologne). Cette intégration de processus visant à donner plus de cohérence entre les différentes politiques économiques, environnementales et sociales afin d'atteindre les objectifs de Lisbonne, même si l'accent est davantage mis sur le processus et sur les mesures concrètes, et beaucoup moins sur les objectifs à atteindre.

L'objectif principal des lignes consiste à mettre en pratique des politiques visant à :

- ❖ Attirer plus de personnes sur le marché du travail, en faisant, notamment, que le travail soit rentable, en supprimant les pièges du chômage et en encourageant les femmes et les personnes âgées à s'intégrer sur le marché du travail, ou bien, à y rester
- ❖ Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, tout en augmentant la flexibilité des marchés du travail européens grâce à des contrats de travail diversifiés
- ❖ Investir en capital humain par le biais de l'amélioration de l'éducation et des compétences.

Ces trois objectifs sont ventilés en huit lignes directrices qui composent, conjointement avec celles de type macroéconomique et microéconomique, l'en-

semble des 23 lignes intégrées des nouvelles orientations.

- ❖ Ligne 17: Appliquer des politiques pour l'emploi aboutissant au plein emploi, à l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail et au renforcement de la cohésion sociale et territoriale.
- ❖ Ligne 18: Promouvoir une approche du travail basée sur le cycle de vie.
- ❖ Ligne 19: Assurer des marchés du travail inclusifs, faire que le travail soit plus attirant et qu'il soit rémunérateur pour les demandeurs d'emploi, entre autres les personnes défavorisées et les inactifs.
- ❖ Ligne 20: Améliorer l'adéquation aux besoins du marché du travail.
- ❖ Ligne 21: Promouvoir la flexibilité combinée à la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail en accordant l'attention nécessaire au rôle des partenaires sociaux.
- ❖ Ligne 22: Assurer que l'évolution des coûts de travail et les mécanismes de fixation des salaires favorisent l'emploi.
- ❖ Ligne 23: Accroître et améliorer l'investissement en capital humain.
- ❖ Ligne 24: Adapter les systèmes d'éducation et de formation pour répondre aux nouvelles exigences en matière de compétences.

Ce sont les États membres qui devront mettre sur pied ces lignes d'action, en collaboration avec les partenaires sociaux, afin de couvrir les objectifs suivants de: plein emploi, amélioration de la qualité et de la productivité du travail et renforcement de la cohésion sociale et territoriale.

Comme on peut le constater, ces lignes d'orientation sont le résultat d'un équilibre laborieux entre les différentes conceptions sur la politique pour l'emploi, sur le rôle que doit jouer la Commission européenne dans la promotion de l'emploi et sur la situation diverse que l'emploi connaît dans chaque pays membre.

Quatre aspects méritent d'être commentés au moment d'analyser les lignes directrices:

- ❖ La difficulté de l'intégration des trois composantes des lignes directrices intégrées. L'intégration de la perspective économique et de celle de l'emploi est indéniablement un pas en avant vers une conception globale qui tiendra compte des impacts sociaux des politiques économiques et des potentiels de l'implication des partenaires sociaux pour la croissance économique. Dans le contexte de la coordination ouverte et inter-institutionnelle de l'Europe des 25, cette intégration est très complexe et requiert de fortes doses de leadership. Résultat de cette situation, on remarque plus de juxtaposition que d'intégration

de dispositifs, ceci laissant des vides de cohérence entre le désir d'améliorer la compétitivité de l'économie européenne et les instruments de politique macroéconomique à utiliser, ou encore, les déclarations préconisant le modèle social européen et sa réforme.

❖ Une orientation macroéconomique beaucoup trop rigide et beaucoup trop déséquilibrée pour le contrôle de l'inflation et des grandeurs monétaires qui ne prête pas assez d'attention à l'intervention dans le cycle économique, de façon à relancer les économies nationales. La faible expérience, quant à l'unification monétaire, malgré le succès obtenu, entraîne une pression excessive pour une gestion conservatrice des grandeurs monétaires face à l'incertitude dans la façon de coordonner la croissance économique et les cycles des économies nationales. Les difficultés à diriger, au niveau européen, la coordination entre les économies nationales engendrent des craintes, des lenteurs dans la capacité de réaction face à la conjoncture et des positions attentistes et peu convaincantes chez les dirigeants européens. L'insécurité et la méfiance s'installent chez les partenaires économiques et sociaux, ceci provoquant des effets négatifs sur l'investissement et la consommation qui prolongent inutilement les périodes de réaction et de reprise des économies nationales².

❖ Les équilibres visant à définir les lignes directrices présentent des lacunes qui laissent certains objectifs sociaux de base totalement dilués, comme, par exemple, ceux de promouvoir des politiques visant à réduire le nombre de travailleurs pauvres, ou encore à interdire des salaires situés en dessous des niveaux minimum de revenus décents.

❖ Quoi qu'il en soit, le principal problème, comme nous le verrons plus loin, est que ces orientations forment un ensemble cohérent qui, à quelques nuances près, semble équilibré et qui a été appuyé, au départ, par les partenaires sociaux et par les principales institutions intervenant dans la dimension de l'emploi. Toutefois, telles qu'elles sont formulées, elles risquent de ne pas être interprétées et appliquées avec la même conception globale et unitaire, et chaque partenaire, notamment chacun des gouvernements chargé de leur implantation, peut au contraire les interpréter différemment et mettre l'accent sur l'une ou l'autre ligne, ou sur tel ou tel aspect, au sein de chaque ligne, ceci ayant comme conséquence que, dans leur transposition nationale, les résultats obtenus peuvent donner lieu à des résultats fort différents,

et même dans certains cas, contradictoires par rapport à ceux que l'on pensait obtenir dans leur conception initiale. Ainsi, la cohérence des lignes directrices, telle qu'elle est formulée, risque de se désintégrer dans leur application nationale.

L'attention doit donc être portée sur le processus de suivi et d'application des nouvelles lignes directrices d'emploi intégrées. Ce qui revient à se demander jusqu'à quel point leur application arrive à maintenir les équilibres contenus dans leur formulation ou si, au contraire, l'application particularisée par chaque gouvernement finit par briser les équilibres initiaux et fait que les résultats s'éloignent des impacts voulus. Les autres mesures accompagnant les lignes directrices en matière de simplification du suivi (un seul rapport annuel conjoint, des programmes tri-annuels nationaux intégrés, un comité pour l'emploi simplifié...), ayant plus rapport avec le processus de gestion et d'application des lignes directrices, gagnent donc du terrain.

Cette ambiguïté des nouvelles lignes directrices se reflète dans le scepticisme des dirigeants syndicaux, scepticisme recueilli au prochain chapitre. En effet, tout en étant d'accord avec la proposition d'intégration des orientations économiques et de celles pour l'emploi, ceux-ci craignent que leur application ait peu d'impact sur l'emploi ; et ils redoutent surtout que les travailleurs paient les conséquences des efforts pour améliorer la compétitivité des économies européennes, avec des périodes de plus en plus longues de crise de l'emploi, et la perte de qualité de ce dernier.

Outre les processus signalés, il existe d'autres instruments qui ont été mis en place pour renforcer la SEE:

❖ L'approbation du Pacte européen pour les jeunes et pour la promotion de la citoyenneté active ; il vise à améliorer l'éducation, la formation, la mobilité, l'insertion professionnelle et l'inclusion sociale des jeunes, tout en facilitant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. De nombreux PNR nationaux l'incorporent à leurs visées, quoique sans beaucoup l'approfondir ni le rendre très visible et, dans presque tous les cas, la participation des organisations de jeunes n'a pas été renforcée.

❖ L'approbation des nouveaux règlements des fonds structurels, notamment du FSE, en renforce

² Voir "Plus d'emplois et de meilleurs emplois en Europe. L'Europe a besoin de politiques macroéconomiques plus souples" comme position du CES en matière de politique macroéconomique.

le rôle d'instruments en faveur des politiques européennes économiques et pour l'emploi.

❖ Fonds d'Ajustement à la Mondialisation, comme nouvel instrument permettant de compléter la réorganisation des objectifs des fonds structurels de façon à faciliter la capacité de réaction face aux difficultés des entreprises et des territoires à s'adapter aux dangers de la compétitivité dans un contexte de mondialisation des économies.

❖ Programme de travail "Éducation et formation 2010" qui définit un agenda global pour la coopération des États membres à l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation en Europe de façon à encourager le développement du capital humain.

❖ Dans un tout ordonné, le programme communautaire sur la stratégie de Lisbonne intègre l'ensemble des mesures pour la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne, en tant qu'effort de la Commission visant à en améliorer la visibilité et la coordination.

❖ Les mesures destinées à stimuler l'emploi constituent un ensemble d'actions complémentaires ; dans le cadre de l'emploi, elles se proposent d'encourager l'analyse, la recherche et la coopération entre les États membres, par le biais du suivi de la SEE par l'Observatoire européen pour l'Emploi, et aussi grâce au programme d'apprentissage mutuel qui, avec des séminaires thématiques et des évaluations faites par des homologues (peer review) envisage d'échanger de bonnes pratiques et d'encourager la coopération entre les États membres.

Tous ces instruments nous offrent une vision complexe de la Stratégie européenne pour l'Emploi ; celle-ci a son noyau dur dans les lignes directrices et dans les PNR, mais elle englobe malgré tout un éventail très vaste de dispositifs, d'instruments et de mécanismes qu'il convient de considérer globalement. Il ne faut pas oublier non plus les potentialités et les limites du cadre du mandat constitutionnel du Traité d'Amsterdam. Le nouveau titre sur l'emploi y considère cette thématique faisant partie des "affaires d'intérêt commun" des États membres, ainsi que comme l'un des objectifs de la Communauté. Il dote la Commission de compétences complémentaires, tout en réservant, cependant, aux États membres la compétence des politiques pour l'emploi.

N'oublions pas de dire également qu'il faudrait aussi considérer la SEE dans le cadre des autres politiques européennes, non seulement celles qui sont directement liées à l'emploi et au développement du capital humain, mais aussi celles ayant

rapport à la construction du marché unique. Au cours de ces dernières années, on peut constater que, en fait, les décisions communautaires ayant le plus grand impact potentiel sur l'emploi sont issues de l'approbation de directives comme, par exemple, celle concernant les services.

3.2. Les PNR et le Rapport Conjoint sur l'emploi 2005-2006

L'application des SEE, au niveau national, a pour instrument principal de suivi les PNR et le rapport conjoint sur l'emploi qui reflète l'opinion du Conseil et de la Commission. Le dernier rapport de 2005-06 est assez explicite sur les progrès et les limitations de l'application de la SEE.

La conclusion principale du rapport conjoint signale que l'application de la SEE par les États membres est orientée correctement mais qu'elle n'est pas assez ambitieuse dans les actions qu'elle envisage d'entreprendre pour faire face aux grands enjeux et aux engagements des États membres en matière d'emploi.

... "Il est essentiel d'aller plus vite pour l'application de la Stratégie de Lisbonne. Les États membres doivent se montrer plus ambitieux pour mener à bien les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi: plein emploi, productivité et qualité dans le travail, ainsi que cohésion sociale et territoriale. La gouvernance et l'association sociale sont fondamentales pour pouvoir appliquer efficacement les politiques sociales et pour l'emploi."...

Le rapport recommande aux États membres de faire un plus grand effort, de s'impliquer davantage et de démontrer aussi une plus grande responsabilité des partenaires sociaux, ainsi qu'une meilleure gouvernance des politiques nationales.

Les principales critiques au rapport conjoint sont les suivantes : les dispositifs des États membres se centrent sur l'insuffisance des changements structurels pour atteindre une plus forte croissance économique et pour créer plus d'emploi ; on lui reproche également le caractère parcellaire des actions touchant un nombre limité de groupes précis ainsi que le peu d'attention portée à l'efficacité des mesures proposées en matière de capital humain. On en critique également le caractère fragmentaire, le peu d'importance donnée au lancement de nouvelles mesures pour améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, le déséquilibre dans de nombreux États membres, en matière de flexibilité et de sécurité dans l'emploi,

qui risque d'en aggraver la précarité, de compromettre l'intégration professionnelle durable et de limiter la constitution d'un capital humain, et aussi le peu d'efforts visant à impliquer les partenaires sociaux et l'ensemble des acteurs sociaux dans l'optique et la mise en œuvre des PNR.

En un mot, et selon les responsables européens, les PNR ne présentent pas de grandes divergences formelles quant aux orientations des lignes directrices. Les analyses et les propositions d'action au niveau national vont dans le sens des engagements européens. Cependant, les choses seraient bien différentes si les PNR élaboraient des plans stratégiques réels où figureraient les engagements nationaux afin d'assurer que les objectifs de Lisbonne seraient réalisés en suivant les orientations des lignes directrices, globalement et avec les mêmes équilibres établis au niveau européen. La réponse est clairement négative, et elle est fort loin de ce que l'on attendait et de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

En général, les PNR sont des documents formels élaborés presque exclusivement par les gouvernements et sans participation active, ni des partenaires sociaux, ni des autres acteurs politiques, économiques et sociaux nationaux qui permettraient de mettre en ordre les actions en cours de chaque gouvernement de façon à ce qu'elles s'alignent sur les lignes directrices ; mais les objectifs à atteindre

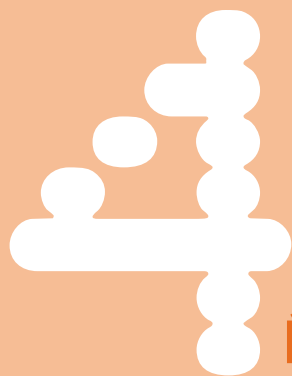
ne devraient pas pour autant être clairement fixés dans toute leur complexité, ni non plus les ressources programmatiques et financières visant à y parvenir ; et il y aurait, en outre, une interprétation de la portée des lignes directrices, selon la convenance des options de chaque gouvernement en matière économique et sociale.

Les PNR sont loin d'être les instruments privilégiés nationaux permettant de structurer la prise de décisions et l'implication de l'ensemble de la société, de façon à promouvoir les changements structurels nécessaires à la reprise des économies nationales, tout en renforçant le modèle social européen qui combinerait, quant à lui, la flexibilité et la sécurité destinées à assurer la croissance et la qualité de l'emploi.

Si, à ces déficiences des PNR, on ajoute les rares progrès en matière d'emploi, tant en quantité qu'en qualité, peut-on encore affirmer que le peu de résultats obtenus est dû surtout à un problème de vitesse et de profondeur des efforts pour encourager les réformes et la croissance économique et sociale?

Les insuffisances détectées ont sûrement des racines plus profondes impliquant aussi, d'une certaine façon, les orientations, les instruments d'application et la capacité de leadership pour leur exécution.

1. INTRODUCTION
2. QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006 ?
3. L'ANNÉE 2005 DE LA SEE
4. ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS ◀
5. CONCLUSIONS
6. PROPOSITIONS



ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS

Le travail de terrain, sur lequel s'est basé ce rapport pour son élaboration, se compose de quatre études de cas pour le questionnaire envoyé aux organisations syndicales nationales et pour les débats organisés lors des deux séminaires intermédiaires ainsi que lors du séminaire final. Nous allons présenter maintenant les conclusions principales des entretiens et des discussions tenus avec les partenaires syndicaux et nous présenterons ensuite les conclusions de chaque étude de cas.

4.1. Résultats des études de cas : manquements systématiques

Les quatre pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ont été: la Suède, la Hongrie, l'Allemagne et l'Espagne. Ces quatre pays présentent des situations différentes, mais, en même temps, des préoccupations similaires: malgré l'importance de l'emploi dans chaque pays, la SEE n'est pas au centre des débats.

De brèves études de cas, menées en supplément à l'étude générale, révèlent un *panorama fortement différencié*, au sein des différents pays, en ce qui concerne les divers degrés d'importance accordée au processus du programme de réforme initié au niveau européen – une disparité des points de vue à laquelle contribuent non seulement les divers gouvernements mais aussi les autres partenaires sociaux et, particulièrement dans le présent contexte, les syndicats.

La *position de départ de la Suède* est – du point de vue de l'emploi – une position confortable ; le pays a déjà dépassé tous les objectifs fixés par Lisbonne.

La Suède est également un des États membres de l'UE dans lequel l'interaction entre les stratégies nationales et européennes est – du moins *au niveau de l'aspect formel* – particulièrement bien développée. « Les coordinateurs de Lisbonne » ont été envoyés sur le terrain ; il existe une « Plateforme Lisbonne » entre le gouvernement et les partenaires sociaux qui se réunit plusieurs fois par an et qui suit de près les progrès du processus du programme national de réforme ; une déclaration commune des partenaires sociaux est *officiellement* annexée à tout rapport sur le programme national de réforme qui est transmis à Bruxelles, etc.

Ainsi, nous lisons dans la section « Conclusions » de l'étude de cas : « la participation des syndicats en Suède pourrait être décrite comme exhaustive et extrêmement positive. Plusieurs fois par an, les trois confédérations suédoises se réunissent, avec les associations des employeurs, sur la plateforme

Lisbonne afin de suivre de près le processus européen et de convenir de leur texte commun. Toutes les confédérations syndicales se sont, en effet, déclarées extrêmement satisfaites de la Stratégie pour la croissance et l'emploi nouvellement réformée. Elles voient cette réforme comme un moyen positif, pour les différents départements, de travailler ensemble et, pour l'ensemble du processus, de gagner davantage de transparence ».

Il faut admettre que certains petits incidents ennuyeux ont eu lieu récemment et pourraient remettre en question le « meilleur des mondes (de la politique pour l'emploi) » en Suède. En 2006, par exemple, aucune déclaration des partenaires sociaux n'a été annexée au rapport sur le programme national de réforme car les employeurs ne sont pas parvenus à convenir d'une déclaration commune. Les syndicats suédois ont également été choqués et surpris par le projet de fermeture du célèbre *Arbetslivsinstitutet* avancé par le nouveau gouvernement suédois. Cette fermeture signifierait que les syndicats se verraient dépourvus d'un important instrument de légitimation scientifique d'une politique du travail et de l'emploi qui pourrait réclamer le même respect que toutes les autres formes de discours politique et économique. Cependant, en dehors de ces petites irritations actuelles au sein du « modèle suédois », on se demande toujours pourquoi la manière de procéder de la Suède n'a pas eu l'effet d'une *impulsion* dans le contexte du programme transeuropéen de réforme et de la Stratégie pour l'Emploi. Le fait que cela soit sincèrement souhaité est clair lorsque l'on examine l'Allemagne et encore plus lorsque l'on examine la Hongrie.

En ce qui concerne l'emploi, *l'Allemagne* reste dans une situation critique – malgré l'amélioration actuelle qui a également des effets positifs sur le marché du travail – et pas uniquement par rapport à la Suède. Dans le contexte d'une orientation entièrement macroéconomique de la stabilité, le premier plan du Rapport de progrès 2006 sur le programme de réforme a été abordé dans un compte-rendu de ce que l'on appelle « les réformes structurelles », dont les aspects de réforme de la santé ainsi que de réforme du marché du travail ont fait l'objet de sévères critiques de la part des syndicats en ce qui concerne leurs effets sur la qualité de l'État providence et sur l'emploi – au point que les syndicats ont même organisé des manifestations publiques sur ce thème. En Allemagne, la quantité et la qualité des emplois disponibles ainsi que les questions relatives à « l'emploi et la pauvreté » font actuellement partie des principaux thèmes des débats publics. Cependant, on ne peut pas en dire autant de la politique européenne pour l'emploi et du processus du

programme de réforme qui s’y rapporte car ces thèmes sont désormais relégués au second plan dans la rubrique « Divers ».

La Confédération syndicale allemande (DGB) – responsable, en tant qu’organisation cadre, de la politique sur le marché du travail – développe une position de plus en plus critique vis-à-vis du contexte de la politique pour l’emploi qui a été établie par la stratégie européenne pour une stabilité macroéconomique. La critique exprimée est d’autant plus avérée que la DGB perçoit plusieurs points de concordance avec la politique actuelle du gouvernement fédéral allemand. De plus, la DGB a l’impression d’avoir été rejetée car le gouvernement fédéral allemand a tendance à négliger, pour la seconde année déjà, l’exigence établie d’implication de tous les partenaires du contrat social, au moment opportun, dans le processus décisionnel politique ; les délais étant tels qu’il est difficile de développer des positions sérieuses sur les différents thèmes et une discussion intégrée étant refusée en ce qui concerne les questions macroéconomiques – les « réformes structurelles » récentes et les effets de celles-ci sur la politique pour l’emploi étant perçus comme une variable dépendante.

Dans le contexte de la tradition allemande de « co-détermination » en matière de relations industrielles, il s’agit effectivement d’un mode opératoire remarquable. Cependant, jusqu’ici, cela ne semble pas pousser les syndicats allemands à faire de l’interaction entre les politiques européennes et nationales un point de contention politique et à insister, à propos de cette question, sur un droit de participation et de co-détermination ; au lieu de cela, les syndicats ont tendance à se concentrer sur les principaux thèmes de la politique sociale et de l’emploi au niveau national. Dans une grande mesure, on ne sait toujours pas clairement quel rôle devra être joué, dans le contexte d’une stratégie à plusieurs niveaux, par les éventuels syndicats du pays pour, d’une part, aider à rendre réellement efficace la demande, introduite par la CES, de révision des lignes directrices macroéconomiques et pour, d’autre part, renforcer, précisément avec cela, leur propre position dans la lutte interne concernant une politique pour l’emploi appropriée.

La Hongrie représente, en un sens, le pôle opposé à la Suède. Du point de vue de la stabilité, la Commission européenne considère le pays comme étant réellement sur la bonne voie. Selon les chiffres officiels, le taux de croissance est important, l’inflation chute et le taux de chômage officiel atteignait seulement 7.1% en 2005. D’autre part, du point de vue des normes sociales et des normes de vie, la

Hongrie fait partie des pays européens connaissant le plus de problèmes avec des disparités régionales importantes, un noyau persistant de chômeurs de longue durée et une croissance importante de « l’économie non déclarée ». Les syndicats de Hongrie sont nombreux et fragmentés, mais néanmoins confrontés à des tâches toujours plus difficiles.

Nous pouvons citer trois raisons principales pour lesquelles les nouveaux États membres de l’UE éprouvent des difficultés à établir une interaction efficace entre la stratégie européenne et la politique nationale : (i) la plupart des problèmes rencontrés par les nouveaux États membres sont considérés et abordés tardivement – souvent pas du tout – par les lignes directrices (ii) la confiance mutuelle fait défaut (iii) le dialogue social est faible. Ce dernier point est principalement souligné par les syndicats hongrois eux-mêmes, qui, d’une part, confessent, par autocritique, leur incapacité à former et à diriger jusqu’ici un tel dialogue social mais qui, d’autre part, se trouvent face à des employeurs qui se sentent peu concernés par un tel dialogue social et des gouvernements qui ne veulent pas demander ou imposer une telle chose. Ensuite, en Hongrie, nous voyons un pays qui manque (encore), à presque tous les égards, des conditions préalables et des instruments qui sont – au moins sous la forme de « potentiels » – à la disposition de l’Allemagne et, de manière encore plus frappante, des syndicats suédois.

Le cas espagnol reflète aussi une autre position dans l’éventail des situations de l’emploi en Europe. Avec une forte croissance soutenue de l’emploi pendant plus d’une décennie, après avoir été l’un des pays enregistrant le plus fort taux de chômage, il est arrivé à se situer, plus ou moins, au niveau de la moyenne européenne et il a enregistré également un nombre élevé d’émigrés, tout en augmentant, en même temps, la participation des femmes dans le taux d’activité. L’Espagne a produit presque la moitié des emplois créés dans toute l’Europe au cours de ces dernières années. Il convient toutefois de nuancer ce succès dans la création d’emploi, compte tenu de la flexibilité contractuelle élevée, l’une des plus forte d’Europe, qui fait que le nombre de travailleurs ayant des contrats temporaires soit considérable. Considéré de ce point de vue, la situation espagnole reflète le débat en Europe sur l’emploi et la SEE: à un moment où il semble que l’emploi se récupère, la question de la qualité de l’emploi devient un thème principal pour évaluer les résultats de la SEE.

Le cas espagnol illustre, d’autre part, une situation contradictoire dans le sens où le dialogue social a été très intense au cours de ces dernières années et a

donné lieu à des accords très importants entre les partenaires sociaux et le gouvernement, alors que, par contre, la SEE n'a pas fait partie des priorités ni du noyau dur des négociations menées, négociations dont il faut signaler d'importantes mesures de réforme du marché du travail entre autres aspects visant à réduire les taux de temporalité contractuelle. En un mot, même si l'emploi a été un enjeu en Espagne ayant fait l'objet central du dialogue social, le processus de suivi de la SEE n'a pas joué un rôle suffisant pour le développement des débats et pour les décisions adoptées.

4.1.1. ÉVALUATION DE LA PARTICIPATION DES SYNDICATS NATIONAUX AUX PROGRAMMES NATIONAUX DE RÉFORME DE LA STRATÉGIE POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI NOUVELLEMENT RÉFORMÉE. ÉTUDE DE CAS NATIONAL : SUÈDE³

4.1.1.1. Emploi et situation économique en Suède

La Suède est un pays relativement atypique au sein de l'Union européenne (UE) dans le domaine de la Stratégie pour la croissance et l'emploi nouvellement réformée (SCE) puisqu'elle a déjà dépassé les objectifs de Lisbonne en matière d'emploi, y compris ceux pour les femmes et les travailleurs plus âgés. Les objectifs de Lisbonne visent à atteindre un taux d'emploi de 70% d'ici 2010 alors que le taux d'emploi suédois atteint déjà 78% et qu'il est prévu que celui-ci continue de croître lentement dans les cinq prochaines années. Le taux de chômage total en Suède atteint un taux record d'environ 5%. La tendance à la chute des investissements de ces dernières années semble également s'être inversée puisque le PIB s'est accru de 3,5% en 2005.

Pour la Suède, ces dernières années ont été plutôt inhabituelles en termes cycliques à trois différents égards. Tout d'abord, la tendance favorable des exportations, par rapport aux importations, a apporté une contribution importante à la croissance du commerce extérieur. L'industrie exportatrice suédoise bénéficie de la demande généralement très élevée dans les autres pays. Ce phénomène est particulièrement important lorsqu'on sait que la moitié du PIB suédois est généré par les exportations. De plus, les entreprises suédoises qui fournissent des produits de télécommunication et des véhicules à moteur bénéficient d'un succès majeur au niveau des exportations, ce qui a stimulé la reprise⁴.

La seconde caractéristique inhabituelle de la phase actuelle du cycle économique de la Suède est que le nombre de jours ouvrables est considérablement plus élevé que la normale. Une des répercussions de cet « effet calendrier » est que les heures prestées sont supposées augmenter d'un point de plus que la normale, ce qui donne une hausse temporaire de la croissance du PIB de 0,6 point (cf. Tableau 1).

Une troisième caractéristique est que l'emploi a chuté de 0,6% en 2004 alors que la croissance du PIB était forte.

