



**EUROPE ET SOCIÉTÉ**  
AVEC LE SOUTIEN DE  
**LA COMMISSION EUROPÉENNE**



Colloque 15 et 16 juin 2009  
Maison de l'Europe de Paris

**Interaction des dialogues sociaux en Europe dans le cadre de la Stratégie  
de Lisbonne**

**LE DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN EN INTERACTIONS**  
**Influences et interférences des différents instruments de l'Europe sociale**  
**sur les politiques et pratiques aux différents niveaux, de l'Europe à**  
**l'entreprise**

Document de travail préparé par

**Arnaud MIAS**  
(Université de Rouen, GRIS / IDHE)

## SOMMAIRE

<b>Introduction générale</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1. QUELLES ÉVALUATIONS DES INTERACTIONS DANS L'ESPACE EUROPÉEN ?</b>	<b>9</b>
1.1. Une méconnaissance de la mise en œuvre des textes européens	
1.2. À la recherche de la transposition perdue	9
1.3. Les interférences retrouvées	10
	12
<b>PARTIE 2. LES PROBLÉMATIQUES D'ARTICULATION</b>	
2.1. Dialogue social et travail législatif européens	15
2.2. Directives : une influence à différents niveaux	15
2.3. Règlements : des effets secondaires, mais puissants, sur le dialogue social dans les entreprises	19
2.4. La jurisprudence de la CJCE	26
Conclusion de la 2 <sup>ème</sup> partie	28
	32
<b>PARTIE 3. LES PROBLÉMATIQUES D'INTERACTION</b>	
3.1. Effets de convergence : le cas des accords autonomes	35
3.2. Effets de coordination : le cas du dialogue social sectoriel européen	35
3.3. Effets de diffusion : le cas de la Méthode Ouverte de Coordination	39
3.4. Effets inattendus / Conséquences non voulues	43
Conclusion de la 3 <sup>ème</sup> partie	51
	55
<b>PARTIE 4. LES CONDITIONS D'UNE INFLUENCE RÉCIPROQUE GRANDISSANTE</b>	
4.1. Les instruments	57
4.2. Les acteurs	57
4.3. Les scènes	61
	66
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>73</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>75</b>

## L'AUTEUR

Arnaud Mias, sociologue, est maître de conférences à l'Université de Rouen, membre du Groupe de Recherche Innovations et Sociétés et chercheur associé au laboratoire *Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie* (UMR CNRS 8533). Ses recherches portent sur l'histoire du dialogue social européen et l'europanisation des relations professionnelles. Il a notamment co-écrit avec C. Didry *Le Moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005, et participé à la rédaction de l'ouvrage dirigée par Annette Jobert *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Bruxelles, PIE-Peter Lang 2008.

Contact : [mias@univ-rouen.fr](mailto:mias@univ-rouen.fr)

## REMERCIEMENTS

La rédaction de ce document de travail a bénéficié des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe de travail réuni par *Europe et Société* entre janvier et avril 2009 pour la préparation du colloque des 15 et 16 juin 2009. L'auteur remercie l'ensemble de ses membres pour ces échanges, ainsi que pour leurs remarques et suggestions sur des versions antérieures du texte. Il tient à saluer particulièrement l'apport de Michel Guerre aux réflexions qui sont contenues dans ce document de travail.

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis bientôt dix ans, la Stratégie de Lisbonne renouvelle profondément le contexte dans lequel se déploie le dialogue social européen. Les larges orientations qu'elle fixe afin de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010 » influencent les conditions dans lesquelles le dialogue social interagit avec les différents instruments de l'Europe sociale à tous les niveaux, et cela d'un double point de vue : celui des thématiques européennes et celui des instruments de l'action publique européenne.

La Stratégie de Lisbonne se manifeste par la constitution d'un agenda de discussions autour de quelques grandes thématiques : le taux d'emploi et la qualité de l'emploi, la formation tout au long de la vie, les mutations industrielles, ou encore la réduction de la précarité de l'emploi et le développement de la flexibilité des temps de travail et de la vie active (la « flexicurité »). Quelle influence ces credo exercent-ils sur le dialogue social à tous les niveaux ? De quelle manière la reprise de cet agenda dans le cadre du dialogue social européen conduit à transformer les conditions de possibilité et les résultats ?

L'un des instruments privilégiés de la Stratégie de Lisbonne, la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), élargit à d'autres domaines l'expérience acquise dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. À cet égard, la Stratégie de Lisbonne conduit à un déplacement dans la conception de l'action publique et dans la conduite des politiques publiques, ce que l'on peut appeler « procéduralisation ». Les normes européennes sont aujourd'hui davantage procédurales que dans le passé. Elles posent les cadres dans lesquels les acteurs politiques et sociaux sont appelés à élaborer des normes substantielles, sans prescrire a priori le contenu de ces dernières. Il convient donc de se demander comment cette transformation de l'action publique européenne interfère avec le dialogue social à tous les niveaux, du dialogue social européen (interprofessionnel et sectoriel) au dialogue social dans les entreprises, en passant par le niveau national.

La réussite de la Stratégie de Lisbonne dépend en effet des initiatives des partenaires sociaux, notamment dans les entreprises, dans la perspective de la modernisation de l'organisation du travail que cette Stratégie appelle de ses vœux. Les partenaires sociaux sont invités, à tous les niveaux, à négocier et à mettre en œuvre des accords dans la perspective de rendre les entreprises plus compétitives tout en construisant un équilibre entre flexibilité et sécurité. Autrement dit, la Stratégie de Lisbonne confirme la tendance (qui s'était déjà exprimée dans le passé) à ne pas considérer le dialogue social seulement comme une valeur fondamentale du modèle social européen, mais comme un instrument efficace.

Dans une telle situation, l'un des enjeux principaux auquel est aujourd'hui confronté le dialogue social européen est celui des résultats. Les observateurs considèrent unanimement que son institutionnalisation est très avancée, mais qu'elle ne s'est pas encore accompagnée d'une capacité des acteurs sociaux européens à produire des normes et à les mettre en œuvre de façon effective. Autrement dit, si les institutions sont formellement en place, elles manquent encore d'une authentique capacité régulatoire sur les relations de travail dans les États membres. Treize ans après, l'expression utilisée par un sociologue américain à propos de la Confédération européenne des syndicats paraît encore pertinente pour qualifier le dialogue social européen : « structure before action » (Turner, 1996). Du côté des acteurs sociaux, cet enjeu des résultats est aussi pris très au sérieux. Comme nous le montrerons abondamment, la question de la mise en œuvre des textes européens et de leurs effets au sein des États membres est à l'origine d'un grand nombre d'initiatives depuis le début des années 2000. Beaucoup sont convaincus que c'est à ce niveau que se joue la crédibilité du dialogue social européen à long terme : dans sa capacité à avoir des effets sur le « terrain » et à les faire

connaître.

En nous inspirant de Max Weber, nous pourrions retraduire ces préoccupations en disant que, pour les acteurs sociaux comme pour les observateurs, la légitimité du dialogue social européen n'est qu'à moitié acquise. Si la légalité de ses institutions est aujourd'hui réglée et incontestable, il lui reste à prouver son efficacité<sup>1</sup>.

Qu'entend-on précisément par dialogue social européen ? Il n'existe toujours pas aujourd'hui de consensus sur cette question. Certains entendent par cette expression un « dialogue », compris comme une discussion, un échange de vues, pouvant déboucher éventuellement sur des positions communes. D'autres, principalement du côté syndical, y perçoivent une quasi-négociation collective pouvant s'exprimer à travers des accords. Dans la pratique, ce qui est institutionnellement perçu comme du dialogue social européen peut relever tantôt de l'un tantôt de l'autre de ces deux registres d'échange, selon la volonté de chacune des parties de participer à la dynamique européenne ainsi créée. Par exemple, derrière une même institution, le Comité de dialogue social sectoriel (CDSS), des pratiques d'échanges extrêmement diverses et contradictoires voient le jour (Degryse, Dufresne et Pochet, 2006).

