

**PROGRAMME TRAVAILLEURS/EMPLOYEURS**  
**LE ROLE DES SYNDICATS DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL**

**Rapport d'une réunion d'experts syndicaux**  
**tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE**

**ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES**

**Paris**

**47076**

**Ta. 96970 - 14.11.96 - 18.12.96**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

## **PROGRAMME TRAVAILLEURS/EMPLOYEURS DE L'OCDE**

---

### **LE ROLE DES SYNDICATS DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL**

Rapport d'une réunion d'experts syndicaux  
tenue dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE

(Paris, le 8 juillet 1996)

Les relations formelles entre l'OCDE et les représentants des syndicats, des entreprises et de l'industrie dans les pays Membres passent par deux organismes officiellement reconnus par le Conseil de l'OCDE. Il s'agit de la Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE (TUAC) et du Comité Consultatif Economique et Industriel auprès de l'OCDE (BIAC). Les dispositions adoptées prévoient, outre diverses formes d'échanges de vues sur des problèmes de fond organisés tout au long de l'année, la tenue de réunions au niveau technique qui n'engagent pas la responsabilité des organisations. Ces réunions prennent la forme de débats spécifiques soit avec le Secrétariat, soit dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs pour lequel est établi, au début de chaque année, un calendrier de réunions consacrées à des thèmes bien précis.

A l'issue des réunions tenues dans le cadre du Programme, un rapporteur établit, sous sa responsabilité, un rapport des délibérations en vue de sa distribution aux partenaires sociaux ainsi qu'aux comités compétents de l'OCDE. Ces rapports reflètent les opinions du rapporteur, sauf lorsque ces dernières sont expressément attribuées à des participants, et ne correspondent pas nécessairement aux vues des autres participants ou à celles de l'OCDE.

**Copyright OCDE, 1997**

**Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à :  
M. Le Chef du Service des Publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France**

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	4
<u>RAPPORT FINAL SUR LA RÉUNION</u> .....	5
I. INTRODUCTION .....	5
<u>PARTIE I</u> .....	6
II . DEFINITION DU CONTEXTE .....	6
III. L'ESSOR DES INITIATIVES LOCALES .....	7
IV. LA SITUATION A LAQUELLE LES SYNDICATS DOIVENT FAIRE FACE.....	8
V. CONSEQUENCES DIRECTES POUR LES SYNDICATS .....	9
<u>PARTIE II</u> .....	10
VI. REMARQUES PRELIMINAIRES .....	10
VII. INCIDENCE DE CES FACTEURS SUR L'ACTION DES SYNDICATS AU PLAN LOCAL .....	12
VIII. STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE TERRITORIAL ET REGIONAL.....	13
IX. POLITIQUES DU MARCHE DU TRAVAIL ET ROLE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ....	16
X. REPNSES LOCALES A LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE .....	19
XI. PROMOTION DE LA CREATION D'ENTREPRISES ET DU TRAVAIL INDEPENDANT AU NIVEAU LOCAL -- UNE REPNSE AU CHOMAGE -- ET MISE EN PLACE DE MECANISMES DE SOUTIEN FINANCIER, Y COMPRIS DES FONDS DE SOLIDARITE .....	20
XII. QUELQUES CONSEQUENCES POUR LES SYNDICATS.....	20
<u>ANNEXE -- LISTE DES PARTICIPANTS</u> .....	22

## **AVANT-PROPOS**

Dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE pour 1996, une réunion d'experts syndicaux sur "Le rôle des syndicats dans le développement local" s'est tenue à Paris le 8 juillet 1996. Cette réunion a été préparée avec le concours de la Commission Syndicale Consultative auprès de l'OCDE (TUAC).

Le rapport ci-après qui donne une vue d'ensemble des débats de la réunion d'experts a été établi par le Professeur Sam Aaronovitch, qui avait été désigné comme rapporteur général.

**LES IDEES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS  
DANS LE PRÉSENT RAPPORT N'ENGAGENT QUE LEUR AUTEUR  
ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE**

## **RAPPORT FINAL SUR LA RÉUNION**

par le Professeur Sam Aaronovitch  
Directeur  
Local Economy Policy Unit  
Université de South Bank  
(Royaume-Uni)

Cette réunion avait pour but de débattre des stratégies que les syndicats pouvaient concrètement mettre en oeuvre pour contribuer activement à la création d'emplois. Il s'agissait de procéder à un échange d'expériences entre les pays au sujet de l'accroissement de la participation des syndicats au développement local. Quatre thèmes de discussion concernant le rôle des syndicats ont été abordés :

1. Actions de partenariat menées à l'échelon local ou territorial pour lutter contre le chômage
2. Services de l'emploi et de la main-d'oeuvre : dispositifs tripartites dans les services publics décentralisés de l'emploi
3. Les réponses locales à la restructuration industrielle
4. Promotion de la création d'emplois et du travail indépendant au niveau local : une réponse au chômage (ainsi que : mise sur pied de mécanismes de soutien financier, y compris les fonds de solidarité).

### **I. INTRODUCTION**

Le présent document a pour objet, premièrement de présenter une analyse succincte du contexte où s'inscrit l'action des syndicats en matière de développement local, deuxièmement d'examiner les raisons pour lesquelles le développement économique local a pris autant d'importance au cours des dix dernières années et les conséquences de ce phénomène pour les syndicats et troisièmement, de signaler quelques-uns des principaux domaines touchant le développement local où les syndicats interviennent ainsi que certains des problèmes qui se posent. La question de l'emploi et de la lutte contre le chômage telle qu'elle est traitée dans *L'Etude de l'OCDE sur l'Emploi* est à l'évidence au centre des préoccupations qui ont présidé à la réalisation de l'étude présentée ici.

Notre propos n'est, en aucun cas, de proposer un bilan ou une évaluation de la situation dans les pays de l'OCDE.

Nous n'attribuons, aux fins du présent document, aucune définition précise au terme "local", si ce n'est que nous entendons par là tous les échelons inférieurs à celui de l'administration centrale.

## PARTIE I

### **II. DEFINITION DU CONTEXTE**

Pour bien comprendre comment le développement local est devenu une question d'importance croissante pour les syndicats, il faut rappeler, même s'ils sont connus, tous les changements qui sont intervenus dans le contexte où s'exerce leur action. Ceux-ci sont d'ordre économique, social, politique et culturel. On notera que par ailleurs, les réactions des syndicats à ces changements contribuent eux aussi à modeler ce contexte.

1. Il est désormais communément admis que depuis les années 70 tout au moins, l'économie mondiale a fait l'objet d'une restructuration majeure, caractérisée par les aspects suivants :
  - i) d'importants changements dans la division du travail à l'échelle mondiale entre les pays et les régions ;
  - ii) une intégration plus poussée à l'échelon international de la production, des échanges et des mécanismes de financement et le rôle accru joué par les sociétés multinationales ;
  - iii) un progrès technique généralisé, qui a influé sur la composition de la production et les processus de production et a contribué à l'apparition de ce que l'on a appelé "la société de l'information" ;
  - iv) le développement permanent du secteur des services, qui est devenu la source principale d'emplois et de création d'emplois dans les pays industrialisés avancés, y compris le développement des services productifs, qui ont joué un rôle essentiel dans la transformation de la production ;
  - v) l'intensification des pressions concurrentielles dans les échanges de biens et de services, qui a fortement incité les entreprises à rationaliser leur production et à réduire leurs coûts.

On notera toutefois que l'ampleur de ces tendances est souvent exagérée de manière à affaiblir l'opposition aux politiques défavorables à l'emploi.