Une situation favorable au niveau de l'emploi est une longue tradition suédoise qui a commencé au début du 20^{ème} siècle. Dans les années 1970 et 1980, l'économie suédoise a connu un autre « niveau record » qui a conduit, dans les années 1990, à une conjoncture où la Suède présentait déjà une situation de plein emploi. Le taux de population économiquement active sur le marché du travail s'élevait à 82%. Le gouvernement social-démocrate en place jusqu'au 17 septembre 2006, et depuis douze ans, a adopté des politiques macroéconomiques fortes qui visaient à dévaluer la couronne suédoise. Ces politiques macroéconomiques ont ainsi stimulé le marché suédois, qui a toujours été très dépendant de l'exportation, et ont conduit à une importante demande pour les produits d'exportation du marché suédois. Bien que la nature des produits exportés ait fortement changé ces dernières décennies, la Suède est parvenue à maintenir les exportations totales à un niveau stable pour son économie nationale. Au cours de la première moitié du siècle, les exportations suédoises ont été dominées par des produits miniers alors qu'aujourd'hui la tendance est plutôt au développement des produits de la technogénie, tels que l'information et la technologie, et des produits de télécommunication. Le marché a été très efficace pour suivre les demandes et les tendances internationales.

Bien qu'au début des années 1990, le pays ait connu une crise économique qui pourrait être comparée à une dépression et au cours de laquelle le chômage a atteint presque 13%, il n'a fallu attendre que six ans pour voir l'économie se redresser et le taux de chômage diminuer lentement jusqu'aux niveaux actuels. Sur le taux de chômage actuel, seulement 3% sont considérés être des chômeurs de longue durée. Cependant, le gouvernement et les partenaires sociaux expriment aujourd'hui une certaine inquiétude. Bien que la Suède ait connu une croissance économique considérable ces dernières années,

³ L'étude de cas a été conduite par Céline Lafoucrière.

⁴ Interview avec Lena Hagman, Chef économiste, TCO (Confédération suédoise des employés professionnels), en août 2006.

TABLEAU 1: TENDANCE EN SUÈDE 2003–2005

	2003	2004	2005
Nombre de personnes occupées	-0.3	-0.6	-0.8
Taux d'emploi régulier (1)	77.6	77.0	77.0
Taux de chômage (2)	4.9	5.6	5.1
Programmes de la politique du marché du travail (2)			
Nombre d'heures prestées (3)	2.1	2.3	2.5
Salaire horaire	3.5	3.4	3.5
Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle			
	2.0	0.6	1.4
Épargne financière du secteur public	0.5	0.7	0.6
Croissance du PIB	1.6	3.5 (3)	3.0

Source: plan d'action national suédois pour l'emploi en 2005

1 Personnes régulièrement occupées et âgées de 20 à 64 ans, en tant que proportion de la population.

2 Personnes au chômage en tant que pourcentage de la population active.

3 Un « effet calendrier » consistant en un nombre supérieur de jours ouvrables en 2004 explique un point de pourcentage de 0.6 pour le taux de croissance du PIB. Au cours de 2006, on s'attend à ce que cet effet soit égal à zéro.

cette croissance ne semble pas générer plus d'emplois. Bien que les prévisions optimistes des sociaux-démocrates prédisent qu'en 2006, la croissance du PIB génèrera plus d'emplois car le taux de croissance de la production dans les secteurs des services augmentera, cela ne semble pas s'avérer. Ces dernières années, l'emploi est resté à la traîne parce que plusieurs entreprises ont amélioré leur performance grâce à une réduction importante des coûts et à des politiques de recrutement très restrictives. Cependant, le rythme élevé de la rationalisation, qui a caractérisé les récents développements, n'est pas considéré comme un élément durable. En conséquence, la croissance de la productivité chutera lentement et, à un degré plus élevé, la demande sera rencontrée grâce à des sommes de travail plus importantes (PNR 2005 de la Suède).

Les questions de réduction fiscale et de création d'emplois ont été au cœur de la dernière campagne électorale qui a marqué la fin du règne de 12 ans du gouvernement social-démocrate. Le 17 septembre 2006, le parti social-démocrate a été remplacé par le parti modéré qui est plus ferme au sujet de ces questions et, principalement, sur la réduction des impôts sur le travail. Au début de l'année 2006, l'ancien gouvernement suédois a fixé un objectif pour l'emploi de 80% à atteindre dans les cinq prochaines années. Pour atteindre cet objectif, environ 300.000 emplois supplémentaires devaient être créés⁵. Cependant, en

2006, seuls 64.000 emplois ont été créés et il semble difficile de prévoir d'autres créations d'emplois dans les conditions fiscales actuelles. La Suède connaît un des taux les plus élevés de taxe administrative sur les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que le taux le plus élevé de taxe sur les bas salaires au sein de l'UE. Cela a généré des critiques virulentes et récurrentes de la part de la Commission européenne, ainsi qu'une inquiétude majeure au sein de la population suédoise. Les recommandations du Conseil pour 2004, ainsi que les recommandations du Conseil publiées depuis la Stratégie de Lisbonne et la Stratégie européenne pour l'Emploi (SEE), invitent à une réduction de ces taxes afin de stimuler la création de PME et, par conséquent, la création d'emplois. Cette recommandation, bien qu'abordée au sein du gouvernement social-démocrate et parmi les partenaires sociaux, a été laissée de côté, jusqu'ici, sous prétexte qu'elle ne correspond pas à l'idéologie politique nationale. Le nouveau gouvernement modéré promet de s'attaquer à ces questions rapidement. Nous pensons que ces promesses ont été la clé du succès électoral du parti modéré.

4.1.1.2. Actions du gouvernement pour l'emploi

L'ancien gouvernement social-démocrate a longtemps pratiqué des politiques pour l'emploi conformes à la SEE. Cet accent particulier a été donné dès le début des années 1950 et sera probablement suivi

⁵ Interview réalisée avec Lena Hagman, TCO, en août 2006.

par le parti modéré, de manière assez proche de ce qu'avait fait le parti social-démocrate. Cela crée une situation dans laquelle le gouvernement suédois soutient fortement la SEE. L'unique et principale controverse peut être trouvée dans la réduction des impôts sur le travail, comme susmentionné. Ces controverses ainsi que la croissance paradoxale du chômage connue en ce moment étaient au cœur des élections suédoises cette année. Le résultat de ces élections, dévoilé le 17 septembre 2006, indique que, selon la population suédoise, le parti social-démocrate a échoué dans sa tâche de création d'emplois. Par conséquent, dans un avenir proche, nous pouvons nous attendre à un changement au niveau de la politique fiscale. Bien que les sociaux-démocrates soient parvenus à maintenir une bonne qualité de vie ainsi qu'un taux d'emploi et des taux économiques élevés, les barrières fiscales, auxquelles ils refusent de s'attaquer, ne leur permettent pas de favoriser la création d'emplois et les ont finalement exclu du gouvernement.

En termes de politique économique, le principal objectif du gouvernement social-démocrate était d'atteindre une croissance élevée et durable ainsi que le plein emploi. Ces aspects étaient considérés essentiels afin d'ouvrir la voie à une meilleure qualité de vie et à un bien-être équitable. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement a considéré la stabilité macroéconomique comme une condition préalable (PAN suédois 2004). Le gouvernement suédois a établi deux objectifs principaux pour la politique budgétaire : que les finances publiques indiquent un surplus de 2% du PIB au cours d'un cycle économique et que les dépenses ne dépassent pas les plafonds budgétaires. La principale raison de l'objectif d'un surplus de 2% est la future pression démographique sur les systèmes de sécurité sociale. La Suède fait partie des nations de l'UE qui présentent les finances publiques les plus fortes. Les surplus des finances publiques avoisinent les 2% en 2000-2003. En ce qui concerne les plafonds des dépenses, la Suède les a rencontrés chaque année depuis leur introduction en 1997. Des prix stables sont aussi une condition préalable pour une politique économique fructueuse. Le nouveau gouvernement modéré montre d'importantes similitudes avec l'ancien gouvernement. Cette situation laisse penser que la même ligne politique sera suivie par le gouvernement modéré bien que certains changements se produiront certainement au niveau du système d'imposition.

Le Riksdag (Parlement suédois) a commencé à se concentrer sur la stabilité des prix afin d'arriver à une politique monétaire bien équilibrée en 2004 (la Suède étant en dehors de l'Eurozone). La banque

centrale indépendante suédoise, la Riksbank, a défini la stabilité des prix comme une augmentation de maximum 2% des prix à la consommation, avec un intervalle de tolérance de ± 1 point de pourcentage. Le gouvernement social-démocrate a soutenu l'accent mis sur la politique monétaire et l'objectif de l'inflation (PAN suédois 2004).

En termes de politique du marché du travail, le gouvernement a travaillé en vue de donner à la politique du marché du travail une orientation plus claire. Le fait de se concentrer sur le travail et les compétences a semblé être la priorité de la politique de l'ancien gouvernement. Il insistait sur le fait que, dans tous les domaines et dans toutes les parties du pays, la politique devait se concentrer sur l'embauche de davantage de personnes. Les mesures actives contre le chômage sous forme d'éducation, de stage et d'emploi se sont vues offrir la priorité. Au final, cela a servi de base aux efforts en vue d'atteindre les objectifs de plein emploi, de faible taux de chômage, de meilleure qualité et de meilleure productivité au travail ainsi que de cohésion sociale, poursuivis par le gouvernement social-démocrate et, on l'espère, par le gouvernement modéré.

En 2003, les dépenses relatives à la politique du marché du travail s'élevaient à 2.3% du PIB : 1.1% étant dédiés aux mesures actives et 1.2% au soutien financier. En Suède, la politique d'intervention sur le marché du travail est combinée à une indemnité de chômage qui, elle-même, combine une sécurité du revenu et une exigence d'ajustement. L'OCDE5 a récemment insisté sur le fait que les pays avec une politique d'intervention sur le marché du travail et des indemnités de chômage relativement généreuses parvenaient à concilier un marché du travail dynamique et une certaine sécurité pour les employés. Les politiques suédoises du marché du travail sont conformes à cela.

En termes de chômage chez les jeunes, la jeunesse suédoise a tendance à être au chômage pour des périodes plus brèves que les autres tranches d'âge. Cependant, le chômage de longue durée chez les jeunes a augmenté entre 2001 et 2003, suivi par un redressement et une nouvelle chute en 2004. Le chômage chez les jeunes femmes est moins important que chez les jeunes hommes. Ce phénomène est principalement dû à un système de soin à l'enfance correct et généreux. En 2003, le Comité national du marché du travail (National Labour Market Board - NLMB) a adopté l'objectif de réduire de moitié le nombre de jeunes chômeurs de longue durée pour le 31 août 2004. Cet objectif a été atteint en juin 2004. Cette diminution a été principalement due aux efforts intensifiés des bureaux de placement et au fait que

le Service public pour l'emploi (SPE) a accordé une priorité particulière à l'emploi et à la formation des jeunes. En automne 2004, le gouvernement social-démocrate a proposé que les communes soient obligées de rester informées de l'occupation des jeunes de moins de 20 ans ; en s'assurant que chaque jeune chômeur rédige, dans les 14 jours, un plan d'action individuel en collaboration avec un bureau de placement, en offrant aux jeunes, qui ne trouvent pas d'emploi dans les 90 jours, des activités organisées de recherche d'emploi et en mettant provisoirement à disposition des jeunes, âgés de 20 à 24 ans, l'incitation générale d'embauche après seulement 6 mois d'inscription, au lieu de 12 actuellement.

Ces mesures actuelles pour les jeunes (le « Programme local de soutien pour les jeunes » et le programme de « Garantie d'épanouissement personnel ») sont constamment évaluées et améliorées. Une des récentes actions inclut un programme d'activités de recherche d'emploi obligatoire.

La flexibilité du système suédois offre aussi de nombreuses possibilités de compléter ses qualifications selon les besoins du marché du travail et les individus (PAN suédois 2004). Cependant, et selon les recommandations annuelles de l'Union européenne, les efforts doivent encore être maintenus afin d'éviter des contraintes au niveau de l'offre de travailleurs. En vue du vieillissement de la population, il faudra maintenir l'offre de travailleurs en exploitant les sources potentielles de main d'œuvre parmi les immigrés, les jeunes ou les malades de longue durée et en exploitant les incitations au travail. L'évaluation du groupe de travail sur l'emploi et l'analyse, dans les rapports communs sur l'emploi, de la mise en œuvre des lignes directrices de la SEE et des recommandations du Conseil pour 2003 indiquent que la Suède devrait immédiatement donner la priorité aux points suivants :

- augmenter la flexibilité des travailleurs et des entreprises ;
- faciliter le développement des PME, en particulier par une réduction des charges administratives ;
- attirer plus de gens sur le marché du travail et faire de l'emploi une réelle option pour tous ;
- aborder le nombre croissant de personnes en arrêt maladie à long terme en encourageant des solutions basées sur le travail et en améliorant les conditions de travail ;
- éliminer les derniers pièges du chômage et de l'inactivité ;
- surveiller de près les résultats des actions pour intégrer les immigrés dans la population active ;
- investir plus et mieux dans le capital humain et dans l'apprentissage tout au long de la vie ;
- réduire l'abandon scolaire et augmenter l'accès à la

formation pour les personnes peu qualifiées et économiquement inactives ;

- aborder la question des rétrécissements naissants et des disparités de compétences dans les secteurs à faible ou moyenne spécialisation (Recommandations 2004).

4.1.1.3. Emploi et syndicats suédois

La Suède a derrière elle une longue tradition de dialogue social bipartite fructueux. Le taux d'adhésion syndicale atteint plus de 80% et les conventions collectives sont réputées couvrir plus de 90% des employés. Selon la législation nationale, les conventions collectives sont applicables à tous les employés d'un secteur, qu'ils soient membres d'un syndicat ou non. De manière caractéristique, la Suède ne prévoit pas de législation ou de mécanisme gouvernemental qui étendrait les effets et/ou le champ d'application d'une convention collective à d'autres secteurs. C'est le cas pour le salaire minimum. Le salaire minimum est uniquement défini par les conventions collectives et, par conséquent, par les partenaires sociaux au niveau sectoriel.

Bien qu'on estime que le dialogue social bipartite fonctionne mieux que le dialogue social tripartite, le gouvernement exprime souvent un profond intérêt pour les discussions et les négociations avec les partenaires sociaux. On peut affirmer que certaines tensions ressenties au niveau tripartite proviennent de l'étroite collaboration qui existe entre LO-Suède et les sociaux démocrates au pouvoir jusqu'en septembre 2006. Cela a été le cas pendant plusieurs années et le ministre du Travail actuel était un ancien responsable LO. Par conséquent, LO se définit ouvertement comme un des principaux partisans du gouvernement et participe toujours au financement de la campagne électorale du parti social-démocrate. Contrairement à ce que pourrait dicter le bon sens, cette situation ne crée toutefois pas de déséquilibre important entre les confédérations syndicales. Par contre, cela semble bel et bien fournir un argument aux associations des employeurs pour refuser de négocier en détail au niveau central. C'est une des raisons pour lesquelles le dialogue social bipartite est plus fructueux en Suède. Cependant, il serait intéressant de voir si cette situation évolue avec les changements récents au niveau du gouvernement.

Le système suédois est composé de trois confédérations syndicales, regroupant un grand nombre de syndicats sectoriels. Ceux-ci sont : la confédération syndicale suédoise (Landsorganisationen i Sverige, LO-Suède) représentant les ouvriers, la confédération suédoise pour les employés professionnels (TCO) représentant les employés de bureau et la

« Sveriges Akademikers Centralorganisation » (SACO) représentant les travailleurs universitaires. La connexion de LO-Suède avec le parti social-démocrate est apparue au cours de l'après-guerre. Dans les années 1970 et 1980, l'influence exercée par LO Suède sur le gouvernement social-démocrate était tellement importante que l'organisation avait obtenu l'adoption de la législation octroyant plus de droits de négociation aux syndicats. Bien que cela ait aidé les syndicats à s'établir fermement dans le système de dialogue social actuel, certaines tensions ont vu le jour entre eux et les organisations patronales. Ces dernières ont tendance à prendre leur distance face aux négociations au niveau central de crainte de voir se développer la législation sur le travail. Cette situation, bien que plus légère, persistait toujours jusqu'à récemment et a créé une situation où le dialogue social bipartite, à tous les niveaux, fonctionnait mieux que le dialogue social tripartite. Il est intéressant de noter une caractéristique spécifique du modèle scandinave (puisque cela apparaît aussi au Danemark), qui veut que la plupart des décisions et des changements concernant le travail se déroulent par l'intermédiaire de négociations collectives⁶. C'est également le cas pour les directives européennes relatives au travail qui, en Suède, sont principalement mises en œuvre par l'intermédiaire de conventions collectives plutôt que par l'intermédiaire de la législation nationale. De plus, il existait, jusqu'à récemment, une politique délibérée du gouvernement social-démocrate visant à encourager les partenaires sociaux à travailler ensemble et à négocier collectivement. C'est le cas depuis la fin de années 1930. En Suède, les syndicats sont hautement proactifs puisqu'ils ont créé, ces dernières années, un très fructueux centre de recherche international sur les questions européennes relatives à l'emploi : le Arbetslivsinstitutet (Institut de recherche sur la vie professionnelle), au sein duquel trois confédérations syndicales sont représentées avec le gouvernement suédois. Les quatre institutions financent le programme SALTSA (programme commun pour la recherche sur la vie professionnelle en Europe) qui permet aux chercheurs d'étudier les tendances du marché du travail et les développements du dialogue social au sein de l'Union européenne. Il s'agit probablement du seul exemple de ce type en Europe. Par conséquent, il sera essentiel de suivre les futurs développements du dialogue social européen en tenant compte des récents

changements au niveau du gouvernement et des modifications que cela peut entraîner.

4.1.1.4. Stratégie pour la croissance et l'emploi et dialogue social national

En ce qui concerne les lignes directrices européennes pour l'emploi nouvellement intégrées, les trois confédérations ont accueilli favorablement la réforme⁷. Elles approuvent toutes le fait que les politiques pour l'emploi et les politiques économiques sont intégrées dans la nouvelle SCE. Elles reconnaissent que cela permet aux différents départements et ministères de travailler ensemble et, par conséquent, de gagner plus de transparence au niveau de l'ensemble du processus. Du point de vue de la SACO, les nouvelles lignes directrices intégrées offrent une base solide pour l'évaluation et la restructuration de la politique pour l'emploi au sein des États membres. Cependant, les trois confédérations s'accordent sur la nécessité d'insister sur le rôle des organisations du marché du travail dans le développement des politiques connexes. Elles considèrent que les accords entre les partenaires sociaux sont souvent préférables au droit du travail et expliquent que, puisque les majorités politiques varient, la législation gouvernementale relative à la politique du marché du travail peut être moins efficace que celle des participants du marché du travail qui ont une compréhension plus profonde et générale des règles et des circonstances sur le marché du travail. Par conséquent, les syndicats suédois recommandent que les lignes directrices reconnaissent davantage le potentiel des accords entre les partenaires sociaux. Cependant, cette demande reste indépendante de la dernière réforme du processus européen pour l'emploi. Il n'est aucunement question de diluer les lignes directrices pour l'emploi ou le rôle des partenaires sociaux au sein de la SCE intégrée nouvellement réformée, au contraire. Elles s'accordent toutes sur le fait que la SEE a permis de définir clairement, dans les textes européens⁸, le rôle des partenaires sociaux et leur responsabilité dans les négociations collectives.

De plus, il est important de souligner que les représentants LO expliquent que la Stratégie de Lisbonne a aussi permis aux partenaires sociaux d'être informés, de manière régulière et constante, des différents développements au niveau de l'emploi. L'exercice de mise à jour annuel, qui rassemble tous les partenaires sociaux autour d'une table afin d'éla-

⁶ Interview réalisée avec le Prof. Lars Magnusson, expert national sur le dialogue social et professeur à l'université d'Uppsala.

⁷ Interviews réalisées avec SACO, LO et TCO en août 2006.

⁸ Ibid.

ANNEXER LE TEXTE DES PARTENAIRES SOCIAUX AU PNR

Comme ce fut le cas au Danemark, depuis 2004, l'ancien gouvernement suédois a prévu d'annexer la contribution des partenaires sociaux au PNR 2006. La seule condition pour que cela soit une réussite est que le texte soit produit par tous les partenaires sociaux, d'un commun accord. Si cette condition est respectée, le texte sera publié dans son intégralité avec le PNR. Bien qu'il s'agisse d'un grand progrès et que cela représente une pratique très positive dans le domaine de la SCE, il est essentiel de noter que cet objectif n'a pas été facile à atteindre. En 2005, par exemple, la même promesse avait été faite aux partenaires sociaux mais l'opéra-

tion avait échoué suite au refus des employeurs privés de collaborer au niveau central et de s'accorder sur un texte définitif. Bien que tous les autres partenaires sociaux aient convenu d'un texte définitif, la contribution des partenaires sociaux n'a pas pu être annexée au PNR puisque la condition du gouvernement, qui veut que le texte représente tous les partenaires sociaux, n'avait pas été respectée. Il sera essentiel d'observer si le nouveau gouvernement suit la même voie. Parallèlement à la nécessité susmentionnée d'accorder plus d'importance aux partenaires sociaux, les représentants LO expliquent que les gouvernements nationaux et la Commission européenne doivent prendre plus de mesures afin de

s'assurer qu'une seule organisation ne puisse pas bloquer l'ensemble d'un processus. Ils expliquent qu'aux vues de ce qui s'est passé l'an dernier en Suède, il est trop facile pour une seule organisation de saboter tout un processus. Par conséquent, ils demandent qu'un élément spécifique soit ajouté aux lignes directrices afin de garantir que le texte définitif des partenaires sociaux ne sera pas compromis parce qu'un partenaire refuse de collaborer. Les efforts fournis par ceux qui travaillent ensemble devraient être représentés et pas dilués sur la décision d'un seul partenaire. LO explique également que, si une telle mesure devait être appliquée, ces partenaires intransigeants seraient plus enclins à négocier¹⁰

borer le PNR, est considéré très positivement. Il permet aux partenaires sociaux d'obtenir une mise à jour sur une base régulière⁹.

En termes de contenu, plusieurs actions ont été entreprises pour coordonner davantage le processus de Lisbonne au niveau national et pour stimuler davantage l'emploi. En réponse à la ligne directrice 18, par exemple, les partenaires sociaux et les services publics pour l'emploi ont collaboré afin de désigner un coordinateur national pour vérifier si l'entrée des jeunes sur le marché du travail pouvait être facilitée par des accords entre les partenaires sociaux. Ce coordinateur national a publié, en 2005, un texte qui identifiait les différentes barrières à l'emploi pour les jeunes. Ces barrières incluaient des coûts salariaux élevés et une utilisation insuffisante de l'apprentissage. Bien que ce texte ait été vivement critiqué par tous les partenaires sociaux, les discussions sont toujours en cours pour trouver des solutions et stimuler l'emploi chez les jeunes.

Ce texte, qui s'attaque aussi aux domaines de compétence, a réveillé un ancien débat national sur le

« Compte des compétences ». Plusieurs syndicats ont examiné la possibilité de créer un « Compte des compétences » afin de stimuler et de faciliter l'apprentissage tout au long de la vie, principalement pour contrecarrer les changements démographiques et pour permettre aux travailleurs plus âgés de rester sur le marché du travail plus longtemps. Bien que le gouvernement ait soutenu cette idée, aucun accord n'a été conclu entre les partenaires sociaux sur le sujet. L'argument de LO-Suède est que le « Compte des compétences » serait principalement financé par le gouvernement afin d'éviter une distribution déséquilibrée entre les travailleurs. Sous sa forme actuelle, l'accord est considéré, par un certain nombre de partenaires sociaux et par le gouvernement, comme un système qui offre plus de soutien aux travailleurs mieux éduqués et mieux payés. Puisqu'il n'a pas été convenu d'autres subsides de la part des employeurs et du gouvernement, le projet de texte, bien qu'existant, a été mis de côté pour l'instant. La SACO est, cependant, un fervent défenseur de cette mesure et continuera à travailler sur son développement¹¹. En effet, le nouveau gouvernement pourrait choisir d'étudier cette action de plus près.

⁹ Interview réalisée avec Lena Westerlund et Monika Arvidsson, économistes, LO-Suède (la confédération syndicale suédoise), en septembre 2006.

¹⁰ Interview réalisée avec Lena Westerlund et Monika Arvidsson, LO-Suède, en août 2006

¹¹ Interview réalisée avec le Secrétaire général du SACO, Ake Zettermark (Sveriges Akademikers Centralorganisation), en août 2006.

En termes d'organisation, un groupe « Lisbonne » a été créé dès 1998 à la suite de la création de la Stratégie de Lisbonne. Avec ce groupe « Lisbonne », tous les partenaires sociaux sont invités à discuter et à participer aux débats européens relatifs à l'emploi. Il s'agissait d'un groupe très performant dès le départ. Cette plateforme permet aux partenaires sociaux d'élaborer leur texte commun, qui est ensuite soumis au gouvernement. Ce dernier l'accepte souvent comme tel et demande rarement des amendements. Le texte a jusqu'ici été incorporé dans le PNR, bien que le gouvernement prévoie, cette année, d'annexer le texte commun au PNR. Cela était

également prévu dans le PNR 2005. Comme susmentionné, ce projet a été contrarié par le refus de collaborer au texte définitif de l'association des employeurs privés, qui est une organisation extrêmement puissante en Suède. Il est, cependant, essentiel de signaler qu'il s'agit du seul incident du genre enregistré au sein de la plateforme depuis 1998. Cela vient principalement du fait que le PNR 2005 devait prendre en compte la SCE nouvellement réformée et devait, par conséquent, réévaluer tous les détails inclus dans le texte. Historiquement, les employeurs ont estimé qu'il était difficile de coopérer au niveau central pour les différentes raisons susmentionnées.

CHANGEMENTS STRUCTURELS— ACTIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Afin de s'attaquer au processus de restructuration, les partenaires sociaux ont travaillé ensemble afin d'élaborer certaines mesures solides et afin de contre-carrer le chômage structurel. D'une part, les « accords de transition », souvent appelés les « accords de reconversion », font partie de ces mesures et couvrent la plupart des secteurs du marché du travail. L'objectif de ces accords est de fournir aux travailleurs licenciés divers régimes de reconversion ou d'éducation, en complément aux régimes offerts par les services publics pour l'emploi, et de faciliter leur retour sur le marché du travail dans les plus brefs délais. Ces accords sont signés par les partenaires sociaux et administrés par les conseils pour la sécurité de l'emploi. Les activités des conseils sont financées par les employeurs, qui destinent une part du salaire de leurs employés au financement des conseils. Le premier conseil a été établi en 1974 et couvrait les travailleurs salariés des secteurs de l'industrie et des services. Dans les années 1990, le secteur gouvernemental, les banques et les employés engagés par les sociétés locales étaient les seuls à être inclus dans les accords. Les

ouvriers du secteur privé ont finalement été inclus dans l'accord dans le dernier texte, signé l'année dernière. Ce laps de temps entre l'inclusion des travailleurs des différents secteurs est dû au fait que les trois confédérations suédoises n'ont pas négocié leurs accords ensemble. Elles ont toutes leurs propres négociations, bien que cela puisse résulter en un seul texte. Cependant, l'accord définitif, présenté conjointement par les partenaires sociaux, permet une meilleure collaboration entre les organisations patronales et les syndicats. Ils partagent la responsabilité des changements nécessaires (Zettermark, 2006).

D'autre part, il existe aussi « l'accord industriel » dont il est question dans le PNR suédois. Cet accord a été conclu en 1997 entre douze organisations patronales et huit syndicats. Il représente, en effet, tous les secteurs de l'industrie en Suède.