La complexité est redoublée à partir du moment où l'on tient compte du fait que le dialogue social européen se développe à différents niveaux (interprofessionnel, sectoriel et entreprises<sup>2</sup>), et qu'à chacun de ses niveaux, il se développe selon des logiques très différentes.

Enfin, il faut aussi tenir compte du fait que ce « dialogue » fait souvent intervenir plus de deux interlocuteurs. Comme l'écrit la Commission européenne sur son site Internet, « le dialogue social européen englobe les discussions, les consultations, les négociations et les actions communes entreprises par les organisations représentatives des partenaires sociaux (les employeurs et les salariés). Il revêt deux grandes formes: un dialogue tripartite auquel participent les pouvoirs publics, et un dialogue bipartite entre les organisations patronales et syndicales européennes ». Autrement dit, l'expression « dialogue social » désigne tout à la fois les échanges bipartites qui prennent place au niveau européen, et les échanges tripartites qui font intervenir les institutions publiques européennes. Cette bipolarité du dialogue social européen est parfois source d'ambivalence dans la pratique du dialogue social, dans la mesure où, comme nous l'illustrerons à diverses reprises dans ce rapport, le dialogue bipartite est rarement tout à fait exempt d'un échange plus ou moins informel avec la Commission européenne. Cette complexité du dialogue social européen peut être résumée ainsi : « *European social dialogue is a complex reality because, even in its bipartite form, it has the shadow of a triangular relationship with the Commission, and because it is a multi-level game between European and national social partners.* » (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, p. 26). Pour être complet, il faudrait ajouter que ce dialogue social européen mobilise une pluralité de registres d'action qui ne se laisse pas rapporter à une forme univoque de négociation (Mias, 2009a).

Dans ce document de travail, nous proposons d'étudier les multiples influences dans lequel le dialogue social européen se trouvent pris et / ou qu'il contribue à développer. Tenant compte de la complexité de cette pratique, il convient d'envisager la diversité des situations dans lesquelles ces influences peuvent s'exprimer. Evelyne Léonard et André Sobczak (2009) mettent ainsi en évidence douze types d'interactions théoriques différentes (voir Figure 1), en se restreignant aux trois espaces international, européen et national et aux trois niveaux

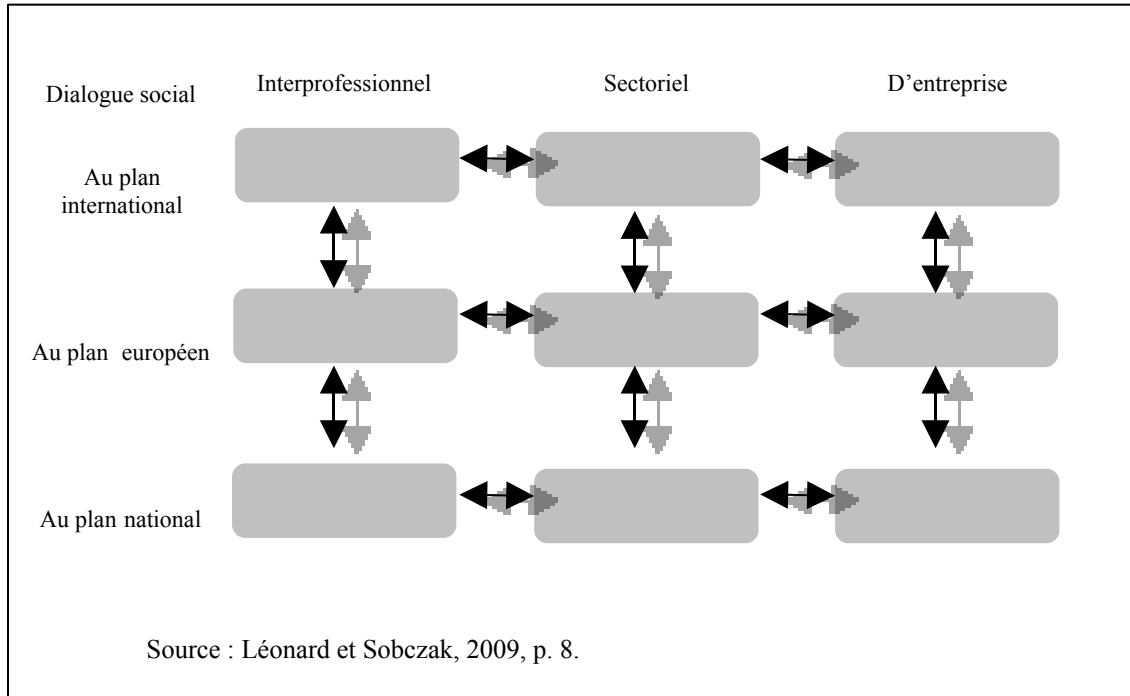
<sup>1</sup> Cette façon de concevoir la légitimité d'une institution, comme fondée à la fois sur la légalité des règles qui encadre son fonctionnement et sur l'efficacité de ses résultats, s'inspire de P. Duran (1999).

<sup>2</sup> À travers la négociation pour mettre en place des comités d'entreprises européens dans les entreprises multinationales, les procédures d'information et de consultation qui y prennent place, et une part importante des accords-cadres internationaux qui s'inscrivent dans une échelle européenne.

traditionnels de dialogue social (interprofessionnel, sectoriel et entreprise).

**Figure 1 : Interactions théoriques entre niveaux de dialogue social transnational**

Il ne sera pas question d'envisager ici les interactions faisant intervenir le plan international<sup>3</sup>, ce qui limite à sept le nombre d'interactions théoriques. Toutefois, comme nous le montrerons, les interactions dans lesquelles se trouve pris le dialogue social à tous ces



niveaux font également intervenir les instruments politiques et légaux de l'Europe sociale (directives, règlements, MOC, arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes...), ce qui tend à démultiplier les interactions théoriques susceptibles d'être étudiées.

Afin de poser les premiers jalons de l'étude de ces interactions, nous procéderons en quatre temps :

- Nous nous interrogerons d'abord sur les manières plurielles par lesquelles nous pouvons appréhender et évaluer ces interactions, afin de définir précisément dans quelle perspective nous situons notre propos (partie 1).
- Nous présentons dans les deux parties suivantes les différents types d'interférences que l'on peut observer, en distinguant les problématiques d'articulation (partie 2) des problématiques d'interaction (partie 3).
- La dernière partie du document de travail présente les conditions susceptibles de favoriser le développement de ces interactions, ainsi que les obstacles (partie 4).

<sup>3</sup> Le lecteur pourra consulter prioritairement deux références : Moreau, 2006 ; Léonard et Sobczak, 2009.

## **PARTIE 1 – QUELLES ÉVALUATIONS DES INTERACTIONS DANS L'ESPACE EUROPÉEN ?**

Il convient avant tout d'engager une réflexion sur les outils cognitifs que nous sommes susceptibles de mobiliser pour évaluer les effets que la dynamique européenne a sur les différents niveaux de dialogue social. Nous procéderons ici en trois temps : après être revenu sur le constat et les causes de la méconnaissance des effets des textes issus du dialogue social européen, nous poserons des jalons pour interroger les outils de connaissance construits pour évaluer la transposition des textes européens, pour finalement définir à partir de quelle perspective nous allons évaluer dans ce rapport les interactions du dialogue social dans l'espace européen.

