

La mondialisation et la gestion du changement dans le monde du travail

Jelle Visser

Monika Ewa Kaminska

**Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS)
University of Amsterdam**

Document préparé pour le
Dialogue de haut niveau sur le modèle social européen dans le contexte de la mondialisation
Turin, 1^{er}-3 juillet 2008

Amsterdam, 16 juin 2008

**AIAS
Plantage Muidersgracht 12
1018 TV Amsterdam**

**jelle.visser@uva.nl
m.e.kaminska@uva.nl**

1. La mondialisation, cause de la restructuration des entreprises et du marché du travail en Europe

Ces dernières décennies, les marchés européens de l'emploi ont subi les pressions des différentes forces motrices du changement. La tertiarisation est l'une d'entre elles. En 1980, la main-d'œuvre européenne était employée à 41% dans l'industrie (y compris l'exploitation minière et la construction) et à 46% dans les services. Vingt-cinq ans plus tard, la part occupée par l'industrie dans l'emploi est tombée à 28% et deux tiers des travailleurs sont aujourd'hui actifs dans les services.¹ Une autre grande évolution réside dans la participation croissante des femmes. Au cours des 25 dernières années, la part occupée par les femmes mariées dans l'emploi rémunéré et dans le travail à temps partiel a doublé. La hausse de l'emploi rémunéré féminin a fortement influencé les tendances démographiques. Les mariages moins nombreux et retardés et la baisse du nombre des naissances entraînent un vieillissement de la population. Enfin, le développement technologique, qui limite le cycle de vie des produits et accélère le rythme de l'innovation, a lui aussi fortement modifié la donne.

En ce début de XXI^e siècle, c'est toutefois la mondialisation qui exerce la plus grande influence sur les marchés de l'emploi européens. La mondialisation peut être définie comme « l'intégration d'activités économiques à travers les frontières par l'intermédiaire des marchés » (Wolf, 2004, p. 14) ou - de manière plus générale - comme « un processus (ou un ensemble de processus) qui induit une transformation de l'organisation spatiale des relations sociales et des transactions, générant des flux et réseaux d'activités, des interactions et des forces transcontinentaux ou interrégionaux » (Held et al. 1999, cités dans Hay, 2006, p. 3). Cette internationalisation des activités économiques s'étend à un nombre croissant d'économies nationales, y compris les économies émergentes d'Asie de l'Est et du Sud, d'Europe orientale et d'Amérique latine, qui vivent une industrialisation rapide. « Le processus est mu par l'émergence de chaînes de production mondiales dans un nombre croissant de secteurs, touchant également les services et la production manufacturière, dans lesquelles la division du travail entre les opérations dans les différents secteurs de l'économie internationale fait l'objet d'une remise en question constante en raison des impératifs de coût, de flexibilité et de productivité » (Marginson, 2008).

La concurrence plus féroce au niveau mondial a sensibilisé les entreprises aux problèmes des coûts et de la productivité et a suscité des réponses qui requièrent souvent une restructuration des activités commerciales affectant - dans une mesure variable - divers secteurs et ayant un impact sur les économies régionales et nationales. D'après Sengenberger (1990), « la restructuration industrielle peut être vue comme l'ajustement ou la conversion de la production et des services afin de composer avec des changements non passagers, essentiellement qualitatifs, sur les marchés des capitaux, des biens et du travail. En d'autres termes, c'est l'adaptation

¹ Les chiffres cités dans ce paragraphe sont calculés sur la base des *Statistiques de la population active* de l'OCDE (Paris: OCDE, diverses éditions) et ajustés à la taille actuelle de l'UE-25. Les chiffres sur le statut contractuel sont tirés de l'Enquête communautaire des forces de travail (Luxembourg: Eurostat).

d'une unité économique à son environnement. Cette unité peut être une société, un secteur, une économie nationale voire une région entière (Europe, Amérique du Nord, etc.). » Donc, selon l'unité, les conséquences de la restructuration menée par les sociétés doivent être affrontées par des autorités et entités locales, régionales, nationales ou supranationales telles que les syndicats, les organisations d'employeurs et les ONG.

La restructuration peut être caractérisée par différentes actions; celles-ci sont présentées au tableau 1, qui se base sur des données rapportées par l'Outil de veille sur les restructurations d'entreprises (« *European Restructuring Monitor* »).² L'aspect essentiel de ces différentes formes de restructurations d'entreprises - du point de vue des relations professionnelles - est leur effet sur l'emploi (Fondation européenne, 2006a), qui se reflète dans le nombre de licenciements.

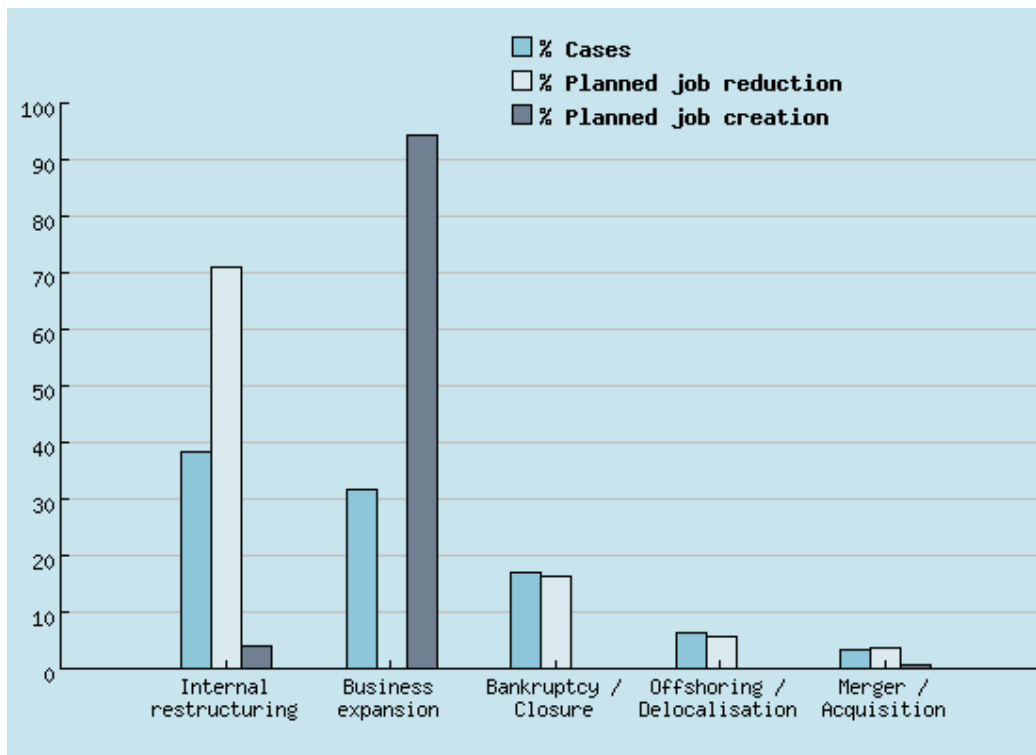
Tableau 1:
Effets sur l'emploi des restructurations enregistrées par l'ERM, par type (2002-2007)