L'accord est unique car il :

- couvre l'ensemble du secteur de l'économie suédoise qui est exposé à la concurrence ;
- brise les anciennes frontières entre les ouvriers et les employés de bureau dans les syndicats
- introduit un modèle de négociation collective et de résolution de conflit entièrement nouveau.

Sur la base de cet accord, les différentes parties partagent les

responsabilités en matière de fixation des salaires, dans leur domaine respectif du marché du travail, et contribuent à une fixation plus efficace des salaires.

Cela a facilité la combinaison réussie du faible taux de chômage et de la stabilité des prix. Dans l'accord, les parties ont également établi leurs évaluations communes des perspectives pour les activités industrielles, y compris la concurrence internationale, les conditions économiques, la compétitivité et la disponibilité de l'énergie. De plus, l'importance de la recherche et du développement, ainsi que de l'éducation et de la formation, a été étudiée en détail et soumise pour évaluation au Comité de l'Industrie.

Enfin, un cadre pour les procédures de négociation des salaires est défini dans l'accord dans le but spécifique de ne pas devoir avoir recours à une action industrielle. Les parties sont invitées à débiter les négociations trois mois avant l'expiration de l'accord précédent.

Les initiatives des partenaires sociaux pour faire face aux changements industriels ont été très fructueuses jusqu'ici et appréciées par le gouvernement national. Ce dernier utilise souvent cet exemple dans son propre PNR pour rapporter les pratiques exemplaires du dialogue social bipartite.

Cette année ne présentera pas autant de difficultés puisque le processus est beaucoup plus léger.

Il est important de noter que cette plateforme est une sorte d'innovation dans le dialogue social suédois puisque les trois confédérations n'ont pas l'habitude de travailler ensemble sur des conventions collectives. Il est intéressant de remarquer que c'est le cas pour des actions relatives à des changements structurels.

Par conséquent et bien que les confédérations syndicales n'aient pas tendance à publier des textes communs ou à négocier au niveau central, le dialogue social bipartite reste un succès et a tendance à générer des innovations au niveau des actions, ce qui est souvent inexistant au niveau national.

Conformément à l'accord industriel, chaque confédération syndicale possède également sa propre assurance industrielle (Omställnings). Bien que chacune ait été créée à un moment différent et reste indépendante des autres, elles ont toutes le même objectif : aider les travailleurs licenciés à revenir rapidement sur le marché du travail.

Ces assurances peuvent être décrites comme un petit compte, tenu par chacune des confédérations syndicales et financé en collaboration avec les employeurs. Il s'agit principalement de fournir des informations et un coaching pour l'emploi aux travailleurs menacés de licenciement. Il s'agit d'une action préventive d'intervention précoce. Il existe trois accords, un par fédération. Dans le cas de LO-Suède, cependant, une partie de l'assurance industrielle pour les ouvriers est financée par l'impôt bien qu'elle reste inférieure à celle des employés de bureau. Cette assurance représente un pourcentage des salaires. Par conséquent, le niveau salarial a une grande influence sur le montant mis de côté. C'est une des raisons avancées par les confédérations syndicales pour expliquer pourquoi les accords ne peuvent pas être négociés et convenus collectivement.

4.1.1.5. Conclusions

La participation des syndicats en Suède peut être décrite comme exhaustive et extrêmement positive. Plusieurs fois par an, les trois confédérations syndicales se réunissent avec les organisations patronales sur la plateforme Lisbonne afin de suivre de près le processus européen et de convenir de leur texte commun. Toutes les confédérations syndicales ont, en effet, déclaré être extrêmement satisfaites de la Stratégie pour la croissance et l'emploi nouvellement réformée. Elles voient cette réforme comme une manière positive, pour les différents départements, de travailler ensemble et, pour l'ensemble du processus, de gagner plus de transparence.

En Suède, les confédérations syndicales ont accueilli favorablement la Stratégie de Lisbonne dès le début. Elles déclarent que cela leur a permis d'obtenir des informations ainsi qu'une meilleure connaissance des politiques gouvernementales. Elles apprécient également le fait que cette stratégie aide à établir une reconnaissance formelle du dialogue social dans les textes européens ainsi qu'au niveau national.

Lorsqu'on examine le cas de la Suède, il est frappant de noter qu'il s'agit d'un des rares pays de l'UE qui a supplanté les objectifs de Lisbonne, dans tous les sens du terme. Comme susmentionné, les objectifs quantitatifs sont déjà conformes aux objectifs de Lisbonne. Mais, plus important encore, la Suède est déjà sur la bonne voie en ce qui concerne les objectifs plus implicites tel qu'un dialogue social réussi. Le dialogue social fonctionne bien au niveau bipartite en Suède et les conventions collectives tendent à remplacer la législation dans la plupart des cas, comme pour l'établissement du salaire minimum et la mise en œuvre des directives européennes.

La confiance accordée aux partenaires sociaux leur permet d'être extrêmement proactifs. C'est le cas dans les exemples susmentionnés où les confédérations syndicales ont créé, en accord avec les organisations patronales, leur propre assurance industrielle. Cette mesure, qui vise à aider les travailleurs licenciés à retrouver un travail avant même d'avoir dû quitter le précédent, est un exemple extrêmement positif d'intervention précoce. Bien que ces régimes d'assurance ne fournissent pas des montants très importants, ils contribuent à l'information des travailleurs en ce qui concerne la formation et leur fournissent, dans une certaine mesure, un coaching pour l'emploi. Il s'agit d'un exemple unique au sein de l'Union européenne. Les syndicats suédois tendent à être hautement proactifs dans le développement, avec les partenaires sociaux, de mesures de formation et d'apprentissage tout au long de la vie.

En général, nous pouvons conclure que les syndicats sont bien informés et participent activement à l'élaboration du PNR, en collaboration avec le gouvernement et les employeurs. Si le texte des partenaires sociaux est finalement annexé au PNR cette année, compte tenu du changement récent de gouvernement, cela représentera encore un progrès important. Cependant, il est intéressant de noter que les syndicats suédois réclament une meilleure reconnaissance de leur travail au niveau national et au niveau européen. En ce sens, des mesures devraient être prises afin de s'assurer que le texte commun des partenaires sociaux ne sera pas mis de côté si un des partenaires refuse de collaborer. Comme susmentionné, ce fut le cas en Suède l'an dernier. En effet, le texte commun n'a pas pu être annexé au PNR parce

que l'association des employeurs privés a refusé d'apposer sa signature. Cette situation peut laisser entendre qu'un partenaire social à plus de pouvoir que les autres. Par conséquent, les lignes directrices de la SCE doivent contenir des mesures qui mentionnent que le texte commun doit apparaître, même si un des partenaires sociaux n'est pas d'accord. Cette situation devrait stimuler les partenaires sociaux à se mettre d'accord et à travailler ensemble. Le travail des partenaires sociaux ne doit pas être rejeté.

Références

- Interview réalisée avec la confédération suédoise des employés professionnels (TCO), Mme Lena Hagman, chef économiste, en août 2006
- Interview réalisée avec la confédération syndicale suédoise (LO-Suède), Mme Monika Arvidsson et Mme Lena Westerlund, économistes, en août 2006
- Interview réalisée avec le « Sveriges Akademikers Centralorganisation », M. Ake Zettermark, Secrétaire général, et Hanna Eriksson, en août 2006
- Zettermark, A. (2006) « Labour market reforms and macroeconomic policies in the Lisbon agenda » (*réformes du marché du travail et politiques macroéconomiques à l'ordre du jour de Lisbonne*), présenté à la conférence de la CES, 20-21 mars 2006, Bruxelles
- PAN suédois 2004
- PNR suédois 2005
- Recommandations du Conseil européen 2004
- Recommandations du Conseil européen 2005

4.1.2. LE CAS DE LA HONGRIE¹²

Avant d'aborder les questions qui sont au cœur de ce rapport, à savoir les politiques de l'emploi sur le plan



¹² Étude de cas conduit par Pierre Tilly

¹³ Catherine Horel, les nouvelles élites intellectuelles et politiques en Hongrie, in *Le Contrat social en Europe*. De Jean-Jacques Rousseau à la dimension sociale de Maastricht, Actes de la Chaire Glaverbel, Louvain-la-Neuve, 1996, p.205.

national et les liens avec la stratégie européenne de l'emploi, il faut avoir à l'esprit un certain nombre de paramètres qui permettent d'inscrire ces questions dans un contexte plus global. Ainsi, la carte qui est reprise ci-dessous montre combien la Hongrie, un pays d'Europe centrale au passé très riche est une région carrefour au croisement de nombreux axes géographiques. La Hongrie a ainsi des frontières avec pas moins de 6 pays (l'Autriche, la Slovaquie, la Roumanie, l'Ukraine, la Slovénie et la Croatie). Ces relations tant étroites que conflictuelles à certains égards avec ses voisins sont centrales dans et pour le développement et notamment au niveau du marché du travail. Dans cette configuration, Budapest, la capitale, avec ses deux millions d'habitants, joue un rôle central dans le pays d'autant que les autres villes sont de taille beaucoup plus modestes (200.000 habitants pour les plus grandes).

Sur le plan politique, la fin du communisme en Hongrie a été suivie par l'apparition de nouvelles élites politiques autour de trois catégories : la richesse (professions libérales, artistes, entrepreneurs), le prestige (intellectuels, médias), et le pouvoir (hauts fonctionnaires, notables locaux)¹³. A cette nouvelle élite appartiennent les députés hongrois élus depuis 1990.

Enfin, on insistera sur le poids de l'histoire et sur la nécessité de donner le temps au temps dans cette mutation longue et complexe qui est marquée par le passage d'une économie planifiée à son antithèse, l'économie de marché. Le changement des règles a été radical en instaurant l'autonomie et la liberté de choix, de décision et d'entreprise des acteurs économiques autres que l'Etat modifiant par là-même tout le comportement économique de ces mêmes acteurs jusqu'au niveau économique le plus privé. Le rôle de l'Etat loin d'avoir disparu a continué d'évoluer à la suite d'un retournement complet qui l'a vu passer de l'avant-plan à l'arrière-plan. Il reste que pour une part significative de la population hongroise l'Etat demeure l'acteur central de la pièce quand il s'agit de répondre aux préoccupations quotidiennes de la population. Quant au secteur privé, il s'est déjà développé en Hongrie sous le kadarisme ce qui lui a permis de s'engouffrer plus vite que ses voisins dans la brèche de la privatisation.

4.1.2.1. La situation de l'emploi dans le pays

La Hongrie peut-être considérée comme un pays proche du modèle rhénan, un modèle auquel se rattachent la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse

et les pays du Bénélux. Dans ce système, l'économie de marché est conçue comme une économie sociale, c'est-à-dire que le marché n'est pas un but, le marché est le moyen. Le but, lui, est de caractère social, à savoir la cohésion sociale.

Ceci étant, la principale ligne de conduite du modèle de transition hongrois a reposé sur une ouverture accrue aux capitaux étrangers. Une libéralisation précoce des changes, une privatisation active et ouverte, la mise en place d'une réglementation des investissements étrangers ont permis à la Hongrie de s'imposer rapidement, aux côtés de la Pologne, comme le principal récipiendaire d'investissements directs étrangers parmi les PECO. L'entrée dans l'UE, le 1er mai 2004, a ainsi marqué la fin d'une première phase de transition de l'économie hongroise. Dès 1990, la Hongrie a mis en œuvre une politique de privatisation de son économie, portant aussi bien sur l'industrie, l'agriculture que sur les services.

Ce mouvement de privatisation a accéléré l'ouverture de l'économie hongroise : en effet, 80% des exportations hongroises sont réalisées vers l'Europe à 25 et 71% des importations hongroises proviennent de ces mêmes pays.

La Hongrie mène depuis près de 15 ans une politique continue de réformes structurelles qui semble avoir porté ses fruits : création d'un cadre juridique propice à l'économie de marché, politique audacieuse de privatisations et constitution ex nihilo d'un secteur bancaire crédible. Ces différents éléments ont libéré l'initiative privée et ont constitué les moteurs de la modernisation et de la croissance selon les analystes. Cette évolution s'accompagne toutefois d'une ambition sociale limitée par le contexte de retrecissement des dépenses publiques. Ainsi, moins de 1% du PIB des NEM, contre environ 2,5 % de moyenne pour l'Europe des 15 est consacré aux politiques publiques du marché du travail malgré l'existence de besoins nouveaux et l'augmentation du nombre d'individus concernés.

Selon la Commission européenne, la Hongrie présente de bons fondamentaux : taux de croissance de 4,1% ; inflation s'élevant à 3,6% en 2005 contre 35% en 1991 ; taux de chômage de 7,1%. Toutefois, ce pays souffre d'un déficit budgétaire structurel estimé en 2006 à 10,1% du PIB et d'un déficit courant qui se creuse depuis 2002. Le déficit budgétaire (5,4 % en 2004), au lieu de diminuer comme prévu, a dépassé les 6 % en 2005.

Le PIB par habitant s'élève actuellement à 60 % de la moyenne de l'UE. En terme de développement humain, la Hongrie occupait au début des années

2000 le 43^{ème} rang sur 174 pays dans l'index de développement humain, ce qui place la Hongrie lin devant les autres pays d'Europe centrale et orientale dans ce domaine. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, l'économie hongroise connaît une croissance annuelle moyenne de 4 %, l'un des taux les plus élevés de l'UE. La croissance de la productivité de la main-d'oeuvre est également bien au-dessus de la moyenne de l'Union. Après une accélération temporaire en 2003, la progression de l'emploi est devenue négative en 2004 et le taux d'emploi global a diminué pour atteindre 56,8 %, ce qui est bien inférieur à l'objectif de Lisbonne, tandis que le taux de chômage a augmenté (6 % en 2004), restant cependant inférieur à la moyenne de l'UE. Ce taux de chômage peu élevé s'accompagne cependant d'un taux d'activité très bas (60,5 % en 2004).

Globalement, on retrouve dans le cas de la Hongrie, les grandes tendances observées par ailleurs dans l'ensemble des nouveaux Etats membres : faiblesse des taux d'emploi, fortes disparités régionales, ampleur du chômage de longue durée et développement de l'économie informelle.

4.1.2.2. L'action gouvernementale pour l'emploi

Pour bien cerner la politique du gouvernement actuel en la matière, il faut l'inscrire dans un cadre analytique plus général. Depuis une dizaine d'années, la pratique institutionnelle a fait évoluer le régime parlementaire hongrois vers un système marqué par la prépondérance du Premier Ministre (il ne peut être renversé par le Parlement qu'à la condition que son successeur soit simultanément désigné), face à un Président jouant un rôle d'arbitre et à un Parlement monocaméral qui doit partager avec l'exécutif certaines de ses prérogatives (initiative des lois, notamment). Le mode de scrutin mixte, qui mêle un scrutin uninominal à deux tours et deux scrutins proportionnels (départemental et national) et qui comporte un seuil de représentation fixé à 5%, a permis de dégager des majorités nettes et d'éviter une trop grande fragmentation de la scène politique, sans pour autant aboutir à un bipartisme strict.

Cette stabilité institutionnelle s'est doublée de fréquentes alternances : après le retour de la démocratie en 1990, les élections de 1994 et 1998 ont été celles des changements de majorité. Après M.Göncz (1990-2000) et M.Madl (2000-2005), M.Laszlo Solyom -élu par le Parlement avec le soutien de l'opposition de droite- occupe la charge de Président de la République depuis août 2005. Alors que les élections locales (municipales et départementales) se tiennent à partir du 1er octobre 2006, les élections législatives du 9 et 23 avril 2006 ont vu

la victoire de la majorité socialiste-libérale sortante (MSzP et SzDSz), qui a obtenu une majorité de 210 sièges (sur 386) contre 175 pour l'opposition conservatrice (42,03% des voix au deuxième tour pour le FIDESz-MPP (chrétiens démocrates) et 5,04% pour le MDF / Forum démocratique). Emmené par le Premier ministre Ferenc Gyurcsany, le Parti socialiste / MSzP a obtenu la majorité avec 190 sièges (43,21% des voix), le partenaire libéral du SzDSz détenant pour sa part 20 mandats (6,50%). La participation au deuxième tour a été de 64,36% (67,83% au premier). La bonne entente affichée par les deux partis (notamment entre M.Gyurcsany et le ministre de l'Economie Koka) a permis une véritable mobilisation de l'électorat de gauche.

Ferenc Gyurcsany, un milliardaire, issu d'un milieu pauvre qui a fait fortune dans l'immobilier lors des années 90, venu à la politique par passion est ainsi l'auteur d'une performance rare en Europe centrale et orientale depuis la chute du communisme: chef du gouvernement sortant il obtient un second mandat. Son Parti socialiste était allié aux libéraux dans la bataille électorale, mais le succès apparaît comme une victoire personnelle pour cet homme de 42 ans.

Il s'est immédiatement engagé à mener un vaste programme de réformes comprenant une refonte en profondeur des services publics. « *Les 100 premiers jours de mon second mandat se traduiront par plus de 100 mesures* », assure-t-il. Il est urgent pour la Hongrie de réduire son déficit public – 6,1 % du PIB, soit le plus élevé de l'Union européenne et qui affaiblit passablement le forint. Sans quoi, vient de rappeler Bruxelles, l'adhésion à l'euro espérée pour 2010 est compromise.

Ce social-démocrate convaincu, qui a récemment refusé de visiter l'usine Suzuki où les syndicats sont interdits, ambitionne de faire de la Hongrie « *un pays compétitif, spécialisé dans les activités à forte valeur ajoutée* ». Mais aura-t-il le courage de réformer le système de santé et de retraite, fortement déficitaires, réformes qui risquent fort d'être impopulaires ? C'est l'épreuve qui attend le deuxième gouvernement Gyurcsany qui s'est engagé à engager la Hongrie « *dans le changement qu'elle attend depuis longtemps* ». Ainsi, à titre d'exemple, son programme prévoit une réduction substantielle du nombre d'hôpitaux, un secteur sous financé et sous équipé. Une réforme qui s'inscrit dans le cadre d'une

crise financière du système de santé hongrois. Mais « *personne ne peut croire que ce projet est réalisable* ». ¹⁴

4.1.2.3. Le plan d'action du gouvernement en matière d'emploi

Le nouveau gouvernement semble plus proactif que le précédent mais il a connu une crise importante au mois de septembre 2006 dont il est encore difficile de mesurer les effets. Dans son programme de gouvernement pour la période 2004-2006 pour une Hongrie libre et équitable intitulé « Nouvelle dynamique pour la Hongrie », le gouvernement hongrois s'inscrit clairement en matière de compétitivité notamment dans les objectifs européens. « *Le gouvernement élaborera le second programme européen qui définit les lignes directrices du développement de la Hongrie au sein de l'Union européenne pour la période 2007-2013* ». L'élaboration de ce programme ne semble pas avoir fait l'objet d'une véritable consultation des partenaires sociaux hongrois. « *Il a été finalisé au bord du lac Balaton par les principaux dirigeants politiques en vase clos avant d'être communiqué pour avis des partenaires sociaux dans les 48 heures* » ¹⁵. Le programme en matière d'emploi est dénommé "Jobs, Jobs, Jobs", ce qui fait inévitablement penser aux recommandations européennes en la matière.

Il ressort des différents plans d'action établis ces dernières années que la volonté des pays était surtout de se conformer aux lignes directrices formulées dans le cadre de la SEE sans nécessairement toujours prendre en compte les spécificités nationales. Il faut souligner toutefois qu'au début des années 90 et dans la suite de celles-ci, l'Union européenne a laissé les institutions internationales façonner de nombreuses politiques publiques nationales, y compris dans le domaine de l'emploi. Les recettes qui ont été utilisées en Hongrie s'inspire donc largement des préceptes de la Banque Mondiale et du FMI.

Le programme national de réforme (PNR) de la Hongrie recense neuf principaux défis: la réduction du déficit budgétaire; la R&D et l'innovation; l'environnement commercial; la concurrence; les infrastructures; l'augmentation du taux d'emploi et d'activité; l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi pour les personnes défavorisées; la réduction des disparités régionales sur le marché du travail et la valorisation du capital humain par l'amélioration de l'éducation et de la formation. Le projet gouverne-

¹⁴ Entretien avec Lazlo Kovac et Erika Koller(Liga), 15 septembre 2006

¹⁵ Idem

mental prévoit notamment des réductions importantes du personnel employé dans le secteur public, le principal employeur hongrois, ce qui paraît un peu paradoxal si l'on sait qu'au même moment le gouvernement hongrois a l'intention de faire passer le taux d'emploi de 57 % à 63% d'ici 2010. « *Le secteur public est en pleine restructuration mais on n'observe guère de mobilisation syndicale face à cela* »¹⁶. D'autres secteurs, comme celui de l'énergie (électricité, gaz, etc...), stratégiques pour les organisations syndicales sont également en restructuration.

Même si le Gouvernement semble avoir fait preuve d'ouverture en acceptant de négocier une partie des ressources budgétaires disponibles pour mener une politique de l'emploi, l'élaboration du PNR a posé deux problèmes majeurs selon Lazslo Kovac su syndicat Liga, fondé en 1989 et qui compte environ 135.000 membres¹⁷.

1° « *Le programme de réforme a été négocié lors de la réunion du Comité économique et social (national). À la différence du Conseil national de conciliation, ce Comité a uniquement un droit consultatif et se compose d'individus (les présidents des partenaires sociaux) au lieu de syndicats et d'organisations patronales. Cette répartition des compétences entre les deux institutions a causé quelques perturbations en termes de flux de l'information, de détermination du rôle et des réactions des syndicats ainsi que de préparation des déclarations syndicales (aucune déclaration officielle n'a été publiée jusqu'ici)* »¹⁸.

2° « *La multiplication des tâches syndicales et la surcharge des responsabilités de notre personnel à cause des propositions du gouvernement. En août 2005, le gouvernement a produit un concept de développement national. En octobre 2005, il a rédigé un rapport sur l'emploi et le développement économique et social. En décembre, nous avons reçu le programme national de réforme pour la croissance et l'emploi. En mars 2006, les responsables ont présenté le programme « Nouvelle Hongrie » (Programme national de développement). Ces documents plutôt semblables ont été rédigés à l'initiative de la Commission européenne et le gouvernement hongrois a fait d'énormes efforts pour rencontrer les exigences européennes.*

Cependant, l'objectif exact de chaque document n'est pas tout à fait clair pour les parties impliquées. »

Globalement, les dégradations des conditions de travail et d'emploi sont sensibles. La tendance à la fragmentation des marchés du travail au sein des Etats membres est particulièrement inquiétante d'autant qu'elle risque de s'intensifier à l'avenir. La mobilité des travailleurs reste assez faible. « *Les Hongrois n'aiment pas se déplacer sauf si c'est vraiment nécessaire. Le problème du logement est central dans ce manque de mobilité. Il faut encourager l'industrialisation de la partie Est du pays avec l'Ukraine qui est un partenaire commercial important* »¹⁹. Le décalage marqué entre les besoins des employeurs et les compétences et qualifications des travailleurs constitue également une caractéristique majeure de l'emploi dans les NEM et en Hongrie également. « *Il y a un manque de main d'œuvre disponible dans certains secteurs demandant des hautes qualifications. Il y a des manques dans les professions techniques. On doit faire appel à l'immigration pour pallier ces manques* »²⁰. Il y a donc là un déséquilibre structurel fort qui explique en partie l'accroissement du chômage de longue durée et l'essor de l'économie informelle.

La Commission partage cette analyse des principales priorités. D'après l'exécutif européen, les points forts du programme en matière de politique de l'emploi sont les suivants:

- des mesures visant à améliorer l'efficacité du service public de l'emploi et l'intention de mettre en place un système intégré pour l'emploi et les services sociaux;
- des mesures visant à transformer le travail non déclaré en emploi régulier.

Mais les points exigeant davantage d'attention ne manquent pas:

- l'élaboration de stratégies visant à garantir la viabilité des finances publiques;
- l'adoption de mesures plus claires et plus fortes pour accroître la concurrence dans les industries de réseau;
- l'amélioration de l'environnement commercial et notamment de l'accès des PME au financement;

¹⁶ Entretien avec Edith Nemeth, Friedrich Ebert Stiftung Budapest, 14 septembre 2006.

¹⁷ Source: Friedrich Ebert Stiftung Budapest, 2006

¹⁸ Entretien avec Lazslo Kovac, 16 septembre 2006.

¹⁹ Entretien avec Pal Gergely, Confédération autonome des travailleurs, syndicat fondé en 1990 et qui compte environ 150.000 membres (source FES, 2006), 15 septembre 2006.

²⁰ Idem

- le renforcement de la capacité des systèmes d'éducation et de formation de répondre aux besoins du marché du travail et la valorisation des compétences, en particulier pour les personnes peu qualifiées.

4.1.2.4. L' action syndicale quant à l'emploi dans le pays

Pour bien comprendre le fonctionnement du marché du travail et donc la politique de l'emploi éventuelle des syndicats, il faut tenir compte d'un certain nombre de paramètres. Ainsi, en Hongrie, le contrat de travail est essentiellement régi par la loi. La négociation individuelle vient le compléter. Le formalisme du contrat de travail, les conditions d'embauche et de licenciement sont très rigides.

La garantie des droits syndicaux est complétée par un vaste système d'organisations civiles. Une partie de ces organisations s'est constituée spontanément comme organisation à objectif unique (par exemple, l'Association nationale des Locataires).

Cependant, la majorité d'entre-elles sont le fruit d'un développement réfléchi. La société civile en Hongrie présente une image assez haute en couleurs. Les organismes, associations, fondations, sociétés à but non lucratif, servant les intérêts publics, les organismes et fondations publiques, les institutions ecclésiastiques s'occupant de bonnes œuvres et d'actions sociales en font partie.

L'organisation hongroise de la protection des droits a aussi éclaté après le changement politique de 1989. Le chômage est apparu au début des années 90 et le pays a dû se doter d'un système d'assistance sociale. Les prestations de l'Etat en matière sociales se sont maintenues mais des suppléments sont apparus pour avoir accès à certains services médicaux. Le principe de l'universalité est désormais limité.

Dans les NEM et en Hongrie également, le rôle des organismes patronaux est limité. Elle connaissent encore un manque de légitimité évident et demeurent très vulnérables²¹. L'IPOSZ (Fédération nationale des associations industrielles), membre de la CEHIC, représente les petites entreprises et une partie des moyennes entreprises (60.000 PME membres). Elle est membre de l'UEAPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et des moyennes entreprises) depuis 1991, organisme qui représente directement des PME/PMI au niveau européen auprès de l'UNICE,

selon un accord récent. Après les changements démocratiques en Hongrie ils se sont formés sur une structure nationale, couvrant tous les secteurs de l'économie (grandes entreprises, les entreprises publiques, les PME, les coopératives de consommateurs, les secteurs commercial et agricole). Les huit fédérations hongroises existantes ont créé la CEHIC (Confédération des organisations d'employeurs hongrois pour la coopération internationale) pour pouvoir adhérer à l'UNICE et au BIAC (Comité consultatif de l'Industrie et des Affaires auprès de l'OCDE) et pour parler d'une seule voix. Mais la CEHIC n'a aucun rôle dans le dialogue social national, c'est à chaque membre de s'exprimer dans ce processus. Les PME et les PMI rencontrent actuellement de nombreuses difficultés. Leur place dans le dialogue social et le processus législatif n'est pas à la mesure du rôle important que ces entreprises jouent dans l'économie et dans la création d'emplois, en Hongrie comme en Europe. « *Ainsi dans le secteur de la construction par exemple, on ne sait pas avec qui négocier* »²². Les directives européennes et les lois nationales ne prennent en compte que les points de vue des grandes entreprises et font peu de cas des contraintes administratives et financières souvent trop lourdes imposées aux PME.

