

UNION EUROPÉENNE

Quel avenir pour le dialogue social ?

Le 22 octobre 2010, le Conseil National du Travail et le Think Tank européen « Pour la Solidarité » ont organisé, avec le soutien de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne, un colloque sur des marchés du travail inclusifs, c.-à-d. des marchés du travail permettant et encourageant toutes les personnes en âge de travailler à participer au travail rémunéré et offrant un cadre à leur développement. Lors de ce colloque, Monsieur Jean Degimbe, Directeur général honoraire (DG « Emploi et Affaires sociales » de la Commission européenne), a fait la genèse de l'Accord-cadre sur des marchés du travail inclusifs que les interlocuteurs sociaux européens¹ ont conclu le 25 mars 2010 et qui est destiné aussi bien aux personnes rencontrant des difficultés à entrer ou à retourner vers le marché du travail qu'à celles qui, bien qu'employées, risquent de perdre leur emploi. Cet Accord-cadre est une initiative autonome et le résultat de négociations entre les interlocuteurs sociaux européens dans le cadre de leurs programmes de travail du dialogue social 2006-2008 et 2009-2010. Il poursuit trois objectifs, à savoir : primo, considérer les questions d'accès, de retour, de maintien et d'évolution afin de permettre l'intégration totale des personnes au marché du travail ; secundo, améliorer pour les employeurs, les travailleurs et leurs représentants la sensibilisation, la compréhension et la connaissance des avantages liés à des marchés du travail inclusifs ; tertio, offrir aux travailleurs, aux employeurs et à leurs représentants à tous les niveaux, un cadre pragmatique permettant d'identifier les obstacles à la création de marchés du travail inclusifs et des solutions permettant de les surmonter. Afin de faire progresser la réflexion sur cette thématique, le secrétariat du Conseil Central de l'Economie donne la parole à Monsieur Degimbe.

L'INTERVIEW DE MONSIEUR DEGIMBE

Faire la genèse du dialogue social, c'est retracer cinquante ans d'histoire de la Communauté européenne. Qu'en est-il pour l'Accord-cadre sur des marchés du travail inclusifs du 25 mars 2010 ?

Jean Degimbe (J.D.) : *L'accord-cadre du 25 mars 2010 est l'aboutissement d'un très long processus de mûrissement dans le chef des interlocuteurs sociaux et de la Commission européenne. Un processus qui a commencé dès la fondation de l'Europe avec Jean Monnet en 1953.*

Pourriez-vous rappeler ce qu'était la Haute Autorité de la CECA, l'ancêtre de la Commission européenne ?

J.D. : *Le 18 avril 1951, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ont signé le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (le traité CECA) dont le but était de contribuer, grâce au marché commun du charbon et de l'acier, à l'expansion économique, au développement de l'emploi et à l'amélioration du niveau de vie. Ce traité a instauré la Haute Autorité qui a fusionné en 1967 avec les commissions de la communauté économique européenne (CEE) et de l'Euratom pour former une Commission européenne unique, installée à Bruxelles alors que la Haute Autorité était installée au Luxembourg. La Haute Autorité était l'organe exécutif collégial et supranational de la CECA ayant pour tâche d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le traité CECA et d'agir dans l'intérêt général de la Communauté. Il s'agissait d'une véritable instance supranationale dotée d'un pouvoir de décision : ses décisions dans les domaines du charbon et de l'acier avaient une valeur contraignante pour les Etats membres.*

¹ Il s'agit de : la CES, Confédération européenne des syndicats ; BusinessEurope ; UEAPME, the European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises ; CEEP, the European Centre of Employers and Enterprises providing public services.

LA HAUTE AUTORITÉ DE LA CECA ET LE DIALOGUE SOCIAL

Comment la Haute Autorité de la CECA s'articulait-elle avec le dialogue social ?