Type de restructuration	# de suppressions d'emplois prévu	% de suppressions d'emplois prévu	# de créations d'emplois prévu	% de créations d'emplois prévu	# cas	% cas
Restructuration interne	1 462 673	70,86%	40 621	4,08%	2 265	38,18%
Expansion de l'entreprise	0	0%	938 241	94,35%	1 881	31,7%
Faillite/fermeture	338 073	16,38%	1 145	0,12%	1 014	17,09%
Délocalisation	117 096	5,67%	291	0,03%	368	6,2%
Fusion/acquisition	74 013	3,59%	7 185	0,72%	195	3,29%
Relocalisation	35 602	1,72%	4820	0,48%	143	2,41%
Sous-traitance	27 643	1,34%	0	0%	42	0,71%
Autres	9 077	0,44%	2 100	0,21%	25	0,42%
Total	2 064 177	100%	994 403	100%	5 933	100%

Source: Base de données de l'ERM, www.emcc.eurofound.eu.int/erm/, 14 juin 2008.

Figure 1:
Répartition des cas et effets sur l'emploi (%)

² L'Outil de veille sur les restructurations d'entreprises (*European Restructuring Monitor*, [ERM](http://www.ERM.eu)) est un service d'information de l'Observatoire européen du changement ([EMCC](http://www.emcc.eu)), émanation de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Il a été créé en 2003 mais reprend des données sur les cas de restructuration enregistrés à partir de 2002. La force de cet outil réside dans le fait qu'il collecte des données sur des cas spécifiques de restructuration, y compris les délocalisations, et peut donc donner une image plus précise de l'ampleur et de la portée de la relocalisation de la production. La collecte de données se base sur les informations données dans les journaux et se limite aux grandes entreprises (plus de 250 travailleurs) et aux restructurations majeures (plus de 100 travailleurs concernés). C'est sans doute la seule source comparative disponible qui couvre les 27 États membres de l'UE.



Source: Base de données de l'ERM, www.emcc.eurofound.eu.int/erm/, 14 juin 2008.

Au vu des chiffres de la figure 1, il semble que ce sont les restructurations internes, qui n'impliquent pas de transfert de la production vers l'étranger, qui causent le plus de pertes d'emplois. En réponse à ou en prévision de la hausse de la pression concurrentielle, les entreprises ont tendance à réorganiser le travail en décentralisant la gestion des ressources humaines, en personnalisant les produits et horaires de travail et en réaménageant les tâches de manière à ce qu'elles puissent être assemblées en modules. Cela facilite la sous-traitance et la délocalisation de certaines activités, l'engagement de travailleurs à temps partiel et le recours au travail temporaire, tandis que les activités centrales sont effectuées par des équipes. La sécurité de l'emploi et la rémunération tendent à être définies moins par l'ancienneté et le statut des travailleurs que par les connaissances ou compétences qu'ils apportent et acquièrent sur le tas. Cette différenciation et cette individualisation ont pour conséquence la fin des contrats à temps plein et à durée indéterminée sur des marchés du travail stable qui caractérisaient les relations professionnelles des économies de marché depuis 1945. Les arrangements contractuels différents du contrat de travail à durée indéterminée ont proliféré. En Europe, la proportion de travailleurs couverts par un contrat non standard - à durée déterminée, sur demande ou temporaire - est passée de 7% en 1985 à 15% en 2005, et un nombre croissant d'individus sont employés sur la base de contrats « d'indépendant » ou travaillent en tant que sous-traitants « quasi-indépendants ».

Les autres grandes causes de suppressions d'emplois dues à la restructuration sont la faillite ou la fermeture de l'entreprise; la délocalisation; et les fusions et acquisitions. La faillite est la deuxième cause de suppressions d'emplois. Elle peut

être due à bien des facteurs, et certaines firmes font banqueroute parce qu'elles restructurent, tandis que d'autres ferment parce qu'elles ne l'ont pas fait assez tôt.

D'après les chiffres de l'ERM, la délocalisation de la production est le troisième type de restructuration le plus courant et occupe également la troisième place au classement des causes de suppressions d'emplois. Sa relation avec la restructuration et la survie ou la faillite d'une entreprise est complexe. La délocalisation implique parfois la cessation d'une activité ou la fermeture d'une société ou d'un secteur, mais la délocalisation de certaines activités peut aussi contribuer à la survie d'une firme sur la base d'une nouvelle division du travail (Kahancova, 2007).

La plupart des délocalisations rapportées dans la base de données de l'ERM ont concerné l'industrie manufacturière, trois secteurs (électricité, métallurgie et motorisation) accaparant plus de 40% du total, alors qu'ils ne représentaient que 26% de l'ensemble des cas de restructuration. Pour ce qui est du tertiaire, 20% des délocalisations ont touché les postes et télécommunications et les services financiers, qui absorbent 16% de toutes les restructurations. La délocalisation ne doit pas être confondue avec l'expansion à l'étranger, qui n'affecte pas les sites existants en termes de production ou d'emploi, et augmente uniquement la capacité générale de production ou vise à créer des plateformes dont le but est de desservir des marchés étrangers. Bien qu'elles ne constituent pas les types les plus fréquents de restructuration, la relocalisation et la délocalisation sont un des aspects les plus concrets et potentiellement les plus visibles de la mondialisation. Elles concernent donc toutes les personnes responsables de la politique économique aux niveaux local et national parce qu'elles peuvent avoir un impact sur la croissance et le niveau d'emploi et servir d'indicateurs pour l'attractivité de certains lieux pour les investissements directs. De même, elles attirent l'attention des partenaires sociaux.

Évidemment, la délocalisation et la relocalisation de la production sont une source d'inquiétude pour les acteurs des relations professionnelles, surtout quand il est question de transferts vers l'extérieur, les mouvements entrants suscitant moins de réactions. On le remarque dans le sondage de l'Eurobaromètre (version 2006) sur la mondialisation et la délocalisation, qui montre une nette division entre les nouveaux États membres et des pays comme la France, l'Italie, l'Allemagne ou l'Espagne. La mondialisation et la libéralisation sont perçues de manière beaucoup plus positive dans les nouvelles économies de marché d'Europe centrale et orientale, qui bénéficient souvent des investissements. La situation des relations professionnelles au « point de destination » d'une relocalisation ne peut toutefois être ignorée. En fait, quand la législation du travail et les systèmes de relations professionnelles comptent parmi les raisons qui ont poussé à la relocalisation, il devient évident que l'adéquation des relations professionnelles collectives dans les pays de destination peut s'inscrire dans les objectifs des partenaires sociaux et des décideurs politiques des lieux d'origine et de destination. C'est de plus en plus souvent la base des accords transnationaux qui garantissent les droits fondamentaux des travailleurs, notamment le droit de représentation collective.