De l'autre côté, les syndicats voient leurs bastions traditionnels (mines, secteur manufacturier...) plongés dans de profondes restructurations et les suppressions d'emploi dans ces secteurs ont conduit à une baisse significative des effectifs. Par ailleurs, l'implantation des syndicats dans les PME et dans les nouvelles entreprises privées reste difficile. Or, la Hongrie est un pays avec un tissu très important de PME. Le taux de syndicalisation a dès lors fortement chuté (voir tableaux en annexe). Au rejet fréquent de ces structures par les travailleurs vient s'ajouter deux éléments : les syndicats n'apparaissent pas à leur yeux comme des garants contre le chômage et l'abaissement des salaires.

Les origines du mouvement syndical en Hongrie se situent durant le Royaume d'Autriche-Hongrie si bien que le langage officiel du mouvement ouvrier hongrois est à ses débuts l'allemand. Le Conseil National des Syndicats, l'association officielle des syndicats qui rassemblait 70% des salariés sous le régime Kádár, a été dissout. Six centrales syndicales naquirent et s'opposèrent avec force les unes aux autres. Elles étaient liées aux partis politiques mais étaient plus réformistes que dans les autres

²¹ Vaughan-Whitehead, D., L'Europe à 25, un défi social, La Documentation française, 2004.

²² Entretien avec Lazslo Kovac et Erika Koller, 15 septembre 2006.

pays satellites de l'URSS. « *Il y a une coopération entre les six organisations et quand il est nécessaire d'être uni, cela se fait mais de conflits se créent pour des raisons politiques* », observe Pal Gergely.

Depuis le changement politique, il y a eu en Hongrie plus d'élections syndicales sectorielles, de conseils de fonctionnaires et de conseils de travailleurs. Les syndicats associés aux centrales syndicales sont aussi considérés comme des syndicats sectoriels représentatifs, puisque, au sein du territoire, au moins 10 % des membres des syndicats ont obtenu des voix. C'est ainsi qu'ils ont obtenu le droit d'établir des contrats collectifs dans les entreprises, de déclarer des grèves et de représenter leurs adhérents au tribunal. Il reste que la faiblesse de la négociation de branche reste une difficulté majeure dans la construction d'un véritable système de relations industrielles en Hongrie.

La centrale syndicale la plus puissante s'avère être l'Association nationale des Syndicats hongrois avec un chiffre de 40 %. L'Association nationale des Syndicats hongrois, qui exerce l'influence la plus grande, est considérée comme l'alliée du Parti socialiste hongrois. La Ligue démocratique des Syndicats indépendants soutient l'Union des Démocrates libres. Les Conseils Ouvriers et l'Association syndicale de Solidarité sont liés au Forum démocratique hongrois. Les Autonomistes peuvent être considérés comme des indépendants, de même que le Forum pour la Protection des Droits syndicaux et l'Association des Syndicats d'Intellectuels, qui font preuve de beaucoup de réussite dans les négociations salariales et la défense des intérêts. La garantie des droits est complétée par le travail du réseau d'organisations civiles.

Après le changement politique, les six centrales syndicales, liées aux différents pouvoirs politiques, commencèrent à rivaliser entre elles au sujet de la répartition des avoirs syndicaux, de l'augmentation du nombre d'adhérents et de l'élection des Conseils de fonctionnaires et d'ouvriers. L'unification du syndicalisme hongrois ne semble pas à l'ordre du jour. Pal Gergely y voit eux raisons principales: « *Les différences politiques sont très marquées et des raisons personnelles de chacun des dirigeants car la fusion ne laisserait plus qu'un poste de président contre six actuellement* ».

Depuis les années 90, on observe une baisse notable du nombre de syndiqués et de la puissance des organisations. D'après l'OIT, sur le plan régional, par exemple, c'est en Europe centrale et orientale que le nombre des adhérents des syndicats a le plus diminué, régressant de près de 36% en moyenne, principalement en raison de la disparition du syndicalisme quasi obligatoire, qu'a entraîné le démantèlement du bloc soviétique²³. Les taux de syndicalisation ont baissé de 71% en Estonie, de 50% en République tchèque, de 45% en Pologne, de 40% en Slovaquie et de 38% en Hongrie. Néanmoins le nombre de syndiqués a diminué de 60 % depuis le changement de régime.

La politique de l'emploi des syndicats hongrois s'inscrit dans le cadre des négociations permanentes au sein du dialogue social tripartite. « *Cela dépend de la force des syndicats sectoriels et locaux. Il faut en tous les cas renforcer le dialogue social au niveau régional et local* » souligne Pal Gergely. Le dialogue social et la concertation sont la base de cette politique de l'emploi des syndicats. Ce qui ne va pas sans poser de grandes difficultés parfois comme dans le secteur du rail. « *Dans ce secteur, il y a 17 ou 18 organisations syndicales dont 5 seulement sont vraiment représentatives* »²⁴.

Il y a toutefois une tradition de syndicalisation au plan local dans les entreprises sur laquelle on peut s'appuyer.

Sur le plan de l'entreprise précisément, il semble plus facile de conclure des accords dans les multinationales que dans les entreprises hongroises car pour celles-ci, un accord est important et en outre, il y a la pression exercée par les syndicats de l'Ouest. Ces accords doivent permettre de rendre la Hongrie attractive pour les investissements étrangers mais pas à n'importe quelle condition.

Dans le cas de la formation tout au long de la vie qui est importante aux yeux des syndicats mais que ne fait pas l'objet de prescriptions légales contraignantes, ce sont les employeurs qui sont responsables de la formation de la main-d'œuvre. « *Mais dans le cadre de la modernisation de notre industrie, le grand défi est de maintenir les compétences des travailleurs* »²⁵.

²³ Voir le site de l'OIT <http://www.ilo.org/public/french/bureau/inf/pr/1997/28.htm>

²⁴ Entretien avec Edith Nemeth, 14 septembre 2006

²⁵ Entretien avec Pal Gergely, 15 septembre 2006.

4.1.2.5. La SEE et le dialogue social dans le pays

Différentes études semblent indiquer que les insuffisances de la stratégie européenne d'emploi pour guider la politique nationale pour l'emploi de manière coordonnées des nouveaux Etats membres s'expliquent pour trois raisons principales :

- Le contenu même de la SEE : plusieurs problèmes centraux pour les NEM ont été tardivement traités par la SEE
- Manque de confiance réciproque entre la Commission européenne et les gouvernements nationaux
- La faiblesse du dialogue social

Aussi, la SEE a-t-elle été souvent perçue par les nouveaux Etats membres comme un exercice administratif.

Le processus de transition a conduit les nouveaux Etats membres à se doter de l'ensemble des dispositifs institutionnels et légaux nécessaires à l'existence d'un dialogue social (la pratique tripartite par exemple existe depuis le début des années 90) En s'inscrivant dans la pratique du tripartisme, les partenaires sociaux hongrois ont cherché à légitimer leur rôle et leur représentativité. Les organisations unitaires de l'ère soviétique ont fait place, non sans difficulté, à un certain pluralisme par la création d'organisations patronales ou syndicales indépendantes. Mais si cette diversité ne peut qu'être bénéfique, la mise en œuvre de la SEE souffre de la faiblesse des partenaires sociaux, de l'inefficacité de la pratique tripartite, et de la panne du dialogue social autonome. Les gouvernements ont leur part de responsabilité dans ce tableau : leur volonté d'orienter leurs actions davantage vers la création d'emplois et la croissance que vers l'adhésion au modèle social européen et la protection des travailleurs y a contribué. Une plus grande attention portée à la mise en œuvre réelle de l'acquis communautaire aurait pourtant conduit à des résultats plus positifs dans ce domaine²⁶.

D'après les syndicats, la résistance à la mise en œuvre de la SEE provient essentiellement des employeurs par conservatisme, par le fait que beaucoup ont une approche à court terme, ce qui est un handicap pour la politique européenne et par un problème de culture et de mentalité (bcq d'employeurs

ne sont pas organisés). Un exemple de cette résistance patronale, c'est la mise en œuvre de la directive Reach dans l'industrie chimique.

Mais si l'on en croit Lazlo Kovac, la SEE ne semble pas constituer une priorité en regard de la situation en Hongrie aujourd'hui *“Les syndicats hongrois ont soutenu la décision de la CES sur la Stratégie européenne pour l' ‘Emploi et les nouvelles lignes directrices, mais n'ont pas accordé d'attention au contrôle et à l'évaluation de la présence des directives stratégiques européennes dans le programme national de réforme. De la même manière, ils n'ont pas comparé les objectifs européens et les objectifs nationaux. Ils n'ont pas acquis suffisamment d'expérience pour identifier les bonnes pratiques et pour lutter pour leur mise en œuvre”*.

Le dialogue social s'est beaucoup développé au cours des douze dernières années. Mais l'intervention des organismes patronaux et syndicaux dans le processus de législation reste très limitée. Les enjeux majeurs des années à venir seront : la participation dans le dialogue social, la coopération entre les syndicats des salariés et ceux des employeurs, les accords salariaux et les accords collectifs. Il y a aussi l'établissement d'un dialogue social au niveau local *“Avec des centaines de milliers de petites et moyennes d'entreprises, il est impossible de contrôler, notamment le travail au noir. Nous avons pour cela 400 inspecteurs du travail pour tout le pays”*, remarque Pal Gergely.

Ceci étant, la Hongrie ne possède pas non plus de mécanisme de dialogue social tripartite sectoriel. Toutefois, il arrive que des questions concernant un secteur d'activité en particulier soient traitées au sein du Conseil National Tripartite, mais de manière informelle uniquement²⁷. Dans la majorité des nouveaux pays membres et candidats, des formes de dialogue social bipartite couvrant les activités du transport par route ont été mises en place. Néanmoins, les modalités de fonctionnement de ces négociations, ainsi que les niveaux de négociation varient considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, en Hongrie, les accords collectifs relatifs au secteur du transport par route sont signés au niveau sous-sectoriel ainsi qu'au niveau de l'entreprise.

En Hongrie, le dialogue social relatif au transport par route intervient au niveau sous-sectoriel ainsi

²⁶ PALPANT CATHERINE, La stratégie européenne pour l'emploi : un instrument de convergence pour les nouveaux Etats membres ? P.18 http://www.notre-europe.fr/uploads/tx_publication/Polycypaper18-fr_01.pdf,

²⁷ IST, Monographies sur la situation des partenaires sociaux dans les nouveaux pays membres et candidats, secteur du transport routier, Louvain-la-Neuve, 2003.

TABLEAU 7: SALAIRE MINIMUM

	2001	2002	2003	2004 ¹	MOYENNE ²
Augmentation du salaire minimum (%)					
BELGIQUE	2	2	2	--	2,0
FRANCE	--	--	--	2,0	2,0
IRLANDE	--	6,7	7,1	2,9	5,6
LUXEMBOURG	--	2,5	6,1	2,4	3,7
PORTUGAL	5	4,1	2,5	2,5	3,5
ESPAGNE	2	2	2	8,8	3,7
R.-U.	10,8	2,4	7,1	8	7,1
Salaire minimum en tant que % du salaire moyen					
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	11,1	14	8,8	8,1	10,5
ESTONIE	14,3	15,6	16,8	14,8	15,4
HONGRIE	56,9	25	10,1 ³	6	22,0
POLOGNE	9,3	0	5,2	3	4,4
ROUMANIE	40	25	42,8	12	30,0
SLOVAQUIE	11,8	13,2	9,2	6,9	10,3
SLOVÉNIE	11,9	14,1	8	5,4	9,9
BELGIQUE	39	--	--	--	
FRANCE	--	--	--	--	
IRLANDE	53	50,7	50	49,6	
LUXEMBOURG	28,3	28,5	--	--	
PORTUGAL	--	--	--	--	
ESPAGNE	36,8	36,2	35,6	39,3	
R.-U.	--	35,8	38,4	--	
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	34,2	36,3	37,1	37,6	
ESTONIE	29	30,1	32,1	34,4	
HONGRIE	38,7	40,8	36,4	35,8	
POLOGNE	36,9	35,3	36,3	35,3	
ROUMANIE	32,5	31,4	36,4	34,4	
SLOVAQUIE	39,8	41,2	42,3	41,3	
SLOVÉNIE	53,3	54	54,9	55	

¹ Prévisions ou données à mi-année.

² Moyenne des années disponibles.

³ Salaire minimum net. Il n'y a pas eu d'augmentation du salaire minimum nominal cette année, mais l'impôt sur le salaire minimum a été supprimé, ce qui a donné lieu à une augmentation réelle.

qu'au niveau de l'entreprise. Selon le Code du travail hongrois, les conditions négociées au niveau de l'entreprise ne peuvent diverger de celles négociées au niveau sous-sectoriel que si ces changements sont en faveur des travailleurs. Néanmoins, on observe en général que les employeurs mettent rarement cette disposition en application et négocient au niveau de l'entreprise des conditions moins favorables que celles établies au niveau sous-sectoriel.

L'un des points les plus chauds des discussions en cours au plan interprofessionnel porte sur le salaire minimum garanti.

4.1.2.6. Conclusions

La Hongrie connaît actuellement une période marquée par des tensions sociales fortes autour de la question du coût de la vie qui est en augmentation sensible. L'une des questions fondamentales qui se

pose pour les organisations syndicales est d'investir davantage dans les questions économiques et de contribuer à la construction d'un modèle de croissance associant compétitivité et progrès social. Parmi les principaux problèmes avancés, il y a le manque d'expertise syndicale, le nécessaire changement de mentalité de la population hongroise. Le syndicat Liga veut rénégocier les accords tripartites de 2005 du fait de la diminution du pouvoir d'achat. Des manifestations ont été organisées dans ce sens.

Dans le cadre de la SEE, l'engagement des partenaires sociaux a été relativement formel et restreint. Le programme Phare a permis d'améliorer la situation en matière de dialogue social ? Certaines commissions paritaires fonctionnent bien comme celle de l'électricité (Lazslo Kozak). Mais en général, c'est encore rare en Hongrie.

Une approche plus réaliste semble devoir être adoptée pour relever les défis présents et futurs qui se posent aux syndicats hongrois. Quelques pistes d'action iraient, selon nous, dans ce sens.

❖ Peser davantage sur le contenu de la politique d'emploi développée par le gouvernement hongrois et par là même sur la stratégie de Lisbonne qui doit être davantage en articulation avec la politique nationale hongroise et celle des autres nouveaux États membres intégrant leurs réalités spécifiques. Il faut aussi faire pression, selon nous, sur le gouvernement pour qu'il ne suive pas à la lettre, sans une approche critique les politiques d'ajustement structurel édictées par le FMI et la Banque Mondiale. Le gouvernement hongrois doit pouvoir assurer sa propre voie en matière de politique sociale au travers de la construction d'un modèle répondant aux attentes de la population tout en prenant en compte les contraintes budgétaires et extérieures.

❖ Des choix doivent être fait vu les faibles marges budgétaires. Mettre en avant un certain nombre de priorités en terme de contenu de cette politique de l'emploi avec des propositions concrètes dans des domaines comme les besoins de formation, la réduction des disparités régionales et la diminution de l'économie informelle. La formation des jeunes dans les filières techniques devrait ainsi faire l'objet d'un programme et d'un suivi de grand ampleur impliquant les partenaires sociaux dans la gestion des fonds.

❖ Le développement d'outils de gestion du marché du travail en adéquation avec les mentalités, la culture et la réalité de la Hongrie d'aujourd'hui prenant

en compte et favorisant le développement du potentiel créatif des acteurs locaux.

❖ Le renouvellement des cadres syndicaux pour laisser la place à une nouvelle génération et une plus grande autonomie syndicales par rapport au pouvoir politique.

Annexes

Lorsque l'on considère les augmentations des salaires réels totaux, c'est principalement dans les nouveaux États membres que les augmentations les plus fortes des salaires réels sont constatées, ce qui indique que la différence par rapport aux pays européens plus riches (qui reste très importante) est en train de se combler quelque peu. La croissance annuelle moyenne des salaires réels est particulièrement marquée en Hongrie et en Estonie : respectivement 8,0 % et 6,7 % entre 2001 et 2004²⁸.

4.1.3. LE CAS DE L'ALLEMAGNE ²⁹

4.1.3.1. Emploi en Allemagne. Situation actuelle.

En Allemagne, un taux d'emploi, qui semble rester stable à des niveaux élevés, s'est progressivement établi sur plusieurs années. Au début de 2005, il dépassait officiellement la barre des 5 millions, bien qu'il chute progressivement depuis lors. En septembre 2005, il atteignait 11.2 % ; en septembre 2006, grâce au redressement économique, il atteignait 10.3 % ; en octobre, il atteignait tout juste 10%. Cependant, il est intéressant de noter que les personnes qui, pendant cette période, quittaient le chômage pour un emploi étaient plutôt des personnes précédemment bénéficiaires de « l'indemnité de chômage I » – c'est-à-dire, les personnes qui, en règle générale, étaient sans emploi depuis moins d'un an – que des personnes bénéficiaires de « l'indemnité de chômage II ». 341.000 personnes de la première catégorie ont trouvé un emploi et seulement 68.000 ont fait de même dans la seconde catégorie. (Nous tenterons d'éclaircir, ci-dessous, cet ensemble de problèmes associés aux deux grandes « divisions » des personnes sans emploi. Ils sont le résultat de la tentative de réforme du marché du travail allemand par ce que l'on appelle les « Lois Hartz »)

Une autre cause d'inquiétude importante est la situation dans ce secteur particulier du marché du travail représenté par le marché de *l'apprentissage*

²⁸ Maarten Keune, La coordination des négociations collectives en Europe, Rapport annuel 2004, ISE.

²⁹ Cas d'étude conduit par Wilfried Kruse

et de la formation, comme gouverné par ce que l'on appelle le « Double système de formation professionnelle ». La situation en 2006 est pire que celle des années précédentes. Selon les calculs de la *Deutscher Gewerkschaftsbund* (la DGB, ou organisation cadre pour les syndicats allemands), il y avait encore 43.000 jeunes à la recherche d'apprentissage ou de formation en septembre 2006, soit 14.000 jeunes de plus que les autres années. Face à cette énorme demande, il faut noter la disponibilité d'une offre extrêmement faible d'opportunités d'apprentissage et de formation – de plus, cette offre a continué à se réduire par rapport aux offres des années précédentes.

Cependant, l'Allemagne affiche une répartition régionale très irrégulière de ce taux de chômage généralement élevé. Ce que l'on appelle les « nouvelles régions fédérales » – c'est à dire, celles qui ont rejoint la République fédérale d'Allemagne après la réunification du pays en 1989, y compris la ville réunifiée de Berlin – sont en première position dans le tableau du chômage. Mecklenburg-Vorpommern, par exemple, enregistre 18% de chômage, alors que ce taux atteint seulement 6% à Baden-Württemberg. Ensuite, nous avons le fait important qu'une moyenne du taux de chômage en Allemagne, calculée sur la base des chiffres des « anciennes régions fédérales » (c'est-à-dire, les régions qui constituaient la République fédérale d'Allemagne avant la réunification) s'élèverait seulement à 8.5%, par rapport à un taux qui atteindrait 16,4% pour les « nouvelles régions » (y compris Berlin) uniquement. Cependant, même ce fait ne nous permettrait pas d'oublier les différences importantes obtenues *au sein même* des diverses régions fédérales (« anciennes » et « nouvelles »). Par exemple, nous avons découvert que, dans beaucoup de villes et de villages de Rhénanie du Nord-Westphalie à l'ouest de l'Allemagne – une région qui a connu récemment des changements radicaux au niveau de la structure de son industrie – le taux de chômage atteignait 16 à 18%.

Une seconde caractéristique du marché du travail allemand est la proportion relativement élevée de *chômeurs de longue durée*. Alors que le taux moyen de chômage de longue durée au sein de l'UE atteignait, en 2004, 3.3%, pour les 15 pays qui formaient l'Union européenne avant son expansion, et seulement 4.0%, pour les 25 pays qui forment l'Union européenne en mai de cette année, l'Allemagne affiche un taux exceptionnellement élevé de 4.9 %.

Les taux d'emploi rémunéré en Allemagne tendent à se situer dans la moyenne des « Classements »

en calculant sur la base des 15 nations membres de l'Union européenne avant 2004 – bien que le pays atteigne encore un résultat relativement pauvre en ce qui concerne les employés plus âgés (41.8 % contre 42.5 % de moyenne pour les nations membres de l'Union européenne avant 2004). Il faut admettre que les emplois rémunérés en Allemagne ne semblent pas connaître une période de transformation radicale au niveau de leurs structures matérielles comme au niveau de leurs structures légales. Le premier fait qui mérite d'être noté est que, selon l'Agence fédérale pour l'emploi, la reprise économique actuelle de l'Allemagne est conduite, entre autres facteurs, par une augmentation importante de l'emploi intérimaire et à temps partiel. Les contrats de travail à court terme connaissent un essor important, tout comme les « mini-emplois » à temps partiel, alors que le nombre d'emplois considérés jusqu'ici comme de « véritables emplois », en ce sens qu'ils comportent les contributions de l'employeur qui aident à maintenir le système de sécurité sociale de l'Allemagne, a fortement diminué avec la disparition d'environ 1.7 millions de ce type d'emploi depuis 2000 (selon les chiffres de la DGB). De moins en moins de contrats de travail impliquent que les employeurs s'engagent à un paiement conforme à ce qui est établi dans les conventions collectives ; le secteur des faibles rémunérations grandit et, avec lui, le nombre de « travailleurs à faible salaire ». Un des indicateurs clés de ce développement est le fait qu'environ 950.000 personnes actives sur le marché du travail – dont 300.000 travaillent à temps plein – restent néanmoins bénéficiaires du paiement complémentaire du système « d'indemnité de chômage II », le revenu de leur emploi ne leur permettant pas de dépasser le revenu minimum requis.

C'est dans ce contexte que nous avons pu voir, en automne 2006, une discussion publique passionnée en Allemagne - impliquant, entre autres, le *Bundestag* allemand lui-même – sur les thèmes suivants : *le travail, la « nouvelle classe inférieure » et les conditions de vie précaires*. Cette discussion a été déclenchée par les résultats d'un sondage d'opinion conduit par un célèbre institut d'étude d'opinion à la demande de la *Friedrich Ebert Stiftung*, une fondation qui a des liens étroits avec le parti social-démocrate allemand. Ces résultats suggèrent qu'environ 8% de la population estiment appartenir au noyau dur de ces individus qui sont presque « exclus de la société » ; ils se sentent distants et peu liés au système politique et sont convaincus d'être ceux qui souffrent le plus des réformes actuelles. Le nombre de ceux qui affirment, tout au moins, que ces dernières années leur ont apporté plus de pertes que de gains est encore plus important.

Parallèlement, le débat public sur les effets des transferts dans le cadre des « Lois Hartz » a été relancé. Un des aspects controversés est l'effet du paiement passif des indemnités. Alors que certains demandent avec insistance que les bénéficiaires de l'indemnité de chômage II – c'est-à-dire la prestation de sécurité sociale/ « bien-être » financée par l'impôt – soient pénalisés par une réduction plus importante des indemnités s'ils hésitent à réintégrer le marché du travail, d'autres – par exemple, la confédération syndicale allemande (DGB) – condamnent partiellement les faibles niveaux des indemnités types et la liste étendue des déductions possibles pour l'augmentation actuelle de la pauvreté en Allemagne. Le faible taux de réussite de ceux qui tombent sous la réglementation de l'indemnité de chômage II (pour cela, comparer l'exkursus sur la réforme du marché du travail) en ce qui concerne l'accès à un emploi est, de plus en plus, attribué à l'apport insuffisant de soutien ciblé au niveau des qualités prérequisées – par exemple, une gestion de cas de haute qualité et des mesures de formation.

4.1.3.2. Mesures relatives à la politique pour l'emploi du gouvernement allemand

Le débat allemand sur la réforme du marché du travail, qui garde la vedette depuis ses débuts en 2002, doit être compris dans le contexte de chiffres de chômage qui restent résolument élevés depuis plus de dix ans, par rapport aux autres pays de l'OCDE, avec des effets graves sur certains groupes – par exemple, les personnes plus âgées et les femmes. Les effets de la réunification de l'Allemagne en 1989/1990 se révèlent dans les variations régionales très prononcées au niveau du chômage. Cependant, ces effets amplifient une caractéristique spéciale de la situation allemande, notamment le haut niveau de chômage de longue durée. En Allemagne, il existe un risque particulièrement élevé de *rester* au chômage pour une longue période.

Sous la pression d'une volonté de légitimité, comme créée par la Stratégie européenne pour l'Emploi et la Méthode de coordination ouverte et comme inspirée par les modèles danois et néerlandais, le gouvernement fédéral allemand (la coalition « rouge-verte » du SPD et du parti écologiste, en exercice depuis 1998) a prudemment initié une réforme de la politique du marché du travail avec un accent sur « les mesures d'activation » (législation JobAQTIV de 2002). Cependant, il a été doublé la même année par l'établissement de la « Commission Hartz », une Commission composée

de quinze membres et dirigée par Peter Hartz, le directeur des ressources humaines chez Volkswagen (VW). Le premier mandat de cette Commission (Les services modernes sur le marché du travail) était de mettre en avant des propositions en vue de réformer le Service fédéral pour l'emploi (l'agence jusqu'ici responsable du marché du travail) de telle sorte que son principal objectif soit le placement fructueux des individus sur le marché du travail. Un autre mandat, celui d'avancer des propositions en vue de fusionner l'ancien second stade de l'assistance chômage avec l'assistance sociale, était initialement une question distincte à côté du mandat principal de la Commission en vue de réformer les services sur le marché du travail. Les deux ont été rassemblés dans le rapport 2002 de la Commission Hartz par l'introduction du concept de « Job Centres » (bureau de placement) comme point de contact unique pour tout accès au marché du travail. Cependant, à cet égard également, le résultat du processus décisionnel parlementaire serait différent (voir l'exkursus sur la réforme du marché du travail). Néanmoins, en mars 2003, au moment où « l'Agenda 2010 » a été lancé par le gouvernement rouge-vert réélu, les deux ensembles de questions sont devenus indissociables dans le débat politique et public, sous le slogan « Promouvoir et exiger ». En conséquence, il n'y a plus eu d'autres discussions pour savoir si un lien objectif existait entre ces domaines de réglementation et s'il n'aurait pas été préférable de les aborder équitablement comme des questions distinctes plutôt qu'en même temps. La question la plus litigieuse (celle du transfert des chômeurs qui ne sont plus couverts par l'assurance) est maintenant inextricablement mêlée aux questions relatives à la réforme du marché du travail.

Même pendant que la coalition rouge-verte était au gouvernement – et avec la pression de ses ministres de l'Économie et du Travail – la réforme du marché du travail a été dépourvue du caractère « singulier » sur lequel insistait fortement la Commission Hartz et a été incorporée dans un ensemble de « réformes structurelles » visant à un réajustement du rôle de l'État, sous le slogan « l'État d'activation ». Le nouveau gouvernement fédéral allemand, la « grande coalition » formée en 2005, poursuit cette réforme et, en conséquence, accueille favorablement l'approche intégrée de la Stratégie de Lisbonne. Le « programme national de réforme » allemand du 7 décembre 2005 porte le titre suivant : « stimuler l'innovation - assurer la sécurité dans le changement - achever l'unité allemande ».