### **1.1. Une méconnaissance de la mise en œuvre des textes européens**

Il faut d'abord reconnaître la faible connaissance que l'on a des transpositions et mises en œuvre des textes adoptés au niveau européen. Peu de données existent sur cette question. Un certain nombre de rapports de recherche récents (mentionnés dans la bibliographie du présent document de travail) abordent la question, mais c'est le plus souvent pour conclure à la rareté des informations disponibles et pour inviter à des recherches plus précises qui rendent compte de façon précise de la manière dont les résultats du dialogue social européen s'articulent avec les institutions nationales de relations professionnelles.

À la lecture de ces rapports, un point semble néanmoins acquis : cette faible connaissance ne signifie pas que les textes européens n'ont au final qu'une prise très limitée sur les dynamiques nationales. Les observateurs partent au contraire de l'hypothèse qu'il existe bien des interactions du dialogue social européen avec les autres niveaux des systèmes nationaux de relations professionnelles, mais qu'il manque aujourd'hui les informations et les données descriptives pour en rendre compte.

Ce manque s'exprime aussi au quotidien pour les partenaires sociaux eux-mêmes :

Les recherches récentes sur le sujet montrent que les partenaires sociaux eux-mêmes rencontrent des difficultés pour évaluer dans quelle mesure un texte donné est mis en œuvre dans le secteur au sein des différents Etats membres. Dans tous les cas, les tentatives entreprises par les interlocuteurs sociaux européens pour évaluer la mise en œuvre des textes vise essentiellement à identifier les processus de mise en œuvre, et repose le plus souvent sur des informations très partielles que veulent bien fournir les membres nationaux. Les interlocuteurs sociaux eux-mêmes reconnaissent manquer d'outils qui permettraient une évaluation systématique de la mise en œuvre, tout en observant qu'une telle évaluation est néanmoins cruciale quant à la crédibilité du dialogue social européen. (Léonard et Sobczak, 2009, p. 48).

Comment expliquer que cette méconnaissance des effets des textes issus du dialogue social européen ne soit devenue un problème que très récemment ? Il faut rappeler que, jusqu'à il y a peu, l'essentiel pour les acteurs européens était d'arriver à un accord, à un constat commun. Le processus de dialogue social européen était en soi un enjeu. Sa conduite et sa poursuite valaient bien davantage que son résultat. L'essentiel était de fonder les bases institutionnelles pour l'exercice d'un dialogue social européen régulier. Ces bases ne pouvaient émerger que de l'apprentissage progressif des « règles du jeu » européens et de la connaissance acquise dans le temps de chaque protagoniste et de chaque tradition ou perspective nationale. Les acteurs européens eux-mêmes se sont constitués à travers la pratique de dialogue social, du côté tant des syndicats que des employeurs, au niveau interprofessionnel hier autant que dans les secteurs aujourd'hui (Didry et Mias, 2005a). Cette phase d'institutionnalisation nécessaire s'est organisée autour de la production de constats communs sur des réalités partagées. L'essentiel consistait à dégager les points de convergence et, l'expérience s'accumulant, envisager les suites qui pourraient être données à ce type d'échanges.

À présent que plus de 300 textes conjoints sont issus du dialogue social européen aux niveaux

interprofessionnel et sectoriel, la question de leur devenir et de leurs effets tend à s'exprimer davantage que par le passé.

Est-ce seulement par manque d'information que nous paraissions aujourd'hui démunis pour rendre compte des effets du dialogue social européen ? Ce manque d'information n'a-t-il pas une cause plus profonde, tenant à l'inadéquation des outils cognitifs pour évaluer ces effets ? C'est à l'exploration de cette hypothèse que sont consacrées les deux sections suivantes.

## **1.2. À la recherche de la transposition perdue**

Le souci des effets des textes européens dans les États membres n'est pas l'apanage des partenaires sociaux. Cela fait partie des attributions de la Commission européenne depuis le Traité de Rome. Incarnant « l'intérêt général de la communauté », la Commission est la gardienne des traités et doit surveiller l'application du droit communautaire dans les États membres. Aussi, lorsque les partenaires sociaux en viennent à s'interroger sur les devenir nationaux de leurs engagements européens, ils ont à disposition un modèle d'inspiration très puissant : la démarche et les outils d'évaluation de la transposition des directives dans les États membres.

Ce modèle est d'autant plus imposant qu'il a été consolidé progressivement par une abondante jurisprudence (européenne et nationale) autour de la question du non-respect par les États-membres des obligations découlant des directives communautaires. Cette jurisprudence a précisé les conditions dans lesquelles les dispositifs de contrôle de l'application du droit communautaire par les États membres sont appelés à jouer (Simon, 1997).

Le corpus législatif européen est estimé à plus de 9 000 actes dont près de 2 000 directives qui nécessitent chacune de 40 à plus de 300 mesures de transposition dans la législation nationale et/ou régionale. Les occasions de « mal transposer » sont donc nombreuses. Fin 2006, plus de 3 200 dossiers étaient en cours de traitement par la Commission<sup>4</sup>, s'ajoutant à un volume très important de questions et demandes d'informations diverses. « Il faut environ 19 mois pour classer une plainte avant l'envoi d'une lettre de mise en demeure, 38 mois lorsqu'une affaire est classée entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et le moment où l'avis motivé est rendu et 50 mois lorsque l'affaire est classée après que l'avis motivé a été rendu et avant que la Cour de justice ait été saisie de l'affaire, le délai moyen pour classer une affaire étant donc de 26 mois » (Commission européenne, 2007, p. 5). Cette activité de contrôle de la Commission fait intervenir un très grand nombre d'acteurs avec lesquels elle interagit, ce qui est à la source d'un échange abondant d'informations.

Cette intense activité n'est certainement pas sans effet sur la manière dont les partenaires sociaux européens peuvent évaluer la mise en œuvre de leurs textes au sein des États membres. Pourtant, elle n'empêche pas que la transposition des directives, notamment dans le domaine du travail, soit très différente selon les pays. Comme le reconnaît la Commission européenne, les problèmes de transposition de directives sont nombreux :

Ces problèmes peuvent survenir pour de nombreuses raisons. Il se peut que les États membres ne soient pas suffisamment attentifs à l'interprétation et l'application correctes du droit ou qu'ils aient pris du retard dans la mise en œuvre et la notification des mesures nationales de transposition. Les États membres sont parfois aussi confrontés à des difficultés d'interprétation et de choix de procédures à suivre. Il peut arriver que la manière dont ils transposent une directive ou interprètent un règlement s'écarte de l'esprit de la mesure communautaire en question. Ces différences et difficultés d'interprétation peuvent se répercuter aux niveaux régional et local. Dans certains cas, les dispositions de la loi peuvent être vagues ou difficiles à mettre en œuvre. Un degré élevé de correspondance ou des

---

<sup>4</sup> Environ 1 000 cas décelés d'office (30 %), près de 1 700 cas de plainte (51 %) et environ 600 affaires de défaut de notification (19 %). Source : Commission européenne, 2007.

infractions à des lois spécifiques commises par un certain nombre d'États membres peuvent refléter l'ampleur du contenu ou de la portée de l'instrument ou l'intérêt marqué manifesté par les acteurs concernés, mais pourraient aussi être un indicateur des dispositions dont la mise en œuvre, l'application ou la compréhension pourraient nécessiter un effort particulier de la part des États membres. (Commission européenne, 2007, p. 4)

On comprend dès lors la complexité de l'évaluation elle-même. Dans le domaine du droit du travail, cette complexité est encore renforcée par le fait que les critères d'évaluation peuvent différer fortement selon les États membres. Par exemple, on n'évalue pas de la même façon la transposition d'une directive dans un pays avec une tradition de forte centralisation et dans lequel le droit légiféré est abondant, ou dans un pays où l'essentiel des règles est élaboré par la négociation collective à un niveau décentralisé.