2. La réponse: comment anticiper et gérer le changement?

Les réponses apportées par l'Union européenne au défi de la mondialisation doivent être envisagées dans le contexte élargi du débat actuel sur la compatibilité des objectifs sociaux et économiques du projet d'intégration européenne. Dans cette discussion, on arrive parfois à la conclusion que les objectifs sociaux sont dépassés par les priorités économiques (Streeck, 1998). D'autres auteurs estiment toutefois qu'il n'y a pas de « contradiction structurelle entre les dimensions économique et sociopolitique de l'intégration européenne » (Traxler, 2002, p.7). En effet, on peut affirmer que non seulement, les objectifs sociaux et économiques poursuivis dans le cadre du processus d'intégration européenne sont compatibles, mais ils peuvent aussi se renforcer mutuellement: un savant dosage de politiques sociales peut s'avérer utile pour la réalisation des objectifs économiques, et une bonne politique économique est nécessaire pour atteindre les objectifs sociaux. D'un côté, comme le montre l'exemple irlandais (Wickham, 2002), l'application de la législation communautaire du travail (droits de représentation et de consultation, régulation des conditions de travail, lutte contre la discrimination, etc.) ne doit pas entraver la croissance économique et empêcher les investissements. De l'autre, l'exemple des pays nordiques suggère que les réformes libérales (visant à augmenter la compétitivité du pays dans l'économie mondialisée) peuvent aller de pair avec un État-providence qui fonctionne (Sapir, 2005). Dans ces pays, d'ambitieuses réformes du marché de l'emploi basées sur la flexicurité ont permis de maintenir le chômage à un bas niveau sans alimenter l'exclusion sociale ni aggraver la pauvreté (OCDE, 2006; voir également Visser et Hemerijck, 1997, pour l'exemple des Pays-Bas). Elles ont été accompagnées de politiques familiales et d'une décentralisation des systèmes d'éducation et de santé (Giddens, 2007; voir également Palme, 2005). La qualité des relations professionnelles revêt une importance cruciale pour la poursuite des objectifs des deux catégories. Non seulement les réformes ont-elles laissé une marge pour l'implication des partenaires sociaux, mais la coopération constructive des travailleurs et des syndicats a été essentielle pour ces résultats positifs.

De même, l'UE répond aux pressions induites par la mondialisation en suivant une route à deux voies: d'une part, elle promeut un agenda de création d'un marché; de l'autre, elle appuie une réglementation sociale à la fois souple et dure pour renforcer la dimension sociale de l'intégration européenne et étendre l'aide financière aux régions, secteurs, entreprises et individus afin de contrer les effets négatifs de la mondialisation (Commission européenne, 2008a, chapitre 1).

Dans l'optique de consolider la position de l'économie de l'UE dans le contexte mondial, le Conseil européen a adopté en mars 2000 la célèbre « Stratégie de Lisbonne », qui établit un agenda et un programme d'action visant à rendre l'économie et le marché du travail européens plus compétitifs dans une économie mondialisée. Un des deux grands messages de la Stratégie de Lisbonne est que le niveau général de participation au marché du travail, en particulier des femmes et des seniors, doit être rehaussé. Cela exige, entre autres, un investissement dans la formation et l'apprentissage tout au long de la vie, dans l'amélioration des conditions de travail et dans des politiques familiales sur le lieu de travail, ainsi que dans les capacités des familles à investir dans les enfants (Esping-Andersen et al., 2002). Le marché du travail doit être réformé pour attirer plus de femmes dans l'emploi rémunéré, pour demander aux femmes et aux hommes d'être plus flexibles dans la répartition des responsabilités familiales et de faire preuve d'un plus grand engagement professionnel. Par conséquent, cela doit faire dépendre la productivité des

entreprises et la stabilité des familles l'une de l'autre, des services aux familles et des horaires flexibles. L'autre grand message est que les marchés du travail, et en particulier la législation sur la protection du travail, doivent être plus flexibles ou adaptables aux différentes causes de changement, tout en garantissant aux travailleurs une sécurité sociale non liée à l'emploi mais stimulatrice d'investissements dans la formation et l'employabilité.

L'Agenda de Lisbonne prévoit un examen annuel des programmes de réformes des États membres, et bon nombre de ses volets requièrent le soutien des syndicats et du patronat. La consultation régulière et la conclusion de partenariats pour la réforme sont reconnues comme formant un des piliers de la Stratégie de Lisbonne. La contribution des syndicats et des employeurs (les partenaires sociaux) est importante. Comme l'a dit la Commission européenne dans sa communication au Conseil européen en mars 2005, « leur appui sera crucial dans des domaines tels que les politiques actives du marché du travail, l'éducation et la formation tout au long de la vie ou l'anticipation des restructurations dans les secteurs industriels. »

Tout en promouvant la création de marchés, le projet d'intégration européenne s'inspire depuis le début du principe de solidarité. L'expression la plus visible principe en est peut-être les Fonds structurels, les instruments politiques communautaires les plus utilisés pour soutenir la croissance dans les États membres, pour réduire les disparités de développement et pour renforcer la cohésion économique et sociale (Ederveen, de Groot et Nahuis, 2002). Le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (FEDER) consistent en des programmes multiannuels qui visent à soutenir financièrement la gestion à long terme (et, si possible, l'anticipation) du changement et de la restructuration (Commission européenne, 2006). En particulier, l'aide financière apportée par le FSE (établi en 1960) est orientée sur les programmes de formation professionnelle, de requalification et de création d'emplois, près de trois quarts des fonds étant destinés à la lutte contre le chômage des jeunes. Ces vingt dernières années, le FSE a mis l'accent sur l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail et sur l'aide à la réinsertion des chômeurs dans la vie professionnelle. Le FEDER a quant à lui été créé en 1975 dans le but d'aider à réduire les différences de niveau de développement entre régions au sein de la Communauté. Le FSE et le FEDER interviennent également en cas d'urgence, comme par exemple lors de la restructuration et la fermeture de l'usine Rover des West Midlands (plus de 6 000 licenciements, et 15 000 emplois en péril, essentiellement dans la chaîne de production). Dans ce cas-ci, des fonds ont été dégagés - par le FSE et le FEDER - pour réajuster les programmes déjà en vigueur et soutenus par les Fonds structurels.

Cette crise, et d'autres plus récentes, ont incité la Commission européenne dirigée par José Manuel Barroso à lancer en 2006 le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). Ce nouveau fonds apporte une aide unique, limitée dans le temps (jusqu'à 12 mois) aux individus touchés par des licenciements collectifs causés par des changements dans les modèles commerciaux mondiaux. Il finance des mesures actives pour le marché du travail (par exemple, aide à la recherche d'un emploi, orientation professionnelle, formation et requalification sur mesure, certification de l'expérience acquise, primes à la mobilité et promotion de l'esprit d'entreprise). Les mesures passives de protection sociale, telles que les indemnités de chômage, sont exclues du financement par le FEM et sont du ressort des États membres. Comme le souligne la Commission, le FEM « s'inscrit dans le cadre de la réflexion globale sur le concept de « flexicurité », qui cherche à concilier la flexibilité économique et la sécurité des travailleurs » (Commission européenne, 2007).

