

## Le dialogue social européen : Les fondements

### A- LA POLITIQUE SOCIALE

#### 1- Rapide genèse

Pour l'Europe du traité de Rome, le social est dépendant de l'économique et c'est une question qui pour l'essentiel appartient aux Etats membres. Certes le préambule cite l'amélioration des conditions de vie et de travail comme un des objectifs de la Communauté. Le traité contient aussi quelques dispositions contraignantes : sur la libre circulation, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, (davantage par crainte du dumping que pour des préoccupations d'égalité sociale). Il crée un fonds social pour aider à la reconversion des travailleurs d'industries dépassées. Enfin, en 1958, le Comité économique et social est créé.

Les mouvements sociaux qui touchent toute l'Europe, y compris les PECO, à la fin des années soixante et au début des années 70, poussent les chefs d'Etat à intervenir dans le domaine social. En 1974, le premier programme d'action sociale est ainsi adopté, programme qui traite de l'emploi, des conditions de travail et de la place des travailleurs dans l'entreprise (débat sur les OS et la démocratie industrielle) et la participation des partenaires sociaux à certaines décisions de l'Union. De 1974 à 1980, de nombreuses directives sont alors adoptées : sur la santé et la sécurité, sur les licenciements collectifs, les transferts d'entreprise, l'égalité entre les femmes et les hommes. Les partenaires sociaux sont par ailleurs davantage consultés.

Une période d'atonie du social succède à cette première vague du social. C'est alors la présidence de la Commission par Jacques Delors qui relance le social. L'Acte unique est une impulsion décisive à la politique sociale, par les articles concernant l'harmonisation, la cohésion et le dialogue social. La Charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs est adoptée en 1989 et elle est suivie d'un programme d'action. Enfin, Delors lance le dialogue social direct entre partenaires sociaux européens qui débouche sur l'adoption du protocole social du traité de Maastricht. Il autorise la négociation collective européenne, définit la majorité qualifiée pour différentes questions sociales, impose la consultation préalable des partenaires sociaux avant toute directive du champ social.

Le traité d'Amsterdam signé en 1997 tente de répondre à l'envolée du chômage en Europe. L'emploi devient une question d'intérêt commun, la stratégie des lignes directrices pour l'emploi est adoptée ; le protocole social est intégré au traité avec le rajout de la lutte anti-discrimination.

Le traité de Nice intègre le domaine de la lutte contre l'exclusion et la modernisation des systèmes de protection sociale. Il permet à certaines

questions sociales dépendant de la règle rigide de l'unanimité de passer sous celle de la majorité qualifiée. Il adopte la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En 2000, un Sommet européen adopte la stratégie de Lisbonne : atteindre en dix ans le plein emploi et la cohésion sociale en même temps qu'une nouvelle compétitivité par un développement renforcé de la recherche, de la technologie et l'accent mis sur la qualification des salariés. La « méthode ouverte de coordination » est lancée, MOC, d'abord pour l'emploi, puis pour d'autres thématiques. L'agenda social 2005/2010 s'efforce de concrétiser les priorités de l'Union. Il reste alors à adopter le traité de Lisbonne.

## **2- La place des questions sociales**

En 2005, la construction européenne bute sur l'échec du projet de Constitution.

Compte tenu de la situation complexe créée par ce rejet du projet de Constitution et dans l'attente de l'approbation du traité de Lisbonne, il a été jugé préférable de prendre ce dernier comme base de la présentation de l'intervention de l'Union dans le domaine social.

Le traité de Lisbonne fixe de nouveaux objectifs sociaux à l'UE, notamment

- le plein emploi et le progrès social
- la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations
- l'élimination de la pauvreté

Une clause sociale exige la prise en compte des exigences sociales dans les différentes politiques de l'UE. Ces exigences sont « liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Toute directive européenne contraire à ces exigences pourrait être annulée par la Cour de justice.

Par ailleurs, le traité qui attribue à la Charte des droits fondamentaux une valeur juridique équivalente à celle des traités lui confère une force juridique contraignante. La Charte comprend :

- la liberté professionnelle et le droit de travailler
- le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise
- le droit de négociation et d'actions collectives
- la protection en cas de licenciement injustifié.

La Cour de Justice des Communautés Européennes devient compétente pour garantir son respect par les États membres.

Le traité inscrit dans la Constitution (art. I-48) l'existence du sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi (il réunit les présidences du Conseil des ministres et de la Commission ainsi que les partenaires sociaux) ; et l'importance du dialogue social.