2. Le processus de restructuration économique, dont on dit parfois qu'il est une transition entre un mode de production appelé fordien et un autre reposant sur un système de spécialisation flexible, a lui-même engendré un processus de restructuration de la main-d'oeuvre amenant à redéfinir par qui, où et quand telle ou telle tâche doit être accomplie. Les principales caractéristiques de cette restructuration sont les suivantes :
  - i) la diminution, en ce qui concerne l'emploi, de la part relative des industries manufacturières au profit des services, du fait de l'augmentation continue de la productivité dans le secteur manufacturier et de la lenteur relative des gains de productivité dans le secteur des services (bien que la situation évolue à cet égard dans des domaines tels que les services financiers) ; ce phénomène s'est accompagné d'un déplacement ou de la destruction d'emplois ;
  - ii) un besoin croissant de main-d'oeuvre plus qualifiée et dotée de compétences spécifiques pour répondre à l'évolution des structures de production de biens et de services, qui a entraîné une diminution de la demande de main-d'oeuvre non qualifiée ;
  - iii) la mobilité du capital, qui permet de délocaliser plus facilement les activités vers des régions où les coûts sont plus bas ;

iv) dans un certain nombre de pays, la main-d'oeuvre féminine a considérablement augmenté, en particulier dans les emplois à temps partiel ; cette augmentation du taux d'activité féminin s'est produite dans des secteurs qui sont en expansion, à la différence des secteurs d'activité traditionnels, à dominante masculine.

3. Les répercussions importantes que ces changements ont eu sur les travailleurs ont été accentuées par le ralentissement général que connaît l'économie des pays d'Europe occidentale depuis les années 70, par rapport à "l'âge d'or" qui a précédé. C'est là un facteur qui a eu un effet négatif sur la demande de main-d'oeuvre.

Cette situation s'est traduite par une augmentation tendancielle du chômage dans la plupart des pays industriels avancés, et en particulier du chômage de longue durée, ce qui souligne la nature structurelle du problème -- lequel fait l'objet d'un examen exhaustif dans l'Etude de l'OCDE sur l'emploi.

Le chômage a aussi particulièrement touché les jeunes, les personnes sans qualification, les personnes âgées et les minorités ethniques. Le problème de l'exclusion sociale a pris une importance croissante.

L'évolution des structures de production et la réaction des employeurs face à ces changements a donné lieu à une pression de plus en plus vive en faveur de méthodes de travail plus flexibles et de contrats de travail de durée déterminée et à court terme, ce qui, à son tour, a engendré un sentiment d'insécurité accrue.

Face aux problèmes liés à l'accroissement du chômage, un débat animé s'est engagé sur le rôle que peut jouer la déréglementation du marché du travail dans la réduction du chômage.

4. Les changements intervenus, le ralentissement économique et la montée du chômage ont eu pour effet de créer pour les Etats de graves problèmes en matière de finances publiques et de susciter chez eux des inquiétudes au sujet de la baisse des recettes fiscales et des déficits budgétaires. Les mesures qu'ils ont prises pour faire face à cette situation ont à leur tour influé sur le rythme, le caractère et les effets des changements structurels. La priorité, donnée à la lutte contre l'inflation au détriment d'une certaine idée du plein emploi, a beaucoup joué.

Les pouvoirs publics sont également préoccupés par les facteurs qui ont mis en difficulté les systèmes de protection sociale et de solidarité (également affectés par le vieillissement des populations) et qui contribuent à l'accroissement des dépenses de santé et des coûts induits par la criminalité et les comportements asociaux.

### **III. L'ESSOR DES INITIATIVES LOCALES**

Ces dernières années ont vu une expansion extraordinaire dans la plupart des pays de l'OCDE, sinon dans tous, des politiques, des programmes et des projets de développement économique local dus à l'initiative d'autorités régionales et locales de toute nature, qui souhaitent inscrire leur formulation et leur mise en oeuvre dans le cadre de partenariats divers.

Ce phénomène découle pour l'essentiel des changements structurels décrits plus haut, mais il est venu accentuer des mouvements déjà amorcés au sein des pays.

1. Les politiques suivies par les gouvernements et les effets de la restructuration à leur échelon ont fait prendre davantage conscience aux autorités locales et régionales qu'elles ne pouvaient attendre que l'administration centrale prenne des mesures pour défendre, régénérer et développer

l'économie locale ni compter sur de telles mesures. Aussi les initiatives locales ne doivent-elles pas être considérées comme le prolongement des mesures prises à l'échelon central ou fédéral, mais comme la nécessaire expression d'une exigence face à celles-ci. Leur avenir ne saurait se fonder sur les transferts de revenus de l'administration centrale.

Les dépenses que les relocalisations, les fermetures d'entreprises et les suppressions d'emplois imposent aux collectivités territoriales du fait de l'accroissement du chômage, et de ses multiples répercussions économiques, sociales et politiques, appellent l'adoption de stratégies anticipatives et pas uniquement correctrices.

Les structures locales et régionales sont, de plus, en concurrence avec d'autres structures au sein d'un même pays ou à l'étranger, en ce qui concerne l'attribution des ressources et, de plus en plus, la réalisation d'investissements étrangers.

2. Dans certains pays, le pouvoir central a délibérément appliqué une politique tendant à transférer certaines fonctions aux autorités locales/régionales, sans pour autant toujours décentraliser les ressources financières nécessaires à leur exécution. Cet inconvénient rend d'autant plus nécessaire l'élaboration à l'échelon local de stratégies dotées des moyens d'assumer des responsabilités supplémentaires. Même lorsque c'est le cas, les forces centralisatrices demeurent très puissantes, mais la déconcentration n'appelle pas nécessairement la décentralisation des pouvoirs qui sont du domaine de l'Etat.
3. Force est de constater que la pression de la concurrence oblige les entreprises et les industries opérant à l'échelon local à se moderniser, en tirant parti des progrès réalisés sur le plan des technologies et de la gestion. En cas de dépendance, en un lieu donné, à l'égard d'une ou deux principales branches d'activité, le manque de compétitivité ou la décision prise par le siège de l'entreprise de déménager et de fermer le site, ont eu et peuvent avoir des conséquences catastrophiques. Dans une optique plus positive cependant, les entités locales sont considérées comme étant des centres d'innovation.
4. Les corps élus ont également subi des pressions de la part des électeurs, de la collectivité et d'organismes divers dont les syndicats, les incitant à agir face aux problèmes qui se posent à l'échelon local et, dans une certaine mesure, ces aspirations s'inscrivent dans un courant plus large en faveur de la décentralisation et de l'autonomie locale et régionale. Dans certains pays, en Espagne et en Grande-Bretagne par exemple, on a vu se réaffirmer des identités nationales.
5. Ce processus a été encouragé en Europe, par exemple, par la Commission européenne et l'usage qu'elle fait de ses Fonds structurels. Le souci de cohésion sociale a renforcé l'idée selon laquelle il fallait veiller à ce que les structures locales et régionales ne se sentent pas exclues du projet européen.

#### **IV. LA SITUATION A LAQUELLE LES SYNDICATS DOIVENT FAIRE FACE**

Les syndicats ont ressenti profondément les effets de l'ensemble des changements décrits ci-dessus. Ils ont à faire face à des tâches nouvelles, complexes et parfois délicates. Ils sont contraints d'envisager de nouvelles stratégies et de nouveaux objectifs, qui doivent nécessairement s'inscrire dans le contexte économique, social, politique et institutionnel propre à leur pays ou à leur région.