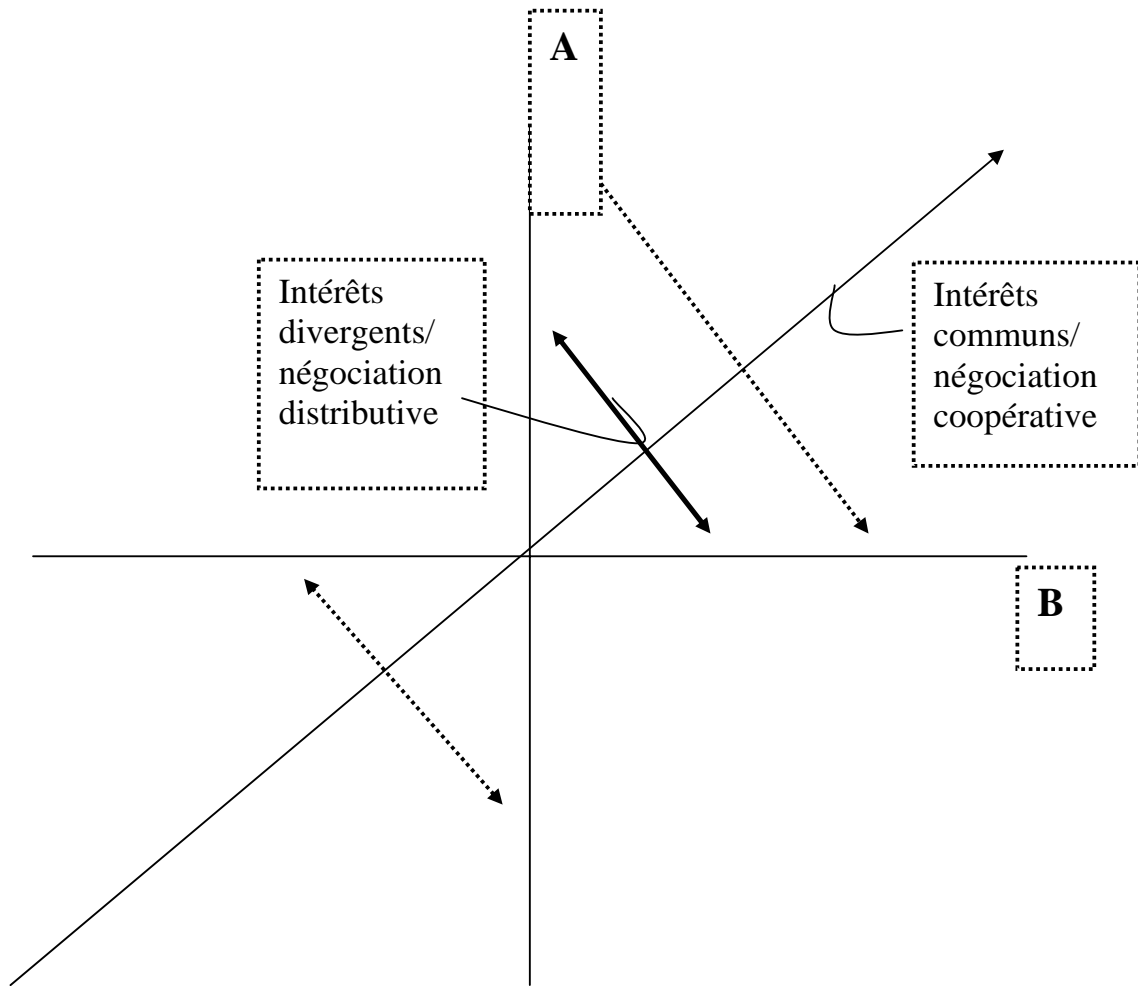
D'après une estimation brute effectuée par Wasmer et von Weizsaecker (2007), les licenciements collectifs causés par l'évolution des échanges commerciaux affectent chaque année quelque 57 000 personnes dans l'UE-27. Avec un plafond de financement de 500 millions d'euros, le FEM pourrait verser 9 000 euros par travailleur. À ce jour, le FEM est intervenu pour un total de 21,7 millions d'euros dans six cas: dans l'industrie automobile en France (deux fois) et au Portugal, dans l'industrie de la téléphonie mobile en Allemagne et en Finlande et dans le secteur textile à Malte. La Commission analyse actuellement cinq autres demandes, quatre venant d'Italie et une d'Espagne (Commission européenne, 2008b).

3. Le dialogue social: anticipation et gestion du changement sur les marchés européens du travail

L'impact positif des relations professionnelles coopératives sur les performances du marché du travail a été illustré entre autres par Freeman et Medoff (1984). Les preuves empiriques étayant cette thèse sont citées, par exemple, par Blanchard et Philippon qui, sur la base d'un échantillon de pays européens industrialisés, ont relevé que les relations professionnelles coopératives jouent un rôle essentiel dans la baisse des taux de chômage, tandis que « les pays dans lesquels règnent des relations professionnelles moins favorables [conflictuelles] connaissent un chômage plus élevé et prolongé » (2004, p. 2). Cet argument est corroboré par Feldman, dont la conclusion basée sur un échantillon plus important de pays industrialisés, en développement et de transition, est que les relations professionnelles coopératives « affichent des résultats remarquables en termes de réduction du chômage, tant au niveau de la population active en général que chez les femmes et les jeunes (2008, p. 201).

Une brève digression vers la logique et la dynamique du dialogue social peut être utile. Le dialogue social consiste toujours en un mélange de négociation *distributive* et *coopérative*. Il ne présuppose pas un accord ou un consensus, mais une *disposition à s'engager dans la résolution d'un problème* et à se pencher sur l'avenir ou sur l'environnement pour trouver de meilleures solutions, c'est-à-dire des solutions qui soient optimales et qui implique des gains, ou des pertes moindres, pour tous les acteurs concernés (voir figure 2). Appliqué à la restructuration, il se concentre sur l'anticipation des causes sous-jacentes et sur le développement de politiques susceptibles de renforcer la productivité et la compétitivité d'une entreprise ou d'un secteur.

Figure 2:
Logique et dynamique du dialogue social



Dans tous les dialogues sociaux, le négociateur est face à un dilemme. En effet, il doit résoudre deux problèmes en même temps: trouver une solution qui améliore les résultats pour tous et arriver à une répartition des coûts et des profits qui serve au mieux les intérêts de tous. Rappelons que cela n'implique pas de consensus ni de similarité des intérêts, et que ceux qui les défendent, syndicats ou représentants des employeurs, devront répondre devant leurs mandants. Le dilemme consiste donc à ce que la résolution d'un problème par la négociation distributive exige du négociateur une attitude ou une préparation mentale à deux facettes: coopérative et concurrentielle. Le risque est que l'attitude concurrentielle (mettre tout en œuvre pour atteindre le meilleur résultat possible pour soi-même) indispensable à la négociation distributive perturbe l'état d'esprit coopératif (partage d'informations avec les autres afin de maximiser la possibilité de trouver une solution meilleure) nécessaire à la résolution du problème. Les négociateurs et les représentants qui agissent de bonne foi et partagent les informations avec les autres sont exposés à l'exploitation. Le résultat en est que, craignant d'être exploités, ils se montrent moins coopératifs, ce qui est souvent le cas quand les relations professionnelles sont basées sur une confiance moindre.