La complexité s'amplifie lorsque l'on considère la très grande diversité de traditions nationales dans le domaine du travail, qui est à la source d'une très grande variabilité dans le contenu que les États membres peuvent donner à telle ou telle notion de droit du travail européen. Le cas des procédures d'information-consultation, notion centrale s'il en est au niveau européen, en est une très bonne illustration (Commission européenne, 2008 ; Didry et Meixner, 2008).

Si on prend au sérieux cette série de constats, on peut considérer que les difficultés rencontrées pour évaluer la mise en œuvre des textes issus du dialogue social européen sont très largement similaires à celles rencontrées pour évaluer la transposition des directives. En effet, le souci de ménager un espace dans les accords pour l'adaptation aux diversités nationales fait écho à l'attachement des institutions européennes à la directive comme outil privilégié du droit du travail européen. Il en a les mêmes conséquences. Ainsi peut-on constater le manque d'harmonisation des définitions nationales du télétravail qui entraîne une difficulté quasi-insurmontable pour évaluer l'impact de l'accord-cadre interprofessionnel de 2002 sur le développement de cette forme de travail dans les États membres :

*The lack of coherence in pre-existing national definitions still persists in national statistics, which is a major drawback in terms of measuring and comparing the impact in the member states. In order to achieve greater coherence and visibility for such agreements a common definition should be used by statistical institutes. However, in the member states where collective agreements and codes of conduct are used, there is less of a connection to the public institutions providing national statistics on telework than when a legislative process within the political system is carried out.* (Mückenberger et Vifell, 2008, pp. 87-88).

Ces multiples difficultés expliquent que l'évaluation de la mise en œuvre des textes européens se limite bien souvent à la mise en évidence des processus (réunions, négociations, signature de textes) qui attestent que quelque chose s'est bien passé en réaction à l'initiative européenne. L'évaluation porte bien plus rarement sur le contenu précis des textes nationaux éventuellement élaborés<sup>5</sup>.

Il faut aller plus loin et constater que la référence à la démarche d'évaluation de la transposition des directives, qui tend à s'imposer comme modèle aux partenaires sociaux, induit ce que l'on pourrait appeler un biais cognitif. L'attention portée à la conformité des dispositions nationales à l'égard des textes européens suggère une représentation implicite de la mise en œuvre des textes européens comme perturbation des systèmes nationaux. L'évaluation consiste principalement à prendre la mesure de l'adaptation du système national d'un point d'équilibre à un autre.

Une représentation alternative, sans être opposée, pourrait consister à envisager la transposition des directives comme un processus d'ajustements dans une trajectoire nationale de transformation continue. Comme nous aurons l'occasion de le mettre en évidence à

---

<sup>5</sup> Il conviendrait à cet égard de déconstruire davantage la manière dont les institutions européennes évaluent ces transpositions, et de porter attention à l'évaluation faite par la Commission européenne de la transposition des accords autonomes.

différentes reprises, les instruments de l'Europe sociale n'interviennent jamais dans une situation à l'équilibre, mais dans un contexte de changement. Cette remarque anodine invite à renverser le regard porté sur cette mise en œuvre. Il ne s'agit plus alors d'apprécier la mise en conformité avec les dispositions européennes, en mesurant l'écart entre un état initial et un état final (modèle de la statique comparative). Il s'agit bien plutôt d'observer la part d'initiative, de créativité et d'inventivité dont témoignent les acteurs nationaux dans la mobilisation des instruments de l'Europe sociale (règlements, directives, arrêts de la CJCE, accords-cadres européens, recommandations issues du dialogue social européen...). Cette perspective dynamique invite à rendre compte des processus de mise en œuvre à partir des trajectoires nationales. Comme nous le montrerons plus loin, les difficultés de transposition de la directive de 2002 sur l'information et la consultation des travailleurs en Belgique ne prennent sens que rapportées à l'histoire du système de relations professionnelles de ce pays depuis 60 ans. De la même manière, l'influence de l'arrêt Laval sur le dialogue social en Suède ne se limite pas à l'adaptation qui va être apportée à la législation nationale pour en tenir compte, mais s'inscrit dans une dynamique de remise en cause du système national de relations professionnelles, qui a des origines plus lointaines et dont l'affaire Laval n'est qu'un épisode parmi d'autres.

Il convient alors de tirer les conséquences de ce changement de perspective quant à la manière dont on peut évaluer les interactions du dialogue social et des instruments de l'Europe sociale à tous les niveaux.

### 1.3. Les interférences retrouvées

Il faut d'abord reconnaître que cette perspective est elle-même inspirée par la pratique européenne. En effet, le recours privilégié à la directive conduit à ce que l'harmonisation visée stimule plus qu'elle ne supprime les possibilités d'innovation en matière de régulation. La directive garantit en effet la capacité des acteurs collectifs, politiques et sociaux, à négocier leurs propres accords locaux en conformité avec les objectifs de la politique européenne, ce qui crée des espaces pour l'expérimentation et l'élaboration de règles aux niveaux local et national. La transposition des directives met en place des mécanismes qui sont susceptibles de conduire les acteurs à engager une réflexion sur les contraintes auxquelles ils se trouvent confrontés et les alternatives qui s'offrent à eux, et à redéfinir ainsi leurs propres intérêts à travers un processus d'apprentissage collectif (De Schutter et Deakin, 2005). Comme le fait remarquer Simon Deakin, cette forme de « gouvernance réflexive » caractérise le droit du travail européen depuis ses débuts : « *Reflexive forms of governance, involving a division of labour between EU institutions and the member states and commitment to experimentalism based on diversity of practices, were part of the EU's regulatory architecture from the outset* » (2007, p. 6). Toutefois, toujours d'après ce juriste anglais, deux évolutions récentes sont venues transformer les cadres de cette « gouvernance réflexive » :

- Du point de vue des acteurs d'abord : les partenaires sociaux aux niveaux national et infranational sont devenus de plus en plus décisifs dans la mise en œuvre des initiatives européennes en matière de politique sociale. Comme nous le montrerons plus loin, la transposition de la directive de 2002 sur l'information et la consultation des travailleurs laisse une marge de manœuvre importante aux directions et aux représentants des travailleurs pour définir la forme prise par les procédures d'IC au niveau de l'entreprise. De la même façon, l'accord européen sur le télétravail fait appel à la négociation collective et à la régulation conjointe au niveau de la branche ou de l'entreprise pour mettre en œuvre les dispositions qu'il fixe.
- Du point de vue des instruments ensuite, avec le basculement vers des instruments

relevant de la « *soft law* ».

Prenant acte de l'abandon d'une perspective en termes d'imposition de règles centralisées, contraignantes et substantielles, cette approche par le « droit réflexif » invite à comprendre comment les différents instruments de l'Europe sociale organisent des interactions au sein et entre les systèmes nationaux de relations professionnelles et conduisent ceux-ci à s'autoréguler et à se contrôler réciproquement. L'attention se porte sur le caractère procédural et organisationnel des règles et sur la manière dont ces dernières peuvent favoriser l'interaction entre les systèmes nationaux, à travers les diverses formes de dialogue social.

Les critères de l'évaluation changent avec une telle approche : « *the success of a reflexive law strategy depends on its capacity to engender responses of a certain kind within the relevant sub-systems* » (Barnard et alii, 2005, p. 210). La question devient alors de savoir si les différents éléments contenus dans le texte européen peuvent devenir des points de référence susceptible d'orienter et de canaliser les processus de dialogue social à tous les niveaux visés. Or, à cet égard, les dynamiques engagées par le dialogue social européen sont très ouvertes. La mise en œuvre des textes qui en sont issus « suppose à la fois traduction, transposition et implantation, lesquelles ne dépendent pas seulement du contenu du texte, mais aussi, et plus fondamentalement, des conditions propres aux institutions et aux acteurs au sein des Etats membres. » (Léonard et Sobczak, 2009, p. 47). Mais, si l'évaluation est rendue plus délicate avec une telle perspective, le spectre des interactions dont il s'agit de rendre compte s'élargit dans le même temps.