J.D. : *Le Traité CECA, œuvre de Robert Schuman et de Jean Monnet avait mis en œuvre un dialogue social très structuré dans les secteurs du charbon et de l'acier qui à l'époque étaient les deux piliers de l'industrie européenne dans les Etats membres de la CECA. L'instance de dialogue la plus importante était le Comité consultatif qui avait une très grande influence sur les décisions que la Commission européenne était amenée à prendre pour les secteurs du charbon et de l'acier en matière de politique du marché du travail ou du marché commun de l'acier et du charbon. Le comité consultatif réunissait chaque mois les interlocuteurs sociaux et les membres de la Haute Autorité pour discuter des décisions que la Haute Autorité allait prendre. Toutes les réunions de ce comité étaient préparées par des commissions spécialisées mixtes (c.-à-d. composées de représentants syndicaux et patronaux).*

Il existait par ailleurs un comité consultatif santé-sécurité (réunissant les fonctionnaires nationaux, les syndicats et les représentants des employeurs des six pays² membres de la CECA) qui négociait et définissait les règles à suivre en matière de santé et de sécurité dans le domaine de l'acier.

Enfin, suite à la catastrophe minière de Marcinelle en 1956 fut institué l'organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille qui avait pour mission d'établir les règles régissant la sécurité dans les mines de houille.

Il y avait donc à la CECA un dialogue social permanent qui avait une influence réelle sur les décisions de la Haute Autorité.

EXPÉRIENCES INÉDITES DE DIALOGUE SOCIAL

Pourriez-vous dire un mot sur les expériences inédites de dialogue social qui ont eu lieu durant la période 1967-1985 ?

Tout d'abord, il y a eu les diners de Raymond Barre, Vice-Président de la Commission européenne au moment de la fusion des trois exécutifs européens qu'étaient la Haute Autorité de la CECA, la Commission de la CEE et de l'Euratom. Deux fois par an, Raymond Barre réunissait les dirigeants de la CES (Confédération européenne des syndicats) et de l'UNICE (maintenant appelé BusinessEurope). Il leur soumettait ses réflexions concernant la situation économique de l'Union ainsi que les propositions qu'il comptait faire au cours des six mois suivants. Lors de ces rencontres, il y avait un vrai dialogue qui créait une atmosphère faisant progresser la réflexion sur la politique économique que la Commission européenne définirait au cours des mois suivants.

Une deuxième expérience fut celle de Pierre Bérégovoy, Ministre français du travail et président en exercice du Conseil social pendant une présidence française. Après trois réunions qui ont abouti à des conclusions intéressantes, l'expérience a tourné court parce que cette expérience était limitée aux six mois d'une présidence du Conseil et que d'autres ministres ne portaient pas le même intérêt au dialogue social. Cette expérience montrait bien qu'il fallait inventer un système pérenne de négociations.

² Il s'agit de : la République fédérale d'Allemagne ; la France ; la Belgique ; l'Italie ; le Luxembourg ; les Pays-Bas.

Ensuite, il y eut, durant la période 1970-1978, des conférences tripartites qui réunissaient les ministres du travail et de l'économie, les syndicats et les employeurs pour discuter de différents thèmes. Il s'agissait de discussions intéressantes qui n'aboutissaient pas à des propositions opérationnelles. A un moment donné, la Confédération européenne des syndicats (CES) n'a plus voulu participer à ces réunions car elle avait le sentiment qu'elle s'engageait dans un processus de discussions purement formelles sans conclusions opérationnelles alors qu'elle souhaitait un dialogue opérationnel.

L'OBJECTIF PRINCIPAL DU DIALOGUE SOCIAL

Durant la période 1985-1987, l'objectif principal du dialogue social était d'établir des avis communs. Dans quel sens les esprits des uns et des autres ont-ils évolué durant cette période ? Pourquoi y avait-il au départ une grande méfiance entre les interlocuteurs sociaux ? Dans quel sens l'atmosphère a-t-elle ensuite changé ?

J.D. : Si ces secrétariats généraux de la CES, de l'UNICE et du CEEP se connaissaient bien, leurs mandants ne se connaissaient pas. Ils n'avaient jamais eu au niveau de la Communauté, à travailler ensemble avec pour objectif de dégager des positions communes. Il y avait, au départ, de part et d'autre, des a priori sur la volonté d'aboutir et sur les moyens d'y arriver. On se méfiait des formulations proposées par 'l'autre partie'. On y cherchait les intentions cachées. Il fallait aussi s'habituer à la façon dont tel ou tel présentait ses arguments.

Par ailleurs, certaines organisations patronales ne souhaitaient pas que leur représentant s'engage trop vite ou trop loin. Mais les connaissances réciproques, l'estime réciproque, les conversations de couloir, les repas pris en commun et l'important rôle de « go between » de la Commission ont progressivement créé une atmosphère plus confiante. Si on n'était pas d'accord, on en connaissait bien les raisons de part et d'autre, ce qui facilitait la conclusion de compromis dans la rédaction des avis communs.

