

Le dialogue social européen : Bilan et perspectives

A- BILANS

Le rythme des directives sociales s'est ralenti. L'adoption de la directive sur les comités d'entreprise européens et de celle sur le travail temporaire fin 2008 est tempérée par les difficultés rencontrées pour la directive sur le temps de travail. L'adoption éventuelle de nouvelles directives sociales concrétise le débat sur la poursuite de la politique sociale. Tenants d'une politique de moins légiférer pour selon eux mieux légiférer, contre les demandeurs de directives, partisans de lois incitatives contre les défenseurs de normes nouvelles, ces oppositions montrent la pluralité des points de vue sur la poursuite de la politique sociale et partant du dialogue social.

L'évaluation –depuis une vingtaine d'années - du nombre de « textes communs » offre une première évaluation quantitative du dialogue social. Au niveau interprofessionnel, on dénombre une quarantaine de « textes conjoints » de différentes natures. Au niveau professionnel, on dénombre plus de 400 « textes conjoints ». Au niveau professionnel, une dynamique peut être observée, tant par le nombre de textes que par l'augmentation du nombre de comités sectoriels. Au niveau interprofessionnel, un certain attentisme se fait jour. Des négociations de nouveaux accords cadre ne sont pas au programme et sans doute les cadres d'action sont moins connus et mis en lumière dans l'opinion.

Le qualitatif : progrès de la variété

On doit constater un progrès de la diversité des sujets, des contenus et des formes du dialogue social.

La Commission dans sa communication de 2004 donnait ce bilan chiffré du dialogue bipartite :

Nombre de textes sectoriels adoptés en 1997 et 2004

- Politiques sectorielles et politiques économiques : 30
- Dialogue social, modalités : 29
- Conditions de travail : 28
- Aspects sociaux des politiques de l'UE : 18
- Emploi : 16
- Elargissement : 11
- Santé sécurité : 10
- Non discrimination : 5
- Développement durable : 4

Le même constat doit être dressé quant aux formes des textes conjoints. Trop souvent, le dialogue social a été réduit aux seuls accords interprofessionnels. Or, on a vu la capacité des partenaires à diversifier la nature des textes qu'ils discutent et la façon de les mettre en œuvre. Les partenaires ont sans doute découvert que la production de normes conçues au niveau européen et rendues obligatoires par directive (puis transposition nationale par une loi) n'était pas forcément le chemin unique pour tout projet social. Les accords autonomes marquent une évolution, notamment dans leur traduction nationale. Les processus témoignent aussi d'une recherche de progressivité dans l'application des textes. Les instruments illustrent un souci pédagogique. La diversification de la forme des textes conjoints témoigne non de la victoire des défenseurs de textes incitatifs, mais non normatifs, mais de la capacité d'adaptation des partenaires pour poursuivre la construction de réponses sociales européennes.

La portée des textes

Des textes donc, il en existe, mais quelle est leur portée ? Ce ne sont que des minima affirment les pessimistes de l'Europe. Bien sûr, ce sont des minima. Mais pour qui ? Certains textes européens n'apportent aucune garantie supplémentaire, aucune amélioration dans le droit social considéré ...pour la France, pour la Suède...Mais pour la Roumanie, la Hongrie ? C'est autre chose. Mesurer la portée d'un accord qui concerne aujourd'hui 27 pays à l'aune des conditions sociales allemandes ou belges est-il une façon de mesurer la qualité d'un texte européen ? Il faut rappeler que bien des pays ont dû modifier leurs règles sur l'information et la consultation des travailleurs dans l'entreprise, sur les licenciements collectifs, les transferts d'entreprise après l'adoption des directives concernant ces questions.

Les salariés du Royaume Uni consultés avant un licenciement collectif savent-ils qu'ils doivent cette procédure à l'Europe ? C'est un texte européen qui a justifié la mise en cause de la France pour abus des contrats précaires dans la fonction publique. Le refus de l'Union au démantèlement du code du travail hongrois relève de la même logique.

Les travailleurs français bénéficiaient des congés parentaux que la négociation européenne a généralisés. Mais la solidarité ne justifie-t-elle pas cela ? Faut-il qu'à chaque avancée européenne, on conserve la même distance entre situations des plus avancés et des autres ? Les textes de normes minimales servent à faire converger les situations et les pratiques sociales de 27 pays en partie dissemblables. Et il faut du temps.

Quelle est donc la valeur des accords européens ? Des textes a-minima qui ne changent pas grand-chose ? Ou bien un socle de droits qui se sédimente petit à petit et qui fonde, après la Charte des droits fondamentaux, la charte des garanties sociales minimales ? L'addition des directives et des accords européens constitue le début d'un capital social que bien des peuples rêvent de s'approprier et qui font dire à certains que « l'Europe est une citadelle de nantis ».