Parler d'influences et d'interférences, c'est d'emblée souligner le fait que les pratiques de dialogue social qui vont être présentées dans ce rapport ne prennent pas toujours forme dans un cadre juridique précis, soit que ce cadre soit tout simplement absent, soit qu'il laisse une liberté très importante quant aux formes et aux pratiques de dialogue social qu'il favorise, soit qu'il ne soit pas destiné à encadrer le dialogue social mais exerce malgré tout des effets sur celui-ci.

Au-delà de la référence à la notion de droit réflexif, le présent document de travail s'inscrit dans le cadre plus large des réflexions engagées sur l'émergence d'un système de gouvernance multi-niveaux des relations professionnelles que l'intégration européenne façonne (Leibfried et Pierson, 1995 ; Marginson et Sisson, 2006). Ces réflexions partent de l'idée qu'un système européen de relations professionnelles, intégré verticalement à l'image de ceux qui existent dans les États membres, n'a pas encore émergé et paraît fort peu probable. Toutefois, cela ne signifie pas que l'Europe sociale n'existe pas. Elle prend simplement la forme d'une configuration plus complexe dans laquelle les interférences entre les différents espaces ne s'assimilent pas à des articulations clairement cadrées par les institutions légales :

*this multi-level industrial relations framework reflects a history of informal and gradual development as well as deliberate institution building. It has developed, and continues to develop, relatively autonomously rather than by design, as a range of actors seek to exploit the available means to grapple with the implications of the 'regime competition' that EMU is promoting. It cannot simply be defined in hierarchical terms, with a Community level added on top of national systems and decisions cascading down. Developments have been 'bottom-up' as well as 'top-down' ; cross-national (horizontal) influences mix with national (vertical) ones and involve the EU sector and Euro-company levels as well as the Community level. There is a great deal of 'hybridization' and 'cross-fertilization'. (Marginson et Sisson, 2006, p. 25)*

Autrement dit, ce système est animé par des processus tout à la fois formels et informels, par des volontés conscientes d'institutionnalisation et par des mécanismes spontanés d'européanisation. C'est un système qui n'est pas totalement intégré verticalement (selon un principe clair d'articulation légale des niveaux), mais qui développe de l'interdépendance, verticalement et horizontalement. Les influences qui s'y manifestent peuvent être

descendantes (*top-down*) et ascendantes (*bottom-up*). Comme le relève Michel Guerre, « le cadre commun agit sur les contextes nationaux, mais il est également – dans un espace européen plus hétérogène – à la confluence – sinon à la convergence – des évolutions nationales » (2005, p. 59). L'ouvrage de Paul Marginson et Keith Sisson (2006) est précisément construit dans la perspective de montrer par quels processus l'intégration européenne façonne ce cadre multi-niveaux de relations professionnelles.

S'inscrire dans une telle perspective implique d'assumer le parti-pris de porter la focale sur les interférences. À cet égard, le manque de données, l'impossibilité de prétendre à l'exhaustivité et les difficultés pour les étudier ne doivent pas annuler *a priori* toute velléité d'en rendre compte. Nous estimons que l'évaluation est toujours un exercice délicat et qu'on ne peut plus se contenter de constater la « faiblesse des engagements » contractuels au niveau européen. Comme le font remarquer avec justesse P. Marginson et K. Sisson, « *'soft' agreements at EU sector level on so-called 'soft' issues can extend collective regulation into areas not widely dealt with at the national level. Implementation of agreements establishing minimum standards on 'soft' issues can entail 'hard' costs for employers* » (2006, p. 103). Autrement dit, une telle perspective incite, plutôt qu'à s'engager dans la problématique des faiblesses du dialogue social européen (de ses acteurs, de ses processus, de ses engagements, de ses productions...), à montrer la « vie » de certaines de ces productions européennes et la complexité des dynamiques à l'œuvre, faites d'effets inattendus, de rétroaction, etc<sup>6</sup>.

Afin de présenter le plus clairement possible la pluralité de ces dynamiques, nous allons procéder en deux temps, en nous inspirant d'une distinction proposée par E. Léonard et A. Sobczak (2009), entre les notions d'articulation et d'interaction. Nous désignerons à leur suite par « problématiques d'articulation » les logiques d'articulation fonctionnelle entre instruments de l'Europe sociale et dialogue social à tous les niveaux (Partie 2). Dans ce cas, le droit fixe les cadres des influences réciproques entre des éléments clairement établis. Par « problématiques d'interaction », nous entendrons tous les phénomènes d'interférence qui ne sont pas prévus ou encadrés légalement, ainsi que des interdépendances en construction (Partie 3).

---

<sup>6</sup> Quitte à négliger ce qui n'a pas marché (par exemple, un accord âprement discuté qui n'a pas été mis en œuvre...), et tout en sachant bien que les échecs renseignent énormément sur le fonctionnement réel des structures du dialogue social.

## **PARTIE 2 : LES PROBLÉMATIQUES D'ARTICULATION**

Les problématiques d'articulation peuvent être appréhendées selon diverses perspectives. Après avoir présenté comment s'articulent le dialogue social européen et le travail législatif conduit par les institutions européennes (section 2.1.), cette partie aborde successivement différents instruments de l'Europe sociale pour souligner la manière dont ils interfèrent avec le dialogue social à des niveaux souvent différents : la directive (section 2.2.), le règlement (section 2.3.) et la jurisprudence de la CJCE (section 2.4.).

### **2.1. Dialogue social et travail législatif européens**

Comme cela a été évoqué en introduction de ce document de travail, le dialogue social européen prend des formes diverses, ce qui le conduit à produire des textes de natures très différentes, allant de l'accord-cadre « mis en œuvre » par une directive du Conseil à la simple déclaration commune. En 2004, la Commission a tenté de proposer une typologie de ces textes en quatre grandes catégories, comprenant chacune des sous-catégories (Commission Européenne, 2004) :

- les accords mis en œuvre selon l'article 139 du traité, incluant des engagements à transposer dans un délai fixé ;
- les « textes basés sur les processus », regroupant les cadres d'action, les lignes directrices et codes de conduite et les orientations politiques. Dans ces textes, les partenaires sociaux européens formulent des recommandations à leurs membres pour le suivi et l'évaluation régulière des progrès réalisés pour atteindre leurs objectifs. Ils portent davantage l'accent sur la démarche incrémentale et processuelle que dans les accords ;
- les textes qui contribuent à l'échange d'information : avis conjoints, déclarations et instruments divers comme les guides ou les manuels fournissant des conseils pratiques aux salariés et aux entreprises. L'enjeu fondamental de ces textes est l'échange d'informations ;
- les textes procéduraux enfin, dans lesquels les partenaires sociaux européens posent les règles cadrant leurs échanges à venir.

Les distinctions que nous proposons parmi les différentes problématiques d'interaction (cf. *infra*, Partie 3) reflètent d'une certaine façon ces distinctions proposées par la Commission européenne.

Une autre typologie a été proposée par Philippe Pochet (2005). Elle est fondée sur l'idée qu'il existe une pluralité de critères permettant de distinguer les textes issus du dialogue social européen. Ces critères peuvent être rangés en deux grandes catégories : le degré de contrainte certes (saisi à travers trois dimensions : le contenu en termes d'engagement, les dispositions concernant la mise en œuvre et la temporalité dans laquelle s'inscrit cette mise en œuvre), mais également les destinataires de ces textes. L'intérêt de cette seconde typologie consiste à soulever l'importance des destinataires : tous les textes du dialogue social européen ne s'adressent pas aux mêmes acteurs. P. Pochet distingue ainsi les « positions communes » des « engagements réciproques ». Les premiers sont des documents communs adressés principalement aux autorités publiques et à la Commission européenne, dans le but d'influencer l'élaboration des politiques publiques européennes<sup>7</sup>. Les seconds sont orientés vers les partenaires sociaux eux-mêmes et/ou leurs membres. C'est à l'intérieur de cette seconde catégorie qu'une distinction peut ensuite être faite selon le degré de contrainte.