Les directives en matière de santé et de sécurité que l'acte unique européen de 1987 permettait d'adopter l'ont été par le Conseil européen sans passer par les interlocuteurs sociaux. Pourquoi cette mise à l'écart des interlocuteurs sociaux ?

J.D. : Aucune procédure d'implication des interlocuteurs sociaux n'existait dans le Traité sinon une consultation assez informelle du Comité économique et social. Cette situation faisait apparaître la nécessité d'organiser et de structurer un dialogue social.

JACQUES DELORS EN FAVEUR DU DIALOGUE SOCIAL

En quoi Monsieur Jacques Delors, président de la Commission européenne à l'époque, était-il convaincu de l'importance du dialogue social ?

J.D. : Dès sa prise de fonction de Président de la Commission européenne (il a été nommé en juin 1984), Jacques Delors voulait organiser une réunion avec les interlocuteurs sociaux. Lors de la première réunion qui s'est tenue en janvier 1985, Delors leur a demandé de se mobiliser en vue de la prochaine étape de la construction européenne et d'engager entre eux, au niveau de la communauté européenne, un dialogue sur les thèmes d'intérêt communautaire ce qui donnait lieu aux avis communs. Il a conclu la deuxième réunion qui a eu lieu le 12 novembre 1985 en disant qu'il voulait deux groupes de travail mixtes (c.-à-d. réunissant patrons et syndicats),: un groupe qui travaillerait sur l'évolution de l'économie et de l'emploi ; un autre groupe qui travaillerait sur l'évolution technologique.

Lors de son second mandat de Président de la Commission européenne, Jacques Delors a obtenu la création d'un groupe de pilotage composé de Madame Papandréou (Commissaire européenne chargé des affaires sociales et de l'emploi), des Présidents et des secrétaires généraux des organisations syndicales et patronales. Ce groupe de pilotage avait pour mission de discuter de deux thèmes, à savoir : éducation/formation et les perspectives du marché du travail européen.

LE DIALOGUE SOCIAL A BESOIN D'UN NOUVEAU SOUFFLE

Pendant la période qui précédait la finalisation du traité de Maastricht (lequel a été signé le 7 février 1992), une question importante qui se posait était de savoir comment imaginer une nouvelle approche du dialogue social. Pourquoi une telle approche rénovée était-elle nécessaire ? Quelle approche de dialogue social a-t-on choisie ?

J.D. : Etant en contact avec les interlocuteurs sociaux, je sentais un certain malaise chez eux au fur et à mesure que la Commission multipliait ses propositions – notamment des directives – notamment dans le domaine de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, domaine où l'acte unique permettait de prendre des décisions à la majorité qualifiée. C'était par ailleurs une matière dans laquelle ils intervenaient activement au niveau national dans plusieurs pays de l'Europe à 12.

Par ailleurs, le 9 décembre 1989, au sommet de Strasbourg, les chefs d'Etat et de gouvernement des onze Etats membres de l'UE ont adopté la charte des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (la Grande-Bretagne s'abstenant). Cette charte comportait 42 propositions que la Commission était invitée à mettre en œuvre. La charte a été élaborée par un groupe de travail que je présidais et a été ensuite soumise à la Commission sans contact avec les interlocuteurs sociaux. Les interlocuteurs sociaux se sentaient marginalisés.

En ce qui me concerne, un élément important dans la réflexion sur l'évolution du dialogue social a été l'organisation en 1991 à Maastricht d'un colloque en l'honneur de Jacques Delors consacré au problème de la subsidiarité. Lors de ce colloque, j'ai présenté un rapport sur le thème « dimension sociale du marché intérieur et subsidiarité ». Ce rapport avait trait à l'autonomie contractuelle des interlocuteurs sociaux dans la communauté européenne (une communauté de droits). La question centrale dans ce rapport était : quelle place peut-on ou doit-on réserver au conventionnel par rapport au législatif. La principale conclusion de ce rapport a été que le problème le plus important au regard de la subsidiarité dans le domaine social ne résidait pas tant dans la recherche d'un équilibre entre les pouvoirs de la communauté et les pouvoirs des Etats membres, mais davantage dans la relation qui devrait progressivement être définie au niveau de la communauté entre le conventionnel et le législatif. L'ambassadeur Rutten (Pays-Bas) a souligné que le rapport que j'ai présenté ouvrait des possibilités de discussion intéressantes qui confèrent une autre dimension au problème de subsidiarité.