Le dialogue social européen diffuse aussi des pratiques sociales auprès des acteurs nationaux. Les partenaires sociaux, la Commission européenne ont énormément investi pour aider les nouveaux membres

de l'Europe de l'Est à mettre sur pied un système de relations professionnelles proche de ce qui existe en Europe occidentale. La France s'est servie des règles du dialogue social européen pour rédiger sa loi sur le dialogue social français. L'obligation de saisir les partenaires sociaux de tout projet de loi préalablement à son examen parlementaire, de leur laisser la priorité et le temps de la négociation, la présentation d'un agenda social, ces dispositions sont de fait copiées sur ce qui existe en Europe.

Partenaires sociaux : institutionnalisation ou autonomisation ?

Les partenaires sociaux européens vivent en équilibre une double attraction, entre d'une part l'institutionnel que représentent les pouvoirs et activités de l'Union et d'autre part leur souhait d'une démarche autonome fondée sur la logique des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux sont dorénavant reçus, écoutés, à défaut d'être entendus, par le Conseil, sa présidence, par la Commission et son président ; ils sont membres de nombreuses instances, ils sont présents dans chaque institution, siègent dans les CA de chaque agence, donne des avis sur chaque programme d'action. Et sans doute sont-ils largement absorbés par ce type d'activité. Ils ont revendiqué cette place. Il leur reste à maîtriser cette consultation et cette concertation institutionnelles permanentes.

Dans le même temps, les partenaires ont revendiqué et obtenu un droit de négocier, c'est-à-dire de construire un droit contractuel européen. Il y a eu sur ce plan accord entre le patronat européen et le syndicalisme européen, ce qui est un fait fondamental. Dans cette communauté de point de vue, il y a un partage de positions : le droit contractuel est essentiel et présente autant d'utilité que le droit législatif, et les acteurs sociaux doivent jouir du pouvoir de négocier. Mais il y a aussi des sous-entendus différents. La défense de l'intervention contractuelle par les employeurs européens cache la préoccupation d'éviter l'intervention de la Commission dont ils redoutent le caractère plus rigide et davantage normatif.

L'équilibre entre les deux attractions n'est pas encore atteint. L'institutionnel demeure dominant ou, dit autrement, le contractuel n'est pas encore assez développé.

Cette tension entre deux rôles ne peut que se maintenir. Les trois acteurs sont condamnés à faire vivre cette sorte de ménage à trois car les deux modes d'intervention sont tout autant nécessaires. Cette tension reflète ce qui existe dans les pays européens où les partenaires sociaux doivent en même temps discuter avec le pouvoir gouvernemental et animer leur propre dialogue autonome. L'équilibre n'est pas toujours atteint, car l'actualité, les changements économiques, les réactions sociales appellent des réactions différentes, notamment en fonction de la réaction du politique à l'opinion. Mais les systèmes nationaux de régulation sociale reposent sur un trépied et il en est de même pour le niveau européen.

Le rôle du dialogue social européen

Pourquoi la Commission, qui doit faire face à 27 gouvernements et à des tensions centrifuges permanentes, a-t-elle donné une telle place aux partenaires sociaux ? La réponse est dans cette affirmation prononcée de la Commission elle-même : « Le dialogue social sous ses différentes formes est à la fois un élément de la gouvernance démocratique et de la modernisation économique et sociale ». Cette affirmation signifie que la Commission veut s'appuyer sur le dialogue social pour deux raisons : l'une comme affirmation de la pratique démocratique de l'Union, l'autre comme nécessité de résultat. Dans la majorité des pays européens, le dialogue social entretient la démocratie sociale. Dans la majorité des pays européens, l'efficacité des politiques sociales et économiques passe par l'engagement des partenaires sociaux.

La Commission doit inciter les pays membres à de nombreux changements. Des réformes ont été engagées. D'autres, difficiles à faire admettre, seront nécessaires. Les partenaires sociaux peuvent être des atouts ou des adversaires. Les changements en Europe ne pourront se réaliser sans l'intervention des représentations de la société économique et sociale.

B- TROIS DEFIS

La diversité :

Comme on l'a écrit, le dialogue social européen est le reflet des pratiques et des règles existantes dans les différents pays européens. Mais s'il y a des traits communs à ces systèmes nationaux, il existe aussi de nombreuses différences. Force des acteurs, poids de l'État, efficacité des pratiques, qualité de la négociation, gestion des conflits sociaux, ces caractéristiques peuvent différer d'un pays à l'autre, de groupes de pays à un autre groupe. Le modèle social des pays européens présente autant d'unité d'ensemble que de différences nationales.

Cette diversité a été accrue avec le dernier élargissement de l'Union. L'entrée des pays de l'Europe centrale et orientale est l'apport d'un système de relations professionnelles handicapé non par ses règles, mais par ses pratiques antérieures et par la faiblesse de ses acteurs. Le temps nécessaire pour un rapprochement des pratiques sociales sera forcément long. Or cette situation handicape la progression au niveau de l'Union. Une part de ces pays freine les avancées nouvelles du dialogue social au nom de leurs difficultés à suivre et surtout ralentit la mise en œuvre de ce qui a été conclu au niveau européen.