Les syndicats, qui ont tous pour attribution essentielle de défendre et améliorer la situation matérielle et morale de leurs mandants, agissent désormais dans un contexte en profonde mutation, qui offre certes de nouvelles possibilités mais qui est aussi porteur de nouveaux conflits.

Comme on l'a vu plus haut, le processus de restructuration a coïncidé avec une longue période de ralentissement de la croissance économique, au cours de laquelle les pressions concurrentielles s'intensifiaient et s'accompagnaient de multiples changements dans les modes d'organisation de la production, l'implantation des unités de production et les caractéristiques de la main-d'oeuvre. Nous avons signalé les profondes répercussions que cette situation a eues à l'échelon régional et local. Les syndicats doivent faire face dans une mesure beaucoup plus large que par le passé à des politiques de modernisation qui portent fortement préjudice à leurs adhérents et dont les résultats vont parfois à l'encontre les uns des autres. Les emplois sont de moins en moins concentrés dans les entreprises géantes et davantage disséminés dans les petites et moyennes entreprises.

En même temps, les stratégies élaborées à l'échelon local nécessitent la création de partenariats et d'alliances associant des organes locaux et régionaux élus, ainsi que des organismes relevant du pouvoir central et des employeurs. Ces partenariats, dont nous reparlerons plus loin, posent eux-mêmes de nombreux problèmes aux syndicats puisqu'ils supposent pratiquement dans tous les cas des compromis, et au stade de leur établissement, des négociations afin de résoudre les conflits d'intérêts.

Ces conflits peuvent être liés, lorsque des stratégies locales sont mises au point, à l'existence d'intérêts concurrents entre les adhérents d'un syndicat implanté dans un lieu ou une région et ceux du même syndicat ou d'autres syndicats implantés dans d'autres lieux ou régions. Les conflits suscités par des projets de relocalisation ou d'investissements étrangers encouragés par des subventions ne sont pas rares et sont susceptibles de s'intensifier en l'absence de coopération générale et de stratégies communes intégrant l'ensemble des entités locales mais aussi des régions.

## **V. CONSEQUENCES DIRECTES POUR LES SYNDICATS**

1. A la suite des changements évoqués plus haut et du recul de l'emploi dans des secteurs dans lesquels ils étaient traditionnellement bien implantés, les syndicats ont enregistré dans de nombreux pays (mais pas partout) une baisse spectaculaire du nombre de leurs adhérents ; dans les nouveaux secteurs en expansion, il leur est difficile d'atteindre une masse critique, de même que dans les secteurs où les femmes sont entrées en grand nombre et où elles occupent en général des emplois à temps partiel. Dans certaines branches telles que le bâtiment, l'augmentation du nombre des travailleurs indépendants, notamment au Royaume-Uni, a encore accru la difficulté de la syndicalisation.

Cette situation a modifié la répartition des adhérents sur le plan géographique de même qu'entre les secteurs d'activité.

2. Ces mêmes phénomènes ont fait pencher la balance du poids de l'implantation syndicale, précédemment favorable au secteur privé, vers le secteur public, et à l'intérieur du secteur privé, vers les services ; ce phénomène s'est traduit à son tour par une modification de l'équilibre des forces entre syndicats et confédérations syndicales. Le fait que le secteur public reste, même si l'on tient compte des privatisations, un gros employeur et un acteur important au plan local et régional est également un facteur qui joue de plus en plus dans les situations locales et régionales.
3. Dans ce contexte nouveau, les syndicats doivent donc, dans de nombreux cas, réfléchir aux types d'actions susceptibles d'avoir de l'attrait pour des adhérents existants et potentiels, aux aides qu'ils apportent dans la mesure où celles-ci ont, pour une large part, une dimension locale et régionale. Il leur faut surtout repenser leur action en direction des femmes, dont la préoccupation essentielle est de pourvoir aux besoins de leurs enfants et de leur famille et qui s'intéressent donc surtout à la gamme des services assurés au plan local.

4. Dans le nouveau contexte qui a été décrit, les rapports de force entre travailleurs et employeurs se sont incontestablement modifiés, ce qui, bien entendu, a gravement entamé la capacité d'action des syndicats en faveur de leurs adhérents. Les employeurs ont en effet eu tendance à adopter un comportement plus agressif en matière d'embauches et de licenciements ainsi qu'à l'égard des organisations syndicales -- un changement d'attitude qui mérite d'être analysé. On peut estimer que la législation limitant l'action syndicale n'a fait que favoriser celui-ci. Au moment de passer des alliances et d'établir des partenariats à l'échelon local et régional, la prise en compte de cette situation pèse manifestement dans les décisions de ceux qui sont réellement ou potentiellement concernés.
5. Les mutations intervenues ont également eu pour conséquence une réduction du nombre de cadres et de militants syndicaux expérimentés et, simultanément, une aggravation des tensions et des problèmes auxquels devaient faire face les syndicats sur les lieux de travail. Ils ont de ce fait encore eu davantage tendance à parer au plus pressé plutôt qu'à s'occuper de questions stratégiques plus générales, y compris à l'échelon régional et local.
6. Nous avons évoqué plus haut le souci croissant des régions et des entités locales d'élaborer leurs propres stratégies et programmes d'ensemble en matière de développement économique. Ces stratégies posent des problèmes qui vont au-delà des préoccupations spécifiques des syndicats qui doivent, s'ils souhaitent jouer un rôle à cet égard, élargir leurs domaines d'intérêt. Nous avons évoqué la question des alliances et des partenariats et la nécessité dans laquelle se trouvent les syndicats de définir leur attitude par rapport à ces structures, ainsi que le type d'action qu'ils jugent opportun de mener dans leur cadre. La situation que connaît actuellement l'Allemagne du fait du "pacte pour l'emploi" proposé illustre parfaitement le type de difficulté que soulève toute tentative d'intégrer la question de la création d'emplois dans les négociations collectives. Plus que jamais, il est urgent que s'instaure de tous côtés une réflexion créatrice et novatrice.

## **PARTIE II**

### **VI. REMARQUES PRELIMINAIRES**

L'étude de l'activité des syndicats dans les pays de l'OCDE appelle trois remarques :

Premièrement : la diversité de leur situation politique, sociale et économique d'un pays à l'autre est telle qu'il est impossible d'appliquer dans l'un des politiques et programmes menés dans un autre sans procéder préalablement à une analyse très approfondie.

Deuxièmement : non seulement les pays Membres de l'OCDE engendrent des forces dont l'action se déploie à l'échelle internationale mais ils sont aussi soumis à ces mêmes forces, de sorte qu'il se crée des problèmes communs qui les intéressent tous.

Troisièmement : sur les points où les pays diffèrent, voire même sur les points où ils sont identiques, leurs réactions sont différentes. Il en résulte des politiques, des programmes et des pratiques dont l'intérêt dépasse le cadre du pays en cause et qui peuvent d'ailleurs influencer sur les relations entre les pays.

Pour ces raisons, il nous faut savoir comment se forme le contexte dans lequel les syndicats agissent ; quatre "dimensions" nous semblent dignes d'être relevées.

1. La structure de l'Etat et ses institutions, à l'échelon national et aux échelons inférieurs :

- i) les orientations de politique générale de l'Etat, son degré de stabilité et les alliances qu'il peut devoir mettre en oeuvre ;
- ii) la mesure dans laquelle le pouvoir est délégué aux régions et aux collectivités locales et la légitimité démocratique du pouvoir local ; la manière aussi dont les services sont assurés, y compris le service public de l'emploi, la formation professionnelle, etc. ;
- iii) la vitalité de la société civile : le degré de participation des citoyens dans tous les domaines qui influent sur leur existence.