L'intérêt d'une telle typologie est de rappeler la distinction fondamentale entre les différents instruments du dialogue social européen, et dégager ainsi une différence tout aussi

---

<sup>7</sup> Ils correspondent à ce que la Commission appelle « avis communs ».

fondamentale quant aux enjeux qui y sont liés : enjeux de mise en œuvre d'un côté (qui sont étudiés dans la 3<sup>ème</sup> partie du document de travail, à travers les problématiques d'interaction) et enjeux d'*articulation* avec l'agenda politique européen, qui retient notre attention ici. Ces enjeux vont donc être très différents selon les textes signés, tout comme doit l'être leur évaluation. Cette évaluation n'a toutefois rien d'évident dans la mesure où ces typologies ne font pas nécessairement l'objet d'un consensus clair de la part des acteurs. Dès les Entretiens de Val Duchesse, il y a près de 25 ans, une ambivalence s'exprimait au quotidien quant à la nature des textes qui s'élaboraient : ces avis communs s'adressaient-ils exclusivement aux organisations affiliées aux partenaires sociaux européens ? Pouvaient-ils être repris par la Commission européenne pour légitimer telle ou telle initiative législative ? Les objectifs poursuivis par les signataires de ces textes ne conditionnaient d'ailleurs pas nécessairement le devenir institutionnel de ces textes (Didry et Mias, 2005a, notamment pp. 165-214).

Nous allons dans cette section concentrer le propos sur les enjeux d'articulation du dialogue social avec l'agenda politique européen. Ces enjeux concernent d'abord le dialogue social européen au plan interprofessionnel, même s'ils sont également présents dans certains secteurs. P. Pochet (2005) estime qu'environ 60 % des textes produits au niveau interprofessionnel relèvent des positions communes. Sans négliger les dynamiques à l'œuvre dans les CDSS<sup>s</sup>, nous allons focaliser ici notre attention sur les développements du dialogue social interprofessionnel.

### *2.1.1. L'articulation législatif/ négocié en droit*

L'articulation entre le travail législatif européen et la négociation collective est encadrée depuis le Traité de Maastricht par un ensemble de règles qui composent aujourd'hui les articles 138 et 139 du traité. Ce dispositif prévoit une obligation de consultation des « partenaires sociaux au niveau communautaire » sur toute initiative législative de la Commission en matière de droit du travail. À l'issue de cette consultation, les organisations peuvent engager d'un commun accord une négociation collective sur le sujet qui a fait l'objet de la consultation. Durant neuf mois, le processus législatif est suspendu. Si, au bout de cette période, un accord est obtenu, les signataires peuvent demander que sa mise en œuvre fasse l'objet d'une directive du Conseil, rendant obligatoire l'accord ainsi obtenu. Dans le cas contraire, les institutions politiques retrouvent leurs prérogatives. La contribution des partenaires sociaux à une activité de régulation européenne des conditions de travail peut ainsi s'opérer à la fois en enrichissant les propositions de la Commission dans le cadre des consultations prévues et, dans certains cas, en arrivant à un accord au terme d'une négociation.

Jusqu'à présent, l'interprétation commune et la pratique du dispositif de Maastricht associent de façon nécessaire mise en œuvre par une directive du Conseil et négociation ouverte à la suite d'une consultation par la Commission. Ainsi, les trois premiers accords-cadres européens (congé parental en 1995, travail à temps partiel en 1997, travail à durée déterminée en 1999), repris par une directive du Conseil, ont tous fait suite à une consultation de la Commission, tandis que les trois accords autonomes qui ont suivi (télétravail en 2002, stress lié au travail en 2004, harcèlement et violence au travail en 2007) ont été élaborés sans qu'une telle consultation ait amené les partenaires sociaux autour de la table des négociations. Pourtant, la possibilité théorique reste ouverte qu'un accord élaboré de façon « spontanée » par les partenaires sociaux européens débouche sur une directive du Conseil. Une autre possibilité ouverte par le dispositif n'a pas été exploitée jusqu'à présent : en théorie, la

---

<sup>s</sup> Par exemple, le comité paritaire des télécommunications est celui qui a produit le plus grand nombre de textes au cours des années 1990 ; jusqu'en 1998, la totalité de ces textes relèvent de ce registre des positions communes à l'adresse des institutions européennes (Mias, 2008).

Commission est libre de proposer un complément législatif à un accord-cadre signé par les partenaires sociaux, si elle estime que l'accord ne correspond pas à l'action qu'elle envisageait d'engager lorsqu'elle a ouvert les consultations.

### 2.1.2. *L'articulation législatif / négocié en pratique*

Mais cette base juridique ne dit encore rien de la portée concrète du dialogue social. Nous avons montré ailleurs (Didry et Mias, 2005a) que ce dispositif est fortement associé à un programme législatif élaboré deux ans plus tôt : le Programme d'action sociale, constitué de 47 projets de mesures communautaires. Cela invite à saisir la négociation collective européenne dans un ensemble plus large d'initiatives politiques et dans un processus de mise en œuvre d'un programme de législation sociale à l'échelle européenne.

À cet égard, les résultats sont importants. Les partenaires sociaux européens ont participé à des degrés divers à l'adoption de vingt directives entre 1993 et 2003, alors que les institutions communautaires en avaient adoptées quinze pendant les deux décennies précédentes<sup>9</sup>. Et ceci, dans un contexte de ralentissement général de l'activité législative des institutions<sup>10</sup>. Même si ces chiffres, extrêmement synthétiques, sont à manier avec prudence, ils donnent à voir un certain dynamisme de la production de normes légales en droit du travail dans les années 1990, que la lecture habituelle du Protocole dissimule. Sur les dix-sept propositions d'instruments communautaires (règlements, directives ou décisions) envisagées dans le PAS, la quasi-totalité a été adoptée dans la forme proposée<sup>11</sup>. Les dix autres propositions concernant la santé et la sécurité sur le lieu de travail ont toutes fait l'objet d'une directive dans les années qui ont suivi.

À cette participation indirecte à la dynamique du travail législatif européen des années 1990, s'ajoute une contribution directe avec la négociation des trois premiers accords-cadres européens. Plusieurs remarques doivent être faites quant à la manière dont ces accords s'articulent avec le travail législatif (Mias, 2009b). Premièrement, ces négociations ne partent pas de rien. Les processus sont longs entre la première initiative de la Commission européenne et l'ouverture des négociations collectives : 12 ans pour le congé parental, 15 ans pour le travail à temps partiel et 17 ans pour les contrats à durée déterminée. Deuxièmement, si on observe le processus de négociation lui-même, on s'aperçoit que ces négociations s'inscrivent dans une continuité importante avec le travail législatif européen antérieur. Dans les trois cas étudiés, après une première phase de déclarations plus ou moins tribunitiennes (par l'affirmation de positions irréconciliables), la « mise au travail » du groupe de négociation s'effectue par la proposition écrite d'un projet d'accord. Ce texte s'avère être une reprise très fidèle du dernier projet de directive discuté au sein du Conseil avant que le Protocole serve de base à la production de normes européennes. Il sert de point de départ pour la discussion, cadrant assez largement les débats et circonscrivant le champ des possibles. Concernant les clauses elles-mêmes, une bonne part des trois accords-cadres signés n'a pas fait l'objet de modifications importantes dans le cours de la négociation. Certaines clauses sont intégrées telles quelles dans l'accord-cadre. Les autres font l'objet de modifications

---

<sup>9</sup> Nombre de directives adoptées dans le domaine du droit du travail, hors santé/sécurité et hors problématique de la libre circulation (mécanisme de reconnaissance mutuelle pour les qualifications et les diplômes ; mesures pour assurer la liberté d'établissement et la libre prestation de services ; coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant des activités professionnelles spécifiques).