### ***Le partage des pouvoirs***

Selon l'article 2 du traité, l'UE dispose d'une compétence partagée avec les Etats membres dans les domaines de la politique sociale, de la cohésion sociale économique et territoriale, sur les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique. ...Elle prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des Etats. Elle peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des Etats.

Ainsi, les questions sociales relèvent majoritairement des Etats membres. Son rôle est essentiellement un rôle d'impulsion, de coordination et de soutien.

On voit bien qu'avec les termes « possibilité », « coordination », les pouvoirs de l'UE restent modestes. Cette modestie s'illustre dans la déclaration interprétative: de l'article 156 du traité sur la coopération des États membres dans les domaines de la politique sociale (emploi, droit au travail et conditions de travail, formation professionnelle, sécurité sociale, droit syndical...) qui précise que ces domaines « relèvent essentiellement de la compétence des États membres. Les mesures d'encouragement et de coordination revêtent un caractère complémentaire. Elles servent à renforcer la coopération (...) et non pas à harmoniser des systèmes nationaux ». Ainsi, la dimension sociale de l'Union a un champ et des instruments plus limités que ceux dont disposent les Etats, contrairement à d'autres politiques. L'Union doit se contenter en matière sociale de compléter, d'impulser et d'encadrer.

La compétence partagée dans le domaine social connaît des processus de décision différents selon les sujets.

- Sont placées hors champ de l'intervention européenne, les questions relatives aux rémunérations, au droit d'association (donc la formation des syndicats), au droit de grève et de lockout.

- Doivent être statuées à l'unanimité les contributions financières visant la promotion de l'emploi, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, la représentation des travailleurs dans l'entreprise et la cogestion, les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers, la lutte contre les discriminations.

Le Conseil peut décider à l'unanimité, de faire basculer les quatre derniers domaines dans la catégorie de la majorité qualifiée.

- Le Conseil statue à la majorité qualifiée (selon la procédure de coopération avec le Parlement et après consultation de comité économique et social européen) dans les domaines suivants :

- La santé et la sécurité des travailleurs
- Les conditions de travail,
- L'information et la consultation des travailleurs
- L'égalité des chances et de traitement entre les hommes et les femmes
- L'intégration des personnes exclues du marché du travail

Dorénavant, la plupart des directives font l'objet de la procédure de codécision entre Commission et Parlement européen. Cette procédure

s'ajoute à l'obligation de consulter les partenaires sociaux ainsi que le Comité économique et social européen. Ce processus de délibération peut être long. Ce qui ne l'empêche pas d'être efficace.

### ***Les formes d'intervention***

La politique sociale européenne s'exerce sous trois formes :

- le versement de financements européens, par les fonds européens existants,
- l'adoption de réglementations, telles les directives,
- la fixation d'objectifs communs mis en œuvre par les Etats avec la coordination de l'Union, telle que la « méthode ouverte de coordination ».

Les partenaires sociaux sont consultés, associés à chacune de ces formes d'intervention.

### **3- Le social en débat**

Le non au projet de Constitution européenne en 2005 a eu pour effet de mettre en débat la politique sociale de l'UE. La politique sociale européenne est tiraillée entre plusieurs tendances : renforcement du pouvoir de l'Union et développement d'une politique sociale davantage européenne pour les uns, ou réduction de l'intervention sociale européenne pour les autres, harmonisation laissée à l'initiative des Etats ou unification plus poussée, multiplication de normes sociales ou appui à l'usage de politiques incitatives, « soft laws ».

Enfin, il y a débat sur les contenus mêmes de la politique sociale, entre conceptions libérales des anglo-saxons et des nouveaux membres de l'Europe de l'Est et interventionnistes des autres Etats de l'Union. Le but de la protection sociale doit-il être d'assurer à chacun un niveau de ressources satisfaisant ou de faire en sorte que chacun puisse obtenir des ressources satisfaisantes par son travail ?

C'est la politique sociale de l'Union qui cristallise une grande part des oppositions aux projets de traités et à la politique européenne. Ces contestations ignorent bien souvent la faiblesse des pouvoirs de l'Union sur les questions sociales et elles négligent en même temps et malgré cela, les progrès incontestables accomplis dans certains domaines. En effet, des acquis communautaires essentiels sont souvent oubliés dans les débats sur l'Europe : la questions des mobilités avec la transportabilité des droits sociaux, les multiples règles en matière de santé et de sécurité au travail, la reconnaissance du droit des travailleurs à l'information et à la consultation, formulée en tant que telle ou à l'occasion de directives thématiques comme la durée du travail ou la sécurité, reconnaissance qui a abouti à des modifications des règles dans de nombreux pays, l'égalité entre les hommes et les femmes qui a fait l'objet de plusieurs textes, de programmes qui inspirent la plupart des politiques nationales.