2. La structure de l'économie et surtout la structure de l'entreprise :

- i) la répartition de l'activité économique entre les grandes entreprises et les PME ;
- ii) la structure du capital et spécialement la mesure dans laquelle les multinationales jouent un rôle dominant ;
- iii) le degré de dépendance de l'économie à l'égard de secteurs en déclin ou en expansion.

3. Les différentes structures d'organisation du patronat :

- i) leurs orientations politiques et idéologiques ;
- ii) leur statut juridique et leur rôle dans la protection sociale et la formation professionnelle ;
- iii) le système d'organisation des employeurs pour la négociation collective aux différents échelons : national, branches, régions, entreprises.
- (iv) leur organisation en circonscriptions locales et régionales et la concordance entre ces circonscriptions et les circonscriptions administratives et autres définies par l'Etat, les syndicats, etc.

4. L'implantation et les caractéristiques des syndicats :

- i) attaches et affiliations politiques, idéologiques et religieuses ;
- ii) organisation et découpage territorial, par branche et dans l'entreprise ;
- iii) degré de décentralisation et d'autonomie ;
- iv) relations entre syndicats et confédérations ;
- v) modalités de la négociation collective et niveau auquel elle se déroule.

Ces différences sont importantes non seulement d'un pays à l'autre mais aussi à l'intérieur des pays.

Ces quatre "dimensions" se combinent et interagissent entre elles ; il importe au plus haut point de bien les connaître si l'on veut pouvoir imaginer quel pourrait être le rôle des syndicats à l'échelon local. Les syndicats italiens par exemple sont beaucoup plus régionalisés que ceux du Royaume-Uni.

## VII. INCIDENCE DE CES FACTEURS SUR L'ACTION DES SYNDICATS AU PLAN LOCAL

Ces changements structurels en marche et leurs effets sur l'économie et le monde du travail mettent les syndicats face à des décisions de politique générale sur lesquels ils ont des avis parfois communs, parfois opposés.

Comment réagir aux exigences de la concurrence et à ses effets sur la négociation collective ? Quel est l'avenir de l'emploi, en termes aussi bien de maintien que de création d'emplois ? Le plein emploi est-il encore un objectif concret de la politique économique ? Quelles répercussions cette situation a-t-elle sur les finances publiques, les services sociaux et la fiscalité ? Nous reviendrons sur ces questions plus loin.

Pour pouvoir formuler l'approche stratégique qu'implique nécessairement le développement économique local, il faut avoir une idée très précise des moyens à mettre en oeuvre : quelles forces faut-il réunir ? Quels mécanismes d'application doit-on mettre en place, y compris en ce qui concerne les ressources ? Il faut aussi définir des orientations en matière de politiques du marché du travail, de formation professionnelle, etc.

L'efficacité exige -- les experts syndicaux en sont convenus -- qu'on admette la nécessité d'associer des politiques actives du marché du travail aux politiques économiques et industrielles.

L'élaboration et la mise en oeuvre de pareilles stratégies supposent des partenariats, des coalitions d'intérêts et des alliances. Grâce à cela, on pense qu'il sera possible de parvenir à des accords et d'appliquer ceux-ci même quand il y a conflit sur d'autres plans. A cet égard, l'expérience syndicale amène à poser d'importantes questions :

- qui sont les partenaires ?
- que s'apportent-ils l'un l'autre et quel est l'équilibre de leurs forces ?

Il existe en fait de multiples formules de partenariat.

Dans l'ensemble des régions et des entités locales, c'est la nature du concept de partenariat et le sens qui est donné à ce terme qui sont en cause. La notion de "partenariat" n'est pas neutre.

1. Les questions qui se posent sont les suivantes :

- i) quelles sont les conditions dans lesquelles le partenariat a été établi, quels sont ses objectifs ?
- ii) l'idée de partenariat évoque un certain niveau de parité entre les partenaires : qu'en est-il en réalité ?
- iii) quels sont les moyens utilisés pour concilier les points de vue en respectant les positions de chaque partenaire ?

2. On peut distinguer divers types de partenariats suivant leurs caractéristiques :

- i) synergie : on attend des résultats de la coopération qu'ils soient plus importants que la somme des contributions individuelles ;
- ii) transformation : le but recherché ici est de modifier les rapports entre les partenaires en ce qui concerne la détermination des objectifs et leur mise en oeuvre ;
- iii) efficacité budgétaire : la collaboration dans ce cas sert à attirer les moyens de financement auxquels il ne serait autrement pas possible d'avoir accès.

De multiples exemples montrent qu'il est incontestablement plus facile de s'entendre au sein de partenariats constitués localement que lorsque les discussions ont lieu à des niveaux plus élevés. Les partenariats locaux sont moins sujets aux différends politiques qui perturbent les relations entre les instances nationales et locales ou aux différends interrégionaux qui compliquent les relations de collaboration entre autorités locales d'horizons politiques différents. En outre, les instances locales sont parfois à même de résister aux pressions bureaucratiques exercées par leur propre hiérarchie.

Nous allons maintenant nous intéresser de plus près à trois domaines d'activité qui, selon le TUAC et l'OCDE, ont une importante incidence pratique sur l'action des syndicats au niveau local et où il faut progresser dans la voie de la résolution des problèmes soulevés dans *l'Etude de l'OCDE sur l'emploi*. Ce sont : les stratégies de développement économique territorial et régional ; les politiques du marché du travail et le rôle du service public de l'emploi ; les réponses locales à la restructuration industrielle. Lors de leur réunion, les experts n'ont évoqué que brièvement ces dernières.

## **VIII. STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE TERRITORIAL ET REGIONAL**

Pour les raisons indiquées plus haut, il est devenu absolument nécessaire d'élaborer des stratégies de développement de ce type. Le rôle du site des activités lorsque les capitaux sont mobiles et qu'il y a concurrence en matière d'investissement a déjà fait l'objet de nombreux débats. Ce qui est en jeu est tout à la fois le processus démocratique et la possibilité de créer des emplois et d'améliorer les revenus. Les concepts de "district industriel" et de "grappe d'entreprises" en découlent.

Il existe maintenant dans beaucoup de pays de l'OCDE des organismes de développement régional, territorial et communal qui sont chargés de formuler ces stratégies et les syndicats ont dû prendre en considération ce que supposent l'élaboration et la mise en oeuvre de ces stratégies.

Elles nécessitent que l'on se penche sur les questions suivantes : mobilisation et exploitation des ressources locales ; encouragement de l'innovation en matière de produits et de procédés, modernisation des entreprises existantes, création de nouveaux secteurs de croissance et de nouvelles entreprises ; soutien et encouragement des petites et moyennes entreprises et éventuellement des entreprises individuelles, encouragement des investissements extérieurs au niveau de l'entité locale ou de la région.

Ces stratégies doivent porter sur toute la gamme des services que les autorités locales et régionales assurent à leurs administrés -- l'urbanisme et le logement, les services sociaux, la protection de l'environnement, etc. Les organismes concernés ont eux mêmes des relations financières et politiques complexes avec l'administration centrale et souvent, par l'intermédiaire de celle-ci, avec des organismes internationaux tels que la Commission européenne.

En outre, ces stratégies sont formulées dans le cadre de structures politiques et institutionnelles spécifiques, qui peuvent se prêter ou non à une collaboration avec les syndicats.