Le dilemme peut être aplani par des garanties procédurales. Il peut s'avérer important de séparer les deux phases et d'instituer des groupes de travail (« avenir », « scénarios », « développement à long terme » et « causes de la restructuration ») afin de résoudre les problèmes et de trouver des solutions susceptibles d'améliorer les résultats (à long terme) pour tous les acteurs avant de s'engager dans la négociation des changements et la répartition des coûts. L'importance « d'apprendre avant l'échec », c'est-à-dire avant qu'une décision de restructurer ne soit prise, ne sera jamais assez soulignée. Cet apprentissage implique d'analyser les causes sous-jacentes de la restructuration (glissements mondiaux au niveau de la compétitivité, division internationale du travail, agglomération régionale, etc.) et de tirer les enseignements des crises précédentes et les suggestions possibles des bonnes pratiques.

Cela peut être illustré de manière plus approfondie en étudiant la différence d'approche entre les employeurs et les syndicats en matière de délocalisation. Généralement, les employeurs présentent la délocalisation comme une nécessité (conséquence inévitable d'une baisse de compétitivité) et parfois comme une occasion de sauver une partie de l'entreprise en faisant glisser une part de la production vers des endroits moins coûteux et plus rentables. De leur côté, les syndicats considèrent souvent la délocalisation comme une menace pour l'emploi, même s'ils abordent parfois la question de différentes manières (voir plus bas). Bref, les employeurs semblent être préoccupés par les *causes* de la relocalisation et de la délocalisation (c'est-à-dire les faiblesses de l'environnement économique national et la baisse de compétitivité), tandis que les syndicats sont surtout inquiets des *conséquences* (c'est-à-dire l'impact sur l'emploi et le système économique intérieur, ainsi que l'érosion potentielle des niveaux de rémunération et de protection existants). Cette distinction peut également être le reflet de leurs positions différentes dans le processus décisionnel en matière de relocalisation: si les employeurs prennent les décisions et contrôlent le processus préparatoire, les travailleurs et leurs représentants n'entrent généralement en jeu qu'à la fin et ne peuvent souvent que tenter d'en atténuer les conséquences. S'ils ne sont impliqués qu'après que les décisions ont été arrêtées, les syndicats ne peuvent que lutter pour avoir leur mot à dire dans la gestion du changement et limiter le plus possible les effets négatifs pour leurs affiliés, éventuellement en entravant et en retardant les décisions. Souvent, « en ce qui concerne l'alerte précoce et l'anticipation, la restructuration ne constitue pour la majorité des intervenants pas un problème avant un stade très avancé du processus, la plupart du temps quand les licenciements ont déjà été décidés » (Boni, 2007, p. 8). Un bon exemple en est la récente décision prise par Nokia de cesser ses activités à Bochum, en Allemagne.

L'antagonisme entre la négociation coopérative et distributive peut être amoindri si les représentants des travailleurs et les syndicats sont impliqués plus tôt dans le processus décisionnel et peuvent recevoir plus d'informations sur les éléments qui ont mené à cette décision. En disposant de plus amples informations sur les raisons ou les causes de la restructuration et en ayant la possibilité de préparer le changement ou d'envisager des solutions de rechange, les syndicats peuvent aller au-delà de l'aspect distributif, c'est-à-dire la question de savoir comment ralentir la décision ou diminuer les coûts pour leurs membres. Il ne semble pas que ce soit un hasard que les syndicats se montrent plus enclins à relever les défis posés par la relocalisation là où la tradition de relations professionnelles et l'existence de droits de participation spécifiques permettent une implication précoce dans le processus décisionnel, comme dans les pays nordiques. Dans ces cas, les parties coopèrent

souvent de manière efficace au niveau national. Au Danemark par exemple, les organisations centrales de l'industrie ont tenu des pourparlers bipartites sur les effets de la mondialisation et produit des propositions conjointes, qui ont été présentées en 2005 au « conseil de la mondialisation » institué par le gouvernement. De telles initiatives contribuent à l'établissement d'un cadre commun pour l'analyse de la relocalisation et peuvent servir de base pour la conception et la mise en œuvre de mesures spécifiques. Une autre dimension de ce partage d'informations est que les travailleurs et leurs représentants sont impliqués très tôt et de manière appropriée dans le processus décisionnel au sein de l'entreprise, et que les deux niveaux (représentation interne et externe) sont étroitement connectés. Le modèle de négociation scandinave à deux niveaux et l'intégration des représentants des travailleurs dans des syndicats sectoriels forts peuvent d'une certaine mesure constituer une « bonne pratique » pour l'anticipation du changement.

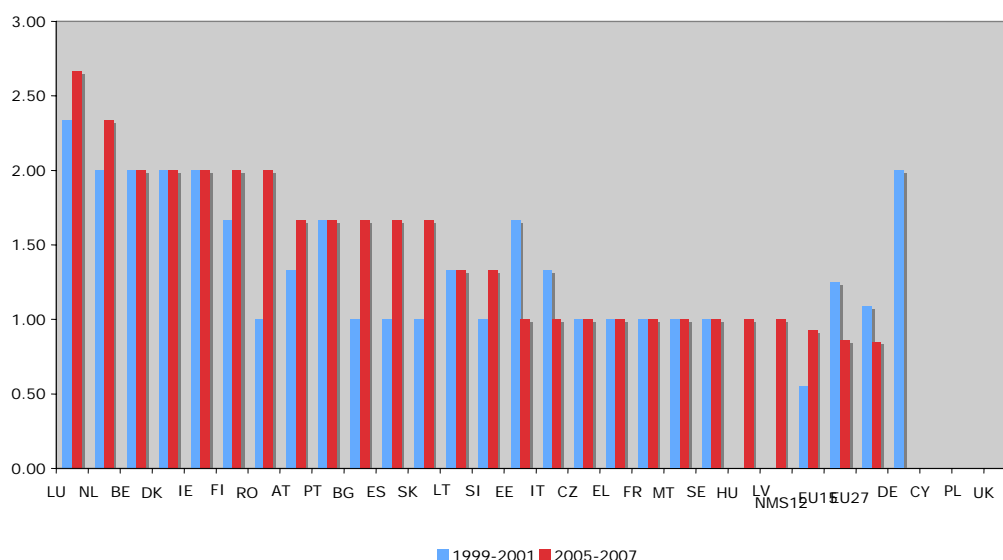
L'existence sur le lieu de travail d'une structure de représentation et de participation des travailleurs (basée sur la législation ou une convention collective) et le dialogue social sont les marques distinctives des relations professionnelles européennes (Fondation européenne, 2005). Pour reprendre les mots de la Commission, le dialogue social est une réalité « enracinée dans l'histoire du continent européen, (...) un trait distinctif de l'Union par rapport à la plupart des régions du monde » (Commission européenne, 2002, p. 7). Pour un avis contrastant, voir Schroeder et Weinert, 2004).