A l'avant-veille de la finalisation du traité de Maastricht (lequel a été signé le 7 février 1992), J. Delors a demandé à la conférence intergouvernementale de réserver deux articles « en blanc » en laissant aux interlocuteurs sociaux le soin de remplir ces « blancs » en définissant une méthode de dialogue social européen. Lors de sa réunion du 23 janvier 1991, le groupe de pilotage composé de Madame Papandréou, les Présidents et secrétaires généraux des organisations syndicales et patronales a décidé de créer un groupe de travail (avec un mandat très large, c.-à-d. dont les membres pouvaient décider sur place sans avoir à consulter en permanence leurs instances) avec pour mission d'étudier comment développer un cadrage institutionnel du dialogue social. J'ai présidé les travaux de ce groupe et il convient de souligner que les secrétaires généraux des organisations patronales et syndicales qui en faisaient partie en préparaient soigneusement avec la Commission européenne les réunions. Ils ont, de ce point de vue, pris un engagement personnel très important dans l'élaboration des textes. Le 31

octobre 1991, un accord était trouvé sur un texte d'un nouvel article du Traité (art. 108 à l'époque). Les trois secrétaires généraux signaient alors une lettre transmise au Président Néerlandais en exécution du Conseil des ministres, Monsieur Lubers. C'était le résultat de dix mois de négociations.

Dans les matières reprises dans le Traité de Maastricht aux articles 108 et suivants, les interlocuteurs sociaux sont consultés par la Commission sur les propositions envisagées dans le domaine social. Ils peuvent choisir de négocier un accord qui sera confirmé et transformé en Directive par le Conseil des Ministres. Les interlocuteurs sociaux peuvent aussi choisir la voie d'accords autonomes qui seront mis en œuvre par les interlocuteurs sociaux au niveau mondial.

LA PLUS-VALUE DU DIALOGUE SOCIAL

Quelle est, selon vous, la plus-value du dialogue social pour faire des avancées dans le domaine social ?

J.D. : *Primo, la qualité des textes que les interlocuteurs sociaux arrivent à élaborer ensemble – comme c'est le cas au sein de Conseils consultatifs tels que le CNT et le CCE - dans le domaine de la politique sociale. La qualité de ce travail doit beaucoup au fait que les interlocuteurs sociaux ont une connaissance approfondie des questions qu'ils traitent et dont ils ont l'expérience sur « le terrain ». C'est leur travail quotidien fondé sur le travail de leur organisation. Ils ont donc de ce point de vue une expérience que n'ont pas toujours les fonctionnaires qui sont très compétents techniquement, mais qui n'ont pas d'expérience de terrain. C'est d'ailleurs aussi pour cette raison qu'il existe dans de nombreux pays de l'Union des Conseils nationaux du travail qui ont des compétences à caractère législatif. Par ailleurs, on ne peut pas oublier qu'un nombre important d'accords passés entre interlocuteurs sociaux (CES + UNICE) conclus dans le cadre d'un dialogue social, ont été transformés en directives.*

Secundo, les interlocuteurs sociaux ont un rôle important à jouer dans le processus décisionnel communautaire en matière sociale. Personnellement, je crois profondément au dialogue social pour créer des instruments de droits. Sans instrument de droit communautaire, on n'accomplit que très peu d'avancées dans le domaine social.

Tertio, le contexte dans lequel les interlocuteurs sociaux travaillent est propice au progrès social. On sait faire mieux et plus dans un contexte de dialogue social que dans un contexte strictement intergouvernemental

En conclusion du colloque sur des marchés du travail inclusifs qui fait l'objet du présent article, Monsieur Paul Windey, Président du Conseil National du Travail, a souligné que la plus-value du Conseil National du Travail et du Conseil Central de l'Economie repose sur le fait qu'ils : 1) ont vu que le niveau décisionnel se transmet de plus en plus vers l'Europe ; 2) s'impliquent avec les fonctionnaires dans la préparation de prises de décision au niveau européen ;3) essaient de créer une Europe de droits, tout en sachant que le principe de subsidiarité règne toujours ;4) se demandent pour chaque dossier, dans chaque étape quel est le rôle spécifique qu'ils peuvent jouer à côté de tous les autres acteurs qui ont leur mot à dire sur les dossiers qui sont les leurs. Qu'est-ce que ces conclusions vous inspirent ?