Dans un grand nombre des entités locales et des régions, sinon dans la plupart, l'activité économique est en fait dominée par les petites et moyennes entreprises et la majorité des travailleurs sont employés dans le

secteur des services -- sphères dans lesquelles, en dehors du secteur public, les syndicats ne sont guère implantés.

L'élaboration de ces stratégies représente une tâche politique, économique et sociale complexe et nécessite incontestablement la mise en place de partenariats et d'alliances. Les syndicats doivent donc déterminer dans quelle mesure ils souhaitent collaborer ou continuer à collaborer avec des organismes et des groupes d'intérêt avec lesquels il est nécessaire qu'ils formulent une vision commune mais qui poursuivent par ailleurs des objectifs distincts et parfois divergents.

Toutefois, il existe dans certains pays une tradition et des structures corporatistes fortes, sujet qui est examiné en détail dans le rapport récemment paru sous le titre *Réponses locales à la restructuration industrielle en Autriche* (OCDE, LEED, 1995).

Selon ce rapport, les quatre principaux partenaires sociaux de ce pays, la Confédération des syndicats, la Chambre du travail, la Chambre de commerce et la Conférence des chambres agricoles "sont associées aux décisions publiques au plus haut niveau" et "tout projet de loi émanant d'un ministère doit être présenté aux partenaires sociaux à des fins d'évaluation avant d'être soumis à l'assemblée législative". Le rapport signale que "le partenariat social" est puissant au niveau local et que toute initiative de développement local doit inclure les partenaires sociaux.

Les expériences de l'Irlande, du Danemark et de la Belgique mettent en évidence quelques-unes des grandes questions qui se posent à ce sujet. On trouvera un compte rendu détaillé de l'expérience irlandaise dans le rapport de l'OCDE sur l'Irlande qui figure dans *Partenariats locaux et innovation sociale*, 1996.

Les initiatives locales jouent depuis un certain nombre d'années déjà un rôle important en Belgique, y compris à l'occasion des restructurations industrielles. Dès les années 50, des structures locales étaient créées dans les régions en vue d'essayer d'attirer l'investissement direct étranger et des agences de développement régional étaient établies. Puis, dans les années 70, des comités sous-régionaux pour l'emploi où siégeaient les partenaires sociaux ont été chargés de la formation professionnelle et du placement. C'est l'existence de ces structures qui a permis aux régions de jouer un rôle actif dans la restructuration industrielle et ce sont ces mêmes structures qui ont été redynamisées dans les années 80 au moment des grandes restructurations des charbonnages, de la confection et du textile.

Les syndicats jouent un très grand rôle dans ces structures locales, où leur autorité n'est pas contestée grâce à l'insistance de la Commission européenne sur la nécessité du dialogue avec les partenaires sociaux. Le principal problème qui pourrait surgir serait une fois de plus un problème de financement.

Agir dans un cadre "corporatiste" a manifestement son importance. En Irlande, les syndicats estiment exercer une nette influence sur la politique macro-économique. Leur rôle essentiel dans le dialogue social est d'autant mieux reconnu que la Commission européenne demande la présence d'un partenariat pour l'octroi des fonds structurels -- dont l'Irlande est un grand bénéficiaire. L'ICTU a joué un rôle crucial en la matière en créant 12 partenariats territoriaux dont sont issues toute une série de structures locales où siégeaient plus de 150 syndicalistes. La Belgique a elle aussi une tradition ancienne en matière de développement local et régional.

Quels sont les enseignements à tirer de ces expériences ?

- i) le fait pour les partenaires sociaux et les autres organisations concernées de travailler ensemble au niveau local a ceci d'intéressant qu'il permet de régler les problèmes locaux de la manière qui convient le mieux aux parties prenantes et qu'il aide à surmonter les divergences politiques et idéologiques ;
- ii) le degré de soutien apporté par les milieux d'affaires est important, de même que le degré d'organisation des employeurs au sein de structures dont les circonscriptions

locales et régionales coïncident avec celles où s'inscrivent les stratégies locales et régionales de développement économique ;

- iii) il importe d'axer les stratégies de développement économique local sur les entreprises locales, car il y a influence réciproque entre l'entreprise et la zone où elle opère ;
- iv) les syndicats doivent être une force de proposition, sinon la place qu'ils auront laissée vide sera prise par d'autres, les organisations de chômeurs, par exemple, et ils en pâtiront. Cependant, ces organisations risquent de ne pas être jugées représentatives comme partenaires du développement local ;
- v) lorsqu'il s'agit de projets précis, on ne sait toujours pas très bien quels critères les syndicats devraient appliquer, par exemple en matière de qualité des emplois (rémunération, durée du contrat de travail, conditions d'emploi, etc.) ; à qui appartient-il de décider de ce qui est acceptable ?
- vi) le problème des ressources mérite d'être posé, surtout dans le cas où le pouvoir central a réduit ses aides, comme cela s'est produit au Royaume-Uni et dans d'autres pays ; il se pose aussi dans les Etats membres de l'Union européenne qui pourraient bien ne plus disposer de fonds à cet effet. L'importance d'une mobilisation des financements privés et des fonds disponibles à l'échelon local est une question qui a été soulevée au cours des débats ;
- vii) problème grave celui-là : la concurrence très réelle et non pas seulement potentielle à laquelle se livrent les entités locales et les régions pour l'obtention d'aides financières extérieures spéciales notamment, concurrence dont on se demande si les syndicats devraient contribuer à la réglementer. L'action locale peut en l'occurrence être positive, mais elle peut aussi avoir des effets négatifs ;
- viii) dans ce domaine comme dans d'autres, on est amené à s'interroger sur la capacité des syndicats à jouer un rôle moteur et sur celle de leurs adhérents au niveau local à participer effectivement à l'élaboration des stratégies et des projets de développement local.

L'ICTU a créé à l'intention de ses adhérents une Unité de développement local qui les informe tous les mois (y compris par courrier électronique) et qui les incite à faire preuve d'initiative et à se montrer innovants. Mais rien ne garantit que les syndiqués approuvent l'emploi ainsi fait de leurs cotisations ;

- ix) dans ce domaine comme dans d'autres, on observe une certaine tension entre les structures de branche et les structures territoriales au sein des syndicats eux-mêmes.

On voit donc que les syndicats travaillent dans un contexte en pleine mutation. Pour pouvoir continuer à défendre et améliorer les droits de leurs adhérents, il leur faut sortir du cadre convenu de la "négociation collective" et aller beaucoup plus loin.

En un sens, ces questions ne sont pas entièrement nouvelles pour les syndicats -- mais l'ampleur et la diversité des changements sont telles qu'il leur faut penser et agir tout autrement. Comme Hyman et Ferner se le demandent : les syndicats peuvent-ils répondre effectivement à des problèmes et des aspirations de la classe ouvrière qui ont toujours été exclus du champ de la négociation collective ? (New Frontiers in European Industrial Relations, Blackwell, 1994, p. 115).

Il en ressort que les syndicats doivent contribuer à démocratiser le processus de développement économique au niveau régional et local ainsi qu'au niveau national et international.

A cet effet :

- les syndicats doivent contribuer à faire participer les salariés de la localité, qu'il y ait ou non parmi eux des syndiqués, au processus de développement ;
- il importe de revoir le fonctionnement interne des syndicats et de le rendre plus démocratique, de manière que la base puisse s'exprimer sur les problèmes auxquels elle est confrontée, ce qui suppose d'écouter ce que les adhérents qui participent au développement économique local ont à dire, même s'il y a sur un point ou un autre contradiction avec les orientations nationales ;
- il convient de reconnaître que les organisations bénévoles, communautaires, sans but lucratif, jouent un rôle important et même vital en tant qu'acteurs de plus en plus indispensables du développement local et qu'elles ne sont pas simplement là pour "agacer".