<sup>10</sup> Le nombre d'initiatives nouvelles de la Commission, tous domaines confondus, est en chute libre dans cette période : 185 propositions en 1990 ; 51 en 1994 ; 16 en 1997. Source : *Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité de l'Union Européenne*, 1998, annexe 9, p. 87.

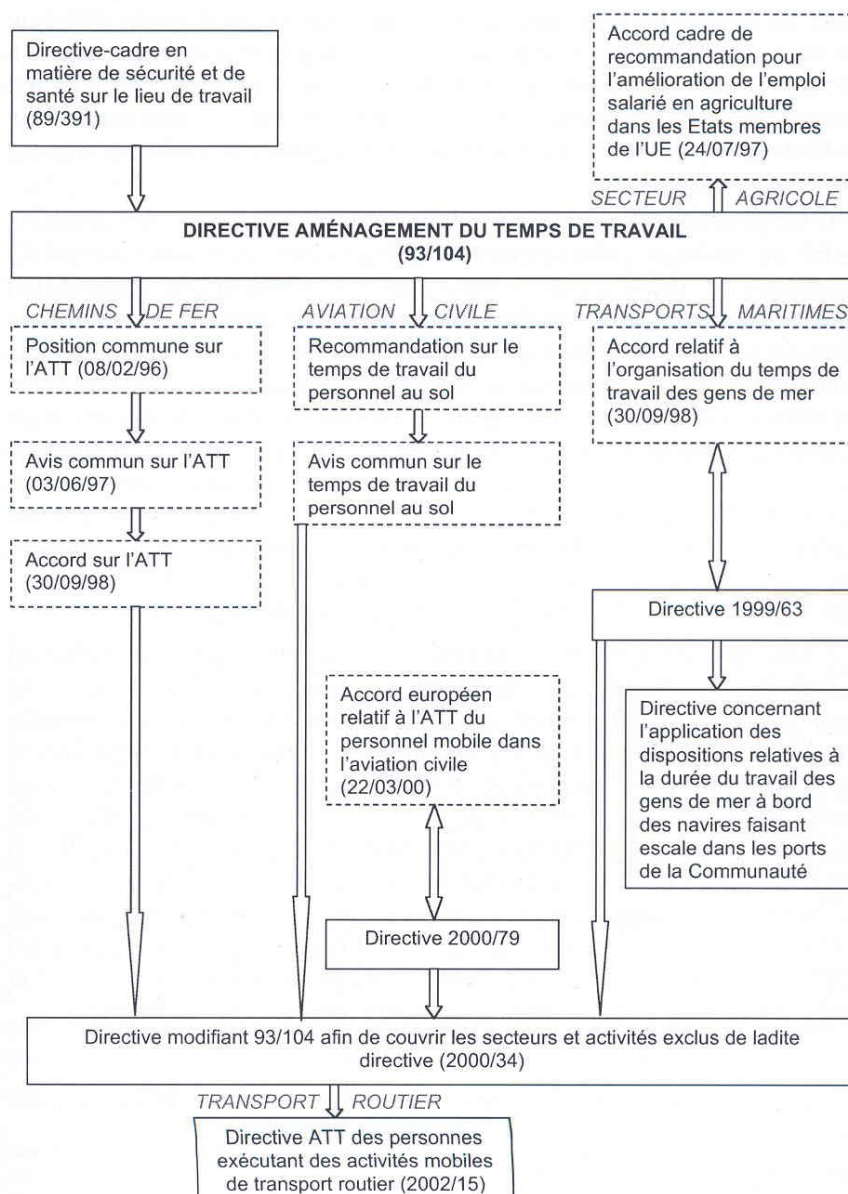
<sup>11</sup> Une seule proposition, la révision du règlement 1251/70 concernant le droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi n'a pas abouti.

tantôt marginales, tantôt plus substantielles<sup>12</sup>.

Ces diverses observations incite à considérer la négociation collective européenne comme un dispositif d'action publique qui s'inscrit dans un ensemble institutionnel plus large. Les problématiques d'articulation paraissent en effet au cœur de la pratique de la négociation collective interprofessionnelle, du moins lorsque celle-ci s'inscrit dans la perspective d'une mise en œuvre de l'accord via une directive du Conseil.

Cette articulation de la négociation collective et du travail législatif européens s'est aussi manifestée au niveau sectoriel, autour de la question de l'aménagement du temps de travail. Différents accords dans les secteurs des transports sont venus compléter la directive 93/104 et ont ensuite été repris dans le cadre de la directive 2000/34, modifiant la première directive afin de couvrir les secteurs et activités qui en était exclus (voir Figure 2).

**Figure 2 : L'articulation législatif / négocié autour de l'aménagement du temps de travail**



Source : Didry et Mias, 2005b, p. 109.

<sup>12</sup> Nous revenons plus loin sur ces apports de la négociation : voir *supra*, section 2.2.

### 2.1.3. Une articulation des agendas

Au-delà du cas des négociations d'accords-cadres, les observateurs soulignent l'existence d'un lien fort entre les initiatives des autorités publiques et celles des partenaires sociaux. C'est en tout cas ce dont témoignent les textes élaborés dans le cadre du dialogue social européen, qui font par exemple aujourd'hui systématiquement référence à la Stratégie de Lisbonne. Même si les partenaires sociaux européens font montre d'autonomie, le rôle de la Commission est perçue comme très important : « *the Commission fulfils an important function in terms of political support, providing the legislative context and resources, even if the social partners are keen to define their own agenda. Therefore, cross-sector social dialogue at EU level is widely seen as involving three partners : trade unions, employer organisations and the European Commission* » (European Foundation, 2007, p. 25).

De façon générale, les observateurs constatent une articulation forte des thèmes abordés dans le cadre du dialogue social européen (interprofessionnel comme sectoriel) avec les problématiques développées par les institutions politiques européennes. Cette articulation se constate y compris dans le cadre des programmes de travail dits « autonomes » qui font l'objet d'une élaboration conjointe de la part des partenaires sociaux européens (European Foundation, 2007).

## 2.2. Directives : une influence à différents niveaux

Le droit du travail européen reflète le volontarisme passé des institutions communautaires dans le domaine social. Il témoigne d'un souci réel d'intervenir dans le domaine des relations de travail, essentiellement dans le but de prévenir le « dumping social », c'est-à-dire une concurrence qui s'exercerait par les coûts du travail et tendrait à tirer vers le bas les normes sociales dans les pays dits les plus protecteurs. L'instrument longtemps privilégié de la politique sociale européenne, la directive, ne permet toutefois pas d'intervenir directement dans les relations entre citoyens. Elle « lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens » (article 249 TCE, ex-article 189). Elle n'est pas à proprement parler une norme « primaire » qui prescrirait des conduites, mais bien plutôt une règle « secondaire », équipant les acteurs (nationaux) qu'elle désigne de moyens d'actions dans la production de droit. L'enjeu se situe donc tout autant du côté de la définition des normes minimales (le « résultat à atteindre ») que de celui de la détermination des acteurs qui sont habilités, par la directive, à agir dans sa mise en oeuvre. Autrement dit, les interactions entre les directives et le dialogue social peuvent se manifester à deux niveaux :

- lorsque les directives cadrent des pratiques liées au dialogue social dans les entreprises, comme par exemple dans les trois directives traitant des procédures d'information-consultation des travailleurs (cf. section 2.2.2.) ;
- lorsque les directives nécessitent l'intervention des partenaires sociaux pour leur mise en oeuvre, dans le cas de transposition de directives par voie conventionnelle (voir l'exemple de la Belgique présenté dans l'encadré suivant) ou lorsque la directive ne fait que définir les procédures de négociation pour établir une institution particulière, comme dans le cas de la directive de 1994 sur les comités d'entreprise européens.