J.D. : *Je partage les conclusions de Paul Windey. Ces conclusions sont à transposer au niveau de l'Union.*

L'HISTOIRE SE RÉPÈTE

Vous estimez que nous sommes actuellement à la fin d'un cycle de dialogue social au niveau européen. Pourquoi ?

J.D. : Ayant assez activement participé à la négociation des accords européens conclus au niveau européen (par la CES, Business Europe et le CEEP), j'ai le sentiment que le dialogue social interprofessionnel s'assoupit alors que le dialogue sectoriel est très dynamique. Des dizaines de secteurs pratiquent le dialogue social et concluent des accords. Au niveau interprofessionnel, les accords ont une portée plus large, plus politique.

Plusieurs éléments me font penser que nous sommes actuellement à la fin d'un cycle de dialogue social au niveau européen. Tout d'abord, la situation est beaucoup plus compliquée qu'à l'époque. Dialoguer à 27 est différent que dialoguer à 12 ou à 15. Les traditions de négociation diffèrent. Dans plusieurs pays de l'Union européenne, ces négociations ont longtemps été tripartites. Par ailleurs, moins de sujets sont susceptibles de faire l'objet d'accords compte tenu de l'hétérogénéité des situations politiques et sociales des 27 pays de l'Union. Enfin, l'Union européenne ne légifère pratiquement plus dans le domaine social (depuis une dizaine d'années il n'y a pas beaucoup de directives communautaires dans le domaine social) : il y a une tendance vers plus de dérégulation, et non pas vers plus de régulation.

QUEL AVENIR POUR LE DIALOGUE SOCIAL ?

Vous croyez profondément au dialogue social pour créer des instruments communautaires de droit, instruments sans lesquels peu d'avancées en matière sociale sont comptabilisées. Y a-t-il un avenir pour le dialogue social au niveau européen dans le contexte actuel qui se caractérise par une tendance vers plus de dérégulation ?

J.D. : Le Traité instituant la Communauté européenne prévoit que le dialogue social repose sur une proposition de la Commission, sur base de laquelle les interlocuteurs sociaux engagent un dialogue. Sans proposition de la Commission, la conclusion d'accord est donc difficile à réaliser.

Selon vous, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient des instruments juridiques par rapport auxquels les interlocuteurs sociaux peuvent prendre diverses initiatives. Quels instruments juridiques visez-vous ?

J.D. : J'ai le sentiment que le dialogue social interprofessionnel a beaucoup de difficultés à se développer contrairement à un dialogue sectoriel très dynamique. Mon interrogation toute personnelle est de me demander s'il n'existe pas d'autres voies pour permettre d'autres formes de coopération entre interlocuteurs sociaux. C'est dans cet esprit qu'il me semble utile d'analyser les articles de la Charte des droits sociaux fondamentaux du Traité de Lisbonne et notamment le chapitre sur la solidarité. Cette Charte est partie intégrante du Traité et au regard des principes généraux du droit, constituée, me semble-t-il, une piste de réflexions intéressante. Un beau sujet de séminaire...

Le traité de Lisbonne qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 a créé le droit d'initiative citoyenne³ destiné à permettre à un million de citoyens de l'Union européenne de saisir la Commission européenne pour lui demander de légiférer sur un sujet déterminé. Croyez-vous au droit d'initiative

³ Si une telle initiative reçoit un million de signatures de citoyens européens, la Commission européenne est obligée de mettre une proposition législative en la matière sur la table. Il y a pour chaque Etat un seuil de nombre de signatures à réunir. L'âge légal pour apporter son soutien est l'âge légal pour voter aux élections. Les signatures doivent être collectées sur une durée de 12 mois.

citoyenne pour faire des avancées dans le domaine social ? A-t-on déjà fait usage de ce droit et si oui, dans quel domaine ?

J.D. : Je constate simplement que la chose est réalisable. Récemment une telle initiative a été prise et a réuni un million de signatures nécessaires dans le domaine de l'écologie. Qu'est-ce que 1 million de voix pour les syndicats? Mais il se peut que je sois un peu rêveur dans ce domaine...

Propos recueillis par
Michèle Pans (mipa@ccecrb.fgov.be)