## **IX. POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET RÔLE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

Les problèmes soulevés dans la section qui précède ont tous des répercussions sur les politiques du marché du travail, mais en l'occurrence nous touchons directement au cœur de questions de fond, qui pèsent lourdement sur le rôle et la mission des syndicats et sont en rapport étroit avec les macro-politiques fiscales et monétaires.

Quels sont les objectifs des politiques du marché du travail ? Dans quelle mesure ces politiques sont-elles liées à la notion de plein emploi ? Et à l'application de politiques d'égalité des chances et de lutte contre la discrimination ? S'agit-il d'en faire bénéficier tout un chacun ou de les subordonner à des conditions de ressources ? Se posent aussi la question du niveau du chômage et du montant des allocations par rapport au salaire, ainsi que celle des incitations à offrir aux chômeurs pour qu'ils acceptent les emplois disponibles ou suivent une formation. Un grand nombre de ces problèmes se résument à une phrase : "aide sociale vers le travail".

On peut aborder cette question en établissant au départ une distinction entre les politiques du marché du travail actives et passives. A quelques exceptions près, il semble que la plupart des ressources publiques soient affectées à des politiques du marché du travail passives, qui ne prévoient pas de mesures actives facilitant l'accès à l'emploi.

Le Service public de l'emploi (SPE), ainsi que l'a signalé une étude récente de l'OCDE, est organisé dans beaucoup de pays sur une base tripartite, conformément aux dispositions de la Convention n° 88 de l'OIT, mais les organes paritaires à trois ou à deux qui le constituent jouent d'ordinaire, semble-t-il, un rôle essentiellement consultatif et se situent à l'échelon national ; font exception à cette règle l'Allemagne et la Suède où le SPE est également implanté au niveau local, la situation de la Suède est toutefois devenue moins caractéristique depuis le retrait des employeurs en 1991, à la suite d'un désaccord sur l'adoption des décisions à la majorité. L'Autriche et les Pays-Bas ont récemment commencé à mettre en place des structures indépendantes, tripartites, et décentralisées. Il est cependant difficile de vérifier l'ampleur de la participation syndicale en particulier à l'échelon local/régional.

Les politiques actives du marché du travail comportent trois éléments que nous mentionnerons brièvement ci-après :

- des services de courtage et de placement dans lesquels le Service public de l'emploi joue en général un rôle important ;
- des moyens de formation visant à donner accès à un marché du travail en mutation ;
- des mesures de création d'emplois directes.

Bien que l'on estime désormais qu'il est nécessaire d'élaborer des politiques actives du marché du travail qui insistent particulièrement sur les deuxième et troisième éléments, la réorientation des politiques et des ressources reste dans l'ensemble limitée.

### **Les services de courtage et de placement et le rôle du Service public de l'emploi**

Dans son rapport intitulé "La mise en oeuvre de la stratégie", l'OCDE considère que le SPE a essentiellement pour fonctions le placement, l'administration de l'indemnisation et l'orientation des demandeurs vers les programmes actifs du marché du travail. En général, comme cela a déjà été signalé, les syndicats sont peu impliqués dans son action à l'échelon local ; il est pourtant capital de comprendre celle-ci comme une action tripartite si l'on veut qu'elle réussisse.

### **Formation visant à donner accès à un marché du travail en mutation**

Une attention particulière est accordée à la formation des chômeurs et, parmi eux, aux jeunes, aux chômeurs de longue durée et à ceux qui sont défavorisés pour des raisons notamment de discrimination ou de situation familiale. Là encore, les systèmes de formation professionnelle varient énormément d'un pays à l'autre -- la Grande-Bretagne et l'Allemagne par exemple se situent à des pôles pratiquement opposés. Dans certains cas, des initiatives syndicales ont eu une importance déterminante, en Espagne par exemple où les CC.OO et l'UGT ont mis sur pied des projets de formation destinés aux femmes. Dans chaque province, ce sont les syndicats qui ont mis en place, individuellement, le réseau de formation.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a démantelé la commission des services de main-d'oeuvre (Manpower Services Commission) et les conseils locaux de main-d'oeuvre (Area Manpower Boards) qui étaient des organismes tripartites et a créé les conseils pour la formation et l'entreprise (Training and Enterprise Council) en Angleterre et au Pays de Galles et les bureaux locaux pour l'entreprise (Local Enterprise Agencies) en Ecosse. Le patronat joue un rôle moteur dans la plupart de ces organismes. Toutefois, 69 dirigeants syndicaux siègent actuellement au sein des conseils.

En ce qui concerne la participation syndicale au niveau local, la situation, comme dans d'autres domaines, est très contrastée, selon que l'administration centrale applique des politiques tendant à exclure ou à impliquer les syndicats, et selon le degré d'autonomie dont jouissent les régions et les entités locales à cet égard.

Le problème auquel on se heurte, dans ce cas comme dans d'autres, est celui de la fragmentation des structures, qui rend difficile l'élaboration de stratégies cohérentes. Dans le cadre de la formation en particulier, les syndicats doivent faire face au problème suivant : en l'absence d'emplois, la formation présente un attrait considérablement réduit pour ceux qui, probablement, en ont le plus besoin. Si le nombre de ceux qui acquièrent un niveau de qualification plus élevé s'accroît, il faut qu'il existe une demande pour ces qualifications.

L'évaluation des programmes actifs du marché du travail donne des résultats très inégaux.

### **Partenariats locaux pour la création d'emplois**

Mise à part les mesures budgétaires et monétaires destinées à stimuler la demande, les autorités ont généralement recours à deux principaux moyens d'action : d'une part, des créations d'emplois dans le secteur public ou au sein d'organismes sans but lucratif, et d'autre part, l'octroi d'aides à l'emploi pour accroître la demande de main-d'oeuvre. En Europe, la Belgique, le Danemark et l'Allemagne ont eu largement recours à ce second moyen d'action. La réduction des coûts non salariaux ainsi que les exonérations de cotisations sociales sont devenues de plus en plus courantes dans les années 90.

Les principaux acteurs, dans le lancement de programmes de création d'emplois au niveau local, sont les autorités locales et municipales. Les syndicats, qui semblent jouer un certain rôle en ce qui concerne la formulation des politiques nationales, n'ont qu'un rôle très limité à l'échelon local. L'ICTU constitue à cet égard une exception intéressante : avec le gouvernement irlandais et les autres partenaires sociaux, il a mis sur pied un projet de conseils locaux visant à faire face au chômage de longue durée, dans le cadre duquel ont été créées des sociétés de partenariat locales qui sont tenues d'élaborer des plans d'action locaux faisant intervenir les secteurs privé aussi bien que public.

Le cas de l'Italie est également un exemple intéressant.

Le débat et la participation contractuelle de partenaires locaux à des projets de développement constituent l'axe des "pactes territoriaux", lancés en Italie par une loi de 1995 afin de promouvoir l'emploi dans les régions défavorisées du pays. Cette loi invite les partenaires sociaux, les collectivités locales et autres acteurs locaux concernés à s'associer pour élaborer des propositions d'activités productives et de créations d'emplois (hors travaux d'infrastructure), dans le cadre d'un plan de développement sous-régional. Un organisme national, le CNEL, une sorte de Conseil national économique et social, se charge de la promotion et du suivi de ces pactes : il trouve les principaux partenaires, organise des réunions et des forums de discussion et propose l'assistance technique nécessaire pour la mise au point de ces pactes, tenus de suivre un modèle standard.