Les problèmes sociaux ont enfin changé de nature : le vieillissement des populations, la transformation des structures familiales, la nécessaire amélioration de la qualité des emplois percutés par les nouvelles technologies, le stress, les TMS (troubles musculo-squelettiques), la difficulté de rendre opérationnelles les politiques d'inclusion sociale, la

gestion des effets de la mondialisation, appellent des réponses sociales nouvelles.

Ces réponses doivent venir à la fois de l'Union et de ses membres. La relation Europe / Etats membres, le rôle des différents acteurs dans leur propre pays pour fabriquer de l'Europe et non attendre que l'Europe vienne chez eux, est à nos yeux une condition indispensable au succès de l'Europe sociale.

## **L'Agenda Social: 2005-2010**

L'agenda social a deux priorités fondamentales: d'une part, l'emploi et, d'autre part, la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'égalité des chances. Ces priorités appuient deux des principaux objectifs stratégiques de la Commission pour les cinq prochaines années – la prospérité et la solidarité. L'agenda préconise la conclusion de partenariats entre les autorités publiques aux niveaux local, régional et national, les représentants patronaux et syndicaux et les ONG.

**Le volet de l'agenda relatif à l'emploi** se concentrera sur les aspects suivants:

- créer un marché européen du travail, en permettant aux travailleurs de conserver leurs droits en matière de retraite et de sécurité sociale lorsqu'ils vont travailler dans d'autres États membres, et en instaurant un cadre facultatif pour les négociations collectives transnationales. La Commission examinera également l'application de périodes transitoires pour les travailleurs des nouveaux États membres;
- permettre à un plus grand nombre de travailleurs d'obtenir un emploi de meilleure qualité, notamment par l'Initiative européenne en faveur de la jeunesse, et aider les femmes à (ré)intégrer le marché du travail;
- actualiser le droit communautaire afin de répondre aux besoins résultant des nouvelles formes de travail, notamment les contrats de courte durée, et mettre en place une nouvelle stratégie en matière de santé et de sécurité;
- gérer les processus de restructuration par le dialogue social.

**Le volet de l'agenda relatif à la pauvreté et à l'égalité des chances** sera axé sur les points suivants:

- analyser l'impact du vieillissement de la population et l'avenir des relations intergénérationnelles en lançant un Livre vert sur la démographie;
- aider les États membres à réformer les systèmes de pension et de soins de santé et à lutter contre la pauvreté;
- combattre les formes de discrimination et d'inégalité. La Commission examinera les mécanismes de revenu minimum des États membres et définira une approche stratégique de lutte contre la discrimination, en particulier envers les minorités ethniques telles que les Roms;
- favoriser l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, en créant par exemple un Institut pour l'égalité des sexes;
- clarifier le rôle et les caractéristiques des services sociaux d'intérêt général.

## **B - LE DIALOGUE SOCIAL**

### **1- Rapide genèse**

Le dialogue social est l'une des composantes de la politique sociale. L'article 136 b du traité de Lisbonne l'explique : « L'UE reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie ».

Il a fallu bien des années pour parvenir à cet article et à sa mise en œuvre. Le dialogue social européen ne commence que lorsque les deux partenaires, employeurs et syndicalistes existent au plan européen et sont en capacité d'intervention. Ce n'est qu'au milieu des années 70 qu'ils y parviennent. Ils sont alors informés et consultés par la Commission et ses services. Mais ils ne jouent pas un rôle important dans l'élaboration de la politique sociale et dans sa mise en œuvre.

C'est en 1985 que le dialogue social prend son essor avec l'initiative du Président de la Commission, Jacques Delors, de créer les entretiens de Val Duchesse où les représentants des organisations d'employeurs et de salariés discutent directement sans l'intermédiaire de la Commission. Ils apprennent à se connaître, à confronter leurs points de vue, à se mettre d'accord sur des textes qui deviennent des avis communs.

A l'occasion de traité de Maastricht en 1991, les partenaires sociaux européens proposent un texte qui devient sans modification un protocole annexé au traité. Ce protocole est l'acte de naissance du dialogue social européen. Il crée l'obligation pour la Commission de consulter préalablement les partenaires sociaux avant tout projet d'intervention dans le domaine social. Il ouvre la voie à la négociation collective européenne autonome.