La politique pour l'emploi ne représente pas un domaine politique indépendant dans le cadre du programme national de réforme allemand (« Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 ») et du Rapport de progrès (« Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006 »). L'idée « d'accroître l'emploi » est plutôt un objectif clé sous-jacent : « les politiques du marché du travail, de l'économie et des finances orientées sur l'accroissement de l'emploi sont et resteront la principale priorité » (Rapport de progrès, ch. 1, para. 2). On estime, plus que tout, que des conditions favorables au sein de l'économie nationale sont essentielles pour tirer tous les bénéfices des réformes structurelles en termes de croissance et d'emploi. Une de ces conditions générales est, particulièrement, la consolidation des budgets publics : « au niveau de l'économie nationale, une des principales inquiétudes est de remettre les finances publiques en équilibre durable » (Rapport de progrès, ch. 1, para. 4). Des effets positifs sur l'emploi sont attendus de ces processus de transformation structurelle déjà initiés, qui sont au centre du commentaire du rapport. Aucun chapitre distinct sur l'emploi n'est inclus – même sous forme de résumé. De la même manière, la section « Orientation du marché du travail sur les nouveaux défis » (chapitre 4) est d'abord rédigée dans la « perspective de l'offre » ; elle se concentre sur les conditions préalables – individuelles – pour l'intégration et l'employabilité de divers groupes cibles et sur les mesures institutionnelles prérequis pour remplir ces conditions (réformes structurelles sur le marché du travail, promotion de la transition du chômage au travail d'indépendant, amélioration de la compatibilité du travail et de la vie de famille, etc.).

4.1.3.3. Syndicats et politique pour l'emploi

Pendant un certain temps, le débat sur l'emploi et le marché du travail en Allemagne a été dominé par l'ensemble des réformes du marché du travail qui sont connues sous le nom de « Lois Hartz ». La critique vis-à-vis des imperfections de conception de ces réformes et, particulièrement, des manquements au niveau de leur mise en œuvre était un élément clé des débats lors du Congrès fédéral 2006 de la confédération des syndicats allemands (DGB) et figurait dans plusieurs motions importantes de l'exécutif. La *motion sur la politique du marché du*

travail adoptée par le Congrès contient une longue liste de demandes pour la correction de la politique du marché du travail actuelle, mais classe cela initialement comme un sous-élément dans le *cadre de la politique pour l'emploi* ; le point étant que « le marché du travail est indispensable en tant qu'élément complémentaire pour le succès de la politique pour l'emploi. Cependant, il ne remplacera jamais la politique pour l'emploi ». Par conséquent, on réclame une politique pour l'emploi offensive avec un plus grand accent sur les composants macroéconomiques. « Sans des investissements publics et privés plus élevés, la relance de la demande intérieure, une croissance plus attentive à l'écologie et une revitalisation de la question du temps de travail, il sera impossible de remédier au chômage massif. Les syndicats proposent une politique de croissance qualitativement encadrée, orientée sur l'idée : « innovateur et meilleur plutôt que bon marché ». Ils prétendent qu'à cause du manque de politique proactive pour l'emploi et à cause des échecs des politiques structurelles passées, l'état social est sous pression, alors qu'il est lui-même « catalogué comme cause des problèmes » dans les discours politiques publics.

Le conflit actuel à propos de la relation entre la politique macroéconomique et pour l'emploi et le rôle de la politique du marché du travail au niveau de la stabilisation de l'emploi et des conditions d'emploi a donné lieu, semble-t-il, à un *point de vue plus critique* au sein de la DGB par rapport à celui précédemment adopté à propos de la Stratégie de Lisbonne et de son rapport à mi-parcours. Les indicateurs de cela sont, d'abord, les contributions et les discussions au sein du « Congrès macroéconomique » tenu par la DGB en automne 2004, aujourd'hui publiées sous la forme d'un volume sur les modes de croissance, d'emploi et de stabilité durables (*“Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität”*³⁰) et, ensuite, une brochure d'information récemment publiée par la DGB sur la croissance et l'emploi en Europe (*“Wachstum und Beschäftigung in Europa”*). Cette brochure contient la réponse de l'exécutif national de la DGB au rapport à mi-parcours, qui a été adopté en 2005 et inclut des déclarations telles que : « pour atteindre les objectifs de Lisbonne ainsi que pour la croissance et l'emploi, l'Europe a besoin d'une *réorientation de la politique économique*. Un élément central pour la

³⁰ Heinz Putzhammer (ed.), *Wege zu nachhaltigem Wachstum, Beschäftigung und Stabilität*, Düsseldorf 2006 (Hans-Böckler-Stiftung)

réorientation de la politique économique européenne pour la croissance et l'emploi est, du point de vue de la DGB, un mélange de politiques macroéconomiques qui stabilisent la tendance économique à court terme. À cette fin, une réorientation des leviers macroéconomiques est nécessaire : la politique financière ne devrait plus uniquement se concentrer sur la stabilité de la monnaie mais devrait aussi viser des objectifs relatifs à l'emploi. De plus, le potentiel d'intervention de la politique fiscale devrait être élargi pour renforcer le Pacte de stabilité et de croissance ». À ce propos, l'établissement d'un *dialogue macro politique au niveau national* est également demandé.

La confédération syndicale allemande (Deutsche Gewerkschaftsbund, DGB) est l'organisation cadre centrale pour les syndicats allemands. À la suite d'une série de fusions ces dernières années, ces membres affiliés font maintenant partie de huit syndicats : le syndicat du bâtiment, de la foresterie, de l'agriculture et de l'environnement (IG BAU), le syndicat sectoriel des mines, de la chimie et de l'énergie (IG BCE), le syndicat de l'éducation et des sciences (GEW), le syndicat des métallurgistes allemands (IG Metall), le syndicat de l'alimentaire, des boissons, du tabac, de l'hôtellerie, de la restauration et des métiers connexes (NGG), le syndicat allemand de la police (GdP), le syndicat allemand des travailleurs du secteur des transports (TRANSNET) et le syndicat des services (ver.di). La DGB est structurée en 9 zones régionales ; les syndicats membres ont, à leur tour, leurs propres subdivisions régionales et locales. La répartition du travail entre la DGB et ses syndicats membres est organisée selon le principe suivant : les syndicats membres sont responsables de leur propre secteur et des politiques qui s'y rapportent, ainsi que de la négociation des conventions collectives, alors que la DGB est responsable de la représentation politique collective des syndicats à divers niveaux institutionnels de l'état allemand et au sein de l'Europe. Cela demande un processus de coordination continu. Au total, 6.8 millions de personnes sont organisées dans les syndicats membres de la DGB. La DGB est un syndicat politiquement unifié et idéologiquement neutre. Outre le dominant DGB, il y a aussi une petite confédération syndicale chrétienne (CGB), la fédération allemande des fonctionnaires (DBB) et quelques fédérations pour des groupes professionnels spécifiques tels que les pilotes, les mécaniciens et les docteurs.

4.1.3.4. Excursus : réforme du marché du travail

À partir de 2003, un total de quatre lois relatives au marché du travail allemand est entré en vigueur.

Dans les discours publics, ces lois sont souvent désignées sous le nom de « Lois Hartz », d'après le nom du président d'un Comité établi par le gouvernement alors en exercice. Cet ensemble de législations a conduit à une grande réorganisation des structures et des services qui avaient caractérisé jusqu'ici la politique du marché du travail et la sécurité sociale, une réorganisation distinguée par une orientation nouvelle et fondamentale sur la philosophie « le travail avant tout » selon laquelle la décision d'octroyer ou non des services de sécurité sociale dépend désormais de la volonté active des individus qui les réclament à faire des efforts pour trouver un emploi rémunéré. Ce nouveau principe a donné naissance au slogan « *Fördern und Fordern* » (« aide pour retrouver du travail – pour ceux qui veulent travailler »).

Une première application de ce principe était la réduction de la période d'éligibilité pour l'indemnité de chômage à 12 mois, étendue à 18 mois pour les demandeurs de plus de 55 ans. Pendant ces périodes, les chômeurs appartiennent à la classe de ceux habilités à bénéficier d'une indemnité en vertu de l'assurance-chômage à laquelle les employeurs et les employés ont apporté une contribution régulière. Les individus qui restent chômeurs pour plus de 12 mois (ou 18 mois, s'ils sont âgés de plus de 55 ans) tombent sous le coup de la « provision basique pour un chômeur » qui a évolué au-delà de ce qui était précédemment appelé le « second niveau » de l'indemnité de chômage ainsi que de l'ancien système de prestation de sécurité sociale. Alors que l'indemnité de chômage dans le premier sens mentionné, ainsi que les conseils et la facilitation de la recherche d'emploi qui l'accompagnent, sont fournis, pour une période pouvant atteindre jusqu'à un an, sur la base de l'assurance-chômage (*Arbeitslosengeld*), la « provision basique pour un chômeur » qui commence à agir après cette période d'un an (*Arbeitslosengeld II*) est financée par l'impôt.

Nous avons donc affaire ici à deux sphères différentes régulées par des lois assez différentes. Au cours du processus législatif et de la série de compromis politiques qui est toujours associée à ce processus, deux *institutions* différentes ont été désignées pour ces sphères. Pour les chômeurs qui bénéficient toujours d'une indemnité sur la base du principe de l'assurance, l'institution responsable reste, comme avant, le « bureau de placement » (bien qu'aujourd'hui désigné « Agence pour l'emploi » et sujet à un processus de réorganisation radical pas encore conclu).

Dans le cas de ceux qui tombent sous le coup de la « provision basique pour un chômeur », la question

institutionnelle est plutôt de savoir comment combiner les compétences des « bureaux de placement » et des bureaux de sécurité sociale locaux. Ici, trois modèles organisationnels différents ont émergé : dans la majorité des cas, un « groupe de travail commun » (ARGE) est formé entre les « agences pour l'emploi » et les bureaux locaux ; dans 69 communes dites « de participation », ces groupes ont repris seuls toutes les tâches ; dans 19 autres communes, les tâches en question continuent à être effectuées, comme avant, dans un système à responsabilité distincte. La « provision basique pour un chômeur », qui couvre désormais tous les individus au chômage depuis plus d'un an ou qui n'ont jamais eu d'emploi rémunéré du tout (à l'exception d'un petit groupe de personnes qui tombent sous le coup de la sécurité sociale), est – et cela représente le cœur des réformes – une idée orientée par le principe de (ré)intégration dans le monde de l'emploi rémunéré. Les buts et les objectifs ; les demandes de services et d'indemnités ; les sanctions potentielles applicables à ces derniers ; les instruments requis pour promouvoir l'intégration – tout cela trouve sa place dans *Sozialgesetzbuch II*, qui, en tant que quatrième dans la série des lois réformatrices, a acquis, dans les discours publics, le nom de « Hartz IV ».

La discussion publique et la controverse en Allemagne sur ces questions d'emploi et de chômage – mais aussi sur la question plus large de la pauvreté – se concentrent sur les réglementations et les pratiques associées à « Hartz IV ».

En ce qui concerne les indemnités perçues en termes de « provision basique pour un chômeur », une distinction est faite entre une *habilité à travailler en principe* – ce qui est censé exister chez les personnes âgées de 15 à 65 ans qui ont la capacité d'effectuer, dans des conditions d'obtention normales, un travail rémunéré pour une période d'au moins trois heures par jour – et un *état d'indigence*, qui est censée exister quand la capacité susmentionnée ne s'applique pas. Dans le cas des personnes vivant au sein d'un « ménage caractérisé par une banalité des besoins et des ressources » (une famille, ou une unité familiale), le calcul du soutien financier auquel il ou elle a droit est réalisé en tenant compte du revenu et de la richesse personnelle de la/des personne(s) vivant avec elle/lui. L'indemnité mensuelle type par bénéficiaire du *Arbeitslosengeld II* qui vit seul s'élève, en 2006, à 345€. Certaines situations d'indigence spéciales sont envisagées pour justifier un paiement supplémentaire (comme une indemnité de logement), mais ces paiements sont soumis à des critères très strictes.

Le bénéficiaire du *Arbeitslosengeld II* endosse également l'obligation de faire un effort actif en vue d'obtenir un emploi rémunéré. Ceux qui ne parviennent pas à remplir cette obligation peuvent être sujets à des *sanctions* sous forme de réduction des indemnités perçues. Les agences qui administrent le système « *SGB II/Hartz IV* » (*Arges, Optionen...*) disposent de toute une série d'instruments destinés à (ré)intégrer le demandeur dans le monde du travail rémunéré ou à lui trouver une activité quelconque (« mesures de qualification ») afin de le préparer à ce monde. Ces instruments vont de « l'établissement d'un profil » à ce que l'on appelle les « *opportunités de travail* », en passant par les mesures « sur place » et les services de soutien (tels que l'accueil des enfants ou la garde à domicile). Les « *opportunités de travail* » sont des formes d'emploi destinées à la réintégration. Par nature, ces emplois sont d'intérêt public et ne se font pas aux dépens des opportunités d'emploi et des emplois normaux. Jusqu'ici, la plupart des « opportunités de travail » n'ont engendré aucune relation de travail comparable à la relation stable et réelle employeur-employé sur laquelle est fondé, par exemple, le système de contributions des employeurs et des employés à l'assurance sociale. Outre *Arbeitslosengeld II*, ceux qui bénéficient de telles « opportunités » ne reçoivent qu'une récompense minimale pour leurs efforts. Cette récompense s'élève à un ou deux euros de l'heure – cette mesure de promotion de l'emploi a d'ailleurs reçu l'appellation populaire : « emplois à 1 euro ».

L'importance sociale de « *SGB II* » est clairement marquée par le nombre de cas impliqués : en mars 2006, on enregistrait 3,92 millions de « ménages distincts caractérisés par une banalité des besoins et des ressources » – c'est-à-dire que 3,92 millions d'individus, ou de personnes vivant ensemble, font partie de la sphère régulée par cette nouvelle loi. Ce chiffre est bien plus important que ce qui était escompté. Cela signifie que les réformes ont révélé un certain degré de chômage déguisé. Cependant, parmi ces individus qui demandent une indemnité dans le cadre de « *SGB II* », environ 900.000 disposent actuellement d'un emploi rémunéré. Cependant, cet emploi est d'une nature telle qu'il n'est pas suffisant pour garantir un certain mode de vie. Ils ont donc besoin d'un revenu complémentaire qu'ils souhaiteraient dériver de la « provision de base pour un chômeur ».

La DGB (la principale association de représentation syndicale) a salué chaleureusement les réformes alors que celles-ci étaient encore au stade de la planification. Elle considère qu'une amélioration des mesures de promotion de l'emploi est une nécessité urgente dans l'intérêt des chômeurs et des demandeurs d'emploi. Cependant, la DGB

considère que les réformes adoptées par le Parlement ainsi que la manière dont elles sont mises en œuvre sont, à bien des égards, imparfaites et contre-productives en termes de politique pour l'emploi. Elle exhorte le gouvernement à réviser et à corriger les réformes et leur administration sur certains aspects fondamentaux.

Dès le début, la DGB a demandé à ce que les indemnités fournissant un soutien financier soient d'un tel type et d'un tel niveau qu'elles *protègent positivement* les demandeurs contre le risque de tomber dans la pauvreté ; il faut aussi que les domaines du marché du travail, vers lesquels les demandeurs sont dirigés par les services de soutien à la recherche d'emploi, soient en mesure de fournir aux demandeurs des emplois qui leur assurent un revenu de survie. C'est dans cette optique qu'est apparue la demande de l'un ou l'autre type de « salaire minimum ».

La critique lancée à l'encontre de la réalisation pratique de « *Hartz IV* » se concentre, entre autres aspects, sur le fait qu'une série d'instruments, déjà mis à la disposition des agences pour la promotion du travail et de l'emploi, n'ont pas été exploités au maximum de leur capacité et de leur potentiel. En 2005, par exemple, environ 50% des moyens et du matériel disponibles pour la réintégration des demandeurs n'ont pas été utilisés. Une série d'outils et d'instruments qui auraient, en principe, dû être utilisés par les agences de promotion de l'emploi sont restés inutilisés, d'où l'essentiel de la critique. Les projets et les objectifs établis en ce qui concerne les activités de soutien et de conseil des agences (nombre de personnes par responsable de cas) n'ont pas encore été rencontrés et c'est peu de le dire. Les difficultés bureaucratiques associées à ce système, comme à tous les autres, à ce stade initial de sa construction n'ont pas encore été surmontées. Bref – comme le disent les critiques – la « volonté de travailler » des demandeurs reste l'objet d'un examen rigoureux douteux, alors que le *quid pro quo* déclaré de « l'aide au retour sur le marché du travail » brille par son absence.

En règles générales, la DGB considère que la répartition de la responsabilité de la promotion de l'emploi (entre les agences, d'une part, et les « agences *SGB-II* », d'autre part) constitue une infraction du principe : « promotion à partir d'une source unique ». À l'origine, ce principe était l'objectif des réformes. La confédération syndicale croit que ce

que nous expérimentons est, d'une part, une collaboration étroite entre différentes entreprises et sociétés et les agences (non-« *SGB-II* ») afin de trouver un emploi aux personnes qui, dans tous les cas, font partie de ceux les moins fortement écartés du marché du travail, alors que, d'autre part, les agences « *SGB-II* » perdent de plus en plus le contact avec le marché du travail primaire dans son ensemble. La DGB résume : « le fait est qu'une telle division du système a non seulement échoué au niveau de la réalisation de l'objectif principal des réformes – notamment, la relance sur le marché du travail des chômeurs à long terme aussi rapidement et efficacement que possible – mais a, en plus, aggravé le problème ». La DGB voit un autre problème dans l'intégration inadéquate des agences « *SGB-II* » dans les divers contextes régionaux. Les Conseils consultatifs régionaux avec des représentants du commerce, de l'industrie et des syndicats, qui existaient précédemment sur une simple base volontaire, devraient être introduits de manière plus obligatoire et obtenir un pouvoir d'intervention.

Ces commentaires et suggestions critiques sont complétés par l'idée d'un **marché du travail secondaire honnête à l'égard de sa propre nature**. Cette idée est actuellement introduite dans les discussions par la DGB. Puisqu'il faut reconnaître honnêtement que la capacité du marché du travail primaire à absorber l'emploi est, et restera à l'avenir, limitée, il existe une certaine lacune dans la série d'instruments disponibles pour une politique du marché du travail active en ce qui concerne la création de *formes d'emploi comparables à la relation stable employeur-employé sur laquelle se base le système d'assurance sociale à participation*. La considération de base : la création d'emploi est provoquée à l'aide de formes d'emploi qui, si elles ne sont pas encouragées par des ressources publiques, ne peuvent pas continuer à être fournies pour une période prévisible. Au sein d'un tel « marché du travail secondaire honnête à l'égard de sa propre nature »³¹, l'objectif de retourner sur le marché du travail primaire n'est plus, de manière réaliste, un objectif prioritaire. Il est plutôt question ici de faciliter, comme seule alternative possible au chômage total, certaines formes sérieuses d'emploi réalisées dans des conditions décentes. Deux voies sont possibles : d'abord, l'emploi des demandeurs, sur la base d'un subside à long terme et du soutien d'un tel emploi, dans des sociétés qui opèrent sur le marché du travail primaire ; ensuite, la

³¹ Annelie Buntenbach, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstands des DGB, am 2. Oktober 2006, in der *Frankfurter Rundschau*.

création d'un système d'emploi dans le secteur des organismes sans but lucratif, c'est-à-dire principalement pour les œuvres caritatives. Afin de mettre en pratique ces modèles, toute une série d'arrangements sont requis, principalement au niveau local - plus particulièrement des arrangements en ce qui concerne les objectifs et la consultation, avec les personnages et les personnalités jouant des rôles centraux dans les localités concernées.

4.1.3.6. La stratégie européenne pour l'emploi et le dialogue social

Du programme national de réforme de 2005 au Rapport de progrès de 2006. L'évaluation de la Commission du programme national de réforme (PNR) soumis en 2005 est conciliante. Elle reconnaît tout particulièrement que le changement de gouvernement rend plus difficile la préparation du rapport. Néanmoins, outre les points mentionnés comme positifs (les mesures pour l'amélioration de la conjoncture, particulièrement pour les PME, la stimulation des innovations écologiques et les approches pour combattre le chômage chez les jeunes), il est explicitement question de trois autres points qui méritent plus d'attention à l'avenir.

Ces trois points sont :

- L'amélioration de la concurrence dans les services professionnels et dans la fourniture de « réseaux à large bande »
- Une approche plus détaillée pour améliorer l'intégration des travailleurs peu qualifiés, y compris les immigrés
- Un projet plus concret et opérationnel pour arriver à l'augmentation souhaitée des possibilités d'accueil des enfants.

Dans les paragraphes relatifs à la politique pour l'emploi, la Commission exprime aussi toute une série de commentaires critiques.

En général, l'Allemagne est vivement invitée à mettre en oeuvre les propositions dans son programme de réforme, particulièrement en ce qui concerne les trois points susmentionnés ; un établissement plus clair des priorités est attendu et on réclame – particulièrement pour tous les aspects relatifs à la politique pour l'emploi – *une collaboration étroite avec les partenaires sociaux* ainsi que le gouvernement fédéral (Länder), communal et local. En ce qui concerne la préparation du PNR en 2005, le point est expressément souligné (dans le point 4 de l'évaluation de la Commission):

« Le PNR reconnaît qu'en raison de la formation récente d'un nouveau gouvernement, les efforts pour l'appropriation du document ont été limités.

Cela représente un engagement important des autorités à impliquer toutes les parties prenantes plus étroitement à l'avenir ».

De facto et malgré les avertissements de la Commission, il n'y a pas eu de signe de meilleure implication des partenaires sociaux et des autres parties prenantes entre la soumission du programme national de réforme et la préparation du projet de Rapport de progrès en été 2005.

(Consultation). Pendant la préparation du premier *programme national de réforme* en 2005, les partenaires sociaux n'ont pas été consultés du tout. Le Bureau du Chancelier fédéral, qui coordonne cette phase du travail, a justifié cela sur la base du manque de temps à cause des élections générales qui venaient d'avoir lieu. Les syndicats se sont simplement vus offrir la possibilité d'émettre des commentaires écrits sur le projet de rapport dans les six jours. La DGB a rejeté cette option à l'époque, demandant également la suppression d'une phrase de l'introduction qui stipule que les partenaires sociaux ont eu l'opportunité de répondre.

Dans son évaluation du PNR, la Commission européenne exprime sa compassion pour la situation exceptionnelle créée par les élections et le nouveau gouvernement. Cependant, elle a exprimé clairement que la consultation des partenaires sociaux était attendue par la suite (voir ci-dessus).

Après 2005, la responsabilité et la coordination du PNR ont été transférées du Bureau du Chancelier fédéral au ministère de l'Économie. Rien n'a été entrepris pour réparer l'absence de consultation sur le PNR et, de toute évidence, la DGB ou les autres organisations n'ont rien réclamé. Au contraire, en été 2006, les consultations sur *la mise en oeuvre et le Rapport de progrès* ont encore eu lieu avec une pression au niveau du temps. En juillet, une consultation était annoncée ; elle a ensuite été reportée au 9 août 2006. À peine une semaine avant la date, le projet de rapport de 91 pages, dit « Confidentiel », était diffusé aux organisations invitées. Aucune de ces organisations invitées ne pouvait envisager de rédiger une réponse écrite bien fondée en l'espace d'une semaine. En dehors de la DGB, quatre organisations invitées peuvent être classées parmi les représentants des employeurs (la Fédération des syndicats patronaux allemands – BDA, la Fédération des industries allemandes - BDI, la Fédération des chambres de commerce et d'industrie allemandes – DIHT et la Fédération centrale de l'artisanat allemand – ZDH) et deux représentent les autorités locales. Chacune des organisations a eu la possibilité de faire une déclaration orale de dix minutes.

Pour autant que les participants s'en souviennent, les représentants du ministère de l'Économie ont évité les questions relatives à la politique macroéconomique car, selon eux, il existe d'autres lieux pour de telles discussions, à savoir le « Dialogue Macroéconomique ». De plus, il a été indiqué que le projet était la base d'un document du Cabinet qui devait être avancé le jour suivant. Le calendrier en cours reste serré. Entre-temps, la DGB avait rédigé, à la hâte, une réponse étendue de 60 pages qui impliquait les divers départements spécialisés opportuns de l'exécutif national. Une procédure de consultation et de consensus ainsi qu'une résolution formelle sont requises au sein même de la DGB.

Le projet de réponse a, entre-temps, été distribué aux syndicats affiliés avec une demande de réponse ; une réunion des dirigeants des syndicats affiliés à la fin du mois d'août est une opportunité de dresser un profil des points de vue. On s'attend à ce que l'exécutif national approuve formellement le document de réponse au début du mois de septembre pour permettre la publication. On ne peut certainement pas appeler cela une consultation approfondie des partenaires sociaux par le gouvernement fédéral, selon la définition de la Commission européenne.

À en juger par la procédure, l'atmosphère et la manière de mener les consultations, la DGB estime que le ministère de l'Économie traite ce rapport comme une pénible obligation à remplir imposée par Bruxelles et invite les participants à la séance à traiter cela de la sorte, à savoir comme un processus technico-administratif en vue de maintenir une image nationale positive, qui n'a pas, ou peu, de rapport avec la « politique réelle ».

Il est donc urgent de négocier avec le gouvernement fédéral sur l'ensemble du processus de consultation, sur la structure du calendrier, sur ses mécanismes, sur les questions concernant le statut relatif des parties, etc.

En ce qui concerne le contenu, le fait que la politique macroéconomique ait été déclarée tabou pendant la consultation (voir ci-dessus) et l'élargissement des sujets à la suite des « lignes directrices intégrées » semblent avoir, de facto, restreint l'étendue thématique de ce qui peut uniquement être décrit comme une « politique structurelle » – et confèrent aux questions de politique pour l'emploi un rôle plus marginal. C'est du moins l'impression laissée par la structure et les priorités du Rapport de progrès ainsi que par la réponse de la DGB qui a suivi la même structure. Cependant, la DGB a expressément souligné que plusieurs domaines

clés des « lignes directrices intégrées » ne sont simplement pas mentionnés. Il faut se demander si la réponse de la DGB permettra d'encadrer ses commentaires aussi rigoureusement que la structure imposée par le rapport du gouvernement fédéral ou si une forme plus originale, qui expliquerait les priorités et les points de vue de la DGB avec plus de cohérence, peut être utilisée.

(Critique du Rapport de progrès). Ainsi, la *réponse* préparée en vitesse par les départements compétents de l'exécutif national de la DGB – et consultée plus tard avec les syndicats affiliés – suit la même structure que le Rapport de progrès au niveau des éléments majeurs et contient énormément de commentaires détaillés sur ce rapport. Cette réponse détaillée, dont la cohérence interne est difficile à assurer à cause du manque d'argumentation systématique autre que la structure cumulative imposée par le gouvernement, est précédée par une *évaluation fondamentale* de 4 pages (« *Grundsätzliche Bewertung* »). Dans cette section, on constate clairement une attitude largement critique vis-à-vis de la position politique sous-jacente et de la direction du programme national de réforme ainsi que – par association – du Rapport de progrès.