La Commission européenne et le Conseil considèrent le dialogue social comme une valeur fondamentale et un moyen de réaliser l'agenda de modernisation et de restructuration de Lisbonne. Dans sa communication intitulée « Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement (Commission européenne, 2002), la Commission rappelle que le dialogue social peut être une des forces motrices d'une réforme économique et sociale réussie. La communication insiste sur le rôle du dialogue social et du partenariat pour la résolution des gros problèmes de l'Europe, par exemple le renforcement des compétences et des qualifications, la modernisation de l'organisation du travail, la promotion de l'égalité des chances et de la diversité et le développement de politiques actives en matière de vieillissement de la population. Dans une autre communication, portant spécifiquement sur le dialogue social au niveau européen, la Commission invite les partenaires sociaux à développer un cadre d'action commun identifiant leur contribution aux objectifs de Lisbonne. À la section « Mettre en œuvre les réformes », la Commission appelle « les partenaires sociaux européens et nationaux à prendre part à un véritable partenariat pour le changement en intensifiant leurs efforts autour des thèmes susmentionnés et en veillant à ce que leurs contributions soient aussi concrètes et efficaces que possible » (Commission européenne, 2004).

Dans plusieurs États membres, les partenaires sociaux (syndicats et organisations d'employeurs) sont généralement consultés sur les politiques sociales et économiques au niveau national, parfois à travers leur présence dans des conseils tripartites, bien que l'existence de tels conseils ne constitue pas une garantie de consultations réelles. L'UE elle-même, en collaboration avec l'OIT, a beaucoup investi dans la création de telles institutions dans les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale. À côté de la participation « routinière » des partenaires sociaux au processus décisionnel social et économique, qui peut se caractériser par une capacité à regarder vers l'avenir (par exemple, quand il s'agit du financement futur des pensions), les gouvernements négocient parfois avec les partenaires sociaux des pactes ou accords tripartites sur des aspects clés de la politique sociale et

économique, y compris les grandes réformes du marché du travail ou de l'État-providence. Certains de ces pactes sont des réajustements de politiques existantes, tandis que d'autres établissent ou redonnent vie à un conseil social et économique ou à un autre forum de concertation. En codant ces pactes par le chiffre « 1 » pour les années auxquelles ils s'appliquent et en additionnant le résultat au score de la participation « routinière » des partenaires sociaux à la concertation (« 2 » pour la concertation sur toutes les questions, « 1 » pour un niveau de concertation limité et « 0 » en cas d'absence de concertation), on obtient l'image des pactes sociaux présentée à la figure 3.

Figure 3: Pactes sociaux dans les États membres de l'UE



Source: J. Visser, calculé en utilisant la base de données ICTWSS

Les pratiques de dialogue social relativement robustes (institutionnalisées) se rencontrent surtout dans de petits pays comme la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Irlande, la Finlande, l'Autriche et la Slovaquie. Ces pratiques sont importantes non seulement pour la préparation de la législation et la mise en œuvre des décisions de réforme, mais aussi pour le développement de politiques plus visionnaires qui anticipent le changement. En particulier, la mise au point d'une analyse commune des problèmes revêt une grande importance pour une telle approche (voir plus bas). Les fameux pactes sociaux tripartites, négociés entre le gouvernement, les syndicats et les employeurs, sont une forme particulière de concertation, souvent sur une base ad hoc et en réponse à des urgences ou à des crises. Dans des pays comme l'Irlande, la Finlande ou la Slovaquie, mais aussi en Italie, au Portugal et en Espagne, ces pactes ont connu un certain succès pour la création des conditions d'une stabilité macroéconomique, les réformes de la politique sociale, les questions de modération salariale et le renforcement de la compétitivité nationale. Ces macroapproches doivent toutefois être accompagnées d'un agenda au niveau des entreprises et aborder les questions des services sociaux, de l'investissement public,

de la formation et de la productivité pour tracer une voie menant à une croissance durable.

À l'échelon de la Communauté, les mesures prises par les partenaires sociaux sont l'identification de plusieurs enjeux liés à la modernisation dans le programme de travail révisé pour 2006-2008; une analyse conjointe des grands défis affrontés par les marchés du travail en Europe (« *Joint Analysis of Key Challenges Facing European Labour Markets* »), publiée en octobre 2007; des accords-cadres européens sur le télétravail, le stress lié au travail et le harcèlement et la violence au travail; et des accords sectoriels et cadres d'action transsectoriels sur des sujets tels que la formation, la réconciliation du travail et de la famille et la réinsertion des individus les plus exclus du marché du travail.

Les changements des structures des entreprises résultant des processus d'europanisation et de mondialisation, et leur impact sur le marché intérieur européen, ont été un des éléments déclencheurs de l'initiative de la Commission d'établir des procédures d'information et de consultation aux niveaux national et communautaire (Fondation européenne, 2006a). Inspirée par les pressions des entreprises multinationales européennes dans le contexte de « systèmes de production de plus en plus intégrés à travers l'Europe » (Marginson, 2000, p. 10) et par les pressions en sens inverse des syndicats dans les États membres, l'initiative de la Commission a débouché sur la directive 94/45/CE du Conseil concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs. S'ils servent officiellement de structures d'information et de consultation des travailleurs, les comités d'entreprise européens semblent avoir offert aux syndicats des États membres « une nouvelle plateforme transfrontalière d'échange d'informations et de coopération » (Arrowsmith et Marginson, 2006, p. 246).