En 1995, le premier accord collectif européen est signé. Il porte sur le congé parental. Cet accord enclenche une dynamique : plusieurs autres accords européens interprofessionnels sont négociés et signés. Le dialogue sectoriel se structure et commence à produire des engagements. Le dialogue social au niveau de l'entreprise se développe grâce à la création des comités d'entreprise européens.

A cette diversification des niveaux, s'ajoute une diversification des formes des engagements bipartites : accords autonomes, recommandations, processus d'action... Des entreprises de taille européenne concluent par ailleurs des accords collectifs sur le respect des droits sociaux avec les fédérations syndicales sectorielles.

Au début du nouveau siècle, le dialogue social a atteint sa maturité.

#### ***Articles concernant le dialogue social dans l'actuel traité***

**Article 138** *La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.*

*1. A cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.*

*2. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis, ou, le cas échéant, une recommandation.*

#### **Article 139**

*1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.*

*2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres, soit à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.*

## **2- Le dialogue social, élément du modèle social européen**

Le dialogue social est une des caractéristiques du modèle social européen. Dans la plupart des pays européens, il existe une volonté d'équilibre entre le jeu du marché, l'activité du capitalisme et l'existence d'une redistribution et d'une protection sociales, d'une intervention régulatrice de l'Etat, de diverses institutions et d'acteurs. En quelque sorte, leur modèle social est d'abord une conception partagée par les divers pays européens selon laquelle on peut et l'on doit allier croissance économique et meilleure protection sociale, progrès technique et progrès social. Il s'affirme dans la conviction que la dimension sociale est indispensable à l'efficacité économique. Le modèle social des Européens est aussi issu de valeurs pratiquées : la solidarité s'appuie sur la société, et non sur la famille ou le clan, le travail est un outil d'épanouissement personnel et non seulement un moyen de subsistance, la politique sociale n'est pas à la remorque de la politique économique mais elle est une source d'amélioration du développement économique.

Le modèle social de la majorité des pays européens se caractérise aussi par des pratiques et des instruments :

- une protection sociale élevée associée à des règles et des actions de solidarité sociale,
- une intervention de l'Etat dans le domaine social qui le fait nommer Etat-Providence, associée à des prélèvements fiscaux élevés,
- des services publics, dont un système éducatif, fortement présents
- des droits du travail étendus, dont un marché du travail régulé par le droit
- une place importante reconnue au dialogue social avec les partenaires sociaux

## **3- Le modèle de dialogue social des pays européens**

Les acteurs sociaux, patronats et syndicats sont des organisations généralement puissantes, bien organisées, représentatives dans beaucoup des pays membres. Elles jouent un rôle essentiel dans l'animation de la régulation socio-économique de leurs pays. Les

entreprises se conforment aux directives sociales négociées ou légales. Les salariés font confiance à leurs organisations comme les employeurs aux leurs.

La négociation collective directe entre les acteurs est en général largement utilisée, notamment dans une majorité de pays dans le cadre des branches professionnelles. La concertation avec les autorités de l'Etat y est fréquente et les gouvernements sont soucieux de l'avis et de la place des acteurs sociaux. Différentes institutions publiques interviennent dans les différents domaines du social avec l'implication des acteurs.

Dans les entreprises, les salariés bénéficient de droits à l'information et à la consultation sur la marche de l'entreprise exercée par des institutions qui les représentent.

Les gouvernements interviennent régulièrement sur les questions sociales et entretiennent des droits et des garanties sociales nombreuses et de haut niveau, caractéristiques de ce que l'on nomme « Etat Providence » pour les pays européens.

Dans une majorité de pays, les acteurs sont d'accord pour utiliser les règles du jeu existantes ou les modifier d'un commun accord.

Certes, il existe des différences selon les pays. Ces différences touchent à la puissance des syndicats, à la plus ou moins grande discipline des organisations patronales, aux niveaux de la négociation collective, au mode d'intervention des pouvoirs publics, à l'organisation du dialogue dans l'entreprise. Ces différences permettent d'identifier des groupes de pays et de les rassembler en modèles : scandinave, méditerranéen, continental, anglo-saxon, des PECO.

Mais ces différences ne permettent pas de récuser des caractéristiques communes entre pays européens en matière de dialogue social. Ce sont d'ailleurs ces caractéristiques que l'Union a impulsées dans les PECO.

Et ce sont ces caractéristiques existantes dans les pays européens que les responsables de l'UE vont s'efforcer de promouvoir au niveau de l'Union. L'Union européenne dans son mode de dialogue social ne pouvait s'abstraire des traits existants dans la majorité des pays membres. La place du dialogue social est en quelque sorte le reflet européen des visages des nations européennes.