Cette *évaluation fondamentale* critique, brièvement, les imperfections sous-jacentes dans l'architecture de la « gouvernance économique » en Europe, un principe qui semble avoir été adopté sans réflexion critique comme une hypothèse basique des lignes directrices intégrées et du programme national de réforme allemand.

Elle affirme que les marges convenues pour la stabilité des prix et les réglementations relatives au Pacte de stabilité et de croissance (les critères de Maastricht) ne sont pas destinées à produire une croissance qui favorise l'emploi. Elle fait valoir que les « réformes structurelles » sont destinées, du point de vue macroéconomique, à consolider ce genre de politique (restrictive) de stabilité, une imperfection répétée sur l'ensemble de ce que l'on appelle les « réformes structurelles ». Cependant, elle prétend qu'un potentiel de croissance abstrait ne peut pas créer de l'emploi ; seule une croissance réelle peut le faire. Si la croissance est restreinte par la faiblesse de la demande et est encore affaiblie par une modération salariale excessive, elle pourra « seulement et exclusivement augmenter grâce à une intervention macroéconomique à l'aide d'une politique fiscale et/ou monétaire ». Elle ne nie pas la réorientation de la Stratégie de Lisbonne pour renforcer une approche qui se concentre exclusivement sur la compétitivité et la stabilité. Elle conseille à l'Europe d'anticiper les

« charges sociales à long terme » de cette orientation macroéconomique fondamentale.

Elle concède qu'une macro-politique différente ne peut pas, d'elle-même, produire une croissance. Cependant, pour l'instant, l'orientation macro-politique donnée et le manque de coordination macroéconomique au niveau européen ont empêché une coordination efficace entre la politique macroéconomique, les approches de la politique microéconomique et la politique pour l'emploi. Elle prétend que le manque de cohérence qui en résulte peut engendrer des charges sociales et des dommages au niveau de la cohésion sociale.

Ces arguments fondamentaux sont suivis de trois demandes générales associées, basées sur la connexion entre la politique macroéconomique et la politique pour l'emploi. Le document conclut avec un avertissement. Premièrement, pendant la prochaine présidence allemande du Conseil en 2007, il est très vivement recommandé que le gouvernement allemand aborde, avec vigueur, le problème de l'inadéquation de l'approche de gouvernance existante pour la création d'une croissance qui favorise l'emploi. Deuxièmement, une critique catégorique est exprimée sur le fait que la liste de mesures avancée par le gouvernement fédéral reflète uniquement des parties des lignes directrices intégrées. Troisièmement, un dialogue constructif avec les syndicats est demandé : « Cependant, pour cela, il ne suffit pas d'impliquer les syndicats dans un Rapport de mise en œuvre ; il faut plutôt les impliquer à l'avance dans la définition des objectifs et dans la conception de politiques concrètes ». Enfin, le gouvernement fédéral est invité à remédier aux imperfections critiquées par la DGB afin d'éviter les conflits.

4.1.3.7. Conclusions

❖ a. La DGB (la confédération syndicale allemande) développe une position de plus en plus critique vis-à-vis du contexte de la politique pour l'emploi qui a été établie par la stratégie européenne pour la stabilité macroéconomique. La critique exprimée ici est d'autant plus avérée que la DGB perçoit plusieurs points de concordance avec la politique actuelle du gouvernement fédéral allemand.

❖ b. De plus, la DGB a l'impression d'avoir été rejetée car le gouvernement fédéral allemand a tendance à négliger, pour la seconde année déjà, l'exigence établie de participation de tous les partenaires du contrat social, au moment opportun, dans le processus décisionnel politique ; les délais

étant tels qu'il est difficile de laisser du temps pour le développement de positions sérieuses sur les thèmes abordés et une discussion intégrée étant refusée en ce qui concerne les questions macroéconomiques – les « réformes structurelles » récentes et les effets de celles-ci sur la politique pour l'emploi étant perçus comme une variable dépendante.

❖ c. Cependant, ces réserves n'ont pas encore poussé la DGB à refuser, ou à menacer de refuser, de participer au processus de consultation jusqu'à ce que des formes et des procédures raisonnables d'inclusion opportune des partenaires sociaux soient mises en place. Au lieu de cela, elle poursuit son effort pour faire passer, à l'aide de déclarations de point de vue, des corrections de détails au cours du processus lui-même, celui-ci étant reconnu imparfait. Il n'y a pas encore eu de *contestation* publique de ce processus de telle sorte que cela aurait pu arriver aux oreilles des autorités publiques à Bruxelles. Le fait que la DGB ait pris ou non, au moment du passage du Rapport de progrès devant le Bundestag allemand, une quelconque position publique sur ces questions ne peut pas être certifié par les médias ; quoi qu'il en soit, ils ne sont pas parvenus, en ce qui concerne l'opinion publique générale, à remettre en question la procédure de consultation et/ou sa substance.

❖ d. Pour cette raison, on ne peut en aucun cas supposer automatiquement que la position de plus en plus critique de la DGB vis-à-vis de la stratégie européenne et des objectifs poursuivis par celle-ci conduira à une intensification du débat et de la lutte menée au niveau des syndicats et au niveau de la sphère publique, provoquant finalement l'augmentation des demandes de changements et du rôle de co-concepteur de tel changement. Il est tout aussi probable – sinon plus – de voir une augmentation du scepticisme et une tendance croissante, de la part des syndicats, à détourner leur attention des questions européennes.

❖ e. Ces événements se produisent dans le contexte de « l'Européanisation » qui reste, dans tous les cas, relativement sous-développée au sein des syndicats. Au niveau de l'organisation cadre, soit de la DGB elle-même, une sorte de « groupe de travail pour l'Europe » a été formé et des déclarations de point de vue sur les sujets européens sont régulièrement rédigées. Cependant, au niveau des syndicats membres individuels, il y a généralement un très petit nombre de « spécialistes » qui s'inquiètent des questions européennes. Les services de soutien offerts aux « Conseils du travail transeuropéens » font l'exception.

❖ f. Une autre raison importante de cette relative abstention sur les questions européennes est le fait que l'attention et l'énergie de ceux qui s'inquiètent généralement des questions d'emploi et de politique du marché du travail sont actuellement absorbées, de manière exceptionnelle, par les débats relatifs à la réforme actuelle du marché du travail qui est mieux connue par le grand public sous le nom de « Lois Hartz ». À la base, les syndicats avaient une opinion très positive de la réunion, en tant que responsabilité unitaire des « Job Centres », de la fourniture de conseils aux chômeurs et de la fourniture d'une aide à la réintégration de ceux-ci sur le marché du travail. Ils accueillaient aussi positivement le principe sous-jacent « d'aide à la réintégration pour ceux qui veulent travailler ». La critique est maintenant dirigée contre les importants échecs bureaucratiques au niveau de la mise en pratique de ces idées. Ils considèrent comme particulièrement problématique le traite-

ment des demandes après un an de chômage, vu que le soutien financier offert est fortement réduit à partir de ce moment-là alors que le chômeur se retrouve pratiquement seul face à la responsabilité de se réintégrer sur le marché du travail. La position des chômeurs depuis plus d'un an est aggravée par des déformations bureaucratiques au niveau des conseils et du soutien, de la formation et de la communication des opportunités d'emploi.

❖ g. On ne sait toujours pas clairement quel rôle doit être joué, dans le contexte d'une stratégie à plusieurs niveaux, par les syndicats nationaux éventuels, d'une part, pour aider à rendre réellement efficace la demande de la CES (Confédération Européenne des Syndicats) pour une révision des lignes directrices macroéconomiques et, d'autre part, pour renforcer de cette manière leur propre position au sein de la lutte nationale concernant une politique pour l'emploi appropriée.

Annexe : indicateurs de 2004 (de l'annexe du programme national de réforme allemand).

INDICATEURS STRUCTURELS : ALLEMAGNE 2004 ¹				
	DE	EU 25	EU 15	Objectif pour 2010
PIB par tête (PAS, EU-25 = 100)	109,2	100,0	109,4	
Productivité du travail par personne occupée (PAS, EU-15 = 100)	101,0	100,0	106,8	
Taux d'emploi (%)	65,0	63,3	64,7	70,0
Taux d'emploi chez les femmes (%)	59,2	55,7	56,8	60,0
Taux d'emploi chez les travailleurs plus âgés (%)	41,8	41,0	42,5	50,0
Niveau d'éducation (20-24)(%)	72,8	76,7	73,8	
Dépense en R&D * (en tant que % du PIB)	2,52	1,92	1,98	3,0
Investissements commerciaux (en tant que % du PIB)	16,0	17,0	17,0	
Niveau relatif des prix (EU - 15 = 100)	108,9	100	104,0	
Taux de personne à risque pour la pauvreté# (%)	11,0	15,0	16,0	
Taux de chômeur à long terme(%)	4,9	4,0	3,3	
Répartition régionale du taux d'emploi	6,2	12,2	11,1	
Emissions des gaz à effet de serre * (année initiale = 100)	81,5	92,0	98,3	92,0
Intensité énergétique de l'économie *	159,50	209,49	190,82	
Trafic total *	104,5	99,7	100,6	

1) Source: Eurostat. Sauf spécifié autrement, toutes les données font référence à l'année 2004.
* 2003
2001

4.1.4. LE CAS ESPAGNOL: CROISSANCE DE L'EMPLOI AYANT UNE FAIBLE QUALITÉ

4.1.4.1 LA SITUATION DE L'EMPLOI

Le cas espagnol illustre le débat en Europe axé sur l'emploi. L'Espagne est l'un des pays où l'emploi a le plus augmenté au cours des dernières années ; cependant, l'emploi créé est de faible qualité.

Depuis plus de dix ans, L'Espagne connaît une croissance maintenue de son PIB, supérieur à la moyenne européenne d'environ 1,4 point de différence avec l'UE-25 depuis 1996. Cette croissance a été riche en emplois puisque, au cours de cette période, le taux de croissance de l'emploi a été d'environ 3,69% de moyenne annuelle. Ceci ayant permis une réduction des taux de chômage de plus de la moitié, le taux étant passé de 22,4% en 1994 à 8,15% au cours du troisième trimestre 2006, alors que le taux de l'UE-25, pour les mêmes dates, était de 7,9%.

Cette croissance de l'emploi représente presque un tiers de tout l'emploi net produit dans l'UE-25 au cours de la dernière décennie, ceci allant de pair, d'autre part, avec le fait que le marché du travail espagnol a absorbé une vague considérable migratoire de plus de 2.000.000 de personnes ainsi que la croissance soutenue du taux d'activité féminine.

En fait, ce contexte positif pour l'emploi met le point final à une longue crise de l'emploi qui a débuté dans la deuxième moitié des années 70 et qui a duré jusqu'en 1994, année à partir de laquelle les volumes d'emploi des années 70 se reconstituent. Cette longue crise a fait surgir des comportements sur le marché du travail, tant au sein de la population que chez les entrepreneurs et dans les institutions, qui en ont profondément marqué le fonctionnement au cours de cette période et qui, malgré le changement radical produit au cours de la dernière décennie, ont toujours une influence sur les comportements actuels.

Certaines manifestations de ce comportement du marché du travail espagnol sont:

- ❖ Un taux élevé de temporalité contractuelle de 32% (2004), plus du double de celui de l'UE-25, 13,5% (2004). Les contrats à durée déterminée se sont consolidés comme étant la façon espagnole de faire face à la flexibilité et ils présentent une forte résistance à leur réduction, malgré les différentes mesures adoptées au cours des dernières années ; et, dans l'attente des résultats obtenus grâce aux derniers dispositifs appliqués, il semblerait que ceux-ci ont eu un certain impact positif.

- ❖ Une forte différence entre les taux d'emploi et de chômage masculins et féminins. Plus de 22 points de différence dans les taux d'emploi et plus de 5 points

dans les taux de chômage entre hommes et femmes, ceci nuisant à la situation de la femme sur le marché du travail.

- ❖ Taux élevé de chômage des jeunes. Malgré la réduction de la dernière décennie, les jeunes de moins de 25 ans ont toujours un taux de chômage de 18%, taux qui s'élève à 22% pour les femmes et qui descend à 15% pour les hommes ; cela reflète sans doute le peu d'attrait des emplois offerts sur le marché du travail et est dû aussi aux comportements que les jeunes ont appris au cours de la période de crise de l'emploi d'investir en éducation et de prolonger ainsi leur période de formation.

- ❖ Des disparités régionales très fortes entre Communautés autonomes. Ainsi par exemple, le taux de chômage le plus fort en Extrémadure atteint 13,7% en comparaison avec le plus réduit de Navarre qui est de 5,6%.

Il convient donc de caractériser la situation espagnole comme une magnifique dynamique de l'emploi, en termes quantitatifs, mais il faut aussi compléter cette affirmation avec une autre caractéristique fondamentale : les grandes disparités entre collectivités, les territoires et les secteurs. Ceci implique une situation fort contradictoire : alors que pour certaines collectivités (par exemple, les hommes de plus de 25 ans) la situation actuelle peut être considérée de presque plein emploi ; pour d'autres collectivités, au contraire, surtout les femmes et les jeunes, les taux de chômage sont toujours très élevés. Il en est de même pour certains territoires, où la main-d'œuvre manque et où il faut faire appel à la main-d'œuvre immigrée, alors que sur d'autres territoires, les excédents de main-d'œuvre sont encore abondants. C'est ce qui arrive aussi dans les secteurs. Les secteurs peu attractifs, soit pour leur considération sociale ou pour leurs conditions de travail, présentent d'énormes difficultés à trouver une main-d'œuvre disponible sur le marché interne (le bâtiment, l'agriculture, l'hôtellerie...), malgré les taux de chômage élevés sur certains territoires et pour certaines collectivités.

L'autre constat de l'évolution de l'emploi en Espagne est que l'on n'a pas mis à profit les années de bons résultats en termes d'emploi pour réduire les différences sociales sur les revenus. Le taux de population ayant des revenus situés sous le seuil de la pauvreté est toujours élevé et pratiquement constant au cours de la dernière décennie, environ 18-20% de la population.

En fait, les salaires ont augmenté modérément mais le pouvoir d'achat des salariés n'a pratiquement pas bougé en termes réels, la participation des salaires au revenu national a même diminué. C'est-à-dire que l'on peut constater qu'il y a eu, en fait, un certain

consentement collectif visant à miser pour la création d'emploi en échange d'une modération des revenus individuels, compensée par le mécanisme de solidarité familiale et caractéristique en Espagne, dans la mesure où le nombre de membres accédant à l'emploi s'accroissait. C'est ainsi que le revenu familial a augmenté, même si les salaires individuels ne sont pas élevés. En contrepartie, une forte dépendance familiale s'est créée pour les membres étant plus fortement touchés par le chômage ou ayant des emplois précaires ou instables. Malgré cette apparente contradiction entre revenu et qualité de l'emploi, l'Espagne a résolument progressé en termes de convergence en revenu par tête avec l'Union européenne pour se situer en 2005 à 98,5 du PIB per capita de l'UE-25.

La faible qualité de l'emploi en termes de salaires, de qualification et de temporalité va de pair avec une situation structurelle du tissu productif du pays reflétant une basse productivité qui a même diminué dans ces dernières années. Elle correspond aux secteurs ayant pris la tête de la croissance de l'emploi, surtout le bâtiment, avec une faible valeur ajoutée et un rare investissement en technologie et en innovation. Cette faible productivité espagnole constitue le danger le plus important pour la durée future de la croissance économique.

Pour compléter l'analyse, il faudrait citer l'excédent des comptes publics, environ 1% en 2005, compatible avec une augmentation des dépenses sociales et des politiques d'investissement public. D'autre part, il faut considérer comme point négatif l'inflation supérieure à la moyenne européenne (4% en 2005), le déficit de la balance courante des paiements (7% du PIB) et le pourcentage élevé d'endettement des familles (110% des revenus)³².

4.1.4.2. Le Plan national de Réforme

L'Espagne est l'un des pays qui a créé la figure de "Mister Lisbonne" pour coordonner les stratégies nationales visant à atteindre les objectifs de Lisbonne; ceci s'étant traduit par une plus grande qualité formelle du Plan national de Réforme que l'Espagne a présenté à la Commission européenne en octobre 2005. Le Plan est très cohérent dans ses mesures ; celles-ci démontrent une capacité de diagnostic des problèmes touchant à l'économie et à l'emploi en Espagne et de proposition de mesures, capacité que toutes les parties ont reconnue. Il a incorporé en outre un chapitre d'indicateurs visant à

encourager la transparence et à s'engager à son suivi, ce qui signifie un progrès important dans le contexte de la gestion des politiques publiques en Espagne.

Le Plan propose deux objectifs principaux: atteindre en 2010 la pleine convergence en revenu par tête et dépasser à cette date les taux d'emploi de l'Union européenne.

Le premier objectif a donc pour l'Espagne un grand impact sur l'opinion publique qui a toujours considéré l'Europe comme un but à atteindre et un modèle de bien-être. Atteindre la moyenne européenne implique de surmonter une longue période historique de retard. C'est pourquoi le Plan dit : "il est crucial d'insister sur la productivité" ; étant donné que, dans la première partie de la décennie, l'emploi a eu le premier rôle dans le processus de convergence, on espère que celui-ci reposera, pour le reste de la décennie, sur le progrès relatif de la productivité.

Le second objectif vise à atteindre, en 2010, 66% du taux d'emploi, un point de plus que la moyenne européenne actuelle. Aujourd'hui (2005), le taux espagnol d'emploi est pratiquement proche du taux européen (63,3% en Espagne contre 63,8% dans l'UE-25 et 65,2% dans l'UE-15), quoique cet objectif n'atteigne pas celui fixé à Lisbonne d'environ 70%. C'est pour ce faire que le Plan affirme que le taux de chômage masculin devra se situer bien en dessous du taux européen et que le taux de chômage féminin devra être égal à l'europpéen. En termes de participation, il faudra aussi que le taux d'activité masculine progresse toujours et que le taux d'activité féminine soit égal à l'europpéen.

Les sept axes de base sur lesquels sont structurés les objectifs et les dispositifs prévus sont:

- **Axe 1:** Renforcement de la Stabilité macroéconomique et budgétaire.
- **Axe 2:** Plan stratégique d'Infrastructures et de Transport et Programme Eau
- **Axe 3:** Augmentation et amélioration du capital humain
- **Axe 4:** Stratégie de I+D+ i
- **Axe 5:** Compétences plus grandes, meilleure régulation, efficacité des Administrations publiques et compétitivité
- **Axe 6:** Marché du Travail et Dialogue social
- **Axe 7:** Plan de Développement entrepreneurial

³² Voir Aragón, Jorge. *Making labour market reform deliver more and better jobs: The Spanish case*, rapport pour le séminaire "Labour market reforms and macro-economic policies in the Lisbon agenda". ETUC. Bruxelles. 20-21- Mars 2006.

L'axe 6 aborde les aspects ayant un rapport direct avec l'emploi. Douze mesures y sont proposées qui visent à :

- Augmenter l'emploi des jeunes
- Accroître le taux d'occupation féminine et en éliminer la discrimination de travail
- Favoriser la conciliation de la vie de travail et de la vie personnelle
- Mise sur pied de la Loi d'Autonomie personnelle et Attention aux Personnes dépendantes
- Appuyer la prolongation de la vie active et la modernisation des systèmes de protection sociale
- Favoriser l'intégration au travail des handicapés et d'autres personnes ou d'autres collectivités risquant l'exclusion sociale
- Améliorer le fonctionnement des Institutions du Marché du Travail
- Gérer correctement les flux migratoires
- Réduire la temporalité
- Promouvoir l'emploi indépendant et l'économie sociale
- Améliorer le système de santé et de sécurité au travail
- Appuyer le maintien et la consolidation de l'Accord interconfédéral pour la Négociation collective

Le gouvernement a élaboré le PNR et il a invité ensuite les partenaires sociaux et les autres représentants institutionnels publics et privés à exprimer leurs points de vue, avec un bref laps de temps afin de pouvoir réagir et préparer un débat sur leurs propositions ; on leur a proposé aussi de participer à son suivi et à son évaluation. La faible participation réelle des partenaires sociaux pour l'élaboration et pour la discussion du Plan donne une sensation d'éloignement qui rend difficile l'intégration du Plan dans le cadre du dialogue social en tant qu'instrument permettant d'orienter les stratégies pour l'emploi.

Ainsi, par exemple, les syndicats auraient aimé insister davantage sur les mesures nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'emploi qui tiennent peu de place dans les dispositifs proposés dans le Plan.

Comme nous avons pu le constater, l'emploi n'occupe directement que l'un des axes du Plan. Malgré la cohérence entre les différents axes, le degré de détail et de ventilation des mesures pour l'emploi, le Plan semble être un guide très général permettant d'orienter les politiques pour l'emploi beaucoup plus qu'un plan opérationnel visant à développer les politiques pour l'emploi.

4.1.4.3 Le Dialogue social et le PNR

Le Dialogue social s'est consolidé peu à peu en Espagne en tant que mécanisme de concertation

entre les partenaires sociaux de façon bipartite, et de façon tripartite avec le gouvernement, dans le cadre des rapports de travail. Il est entendu que la régulation de ce cadre doit passer par le Dialogue social entre les parties, parfois avec accord et parfois sans accord ; toutefois, la méthode de travail consiste toujours à essayer d'en arriver le plus possible à un consensus entre les partenaires sociaux et, pour certaines matières, avec le gouvernement.

Les accords bilatéraux entre les organisations syndicales et patronales sur la stabilité de l'emploi et sur la structure de la négociation collective depuis 1997, ou encore les accords interconfédéraux sur la négociation collective depuis 2003, ou bien aussi les accords tripartites comme la Déclaration de Dialogue social de 2004 sur compétitivité, stabilité dans l'emploi et cohésion sociale sont garants de cette trajectoire.

Le Dialogue social est organisé par tables de travail qui abordent assez indépendamment les différents thèmes, de telle sorte qu'il peut y avoir accord sur certains thèmes alors qu'il n'y en a pas sur d'autres. Il y a eu, par exemple, accord sur la régularisation des immigrés, des solutions extrajudiciaires pour des conflits de travail, des observatoires pour la modernisation des secteurs industriels, pour la prévention des risques au travail, pour la formation professionnelle continue, une loi de dépendance pour l'autonomie des personnes, Dialogue social pour le secteur public, amélioration du fonctionnement de l'inspection du travail, salaire minimum, pensions de retraite minima...

Il y a, par contre, des divergences quant à la loi d'égalité de genre, ou quant à la transposition de la directive sur l'implication des travailleurs dans les entreprises européennes.

En fait, le PNR met en rapport les mesures proposées dans le Plan avec le processus ouvert de Dialogue social et renvoie son approbation aux résultats du débat. Mais en réalité, les parties ne mettent pas directement en rapport les deux choses, vu leur faible participation formelle à l'élaboration du PNR. Cela entraîne le fait d'avoir manqué une opportunité d'analyser globalement tous les aspects ayant trait à l'emploi. L'emploi est donc encadré dans deux ensembles plus vastes. D'une part, dans les différentes mesures visant à améliorer la compétitivité et la productivité de l'économie espagnole et dans le processus de convergence, et, d'autre part, dans les mesures contenues au volet du marché du travail, où il se trouve également enfoui sous la perspective plus ample des rapports de travail. La structure elle-même du Dialogue social et du PNR ne contribuent

pas à rendre visible la thématique de l'emploi, qui reste disséminée sur de nombreux volets différents.

4.2. Résultats des enquêtes

L'*attitude ambivalente* des diverses confédérations syndicales nationales vis-à-vis des lignes directrices intégrées se manifeste dans presque toutes les positions adoptées. Quelques exemples :

Des signaux unanimement positifs proviennent de *SAK Finlande* ; ainsi que de *AKAVA Finlande*, la confédération syndicale pour les employés universitaires. *LO – DK Danemark* insiste sur l'importance de continuer à maintenir un équilibre adéquat entre la compétitivité et la solidarité sociale. *FTF Danemark* exprime l'appréhension suivante : « FTF est généralement positif vis-à-vis du processus intégré. Cependant, il craint que les lignes directrices pour l'emploi soient plus faibles dans la pratique. »

D'autre part, la position prise par les syndicats luxembourgeois *CGT-L* et *LCGB* est plus ambivalente encore. Ils ont adopté une position commune : « les syndicats du Luxembourg sont, en principe, en faveur d'une approche intégrée qui combine les trois dimensions de la politique économique européenne (macroéconomique, microéconomique et emploi) mais le conseil devrait insister sur le fait que ces trois sphères doivent bénéficier d'un traitement égal. Il y a des raisons de craindre que, dans le mode opératoire actuel, l'emploi devienne un « parent pauvre » parmi les thèmes connexes abordés par la Stratégie de Lisbonne intégrée et révisée ». Les syndicats luxembourgeois notent également que la dimension environnementale, qui a toujours été un des trois piliers centraux de la Stratégie de Lisbonne, est désormais manquante : « les lignes directrices intégrées semblent minimiser l'importance de l'environnement, de la cohésion sociale et de la solidarité qu'on ne peut pas uniquement concevoir en termes de taux élevé d'emploi. »

Les *confédérations syndicales belges* expriment des points de vue semblables dans leur réponse commune aux questions posées par la CES. Elles soulignent que « les divers partenaires du contrat social ont déjà exprimé leur opinion partagée selon laquelle il est exclu que l'objectif de croissance et d'emploi de la Stratégie actuelle se fasse aux dépens d'autres objectifs sociaux et environnementaux ».

La *CFDT française* souligne, en effet, sa position en faveur d'une relation plus forte du soutien et de la supplémentation mutuels entre les principales orientations économiques et les idées de base qui s'y rap-

portent – ce qui devrait prendre une forme concrète dans les programmes de réforme nationaux. Cependant, elle reconnaît également qu'il est impératif que cette intégration s'applique des deux côtés avec la même vigueur. Car : « nous savons que la croissance ne favorise pas automatiquement l'emploi et que la croissance sans l'emploi a des conséquences particulièrement destructrices pour ceux qui se trouvent dans des positions particulièrement désavantagées sur le marché du travail ». En outre, les critiques de la CFDT sont avant tout dirigées contre le programme national de réforme français qui lui semble manquer de références réelles aux questions européennes et d'une articulation adéquate avec les dimensions économique et sociale. Selon la critique, un réel dialogue social est absent et les voies de progression sont conçues unilatéralement en termes de compétitivité uniquement.

L'*UGT espagnole* déclare que l'intégration des lignes directrices économiques avec celles pour l'emploi semble une idée intéressante. Cependant, il est inacceptable que cela se soit fait de telle sorte que les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la sphère de l'emploi aient été relégués au second plan. De plus, la prolifération des lignes directrices a tendance à freiner la formulation d'objectifs clairs qui stipulent comment un modèle de croissance et d'emploi peut être stimulé, ce qui s'avèrerait structurellement fort et solide.