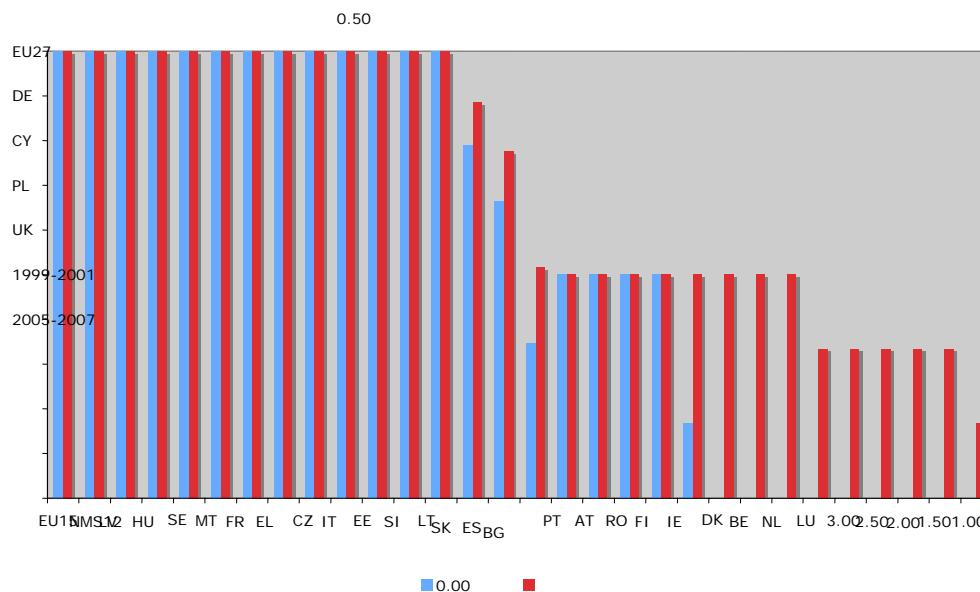
Dans son rapport de 1998 sur la gestion du changement, le groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles présidé par Pehr Gyllenhammar, ex-CEO de Volvo, attribue au dialogue social un rôle clé à tous les niveaux. C'est une des raisons qui ont incité le Conseil et la Commission à rédiger une directive sur l'information et la consultation des travailleurs.

En 2002, le Conseil et le Parlement européen ont adopté la directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.³ Cette directive s'applique aux entreprises employant au moins 50 personnes. Au Royaume-Uni, en Irlande, en Pologne, en République tchèque et dans les trois pays baltes, où l'obligation légale de créer un comité d'entreprise est récente, cette portée peut être limitée aux firmes employant plus de cent travailleurs. Comme la directive sur le comité d'entreprise européen, elle ne contient pas de dispositions sur la codétermination ou la représentation au sein des conseils d'administration et ne prévoit pas de sanctions contre les entreprises qui n'informent pas les travailleurs en temps utile et de manière adéquate sur les grandes décisions économiques. Contrairement à la législation nationale en vigueur, notamment, en Suède, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas, ou aux accords conclus avec les syndicats au Danemark, en Finlande ou en Belgique, les règles européennes n'exigent pas de la direction qu'elle reconsidère ou renégocie ses politiques à la fin de la consultation, par exemple pour éviter ou

³ L'article 17 de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs prévoyait déjà un « droit » d'information, de consultation et de participation des travailleurs « en tenant compte des pratiques en vigueur dans les différents États membres », mais cette charte n'était pas contraignante.

atténuer les conséquences négatives pour les travailleurs des plans de restructuration ou de fusion de l'entreprise.

Figure 4: Représentation sur le lieu de travail dans les États membres de l'UE



Source: J. Visser, calculé en utilisant la base de données ICTWSS

L'approche des directives est pertinente pour une philosophie de partenariat qui est jugée cruciale pour gagner le soutien des travailleurs à un processus de restructuration associé à la mondialisation et à l'économie de la connaissance. Dans cette philosophie, les sociétés sont présentées comme des systèmes « unitaires » dans lesquels la direction et les travailleurs sont censés poursuivre l'objectif commun de rendre la firme plus compétitive et durable dans un environnement mondialisé. Le problème est que la structure de propriété rend la direction responsable d'un seul intérêt, à savoir celui des actionnaires. Dans leur étude sur la gouvernance d'entreprise et le « partenariat » menée dans sept sociétés britanniques, Deakin et al. (2001) montrent que la direction a développé une vision stratégique dans laquelle elle tient compte de l'avis et des intérêts de tous les intervenants uniquement quand elle peut interpréter les exigences des marchés financiers de manière large. Cette recherche indique que l'attitude de la direction, et la gestion des attitudes des actionnaires en particulier, est importante. De même, des syndicats forts, possédant une bonne compréhension de l'industrie et de l'entreprise et capables de gérer et de servir d'interface entre les travailleurs et les employeurs, sont cruciaux. Cette conclusion apparaît également dans l'étude de l'approche de la restructuration et de l'adaptation à la concurrence internationale adoptée par les comités d'entreprise en Allemagne (Streeck et al., 2003).

Comblent le fossé qui sépare les employeurs et les syndicats peut s'avérer utile pour de nombreuses raisons, en premier lieu parce que cela peut contribuer à limiter les processus de délocalisation et de relocalisation qui n'ont pour seul but que de réduire les coûts de main-d'œuvre, à promouvoir des stratégies de développement plus innovatrices et proactives, et donc à anticiper les processus de restructuration qui

pourraient avoir un impact social négatif. Une information et une consultation à un stade précoce semblent donc essentielles parce qu'elles permettent aux partenaires sociaux de contrôler ensemble les raisons et les conséquences de la restructuration et, par conséquent, facilitent la coopération entre eux. Les bonnes intentions ne suffisent toutefois pas. Elles ne servent à rien si le processus de dialogue social est réduit à un simple jeu coopératif dont le résultat est fixé d'avance. « Souvent, même quand des relations saines et coopératives font partie de la culture de l'entreprise, les processus de restructuration seront décrits aux travailleurs et à leurs représentants comme quelque chose d'inévitable et d'imprévisible, comme quelque chose qui échappe à la responsabilité de l'entreprise et qui est causé par une multitude de raisons indépendantes de la volonté de la direction » (Boni, 2007, p. 30). Du côté des travailleurs ou des syndicats, le risque est que le jeu prenne un caractère distributif même si la direction insiste sur l'importance de la coopération. Pour reprendre les termes de Boni, même si la direction affiche une attitude coopérative, dans la plupart des cas, « le rôle du dialogue social semble être réduit à l'état de simple « cachet » utilisé pour atténuer la décision originelle, essentiellement pour tenter de convaincre la direction de diminuer le nombre de licenciements annoncé au début » (Boni, 2007, p. 30).

S'agissant de la réponse des syndicats à la relocalisation et à la délocalisation en tant qu'aspects spécifiques de la restructuration, le rapport établi par Roberto Pedersini de la Fondazione Seveso pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Fondation européenne, 2006b) et publié en 2006 offre une classification intéressante:

- La première approche est qualifiée de « traditionnelle » parce qu'elle demande la promotion du rôle des relations professionnelles au niveau de la firme, par exemple à travers une obligation d'information et de consultation précoces, dans l'optique de trouver un accord sur les solutions de remplacement ou sur la mise en œuvre de la délocalisation et la gestion de ses effets. Cette position présuppose le soutien aux initiatives de promotion de l'harmonisation transfrontalière des conditions d'emploi par l'imposition des normes de l'OIT, l'établissement d'accords européens sur les conditions d'emploi de base et la protection du travail, ou la définition de politiques taxatoires communes, afin d'éviter le dumping social et de réduire les incitants au « shopping fiscal » basés sur les différences en matière de protection des travailleurs. Cette approche demande aussi un renforcement du rôle des comités d'entreprise européens (CoEE) et, en guise de stratégie syndicale, le développement de la coopération transfrontalière.
- La deuxième approche est qualifiée d'« interventionniste » ou de « restrictive », parce qu'elle vise à atténuer les conséquences de la relocalisation, voire carrément à l'empêcher. Les syndicats proposent d'atteindre ce résultat en édictant des règles imposant un engagement à maintenir la production à un certain endroit pendant un nombre minimum d'années quand une multinationale décide d'ouvrir un nouveau site, ainsi qu'une obligation de restituer les subventions publiques si la production est transférée avant qu'un certain laps de temps ne se soit écoulé. En outre, les syndicats appuient l'introduction de règles demandant une contribution substantielle de la part des sociétés qui relocalisent afin de couvrir les coûts sociaux de la délocalisation, éventuellement à travers la prestation obligatoire de services de requalification professionnelle ou de remplacement, et limitant la

possibilité de recourir aux services sociaux publics si les entreprises ne prennent pas d'engagements fermes elles-mêmes. D'après certains syndicats, ces mesures contribueraient à l'adjonction d'une « dimension sociale » aux décisions de relocalisation et réduiraient les conséquences négatives pour les communautés locales.

- La troisième approche est qualifiée de « proactive » parce qu'elle n'est pas explicitement orientée sur la régulation de la relocalisation de la production, mais plutôt sur la compensation de l'impact négatif de la délocalisation par la promotion du développement des activités et de la création d'emplois dans les secteurs hautement qualifiés, dans lesquels les pays européens peuvent présenter des avantages comparatifs substantiels et, si possible, durables. Cette approche se tourne donc essentiellement sur la contribution des partenaires sociaux à la définition de politiques de formation et d'innovation et compte sur la coopération au niveau de l'entreprise pour gérer les processus de relocalisation d'une manière susceptible d'en atténuer les conséquences sociales. Elle ne peut fonctionner qu'en présence d'un dialogue social et d'une concertation à un autre niveau que l'entreprise, par exemple d'accords coopératifs sur la façon de renforcer les compétences et la compétitivité d'une région ou d'un secteur.

Pour conclure, nous réitérons l'importance d'anticiper le changement par le biais d'un vrai dialogue social à différents niveaux (entreprise, secteur, région ou pays). Comme indiqué plus haut, pour y arriver, l'implication des partenaires sociaux et le partage d'informations à un stade précoce sont primordiaux au même titre que l'acceptation de l'idée que le dialogue social possède une dimension coopérative et une dimension distributive et qu'il ne sert à rien d'ignorer l'une ou l'autre. L'étude de cas en annexe illustre ces propos.

Références:

Arrowsmith, J. et Marginson, P., « The European Cross-border Dimension to Collective Bargaining In Multinational Companies », in: *European Journal of Industrial Relations*, n° 12, 2006, pp. 245-266.

Blanchard, O. et Philippon, T., *The Quality of Labor Relations and Unemployment*, Massachusetts Institute of Technology Department of Economics, Working Paper Series, Working Paper 04-25, 2004.

Boni, G., *Corporate Restructuring and Employment Protection: Towards a New Territorial Social Dialogue*, document de travail de l'IUE, n° 2007/09, 2007.

Commission européenne, *Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement*, COM (2002) 341.

Commission européenne, *Partenariat pour le changement dans une Europe élargie - Renforcer la contribution du dialogue social européen*, COM (2004) 557

Commission européenne, MEMO/06/486, 13 décembre 2006.

- Commission européenne, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10155.htm>, 2007.
- Commission européenne, *Les relations industrielles en Europe*, à venir, 2008a.
- Commission européenne, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/812&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr> 2, 2008b.
- Deakin, S., Hobbs, R., Konzelmann, S. et Wilkinson, F., *Partnership, Ownership and Control: The Impact of Corporate Governance on Employment Relations*, document de travail n° 200, Centre for Business Research, University of Cambridge, 2001.
- Ederveen, S., de Groot, H.L.F., et Nahuis, R., *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, 2002, document de discussion du CPB n° 10/2007.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., et Myles, J., *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Fondation européenne, *Works councils. Workplace representation and participation structures*, dossiers thématiques de l'EIRO, 2005. Disponible à l'adresse: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/other_reports/works%20councils_final.pdf
- Fondation européenne, *European Works Councils and transnational restructuring*, 2006a. Disponible à l'adresse: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/83/en/1/ef0683en.pdf
- Fondation européenne, *Relocation of production and industrial relations*, 2006b. Disponible à l'adresse: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/11/study/tn0511101s.htm>
- Feldman, H., « Quality of Industrial Relations and Unemployment around the World », in: *Economics Letters*, n° 99:1, pp. 200-203, 2008.
- Freeman, R.B. et Medoff, J.L., *What Do Unions Do?*, New York: Basic Books, 1984.
- Giddens, A., *Europe In The Global Age*, Cambridge: Polity Press, 2007.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., et Perraton, J., *Global Transformations*, Cambridge: Polity Press, 1999.
- Marginson, P., « The Eurocompany and Euro Industrial Relations », in: *European Journal of Industrial Relations*, n° 6, pp. 9-34, 2000.
- Marginson, P., « The transnational dimension to collective bargaining in a European context », à publier dans un numéro spécial de *Labour Research*, OIT, mai 2008.

Palme, J., *Why the Scandinavian Experience is Relevant for the Reform of ESM*, 2005. Document de discussion préparé pour la présidence britannique de l'Union européenne, disponible à l'adresse: <http://www.britishembassy.gov.uk/Files/kfile/Palme-final.pdf>

Sapir, A., « Globalization and the Reform of European Social Models », in: *Bruegel Policy Brief*, n° 01, 2005.

Schroeder, W., et Weinert, R., « Designing Institutions in European Industrial Relations: A Strong Commission versus Weak Trade Unions? », in: *European Journal of Industrial Relations*, n° 10, 2004, pp. 199-217.

Sengenberger, W., *The role of labour standards in industrial restructuring: Participation, protection and promotion*, Genève: Institut international d'études sociales/OIT, 1990.

Streeck, W., « The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems », in: *Politics & Society*, n° 26, 1998, pp. 429-459.

Streeck, W., et al., « Germany Ltd. is passé », in: *Max Planck Research*, n° 2, 2003.

Traxler, F., « Wage Regulation between Industrial Democracy and Market Pressures. Towards a European Model? », in: *European Sociological Review*, n° 18:1, 2002, pp. 1-16.

Visser, J., et A. Hemerijck, *'A Dutch Miracle'. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

Wasmer, E., et von Weizsaecker, J., « A better globalization fund », in: *Bruegel Policy Brief*, n° 01, 2007.

Wickham, J., « The End of the European Social Model Before it Began? », contribution de l'ICTU au Forum national sur l'Europe dans le cadre de la conférence du parti travailliste, Bournemouth, 2002.

Wolf, M., *Why Globalization Works: the Case for the Global Market Economy*, New Haven: Yale University Press, 2004.