Une fois validé par le Comité interministériel de planification économique (CIPE), ces pactes peuvent être présentés aux organismes nationaux ou européens compétents pour financement. La validation, faite sur la base de la qualité des propositions, est également subordonnée aux critères suivants :

- dimension territoriale et homogénéité ;
- composition du partenariat, personnalités qui le représentent, priorités d'action ;
- mobilisation de ressources et de compétences locales ;
- portée des engagements des partenaires ;
- date d'achèvement prévue du projet, etc.

Selon les directives formulées par le CNEL, les principaux éléments que doivent contenir ces pactes sont les suivants :

- un exposé des motifs et des finalités du pacte, le territoire couvert, ses problèmes et ses potentialités ;
- un classement des objectifs recherchés et des actions à mener, une présentation des signataires et de leurs engagements ainsi qu'une documentation à leur sujet ;
- une description précise de l'organe de coordination responsable ;
- un plan de mobilisation de ressources financières ainsi qu'un budget prévisionnel. A la date de juin 1996, deux pactes avaient été acceptés et 62 étaient en préparation qui concernaient la totalité des régions du sud de l'Italie.

Un grand nombre des recommandations présentées par l'OCDE pour "résoudre" le problème du chômage bénéficient d'un accueil tout à fait favorable. Toutefois, la participation syndicale à l'échelon local dépend, comme à l'échelon national, de la façon dont sont abordées diverses questions touchant le chômage : la mesure dans laquelle on s'accorde à penser, d'une part, que l'augmentation tendancielle du chômage dans beaucoup de pays a essentiellement un caractère structurel et non cyclique et ne peut donc être combattue à l'aide de politiques de relance, et d'autre part, qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'envergure pour déréglementer le marché du travail et permettre aux mécanismes du marché de jouer plus librement sur ce terrain. Il n'empêche que la croissance économique reste un enjeu essentiel en matière de créations d'emplois. L'attitude des employeurs et d'organisations d'employeurs telle que l'UNICE en Europe est également influencée par les désaccords qui les opposent aux syndicats sur ces questions. S'ajoutent à cela

d'évidentes préoccupations quant aux effets de substitution, de déplacement et d'inertie des stratégies de création d'emplois, -- préoccupations qui trouvent un écho parmi les organisations de petites entreprises --, et quant à l'octroi de subventions aux entreprises des branches à bas salaires.

L'idée de pactes territoriaux pour l'emploi a également pris de l'importance au niveau européen. Lors du Sommet de Florence de juin 1996, sur la base d'une proposition de la Commission européenne contenue dans sa communication intitulée "Action pour l'emploi en Europe : un Pacte de confiance" le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne a proposé la mise en place de "pactes territoriaux pour l'emploi" dans certaines régions et agglomérations de l'Union. Les propositions sélectionnées par les autorités nationales en octobre 1996 et retenues par la Commission seront mises en oeuvre en 1997-1999 avec l'aide de fonds communautaires. Ce projet traduit le souci de la Commission de mobiliser les partenaires sociaux et d'autres acteurs en faveur de l'emploi, de donner un nouvel élan au dialogue social non seulement au plus haut niveau mais aussi à la base et de favoriser la mise en oeuvre de projets de développement susceptibles de bénéficier de crédits de programme disponibles mais sous-utilisés.

## **X. REPONSES LOCALES A LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE**

Le rythme de la restructuration industrielle a varié d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre à l'intérieur de ces derniers. Limitée dans certains cas, dans d'autres elle a fait des ravages. Dans tous les pays, les syndicats ont participé à une large gamme d'actions et de partenariats visant à faire face à ses effets. Deux types distincts mais néanmoins liés de réponses locales peuvent être observés :

Dans le premier cas, on s'efforce de limiter les fermetures d'entreprises et les licenciements en élaborant, lorsque c'est possible, des plans de sauvetage, en cherchant un repreneur, en envisageant un rachat par les cadres ou une conversion en coopérative lorsque l'entreprise semble viable, en s'assurant une aide de l'Etat, etc. Il existe quantité d'exemples d'actions de ce type, en particulier dans des branches d'industrie telles que les charbonnages, l'industrie sidérurgique, la construction navale, l'industrie textile, etc.

Dans le second cas, l'accent est mis sur la nécessité de développer de nouvelles activités, d'encourager et de faciliter la modernisation des industries existantes, de soutenir la création d'entreprises, en particulier petites et moyennes.

Bien que de nature différente, il existe de fait un troisième type de restructuration qui résulte de la privatisation d'entreprises existantes et de la sous-traitance d'activités publiques par le secteur privé. Là encore, les syndicats ont un rôle constructif à jouer, comme cela s'est passé en Ecosse, mais l'expérience a prouvé que la tâche n'est pas facile.

Comme le signale le récent rapport de l'OCDE sur les *Réponses locales à la restructuration industrielle en Autriche*, il est préférable que ces réponses s'inscrivent dans le cadre d'un programme plus général de développement économique local et ne soient pas constituées uniquement par des mesures de "gestion de crise". L'utilisation des Fonds structurels de la Commission européenne pour élaborer des stratégies de restructuration dans des régions telles que les Länder d'Allemagne orientale, la Ruhr et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie correspond à cette approche. L'obligation imposée par l'Union européenne de faire participer les partenaires sociaux à la planification et à l'utilisation des fonds structurels ainsi qu'au suivi des projets constitue un aspect important, qu'il y aurait certainement lieu d'étudier.

Il a déjà été question de l'articulation des politiques actives du marché du travail avec les politiques économiques, industrielles et financières, une nécessité que les syndicats ont fortement contribué à mettre en évidence.

Les questions d'éducation, d'environnement et de création d'emplois doivent entrer dans le champ de la négociation collective. S'il est vrai qu'il est difficile pour toutes sortes de raisons et notamment celle des

structures des établissements d'enseignement et des entreprises, d'arriver à une intégration des politiques, il est essentiel d'enclencher le processus. Les syndicats danois et suédois peuvent pour leur part se féliciter d'avoir assez bien réussi à s'attaquer aux problèmes liés aux restructurations.

## **XI. PROMOTION DE LA CREATION D'ENTREPRISES ET DU TRAVAIL INDEPENDANT AU NIVEAU LOCAL -- UNE REPOSE AU CHOMAGE -- ET MISE EN PLACE DE MECANISMES DE SOUTIEN FINANCIER, Y COMPRIS DES FONDS DE SOLIDARITE**

On dispose désormais d'un fonds assez riche d'expériences en la matière en provenance de différents pays, mais l'expérience du Québec dont a rendu compte M. Gerald Larose, président de la Conférence canadienne des syndicats nationaux (CSN), apparaît particulièrement intéressante.

Dans les années 80, les syndicats québécois se sont engagés dans une voie toute nouvelle consistant à mobiliser des fonds afin de soutenir des projets industriels et de développement local et de lutter contre la crise économique. L'état catastrophique du chômage (près de 50 pour cent de la main-d'oeuvre de l'industrie manufacturière avait été licenciée) et l'inflation ont incité les syndicats à mettre en place un certain nombre d'outils financiers, dont des fonds d'aide aux travailleurs. Des groupes d'experts furent créés, pour conseiller le mouvement syndical. Les fonds en question permirent de créer ou préserver plus de 50 000 emplois, surtout dans le bâtiment, en deux ans. L'idée essentielle était d'associer les travailleurs à la gestion en les faisant devenir actionnaires de projets donnés. Bien que le rendement en fût moindre, ce type d'investissements, auxquels s'attachaient des avantages fiscaux, se révélèrent très populaires et dégagèrent 1.5 milliard de dollars à investir dans le développement de secteurs nouveaux et la restructuration des entreprises. Ces instruments ouvrirent la voie à de nouvelles synergies et accrurent le poids des syndicats, à qui ils permirent d'engendrer autrement l'activité économique et de mener une démarche complémentaire de celle du secteur bancaire, surtout intéressé par les profits financiers à retirer de leurs outils de financement traditionnels. Les syndicats purent participer à certains aspects de la gestion interne de l'entreprise -- réorganisation de l'entreprise, nouveaux choix technologiques et autres aspects de fond qui influent sur les créations d'emplois.