D'autres pays freinent aussi, soit du fait de leurs situations, soit du fait de leurs orientations idéologiques. Il existe deux façons de dessiner l'évolution du social européen en général, du dialogue social en particulier. Une qui veut ralentir le processus d'avancées, et dont les propositions libérales heurtent les positions de certains pays et de certains partenaires, l'autre qui veut poursuivre la construction d'un modèle social, l'entretenir par de nouvelles acquisitions et qui rencontre aussi des oppositions. Le débat se poursuit entre partisans du droit incitatif et ceux qui veulent un droit normatif. L'élaboration de positions communes devient alors complexe.

Quel contenu au dialogue social ?

L'analyse des sujets négociés montre que souvent les partenaires ont choisi des sujets où les conflits de positions n'étaient pas majeurs. Non que les accords ont été pour autant faciles à conclure. Mais formation, discriminations, harcèlement, par exemple ne sont pas des questions qui, comme sur la durée du travail, opposent frontalement employeurs et syndicalistes. Les directives ont largement traité des discriminations, de l'information-consultation dans l'entreprise, de la mobilité intra-communautaire, de la santé et sécurité au travail.

Devant les partenaires s'ouvrent des nouvelles et essentielles questions pour les années qui viennent :

- les effets de la mondialisation en termes de conversion, formation, anticipation,
- la transformation de la structure familiale,
- les effets du vieillissement démographique
- la question de l'inclusion sociale de publics variés
- la qualité de l'emploi, qui, selon différentes enquêtes, se dégrade sous divers aspects
- les inégalités sous toutes leurs formes.

C'est en traitant ces questions que le dialogue social démontrera sa légitimité.

L'articulation du management

Le risque du dialogue social européen est qu'il demeure... européen. C'est-à-dire qu'il ne se diffuse pas dans les pays et dans les entreprises de son espace.

La Commission veille à la transposition des directives, ce qui est bien. Mais ensuite, il faut encore que la directive transposée attaque les réalités, passe de l'existence dans le Journal Officiel à l'existence dans les pratiques sociales. L'exemple de l'égalité entre les hommes et les femmes est un rappel de la résistance aux textes des représentations sociales. Le fait que 2/3 des entreprises concernées par la création d'un comité d'entreprise européen n'en aient pas encore créé, illustre les difficultés non seulement d'application des textes et des normes, mais d'intégration de leur sens et ensuite de leur contenu.

Les cadres d'action négociés font eux l'objet de rapports de suivi et cette échéance force les partenaires nationaux à un minimum d'engagements et de suites données.

Mais les partenaires sociaux de chaque pays mettent du temps à donner suite. Les Français ont mis deux ans à se retrouver pour négocier la mise en œuvre de l'accord européen sur le stress. Et il reste à cet accord national à trouver une application dans les entreprises.

Le dialogue social ne sera perçu comme une réalité et comme une nécessité que si l'articulation entre les différents niveaux est réussie, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui. La Commission insiste pour une meilleure synergie et suggère que ces synergies s'opèrent entre plan interprofessionnel et plan sectoriels européens, entre niveau européen et niveau national et d'entreprise.

L'exemple du secteur de l'habillement devrait être multiplié. Son accord européen sur les droits sociaux exige d'être intégré aux conventions collectives de chaque pays. Ainsi se construit une réelle articulation susceptible de faire entrer l'Europe sociale dans les branches et entreprises nationales.

Les négociateurs européens sont des acteurs de leurs pays. Ils vont à Bruxelles pour négocier, puis repartent dans leur pays. Que font-ils dans leur pays pour répercuter ce qu'ils ont négocié ? Là est sans doute le gisement de progrès de la compréhension de l'Europe. Cela repose, non sur les fonctionnaires et les permanents européens des organisations syndicales et patronales. Cela repose sur la détermination des responsables nationaux à faire de l'Europe un sujet d'action, de débat, de formation, et du lien entre ce qui se fait en haut de l'Europe et ce qui se fait en bas.

Concurrence ou émulation ?

Dernière réflexion, On attend beaucoup de l'Europe. Mais l'Europe ne se construit-elle que par le haut ? La recherche d'une harmonisation par le niveau européen est-elle la seule voie de progression européenne ? L'homogénéisation des résultats de chaque pays, la connaissance des pratiques des uns et des autres et leur intégration après adaptation nationale, ne sont-ils pas la meilleure façon de contribuer à être européen ? On peut être européen en contribuant à élaborer ses règles et ses normes, puis à s'y conformer. On peut aussi être européen en négociant des changements dans son pays à partir de ce que l'on a observé chez d'autres Européens. Ainsi l'Europe sociale n'est pas seulement terre de concurrence, elle est aussi terrain d'émulation.