En Espagne également, *Comisiones Obreras (CC.OO.)* combine une approbation générale des lignes directrices intégrées avec une critique nuancée du contenu spécifique, formulée en termes « d'inquiétudes ». Ces « inquiétudes » liées aux lignes directrices intégrées sont :

- La concentration d'espoir placée presque uniquement sur la réduction des coûts de la main-d'œuvre pour créer de nouveaux emplois,
- L'objectif déclaré de rendre le travail rentable – ce qui équivaut avant tout, pour CC.OO., à une révision des systèmes fiscaux et de sécurité sociale,
- La renonciation à l'objectif déclaré de trouver des solutions viables pour le « travailleur à faible salaire »,
- Une attention insuffisante accordée à la nécessité d'aborder les conséquences de la restructuration et le problème de la façon d'assurer la qualité du travail disponible même dans une conjoncture avec une tendance à la « flexibilisation » de la main-d'œuvre,
- Le manque d'attention accordée par les réformes du marché du travail à la « dimension sociale » et le manque de perspective vis-à-vis du problème, reconnu comme tel, du mode de renforcement de la cohésion et de l'inclusion sociale,

- La considération insuffisante accordée aux disparités régionales au niveau de l'emploi.

L'*UGT portugaise* exprime une opinion généralement positive vis-à-vis du projet de lignes directrices intégrées et souligne la nécessité d'un équilibre entre les trois piliers : économie, société et environnement. Cependant, la *CGTP portugaise* perçoit dans les lignes directrices, sous leur forme actuelle, une dominance de la compétitivité économique à tout prix et rien en ce qui concerne le bien-être des citoyens européens. Selon la *CGTP*, les lignes directrices actuelles ne correspondent pas à la réalité sociale du Portugal et de l'Europe dans la mesure où elles ont tendance à mettre l'accent sur la dérégulation du marché du travail et sur l'affaiblissement de la sécurité sociale et des mesures relatives aux disparités de revenu.

Malgré son attitude positive, en principe, vis-à-vis des lignes directrices intégrées, le *CMKOS de la République tchèque* considère que celles-ci ont été si sérieusement déformées par les objectifs établis en termes de compétitivité économique qu'il serait presque plus sensé pour chaque pays de conserver ses propres lignes directrices indépendantes. La déclaration du *CMKOS* inclut le passage : « selon nous, il est extrêmement important d'arriver à une meilleure synchronisation au sein de la sphère de la politique économique et sociale car la politique sociale, subordonnée par les objectifs économiques, souffre particulièrement. (...) Malgré cela, nous percevons une tendance à préférer la compétitivité, la profitabilité et les autres principes de l'économie de marché aux principes sociaux. Nous insistons donc sur le maintien de la position et du rôle des lignes directrices et des objectifs de la politique pour l'emploi afin de percevoir la dimension sociale des réformes comme un des principaux instruments pour parvenir à une réelle efficacité. »

4.2.1. INTERACTION INADÉQUATE ENTRE LES NIVEAUX NATIONAUX ET LE NIVEAU EUROPÉEN.

Toutes les confédérations syndicales nationales qui ont participé à l'enquête expriment, en principe, leur soutien aux lignes directrices intégrées. Elles sont perçues comme une opportunité de percevoir, de comprendre, d'influencer et de diriger collectivement les phénomènes - notamment, les phénomènes qui sont l'objet de la politique macroéconomique, microéconomique et de l'emploi - qui, dans tous les cas et indépendamment de l'attitude que nous adoptons à leur égard, ont inévitablement, en tant qu'ensemble intégral et mutuellement inextricable, un effet énorme sur nos vies de coopérative sociale

Cependant, des expériences initiales d'une toute autre teneur ont contrebalancé cette opportunité créée, en principe, par les lignes directrices intégrées et le processus du programme de réforme pour traiter les questions relatives à la politique pour l'emploi avec le même degré de priorité accordé aux autres questions politiques et économiques - une opportunité qui, si elle est saisie, constituerait une promotion importante de ces questions à l'ordre du jour politique. Souvent, l'installation domestique et la réalisation pratique de ces lignes directrices ont clairement résulté en un rejet des questions relatives à la politique et la stratégie pour l'emploi dans la section « Divers » - particulièrement parce que la responsabilité de ces opérations a eu tendance à être transmise, de manière répétitive, du secrétariat du travail au secrétariat du commerce et inversement. En particulier, elles ont eu tendance à rester en arrière plan par rapport à ce que l'on appelle « les réformes structurelles » et aux forces macro-politiques qui déterminent et dirigent subtilement celles-ci. De plus, les critiques détaillées et l'appréhension générale indiquent que la politique pour l'emploi peut devenir un « parent pauvre ». Par opposition - comme le disent certains participants - les précédentes lignes directrices relatives à la politique pour l'emploi étaient plus clairement dirigées et plus nuancées, ce qui signifie qu'elles visaient, au moins, à être obligatoires.

La première étude avait, entre autres, pour résultat la reconnaissance d'une *interaction inadéquate* entre la politique pour l'emploi nationale et la Stratégie européenne pour l'Emploi. Nous constatons, dans la plupart des cas, peu d'améliorations - voire même une détérioration dans certains cas - depuis la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne et l'introduction des lignes directrices intégrées. Bien sûr, lorsqu'on considère la question de l'interaction de la Stratégie européenne ainsi que son impact sur la politique nationale, une distinction doit être établie entre, d'une part, l'interaction pure, de facto, entre les politiques nationales et européennes, ce qui se produit, par exemple, en votant le processus par l'intermédiaire du Conseil des ministres et par l'intermédiaire des consultations bureaucratiques moins que transparentes et, d'autre part, les *procédures de consultation* plus ordonnées et les processus décisionnels nationaux qui bénéficient d'un plus haut degré de transparence pour le grand public. Ou, en d'autres termes, la question est de savoir si, et dans quelle mesure, cette interaction *de facto* entre les politiques européennes et les politiques nationales - et plus particulièrement entre la politique pour l'emploi au niveau national et au niveau européen - deviendra un thème et un sujet au sein des « sphères publiques » individuelles des nations et le centre des débats et des arguments caractéristiques de ces sphères.

4.2.2. PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME – RENDRE LE PROCESSUS PLUS IMPORTANT

La plupart des recommandations formulées par les confédérations syndicales nationales abordent cet ensemble de problèmes.

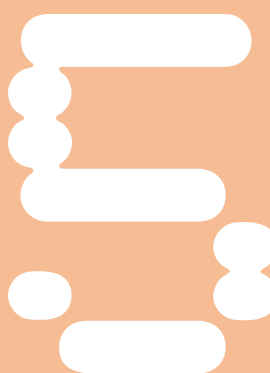
Les questions d'importance nationale et d'interaction européenne-nationale sont abordées, par exemple, par le *FTF Danemark* dans sa recommandation : « le programme national de réforme devrait être adopté par le Parlement et les discussions au sein du Parlement devraient être jointes au document parlementaire définitif. Les contacts bilatéraux entre la Commission européenne et le Danemark devraient être ouverts à toutes les parties prenantes (gouvernement, partenaires sociaux et partis d'opposition) ». Les *syndicats belges* aimeraient voir une campagne cible sur l'emploi, au centre de laquelle on retrouverait les questions persistantes de la création d'emploi et de la santé sur le lieu de travail.

Pour la *CFDT française*, outre le renforcement du dialogue social en France, il faut aussi transformer la culture politique et l'attitude des organismes administratifs publics afin que la Stratégie européenne puisse jouer un rôle plus que purement marginal. Les *syndicats du Luxembourg* insistent, dans leur déclaration commune, sur les domaines qui méritent plus d'attention : la question de la qualité de l'emploi, avec une référence particulière au « travailleur à faible salaire » ; la question de la sécurité de l'emploi ; le renforcement du dialogue social au niveau de l'entreprise ; les approches innovatrices dans le domaine de « l'apprentissage tout au long de la vie ».

Les *Comisiones Obreras espagnoles* valorisent particulièrement un cadre stable pour le développement d'un modèle de vie économique qui accorderait de l'importance à la qualité des emplois disponibles, à la productivité et à un niveau salarial adéquat pour ceux qui travaillent. L'UGT espagnole dirige plutôt ses recommandations sur la nécessité que les processus du programme de réforme acquièrent plus d'importance au niveau national : un Comité permanent avec la participation de tous les partenaires sociaux suivra le déroulement de l'ensemble du processus de la Stratégie ; une meilleure coordination et une meilleure liaison seront établies entre tous les organismes administratifs impliqués dans les divers aspects du processus de Lisbonne ; le Parlement espagnol et les Parlements des régions autonomes doivent être impliqués plus étroitement ; et, enfin, il serait intéressant d'établir un système distinct de rapport régulier sur les progrès du processus du programme de réforme.

La *CGTP-IN* du Portugal note un échec au niveau d'une réelle assurance de suivi et d'observation continus du processus du programme de réforme par les divers partenaires sociaux, le gouvernement n'étant pas parvenu jusqu'ici à faire une proposition à cet égard. L'*UGT-P du Portugal* souligne encore une fois la nécessité de mieux articuler les relations entre la macro-politique et la micro-politique, d'une part, et l'emploi, d'autre part. Elle réclame un renforcement du dialogue social. Enfin, l'UGT-P indique également que l'accent primaire actuel mis sur « des emplois plus nombreux et meilleurs » ne devrait pas nous conduire à oublier le *chômage*.

1. INTRODUCTION
2. QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006 ?
3. L'ANNÉE 2005 DE LA SEE
4. ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS
- 5. CONCLUSIONS ◀**
6. PROPOSITIONS



CONCLUSIONS

Lancée en 1997, la SEE suppose l'un des moments culminants de l'ensemble de réformes et de progrès dans la construction européenne où l'on mise le plus nettement pour l'équilibre entre les perspectives économiques et sociales qui configurent le modèle social européen. Cette stratégie est renforcée par les objectifs de Lisbonne qui constituent, eux aussi, une définition ambitieuse du leadership auquel l'Europe aspire en tant que modèle de croissance ouvrant des attentes qui ont mobilisé l'opinion publique européenne. Après 9 ans de la mise sur pied de la SEE, et quatre ans avant le rendez-vous fixé dans les objectifs de Lisbonne, la situation de l'emploi et la position de l'Europe dans l'ensemble mondial semblent plus critiques que ce que l'on attendait des objectifs marqués.

Après avoir analysé la situation de l'emploi, l'application des réformes visant à améliorer l'efficacité des mesures proposées, et après avoir entendu les responsables et les leaders syndicaux intervenant sur le terrain dans le travail quotidien de l'application des stratégies et des programmes, un point d'inflexion surgit sur la vision des acteurs quant à l'écart entre la réalité de l'emploi et les objectifs fixés. Dans ce second rapport, on décèle un plus grand scepticisme et un plus fort recul des acteurs quant à la capacité des propositions annoncées qui prétendaient ouvrir une voie de croissance économique et d'amélioration de la qualité de l'emploi qui maintiendrait la confiance des objectifs annoncés.

Les conclusions des réflexions faites pour l'élaboration de ce rapport sont axées sur deux aspects fondamentaux:

❖ Pour l'instant, et malgré tous les efforts, les répercussions de la réforme sont rares ; il convient donc d'ouvrir un débat sur la façon d'aller plus loin dans la stratégie, tout en en considérant l'évolution neuf ans après.

❖ Quel impact la réforme a-t-elle eu sur la responsabilité conjointe et sur la participation des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social ?

Nous allons présenter maintenant les principales réflexions sur ces deux questions.

5.1. Après la réforme, qu'en est-il de la stratégie ?

La question centrale de cette seconde étude est de savoir où en est la politique pour l'emploi après la révision de la Stratégie de Lisbonne et l'émergence, à la suite de cette révision, d'une série de lignes directrices pour la croissance et l'emploi.

Les questions par lesquelles il faut commencer...

Nous pouvons formuler les points de départ des idées développées dans ce chapitre sous la forme de trois **questions** de base :

(1) Dans le contexte de la première étude, réalisée pendant les années 2004/2005, beaucoup de syndicats ont exprimé l'espoir que la formulation de lignes directrices intégrées et l'établissement de programmes nationaux de réforme intégrés conduiraient à la réévaluation des stratégies en matière de politique pour l'emploi. Un tel développement s'est-il produit ou est-il sur le point de se produire ? En d'autres termes : quel impact la Stratégie de Lisbonne révisée a-t-elle *réellement* eu sur les diverses politiques nationales en matière d'emploi, à l'aide de ses lignes directrices intégrées, de ses programmes nationaux de réforme et des méthodes de « coordination ouverte » ?

(2) Les résultats de la seconde étude – qui a été menée après la révision de Lisbonne – confirment plus ou moins les conclusions de la première : dans la plupart des cas, l'établissement d'un programme national de réforme est devenu obligatoire mais sans aucune conséquence pour les gouvernements des États membres de l'UE. Cela signifie que le programme n'est pas considéré comme une composante de la stratégie nationale de réforme. Aujourd'hui comme il y a deux ans, il est important de savoir si, et comment, les réformes nationales individuelles et européennes – et plus particulièrement les stratégies nationales de politique pour l'emploi au niveau individuel et européen – seront mises en corrélation et coordonnées les unes avec les autres de manière *réellement efficace*. La question suivante est : comment l'interaction mutuelle entre la stratégie nationale et la stratégie européenne peut-elle être *rendue plus efficace* ?

(3) Dans l'ensemble, les diverses évaluations sur les succès et les échecs de la stratégie européenne pour l'emploi, exprimées dans les études et les ateliers, suscitent une conclusion qui fait réfléchir. Une autre question est : dans le cadre de la nouvelle approche intégrée et, particulièrement, aux vues du nouveau développement du « modèle social européen » qui est devenu, grâce à Lisbonne, l'objet de tous les espoirs, y a-t-il une chance que la stratégie européenne pour l'emploi soit *revitalisée* ?

Les lignes directrices intégrées : oui, mais...

Au début de la discussion, l'attention a été attirée sur le fait que, du moins en ce qui concerne les discussions publiques et l'expression des opinions dans les médias publics, le processus d'émergence du programme transeuropéen de réforme n'a presque pas

été remarqué. C'est même le cas dans les pays – tels que l'Allemagne actuelle – où la situation de l'emploi et les politiques qui s'y rapportent sont généralement au centre de l'actualité et font l'objet d'une attention publique intense. Bien que, ces dernières semaines, un vif débat public ait eu lieu en Allemagne sur les sujets relatifs au chômage, à la pauvreté et à la réforme du marché du travail, le processus d'établissement de programmes de réforme qui a été lancé, pendant cette même période, au niveau européen n'a connu qu'une présence secondaire dans les médias. Ainsi, peu de personnes étaient au courant. Cependant, le processus de Lisbonne a indubitablement altéré la réalité politique pour tous les États membres, obligeant ceux-ci à, au moins, discuter et débattre d'une perspective d'intégration européenne qui ne pourra être menée et guidée que de manière commune et collective. Pour cette raison, chaque perspective nationale *inclut* déjà implicitement une perspective européenne, même si cette dernière n'a pas encore été suffisamment intégrée dans les différents processus politiques nationaux. Il manque toujours une certaine *communication* et *participation*. Une évaluation semblable de l'importance des *lignes directrices intégrées* peut être exprimée : elles sont utiles dans la mesure où elles établissent la connexion entre la politique macroéconomique, les réformes structurelles et la politique pour l'emploi – une connexion qui, dans tous les cas, existe déjà objectivement – afin de permettre une discussion. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de contradiction entre les objectifs établis par une de ces grandes sphères politiques et ceux établis par les autres – et, bien sûr, entre les objectifs établis au niveau interne par une seule de ces sphères. Cependant, ces contradictions inévitables sont le point de départ d'un travail dans lequel les syndicats, en tant que porte-parole des travailleurs comme des chômeurs, peuvent jouer un rôle indispensable et remarquable. Dans cette mesure, le processus d'établissement de programmes de réforme est une opportunité à saisir.

La Commission européenne a également souligné, pour sa part, qu'il existe une grande chance de développement d'un dialogue étendu avec, pour points de référence, les différents « piliers » de la Stratégie de Lisbonne. Du point de vue de la Commission, ce processus n'a rien perdu de sa vitalité – bien qu'il soit, évidemment, essentiel que tous les partenaires du « contrat social » y participent. Du côté des représentants syndicaux, les opinions étaient plus critiques – bien qu'ici aussi « l'approche intégrée » soit soutenue en principe. Par exemple, du point de vue hongrois, le fait que le processus du programme de réforme reste relativement « sans influence » au niveau interne n'est pas uniquement dû à la faiblesse du dialogue entre les partenaires sociaux, mais plu-

tôt, et surtout, à l'incohérence des efforts des divers gouvernements nationaux au niveau de la mise en œuvre de ce processus. En Hongrie, il a été souligné qu'aucun effort dirigé n'a été réalisé pour lutter contre les graves disparités au niveau de l'emploi ; une attention insuffisante est accordée à la pauvreté croissante au sein du pays. D'autre part, la Suède est souvent citée comme un « élève modèle » en ce qui concerne la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. D'ailleurs, la question posée par les représentants suédois est de savoir si, face aux développements intérieurs actuels – le gouvernement suédois nouvellement élu menaçant, par exemple, de fermer le célèbre *Arbetslivsinstitutet* – mais aussi face à tout ce qui est mis en lumière lors des discussions du projet actuel de la CES, les syndicats suédois ne poursuivraient pas le processus du programme de réforme de manière trop « routinière » et sans se donner la peine d'établir des objectifs stratégiques spécifiques. D'autres expriment l'appréhension que la politique pour l'emploi dans le cadre des lignes directrices intégrées ait de moins en moins de poids au niveau politique et ce face au fait que, dans les pays où le taux d'emploi augmente, cela se produit principalement dans les secteurs hors emplois à plein temps ou permanents. Ainsi, la question n'était plus simplement « Jobs, jobs, jobs », pour utiliser la formulation de la Commission, mais plutôt, plus catégoriquement, la qualité des emplois offerts. La reconnaissance générale est que plusieurs membres de syndicats ont été profondément perturbés par le processus de Lisbonne. L'idée d'un « modèle social européen », qui a suscité l'enthousiasme de beaucoup pour le processus, a désormais trop glissé au second plan – tout comme le consensus.

D'autre part, le processus du programme de réforme fondé sur les lignes directrices intégrées fait partie des quelques instruments politiques qui peuvent être utilisés pour développer et étendre ce « modèle social européen », dans un esprit particulièrement participatif au niveau social. Cependant, cela ne pourra se faire que si on utilise, de manière constructive, les contradictions inhérentes aux lignes directrices et si les manquements en termes de politique pour l'emploi font l'objet de contestations au niveau national, bien que cette contestation soit également documentée de manière à la rendre compréhensible au niveau européen.

5.2. Après la réforme, qu'en est-il de la participation des partenaires sociaux ?

La question centrale de ce chapitre concerne les problèmes assez fondamentaux relatifs à la participation

des partenaires sociaux dans le processus d'établissement des programmes de réforme et les problèmes de mise en œuvre des lignes directrices.

Notre point de départ

Dès la fin de 2004, l'équipe de recherche a étudié la question du rôle et de la participation des syndicats et, plus largement, l'implication des partenaires sociaux dans le cadre de la SEE et de la Stratégie de Lisbonne. D'un point de vue général, un panorama assez différencié émerge dans les différents États membres. Selon les informations principalement apportées par les représentants syndicaux au niveau national, on peut affirmer que, même s'il faut tenir compte de certaines différences d'un pays à l'autre, nous faisons face à un très faible partenariat des partenaires sociaux dans le cadre de ce processus. Cette déclaration n'est pas neuve. Dans le cadre des deux premières années de leur programme de travail, la FSESP et la PE-CCRE ont mené, en 2004, une étude sur la participation de leurs membres aux plans d'action nationaux sur l'emploi et sur les questions prioritaires abordées dans le secteur du gouvernement local et régional. Cette étude a révélé que, bien qu'une déclaration de 1997 sur l'emploi recommandait l'établissement de mécanismes nationaux pour impliquer les partenaires sociaux sectoriels, particulièrement dans le secteur du gouvernement local et régional, dans la conception et la mise en œuvre de leurs plans d'actions nationaux respectifs, ces mécanismes n'existent en fait que dans très peu de pays jusqu'ici.

Cette déclaration reste valable pour 2005 où le partenariat est très faible. Pouvons-nous envisager une meilleure situation en 2006 ? Selon les informations obtenues grâce à l'étude ou apportées par les représentants des partenaires sociaux pendant les débats du panel, il n'y a pas d'amélioration significative. Il est relativement évident que la mise en œuvre fait défaut dans une grande partie de l'Union européenne.

Le scénario est un peu différent au sein de la Commission. Selon les informations provenant de la Commission européenne elle-même, les États membres de l'UE pourraient être classés en trois catégories différentes³³.

- Partenariat plutôt faible (Allemagne et Grande-Bretagne)
- Partenariat basé sur la recherche d'un consensus

et de moyens pour un accord entre le gouvernement, d'une part, et les syndicats et les employeurs, d'autre part. (Irlande, Danemark et Belgique)

- Partenariat assuré par une consultation tripartite ou ad hoc (autres pays)

Trois questions clés

❖ Attendu que, par rapport à notre étude de 2005, nous n'observons aucun signe de meilleure implication des partenaires sociaux et des autres parties prenantes dans le programme national de réforme et que rien n'a été fait pour rattraper les consultations manquantes sur le PNR, comment pouvons-nous faire à l'avenir pour améliorer la situation, aussi bien au niveau national qu'europpéen, afin de permettre une implication réelle des partenaires sociaux plutôt qu'une implication formelle comme c'est le cas aujourd'hui ?

❖ Notre étude tend à révéler une relation faible, dans certains pays de l'UE, entre le PNR et les politiques pour l'emploi efficaces au niveau national, entre le PNR et le dialogue social au niveau national. Comment améliorer cette situation et, surtout, comment pouvons-nous soutenir les pays où la mobilisation des partenaires sociaux est réellement faible ?

❖ La Commission européenne annonce régulièrement qu'une consultation totale des partenaires sociaux sera attendue dans la stratégie de réforme actuelle. Les syndicats mettent plutôt l'accent sur le manque de leadership de l'UE et des États membres dans le domaine de la politique pour l'emploi au niveau européen. Comment renforcer le leadership afin d'articuler réellement la politique nationale et le PNR avec une réelle contribution des partenaires sociaux ?

Facteurs expliquant le triste aperçu général

Regardons la situation hongroise telle qu'indiquée dans l'étude : « le programme de réforme a été négocié lors de la réunion du Comité économique et social (national). Contrairement au Conseil national de conciliation, ce comité a uniquement un droit consultatif et se compose d'individus (les présidents des partenaires sociaux) plutôt que de syndicats et d'organisations patronales. Cette répartition des compétences entre les deux institutions a causé certaines perturbations en termes de flux de l'information, de détermination du rôle et des réactions des syndicats et de préparation des déclarations syndicales ».

³³ Comme brièvement présenté par Jacky Morin, Chef d'unité du dialogue social pendant la conférence européenne de la CES sur la Stratégie européenne pour l'Emploi dans le cadre des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi à Bruxelles, les 23 et 24 octobre 2006.

Les exemples de ces consultations formelles sont nombreux. Plus généralement, on peut affirmer que, dans la plupart des pays, les partenaires sociaux n'ont pas été consultés du tout sinon formellement. Les syndicats sont souvent condamnés à faire des commentaires oraux ou écrits sur le projet de rapport national dans un délai de réponse relativement court. La situation allemande, exposée dans une des études de cas, illustre particulièrement cet aperçu général. De ce fait, en 2005, la DGB a refusé cette option et a également réclamé la suppression d'une phrase dans l'introduction stipulant que les partenaires sociaux avaient eu l'opportunité de répondre.

Peu de pays ont tendance à associer et à consulter strictement et systématiquement les partenaires sociaux pendant le processus d'établissement des programmes de réforme. Cependant, comme tend à le démontrer l'étude de cas sur la Suède, il existe des exceptions à la règle générale. Certaines expériences positives existent et doivent être signalées. La participation des syndicats en Suède n'est pas considérée comme une dilution des lignes directrices pour l'emploi ou du rôle des partenaires sociaux au sein de la SCE intégrée nouvellement réformée, au contraire. Les confédérations syndicales s'accordent toutes sur le fait que la SEE a permis de définir clairement, dans les textes européens, le rôle des partenaires sociaux et leur responsabilité dans les négociations collectives.

Certains facteurs doivent être pris en compte pour expliquer la perspective générale : le caractère formel du processus mène à un exercice de promotion des politiques gouvernementales visant à maintenir une image positive. Une évaluation réelle et critique des actions menées a clairement été incluse dans la plupart des PNR...

Pour amplifier cette déclaration, prenons l'exemple finlandais illustré par l'étude du SACO : « le programme de réforme national a été préparé au ministère des Finances et nous n'avons pas participé formellement à la préparation du texte. Nous avons été informés de manière informelle de ce qui était en cours. Le gouvernement a organisé un séminaire qui traitait du programme de réforme. Nous y avons été invités tout comme les autres partenaires sociaux. Il s'agit de notre seule implication formelle dans le processus. Le programme de réforme finalisé n'a pas créé de débat politique public, comme s'y attendait le SACO ».

Un autre exemple, celui de l'Allemagne, est plus explicite. À en juger par la procédure, l'atmosphère et la manière dont les consultations sont menées, selon

la DGB, le ministère de l'Économie traite ce rapport comme une pénible obligation à remplir imposée par Bruxelles et invite les participants à la séance à traiter cela de la sorte, à savoir comme un processus technico-administratif en vue de maintenir une image nationale positive, qui n'a pas, ou peu, de rapport avec la « politique réelle ».

De plus, le manque d'implication des partenaires sociaux a souvent été justifié par les autorités publiques sur la base d'un manque de temps (Allemagne et Hongrie, par ex.). Le calendrier en cours reste serré, il est presque impossible pour les syndicats de tenir une consultation interne ainsi qu'une résolution qualitative et équilibrée, plus particulièrement pour les organisations avec des ressources humaines peu abondantes dans ce domaine. Selon le mode de fonctionnement actuel dans la plupart des pays, les syndicats manquent de ressources pour tenter de participer à plein temps à ce processus.

Certaines questions fondamentales des partenaires sociaux portent sur l'utilité réelle de l'exercice. Du côté des employeurs, on a tendance à considérer cela, d'une manière ou d'une autre, comme un simple exercice d'échange des bonnes pratiques. Cependant, on peut observer qu'il est difficile de transférer les pratiques entre les États membres à cause des nombreuses variations au niveau des institutions. Le point clé pour les syndicats dans la Stratégie de Lisbonne est non seulement de modifier la manière dont les processus se déroulent mais aussi, et surtout, de créer une réelle capacité à agir sur le contenu de la stratégie. Comme cela a déjà été dit dans d'autres chapitres de ce rapport, il est toujours difficile de savoir clairement quel rôle devra être joué, dans le contexte d'une stratégie à plusieurs niveaux, par les éventuels syndicats du pays pour, d'une part, aider à rendre réellement efficace la demande, introduite par la CES, de révision des lignes directrices macroéconomiques et pour, d'autre part, renforcer, précisément avec cela, leur propre position dans la lutte interne concernant une politique pour l'emploi appropriée.

L'exercice actuel de consultation tripartite et les négociations du dialogue social bipartite ne sont pas suffisamment liés à la Stratégie de Lisbonne. Néanmoins, comme tend à le démontrer le cas de l'Allemagne avec les Lois Hartz, le débat sur la politique pour l'emploi et, plus généralement, sur la politique du travail est étroitement lié, au moins en termes de référence, à la stratégie européenne pour l'emploi. Cependant, en général, nous devons noter que cette connexion n'est pas évidente pour les partenaires sociaux.