Depuis la création de ces fonds, le développement régional est entré au Québec dans une nouvelle phase, le gouvernement ayant confié aux instances locales le soin de s'occuper des problèmes du développement régional. Néanmoins, comme le précise M. Larose, le système doit obéir à des règles strictes, face aux défis qui lui sont opposés :

- la transparence est impérative car c'est la garantie de la participation des travailleurs ;
- le respect de l'équité, au niveau des choix et des avantages, est une exigence absolue ;
- les fonds ne sont pas destinés à servir les intérêts de l'organisation mais ceux de la collectivité.

Les syndicats québécois s'intéressent de plus en plus au développement local et ne cessent d'accroître leur participation à l'édification d'une économie sociale. La clé de la réussite tient tout entière dans la formule suivante : Ressources + mécanismes politiques + vision d'ensemble.

## **XII. QUELQUES CONSEQUENCES POUR LES SYNDICATS**

Dans les économies de l'OCDE, les stratégies de développement et de régénération économiques à l'échelon local et régional prennent une importance grandissante, à laquelle contribue encore certainement l'existence de problèmes structurels.

Dans cette perspective, les syndicats doivent procéder à une réévaluation totale de leurs objectifs et déterminer quelles mesures ils se doivent d'adopter pour rebâtir leur influence. Les stratégies de développement et de régénération économiques à l'échelon régional et local revêtent une importance fondamentale non seulement pour l'avenir des structures régionales et locales, mais aussi pour les syndicats eux-mêmes, en ce sens qu'elles doivent les aider à s'ancrer davantage dans la population et ses différents groupes, y compris là où ils n'étaient guère implantés jusqu'à présent. Cela fait partie de la poursuite du processus de démocratisation et c'est ainsi qu'il faut l'entendre.

Cette réévaluation ne doit pas faire perdre de vue l'importance des effets à l'échelon local des politiques nationales. On ne saurait vouloir remplacer les actions au coup par coup par des stratégies intégrées et globales sans bien comprendre la relation entre ces deux niveaux.

Pour que les syndicats puissent participer effectivement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des stratégies de développement, il est nécessaire que, dans certains pays et certaines branches, ils remanient leur organigramme afin d'éviter les tensions qu'on observe entre leurs structures territoriales et leurs structures de branche et qu'ils revoient le degré de décentralisation existant dans leur sein.

Les différents syndicats doivent améliorer la coordination des activités et des initiatives de leurs adhérents propres et, également, mieux coordonner les actions qu'ils mènent ensemble de façon que les politiques et les programmes qui en résultent soient cohérents et compatibles.

Il importe de renforcer la capacité des cadres syndicaux de prendre une part active et créatrice à l'élaboration des stratégies de développement, qui sont nécessairement complexes du point de vue technique et humain. C'est là une tâche essentielle à laquelle il faut que les syndicats affectent les ressources nécessaires et ce qui a été fait en la matière en Irlande et en Suède est fort intéressant. Cela dit, tout milite en faveur de la prise en charge de la formation à cette fin par les pouvoirs publics, dans le cadre du processus visant à donner aux organismes locaux les moyens de prendre part efficacement à ce type d'activité. Peut-être pourrait-on dans ce domaine également, essayer de mettre en place les éléments d'un programme de formation en se fondant sur l'expérience acquise jusqu'ici en ce qui concerne l'ensemble de ces questions.

Il conviendrait de créer des fonds afin de procéder à une évaluation approfondie des projets auxquels participent les syndicats ainsi que des partenariats et des alliances, mais aussi de déterminer quelle est la portée réelle de la participation syndicale et quels enseignements il faut en tirer. Il y a encore beaucoup à faire pour développer le processus d'analyse critique.

## ANNEXE -- LISTE DES PARTICIPANTS

### EXPERTS SYNDICAUX

M. Chris Serroyen	Conseiller Service d'Etudes Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)	BELGIQUE
M. Gérald Larose	Président Confédération des Syndicats Nationaux (CSN)	CANADA
M. Jens H. Wiene	Confederal Secretary Salaried Employees' and Civil Servants' Confederation (FTF)	DANEMARK
M. Erik Kristiansen	Head of the Labour Market Department The Danish Confederation of Trade Unions (LO-DK)	DANEMARK
M. Ismo Luimula	Economic Policy Department The Central Organization of Finnish Trade Unions (SAK)	FINLANDE
M. Gérard Despierre	Secrétaire confédéral Confédération française démocratique du travail (CFDT)	FRANCE
M. Jean-Pierre Valentin	Secrétaire national Relations internationales et Droit de l'Homme Fédération de l'Education Nationale (FEN)	FRANCE
Mme Christine Dupuis	Assistante, Service Emploi Force Ouvrière (Cgt-FO)	FRANCE
M. Arthur Coldrick	Consultant Irish Congress of Trade Unions (ICTU)	IRLANDE
M. Charles Laplanche	Conseiller Confédération générale du travail du Luxembourg (CGT-L)	LUXEMBOURG
M. Alfonso Reyes Medrano	Expert Confederation of Mexican Workers (CTM)	MEXIQUE

Mme Aleksandra Mietlicka	Head, International Department Independent Self-Governing Trade Union (NSZZ-Solidarnosc)	POLOGNE
M. Bo Carlsson	Expert Swedish Confederation of Trade Unions (LO-S)	SUEDE
M. Leif Dergel	Economist The Swedish Confederation of Professional Employees (TCO)	SUEDE
M. Kemal Daysal	General Secretary Confederation of Progressive Trade Unions of Turkey (DISK)	TURQUIE
M. Mike Lescault	Deputy European Representative American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)	ETATS-UNIS
M. David Foden	Research Officer European Trade Union Institute (ETUI)	

#### **COMMISSION SYNDICALE CONSULTATIVE AUPRÈS DE L'OCDE (TUAC)**

M. John Evans	Secrétaire général, <b>Président de la réunion</b>
M. Roy Jones	Assistant auprès du Secrétaire général

#### **RAPPORTEUR**

Professeur Sam Aaronovitch	Directeur, Local Economy Policy Unit Université de South Bank	ROYAUME-UNI
----------------------------	--	-------------

#### **OBSERVATEUR**

M. David Topete	Conseiller Délégation permanente auprès de l'OCDE	MEXIQUE
-----------------	--	---------

## **SECRETARIAT DE L'OCDE**

### **Service du développement territorial**

M. Sergio Arzeni	Chef du Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local
M. Jean-Pierre Pellegrin	Administrateur principal Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local
M. Sylvain Giguère	Consultant
Mlle Marie Bogataj	Consultant

### **Direction de l'Éducation, de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales**

M. Peter Tergeist	Administrateur
-------------------	----------------

### **Secrétariat général**

M. François Rousseau	Chef adjoint de la Division des Relations extérieures
Mme Gráinne Tiffonnet	Assistante, Division des Relations extérieures