Dans le cas des nouveaux États membres, on peut affirmer que le manque, ou au moins la faiblesse, du système de relations industrielles permettant un dialogue social à plusieurs niveaux est un facteur clé qui explique la faible participation et implication des partenaires sociaux dans la stratégie pour l'emploi au niveau national.

Qu'apprenons-nous d'une perspective nationale ?

D'abord, dans la lignée de la Suède, le Danemark peut être classé au rang « d'élève modèle » au niveau du respect de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne. L'apport des syndicats danois a été réalisé très tôt dans le processus d'établissement des programmes de réforme. Une série d'ateliers et de séminaires ont été tenus au Danemark. Cela a donné lieu à un non-document qui a été remis au groupe de travail Wim Kok. Au-delà des rapports danois sur les nouvelles lignes directrices intégrées pour l'emploi, une déclaration tripartite du Conseil danois pour l'emploi a été jointe en annexe au rapport danois. Des séminaires sur les nouvelles procédures de rapport ont été menés avec la participation de la Commission. De plus, des représentants des syndicats et des employeurs ont pris part aux réunions avec la Commission. Au final, le rapport danois a été présenté au Comité consultatif pour le processus de Lisbonne, l'organisme consultatif dans le cadre du ministère des Affaires étrangères avec la participation des employeurs et des syndicats. Au cours de ce forum, il était possible de suggérer des changements mineurs, mais le Comité n'a pas approuvé le rapport directement.

Comme cela a déjà été dit, plusieurs fois par an, les trois confédérations syndicales suédoises sont regroupées, avec les organisations patronales, sur la plateforme Lisbonne afin de suivre de près le processus européen et de convenir de leur texte commun.

La situation en Estonie semble encore plus irrégulière. L'Association syndicale des employés estoniens (TALO) a participé au processus de préparation du programme, y compris aux groupes de travail, aux sessions, etc. Les projets de document étaient disponibles à l'avance afin de permettre l'adoption de positions et de propositions d'amendement. Cependant, nous sommes plus dans le contexte d'une consultation formelle que d'une participation réelle.

En Allemagne, les consultations sur la mise en œuvre et le Rapport de progrès, en été 2006, ont encore eu lieu sous la pression du calendrier. En juillet, une consultation était annoncée ; elle a ensuite été reportée au 9 août 2006. À peine une semaine avant la

date, le projet de rapport de 91 pages, dit « Confidentiel », était diffusé aux organisations invitées. Aucune de ces organisations invitées ne pouvait envisager de rédiger une réponse écrite bien fondée en l'espace d'une semaine. Chaque organisation a eu l'opportunité de faire une déclaration orale de 10 minutes. Il n'y a pas encore eu de contestation publique de ce processus de telle sorte que cela aurait pu arriver aux oreilles des autorités publiques à Bruxelles. Le fait que la DGB ait pris ou non, au moment du passage du Rapport de progrès devant le *Bundestag* allemand, une quelconque position publique sur ces questions ne peut pas être certifiée par les médias ; quoi qu'il en soit, elles ne sont pas parvenues, en ce qui concerne l'opinion publique générale, à remettre en question la procédure de consultation et/ou sa substance.

La situation des partenaires sociaux en République tchèque est plutôt négative. Selon l'étude syndicale ; les représentants des partenaires sociaux n'ont pas été invités à participer aux travaux préparatoires. Cette matière a été administrée uniquement grâce à une procédure de consultation régulière faisant partie du processus législatif, mais il n'a jamais été question d'une consultation sérieuse au niveau décisionnel impliquant la participation du CMKOS. Ce problème aurait dû être abordé lors de la session régulière du Conseil tripartite de l'accord économique et social en septembre 2005, mais cela n'a pas eu lieu à cause de la faible représentation du gouvernement. Une autre raison ayant conduit à l'absence de débat sur le programme était le caractère inutile du débat vu que le texte avait déjà été approuvé et envoyé à Bruxelles par le gouvernement avant la séance. La position du CMKOS concernant la matière soumise était relativement critique. « Le principal problème que nous tentons de surmonter est le fait que les textes sont administrés par les différents ministères, souvent sans coordination appropriée, après avoir été adoptés au niveau européen. La même situation peut être observée pendant leur élaboration en vue d'une approbation au niveau européen. Cela pose des problèmes au niveau de la participation des partenaires sociaux ».

Voyons la situation en Hongrie. En ce qui concerne les partenaires sociaux eux-mêmes, il est habituel de débattre de la mise en œuvre au sein des groupes et des équipes de travail de l'organisation tripartite nationale alors que des efforts sont réalisés pour des consultations bipartites préalables, au moins partielles. Le gouvernement élaborera le second programme européen qui définit les lignes directrices du développement de la Hongrie au sein de l'Union européenne pour la période 2007-2013. La prépara-

tion de ce programme ne semble pas avoir fait l'objet d'une véritable consultation des partenaires sociaux hongrois. Il a été finalisé au bord du lac Balaton par les principaux dirigeants politiques en vase clos avant d'être communiqué pour avis des partenaires sociaux dans les 48 heures.

En revenant au cas suédois, les confédérations syndicales ont accueilli favorablement la Stratégie de Lisbonne dès le départ. Elles déclarent que cela leur a permis d'obtenir plus d'informations ainsi qu'une connaissance plus approfondie des politiques gouvernementales. Elles apprécient également le fait que cette stratégie aide à établir une reconnaissance formelle du dialogue social dans les textes européens ainsi qu'au niveau national. La confiance accordée aux partenaires sociaux leur permet d'être extrêmement proactifs. C'est le cas dans les exemples susmentionnés où chaque confédération syndicale a créé, en accord avec l'association des employeurs, sa propre assurance industrielle. Cette mesure, qui vise à aider les travailleurs licenciés à retrouver un travail avant même d'avoir dû quitter le précédent, est un exemple extrêmement positif d'intervention précoce. Bien que ces régimes d'assurance ne fournissent pas des montants très importants, ils contribuent à l'information des travailleurs en matière de formation et leur fournissent, dans une certaine mesure, un coaching pour l'emploi. Il s'agit d'un exemple unique au sein de l'Union européenne. Les syndicats suédois tendent à être hautement proactifs dans le développement, avec tous les partenaires sociaux, de mesures de formation et d'apprentissage tout au long de la vie.

De manière générale, en tant que voie à suivre à l'avenir, le processus de la Stratégie de Lisbonne devrait faire l'objet de plus de visibilité, de débats et de réflexion en société. Il s'agit définitivement d'une question de légitimité face à l'opinion publique. Cependant, cela ne doit pas être réduit à une opération de marketing politique. Si on prend le cas de l'Allemagne, un dialogue constructif avec les syndicats est demandé : « cependant, pour cela, il ne suffit pas d'impliquer les syndicats dans le Rapport de mise en œuvre ; ils doivent plutôt être impliqués à l'avance dans la définition des objectifs et la conception de politiques concrètes ».

Pour clore la question du processus et de l'évaluation de la participation des partenaires sociaux, il est apparu que des mesures devraient être prises afin de s'assurer que le texte commun des partenaires sociaux, élaboré pendant le processus d'établissement des programmes de réforme, ne soit pas écarté si un des partenaires refuse de collaborer. Comme susmentionné, ce fut le cas en Suède lorsque le texte

commun n'a pas pu être annexé au PNR à cause du refus de l'association des employeurs privés d'apposer sa signature. Des mesures devraient donc être prises dans les lignes directrices du SCE afin de mentionner que le texte commun devrait être apparent, même si un des partenaires n'est pas d'accord. Cette situation encouragerait, en effet, tous les partenaires à se mettre d'accord et à travailler ensemble. Le travail des partenaires sociaux actifs ne devrait pas être rejeté.

Perspectives

Une des perspectives les plus prometteuses est celle qui permettrait de mettre en lumière les actions décentralisées dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne qui semble trop centralisée. Il est clairement nécessaire de renforcer le rôle des partenaires sociaux au niveau régional et local. Cette voie, qui vaut la peine d'être explorée, avait déjà été proposée, notamment, par la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) et la plateforme des employeurs du Conseil des Communes et Régions d'Europe (PE-CCRE) dans une déclaration commune datant du 19 mai 2004. Cette déclaration appelle à plus de coordination entre les niveaux nationaux, régionaux et locaux ainsi qu'à plus de liens entre les politiques pour l'emploi, les fonds structurels, la cohésion et l'inclusion sociale. Ces liens sont importants afin de combattre et de réduire les disparités entre les régions (et entre les pays) ainsi qu'afin de soutenir l'intégration européenne.

Manifestement, il est également nécessaire de renforcer le flux de l'information entre l'Europe et les autres niveaux, particulièrement la participation des partenaires sociaux. En fait, l'aperçu provenant des membres nationaux doit être plus systématique et complet. Attirer l'attention sur cette question par une meilleure implication des partenaires sociaux est une manière significative d'améliorer la participation et de renforcer le rôle des partenaires sociaux.

De plus, comme cela a déjà été mentionné dans le rapport précédent, nous devons noter la large connexion entre les questions abordées par le dialogue social bipartite et par la Stratégie de Lisbonne, à l'exception peut-être de l'apprentissage tout au long de la vie.

Enfin, il faut rappeler que la participation correspond aussi à une responsabilité en termes de mise en œuvre au niveau national et régional.

5.3. Remarques finales

En bref, il n'est pas possible de classer comme satisfaisantes, ou même comme presque satisfaisantes, la valeur et la position accordées à l'emploi dans le cadre du processus de programme de réforme intégré ou l'interaction entre le niveau national et le niveau européen. Contrairement aux espoirs et aux attentes liés aux lignes directrices intégrées, ce n'est que dans de très rares cas qu'on a vu se réaliser l'intention d'assurer une politique pour l'emploi traitée comme un élément du discours politique et pratiquée avec la même dignité que les approches micro et macroéconomiques. Pour beaucoup de ceux qui ont exprimé leur opinion dans cette étude, la stratégie pour l'emploi apparaît aujourd'hui comme le « parent pauvre » de la macroéconomie et, surtout, de ce que l'on appelle les « réformes structurelles ». Il est clair que la mise en pratique de la révision à mi-parcours de la Stratégie de Lisbonne n'a pas fait de bien à la réputation de la Stratégie parmi les syndicats ; nous constatons une augmentation de la déception, de la distanciation et de la désillusion. À présent, les approches stratégiques régionales ne jouent tout simplement plus de rôle dans l'interaction de la politique européenne et de la politique nationale, bien que la régionalisation aura certainement une grande importance à l'avenir dans la connexion avec le soutien structurel et le soutien du fond social. En ce qui concerne les capacités stratégiques des syndicats, les résultats émergeant de la première étude ont été largement confirmés : du côté des syndicats, nous voyons à peine les prémisses d'une *politique à plusieurs niveaux durable et indubitable*, c'est-à-dire d'une *interaction dirigée stratégiquement* entre les plans d'action nationaux (et régionaux) et les plans d'action européens, dans lesquels les contradictions sont reprises et les thèmes de la politique pour l'emploi servent, de manière publiquement transparente, de *points de contention* et de *contestation politique*. Sans cette volonté et cette capacité à faire des éléments des programmes de réforme liés à la politique pour l'emploi une question *publiquement contestée au niveau national*, aucun progrès européen n'aurait été réalisé dans la construction de l'aspect « emploi » du « modèle social européen ». Ce sont, particulièrement, les confédérations syndicales les plus fortes qui ont la chance de faire des *questions contestées* de ces thèmes de la politique pour l'emploi ; elles doivent *également* faire cela dans l'intention de montrer une solidarité, car, ainsi, elles renforcent la dynamique du développement européen et créent plus d'espace d'action pour les syndicats qui luttent pour influencer leur propre pays. Le processus du programme de réforme intégré ne peut fonctionner à l'avantage général que si les syndicats le conduisent aux limites

de ses possibilités au niveau de l'emploi – aussi bien dans le sens qualitatif que dans le sens quantitatif. De plus, cela ne fonctionnera que si les syndicats forment, au niveau national, une stratégie indépendante de la politique pour l'emploi originale et coordonnent leur intervention à travers l'Europe. Dans cette mesure, la coordination européenne de la politique pour l'emploi et le processus du programme de réforme sont juste « deux faces d'une même pièce » et doivent être liés l'un à l'autre de manière bien plus forte que par le passé.

De cette optique générale sur la situation de la SEE, on peut conclure que, même si la nouvelle réforme de la SEE, intégrant des lignes directrices et d'autres mesures, a signifié un progrès conceptuel, en a simplifié le processus et a coïncidé avec un moment de plus grande activité économique, elle n'en a pas eu pour autant l'impact suffisant qui aurait permis d'abattre les barrières et les obstacles entravant l'atteinte des objectifs de Lisbonne.

Il semble donc important de mieux préciser où sont les problèmes. Tout d'abord, il faut tenir compte du fait que la SEE fait partie d'un processus de construction européenne ayant connu, avec le traité d'Amsterdam, l'un de ses jalons les plus importants, même si elle se trouve aujourd'hui dans une impasse. La mise sur pied de la gouvernance européenne, comportant une distribution des compétences entre le niveau européen et les états membres, est loin d'avoir atteint un fonctionnement optimum. La méthode de coordination ouverte sur les thèmes dont les compétences correspondent aux états membres, mais pour lesquels il faut également une coordination au niveau européen afin d'atteindre des résultats efficaces, demande encore beaucoup d'apprentissage conjoint ainsi que la correction constante des erreurs non voulues. L'emploi, en tant que variable dérivée de l'activité économique où de nombreux facteurs interagissent, et qui réclame l'intervention d'un grand nombre d'acteurs institutionnels et particuliers, publics et privés, constitue l'un des problèmes les plus complexes auquel l'Union européenne doit faire face. L'implication des citoyens et des citoyennes européens et l'obtention des grands objectifs de l'Union en dépendent pour une large mesure. Une Union monétaire centralisée et des compétences décentralisées, dépendant des états membres, pour les décisions économiques et sociales, exigent des instruments de prise de décisions plus nombreux, meilleurs et plus efficaces ainsi qu'une meilleure coordination.

L'exemple de l'emploi peut servir d'aide à la réflexion. Des objectifs pleins de bonnes intentions, quoique sujets à un haut degré de consensus finis-

sant par en réduire la capacité d'impact, de même que des instruments d'application et de suivi présentant des difficultés pour en corriger les écarts produits, obtiennent peu de résultats, ceci n'aidant pas à la confiance et à l'implication de l'opinion publique, élément clé pour soutenir tout le dispositif.

Aller au fond des problèmes, être ouverts aux réformes et à l'innovation, améliorer les apprentissages et corriger les erreurs, c'est-à-dire être plus engagés dans les résultats, sont les attitudes de base permettant de surmonter les obstacles actuels.

D'autre part, l'intégration des lignes directrices a eu un effet positif d'aide à la visibilité des contradictions entre les différentes orientations, et elle a encouragé le débat sur la stratégie économique à suivre et sur la cohérence entre les différentes dimensions macroéconomique, microéconomique et d'emploi. Le débat est donc centré sur la politique économique à suivre et, surtout, sur la politique macroéconomique la plus adéquate aujourd'hui. Ce débat devrait être approfondi et devrait être accepté comme inhérent à la complexité européenne. Toutefois, la rigidité des positions dominantes sur les orientations macroéconomiques axées sur le contrôle des variables monétaires et de l'inflation semble incongrue si les résultats ne démontrent pas l'intérêt de cette démarche et que, d'autre part, des voix autorisées, scientifiques et académiques, réclament une plus grande flexibilité qui introduirait des éléments visant à renforcer la reprise de la demande. Les équilibres européens exigent aussi un plus grand rééquilibrage sur ce point, c'est-à-dire qu'il faudrait introduire la variable sociale (emploi) dans les conditions à considérer pour la prise de décisions économiques et politiques au plus haut niveau.

Troisièmement, la relation entre le niveau européen et le niveau national n'est guère ajustée. La vision critique du Rapport Conjoint sur les progrès obtenus, et les déclarations beaucoup plus sévères figurant sur le site web de la Commission quant à la façon dont est conduit le processus, expriment très clairement le malaise ressenti au niveau européen. La Commission ne possède d'autres instruments que celui d'insister constamment sur le besoin d'être plus audacieux dans la profondeur des réformes, de faire preuve de plus de transversalité et de coordination dans les politiques et dans les programmes, d'ouvrir un meilleur dialogue avec les partenaires sociaux et d'impliquer davantage l'ensemble de la société. Les résultats sont inégaux. La Commission peut-elle aller plus

loin, vu l'état actuel d'engagement des états membres? Il conviendrait donc que, d'une part, la Commission pose plus clairement les problèmes aux états membres et que, d'autre part, ces derniers fassent preuve d'une plus grande cohérence dans leurs engagements. Il faudrait peut-être proposer ouvertement des mécanismes de vérification et de contrôle plus effectifs afin de renforcer la méthode de coordination ouverte.

Quatrièmement, l'ensemble des lignes directrices forment un paquet global visant à concrétiser une stratégie destinée à atteindre des objectifs. Pour les élaborer, il a fallu faire preuve de fortes doses de consensus et d'équilibre entre les différentes parties. Les syndicats les considèrent insuffisantes, parfois peu concrètes et manquant de positions plus engagées avec les collectivités les plus vulnérables sur le marché du travail. Ils se sont engagés, malgré tout, à offrir leur appui³⁴. Toutefois, on constate que, dans leur application nationale, il existe une interprétation variée, et souvent contradictoire avec les équilibres obtenus au niveau européen. Concrètement, la conception globale n'en est pas respectée et l'on ne choisit que les orientations s'adaptant le mieux aux positions gouvernementales du moment. Dans sa transposition nationale, la SEE perd une grande partie de son efficacité.

L'exemple le plus clair en est l'interprétation de l'équilibre entre sécurité et flexibilité dans les réformes du marché du travail ; en effet, la plupart des pays l'interprète comme le besoin d'élargir la flexibilité sans la contrepartie de la sécurité, pourtant nécessaire pour que le modèle social européen joue toujours un rôle intégrateur des tensions sociales. Actuellement, il existe peu d'exemples de flexisécurité, et c'est sans doute l'une des raisons du malaise chez les travailleurs européens, constaté par le rapport ; d'où la perte progressive de confiance dans l'équilibre entre les efforts et les bénéfices demandés à la population pour surmonter les difficultés d'adaptation des économies européennes face aux enjeux de la mondialisation.

La grande hétérogénéité des situations et des problèmes de l'emploi dans les différents états membres complique encore l'application d'orientations générales unifiées. La conception selon laquelle les différences entre pays sont dues, fondamentalement, à des rythmes différents du même patron socioéconomique ne correspond sûrement pas aux besoins et aux problèmes de chaque pays. Il conviendrait donc

³⁴ Voir la position de la CES in "Il faut que l'Europe sociale passe à la vitesse supérieure!". Résolution adoptée par le Comité exécutif de la CES lors de sa réunion tenue à Bruxelles les 14 et 15 mars 2006.

de chercher des formules de diversification des stratégies qui seraient plus adaptées aux priorités de chaque pays, et qui seraient combinées à des engagements plus fermes visant à atteindre des résultats de progression vers des objectifs partagés de grande envergure.

Il semble donc nécessaire de renforcer la conception globale de la SEE et de ses orientations et de réclamer l'application conséquente de tous ses préceptes afin de maintenir les mérites escomptés de son application, même s'il faut, pour ce faire, définir des modes de diversification dans sa formulation.

Cinquièmement, il semble contradictoire que l'importance du dialogue social comme instrument clé pour la viabilité de la stratégie figure dans la conception de la SEE, et c'est sans doute l'un des aspects les plus critiques de sa mise sur pied. Tant au niveau européen qu'au niveau national, l'application de la stratégie a été structurée dans un processus gouvernemental, loin de l'implication si vantée dans les processus de dialogue social. Au niveau européen, les processus de participation des partenaires sociaux à la SEE se sont bornés à des processus formels, peu effectifs, pour atteindre son implication réelle. Et cette tonique se dégrade encore plus au niveau national. Tout en respectant l'initiative et la responsabilité gouvernementale dans tout le processus, vu qu'il s'agit de définir et d'appliquer des politiques publiques qui incombent aux exécutifs nationaux, rares sont les pays où la SEE et ses PNR respectifs sont entrés dans les circuits du dialogue social conçus comme des mécanismes de responsabilisation conjointe et d'implication des principaux acteurs économiques et sociaux et de toute la société.

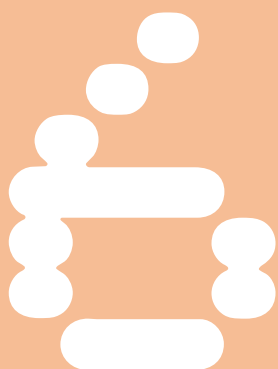
Il s'agit, dans certains cas, de problèmes d'organisation du processus dus au peu de temps disponible et aux nombreux procédés, quoiqu'il s'agisse, dans la plupart des cas, d'un problème de conception du rôle des partenaires sociaux dans le processus et dans l'évaluation de leurs apports.

Il est indéniable que l'emploi a été, dans ces dernières années, l'un des thèmes prioritaires de l'action institutionnelle et des partenaires sociaux, au niveau européen ainsi que dans la plupart des pays ; en fait, le problème est l'articulation de toute cette activité avec les mécanismes de fonctionnement de la SEE. Et, sur ce point, les gouvernements et les partenaires sociaux sont aussi responsables les uns que les autres. Cependant, comment peut-on exiger une plus grande implication alors que le degré de participation qui leur est offert est limité, formel et, souvent, presque inexistant?.

En un mot, les problèmes sont visibles à différents niveaux et sur de nombreux aspects. Ils exigent donc, en même temps, une réflexion globale, sur leur ensemble, et particulière, sur leurs détails afin d'atteindre une plus grande efficacité et un plus fort impact sur les résultats de l'une des décisions ayant la plus grande potentialité pour la consolidation du modèle social européen et ayant agglutiné les plus fortes adhésions pour affronter les enjeux présents : les objectifs de Lisbonne.

Il est urgent d'aller au fond des problèmes et de prendre des décisions sur ces priorités: stabilité ou productivité. Défendre les deux ne peut se faire en sacrifiant l'une ou l'autre, ce qui arrive actuellement. La stratégie européenne ne peut continuer à esquiver la question consistant à se demander que faire des emplois ayant une basse productivité, et elle doit résoudre aussi la contradiction entre l'exigence de sacrifices à court terme pour l'obtention de bénéfices à long terme. Au bout de neuf ans de fonctionnement, les résultats de la SEE devraient être déjà visibles. Les efforts visant à assurer la croissance et la productivité sont insuffisants, de même que les instruments et les procédés de la SEE destinés à avoir des répercussions significatives. Il semble nécessaire de renforcer et de rééquilibrer la stratégie ; les processus peuvent avoir plus d'importance à condition de rapprocher, au lieu d'éloigner, les objectifs fixés.

1. INTRODUCTION
2. QUELLE ÉVOLUTION DE L'EMPLOI 2005-2006 ?
3. L'ANNÉE 2005 DE LA SEE
4. ÉTUDES DE CAS ET DÉBATS
5. CONCLUSIONS
6. PROPOSITIONS ◀



PROPOSITIONS

Les conclusions précédentes signalent certaines propositions à développer pour les années à venir, années décisives pour renforcer la crédibilité de la SEE, et pour offrir des perspectives d'avenir aux travailleurs et aux travailleuses européens. Un meilleur rythme de croissance de l'emploi serait une excellente occasion de matérialiser les bénéfices recherchés à Lisbonne. L'économie la plus compétitive du monde, basée sur la société de la connaissance, doit pouvoir offrir à sa population plus d'emplois de meilleure qualité comme horizon de bien-être, ceux-ci aboutissant à plus d'implication pour y arriver.

Nous proposons donc trois lignes de progression pour les années à venir:

❖❖❖ 1. Renforcer et rééquilibrer la SEE. Le regard tourné vers 2008 comme date fondamentale pour redéfinir la SEE et réélaborer de nouveaux PNR, nous proposons donc de :

- Défendre une alternative solide d'une plus grande flexibilité dans la politique macroéconomique européenne
- Appuyer et exiger un plus grand leadership de la Commission dans la mise en œuvre de la SEE
- Incorporer les différentes situations et les priorités variées des états membres dans la redéfinition des orientations, ceci allant de pair avec un plus fort engagement dans le processus et dans les résultats, tout en maintenant une vision globale sur l'ensemble des orientations
- Proposer la création en 2007 d'un groupe de travail de haut niveau pour la préparation de la révision de 2008, avec la présence des partenaires sociaux.

Pour avancer dans ce sens, nous proposons aux syndicats:

- D'organiser une déclaration d'experts du plus haut niveau, partisans d'une autre approche des politiques macroéconomiques. Y seraient impliqués les meilleurs instituts de recherche européens partageant ces propositions.
- De créer un groupe mixte de travail, composé d'experts et de syndicalistes, qui élaborerait des propositions concrètes à présenter à la Commission et au Conseil afin de les incorporer au Rapport Conjoint de 2006-07, et pour appuyer aussi le groupe de travail dans la révision de la SEE en 2008, grâce à des propositions concrètes

❖❖❖ 2. Engagements plus fermes et meilleurs instruments de vérification. Nous proposons, pour ce faire:

- Qu'il y ait, dans la révision de 2008, un renouvellement de l'engagement des états membres à

atteindre les objectifs de la SEE, à appliquer globalement les orientations et à se munir d'instruments de vérification et de contrôle plus efficaces.

- Que le renouvellement des PNR soit une responsabilité partagée entre gouvernements et partenaires sociaux, avec la participation des parlements nationaux.

- Que, pour l'évaluation des PNR, interviennent les partenaires sociaux et une commission d'experts indépendants de haut niveau pour évaluer les progrès et les résultats obtenus.

Nous suggérons, pour ce faire, que la partie syndicale:

- Élabore un livre blanc des bonnes pratiques des politiques pour l'emploi, vu de l'optique syndicale

❖❖❖ 3. Plus forte implication syndicale. Une plus grande participation des partenaires sociaux exige de renforcer la capacité de proposition et d'action des organisations syndicales en matière d'emploi. Il est donc proposé:

- De créer une équipe d'appui pour les confédérations syndicales des pays ayant une moindre capacité d'intervention dans le domaine de l'emploi
- De coordonner une campagne sur l'emploi, articulée au niveau national et européen, et qui proposerait des réformes concrètes dans chaque état membre
- Que la CES réalise un suivi plus proche de l'évolution de l'emploi dans chaque pays, en donnant un appui plus actif aux activités syndicales nationales de façon à en évaluer les succès et pour en appuyer les revendications
- De situer plus visiblement les activités syndicales nationales dans le cadre de la SEE, en encourageant dans chaque pays un positionnement global des organisations syndicales autour de l'emploi et basé sur les orientations intégrées de la SEE

Bon de commande

Nom:

Organisation:

Adresse:

Ville:

Pays:

Tél.:

Fax:

E-mail:



Je souhaite recevoir exemplaires de la brochure:

« LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI DANS LE CADRE DES LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI. »

Date:

Signature:



À renvoyer à la **CES**

Boulevard du Roi Albert II, 5

B-1210 Bruxelles

Fax : +32 2 224 04 75

E-mail: amoreira@etuc.org



**AVEC LE SOUTIEN DE
LA COMMISSION EUROPÉENNE**

**WITH THE SUPPORT OF
THE EUROPEAN COMMISSION**



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