La mise en oeuvre des directives peut se faire d'ailleurs principalement via le dialogue social, comme cela est le cas au Danemark, par exemple. Ailleurs, cette possibilité offerte par le traité n'est même pas envisageable dans la mesure où les interlocuteurs sociaux sont très faibles, à l'image de la quasi-totalité des nouveaux États-membres où la transposition de l'acquis communautaire s'est faite par voie législative (voir *infra*, section 4.3.).

Il faut également remarquer que les directives sur l'information-consultation ne sont pas les

seules à interagir avec le dialogue social dans l'entreprise. La directive sur l'aménagement du temps de travail de 1993 rend possible une grande flexibilité dans la mise en œuvre (par exemple pour la période de référence pour calculer le temps de travail) à partir du moment où cela est permis par un accord d'entreprise. C'est aussi vrai des très nombreuses directives en matière de santé et sécurité qui font appel au dialogue social dans les entreprises, notamment pour rendre effectives les politiques de prévention (voir *infra*, section 2.3.).

Ces observations rejoignent la notion de « *reflexive harmonisation* » avancée par Simon Deakin pour qualifier le droit communautaire du travail :

*the aim of Community-level intervention is not an end to regulatory competition as such. Rather, the aim of harmonisation is to preserve a space for local-level experimentation and adaptation, contrary to the "levelling-down" agenda of negative harmonisation, but also in contrast to the idea that harmonisation in the form of a "European labour code" must occupy the field at the expense of local autonomy. (Barnard et Deakin, 2002, p. 139)*

Autrement dit, un enjeu fondamental des directives en droit du travail est la manière dont elles fondent l'exercice d'une autonomie à d'autres niveaux : pour les gouvernements et parlements nationaux, responsables de la transposition ; pour les partenaires sociaux qui sont amenés, comme nous le verrons, à décliner certaines dispositions des directives européennes dans le domaine conventionnel.

Pour étudier les interférences entre directives et dialogue social, nous proposerons dans un premier temps un bref état des lieux des effets des directives dans les États membres, puis nous aborderons plus spécifiquement la manière dont des directives sont susceptibles de recomposer le dialogue social dans les entreprises, à travers les procédures d'information et de consultation des salariés et de leurs représentants.

### 2.2.1. La méthode communautaire : un « âge d'or des directives » ?

Nombreux sont les juristes à évoquer l'« âge d'or des directives », soulignant ainsi le caractère à la fois exceptionnel et révolu de cette période s'étalant globalement entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1990. Les initiatives de la Commission européenne ne sont pas pour rien dans cette dynamique : le premier programme d'action sociale de 1974 a servi de base aux directives visant une harmonisation importante dans le domaine des licenciements collectifs, des transferts d'entreprise et des droits des salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, mais également en matière d'égalité de traitement ; la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, bien que simple déclaration de principes, a été à l'origine d'un dynamisme inattendu, à partir du moment où la Commission l'a mobilisée à l'appui de la proposition de directives dans le second programme d'action sociale de 1990, conduisant à l'adoption d'une vingtaine de directives au cours des années 1990<sup>13</sup>.

Quatre grands principes paraissent structurer le droit du travail européen de cette période, fondant ce que l'on appelle aujourd'hui « l'acquis communautaire » :

- le principe de l'égalité de traitement, et plus globalement de non-discrimination entre travailleurs ;
- la tentative d'encadrement légal de l'emploi atypique, préfiguration ce que l'on appelle aujourd'hui la « flexicurité » ;
- la participation des travailleurs dans l'entreprise comme une valeur en soi, et non comme une entrave à l'activité économique ;
- l'impératif fondamental de santé et de sécurité sur le lieu de travail, qui se manifeste à travers un très grand nombre de directives, articulées autour de la directive-cadre de 1989.

<sup>13</sup> La Charte de 1989 est également souvent mobilisée par la Cour de Justice des Communautés Européennes et par des juges nationaux.

Les spécialistes observent des incidences très réelles du droit communautaire dans certains États membres. C'est dans le domaine de la santé-sécurité et des dispositifs anti-discrimination et d'égalité professionnelle que les effets du droit du travail européen se manifestent le plus clairement. L'Espagne est un des pays d'Europe occidentale dont la législation est la plus structurée par les directives européennes. Ces directives ont déterminé et déterminent encore aujourd'hui une activité législative extrêmement importante dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans un pays comme le Royaume-Uni, tous les domaines de l'acquis communautaire ont exercé une influence directe, que ce soit dans le domaine de la santé-sécurité, du temps de travail, de l'égalité de traitement ou de l'information-consultation (Bercusson, 1996).

De façon beaucoup moins visible, on peut identifier un effet butoir des normes sociales européennes. Ces dernières ont permis parfois de faire obstacle à des régressions ou des remises en cause. En France, par exemple, la réforme du licenciement pour motif économique de 1986 (conduisant à la suppression de l'autorisation administrative) a été encadrée par la directive de 1975 sur les licenciements collectifs, certaines dispositions prévues étant abandonnées pour se conformer aux dispositions de la directive (Laulom, 1996 ; Didry et Mias, 2005a).

Plus généralement, P. Marginson et K. Sisson évoquent ce qu'on pourrait appeler un effet d'opportunité du droit européen. La transposition de directives peut être l'occasion de porter à l'agenda législatif une réforme plus globale ou la révision d'une législation existante :

*Even in other countries, where its direct effect may have been more limited, the acquis has had an indirect impact on 'domestic opportunity structures' [...]. EU regulatory initiatives have had knock-on effects within national systems leading to the passage of new and/or the revision of existing regulation. (2006, p. 91)*

Les auteurs citent comme exemple l'accord national adopté en Espagne en ce qui concerne le passage d'un emploi temporaire à un emploi permanent. Même si les auteurs ne précisent pas davantage les références de l'accord, on peut légitimement penser qu'il s'agit de l'accord collectif national signé en mai 2006 par le ministre du Travail et l'ensemble des organisations syndicales et patronales pour lutter contre la précarité. S'inscrivant dans le prolongement d'un premier accord datant de 1997, sur le même thème de la lutte contre la précarité sur le marché du travail au travers de solutions négociées entre les partenaires sociaux, cet accord poursuit l'objectif de réduire le taux particulièrement élevé de contrats temporaires (CDD et intérim) sur le marché du travail, de l'ordre de 31 % des emplois en 2004, en proposant notamment des incitations financières à la transformation d'emplois temporaires en emplois fixes (Vincent, 2006)<sup>14</sup>.

Si l'on évoque « l'âge d'or des directives », c'est aussi pour en constater la disparition. Dans cette perspective, les commentateurs ont tendance à souligner le caractère limité des résultats, le droit européen n'ayant pas conduit à harmoniser le cœur des droits du travail nationaux. Les salaires, le droit d'association, le droit de grève et le droit de lockout sont exclus des compétences communautaires. De surcroît peut-on constater l'abandon de la « méthode communautaire » et, avec elle, des velléités d'harmonisation du droit du travail.

Le problème posé par ce type d'analyse est qu'il compare plus ou moins implicitement l'acquis communautaire avec le droit du travail des États membres. Or, comme il est essentiellement question de dispositions minimales au niveau européen, le contenu de l'acquis apparaît relativement très limité. Soulignons enfin, avec J. Goetschy (2007), qu'à la différence du droit national, l'une des forces du droit social européen est jusqu'à présent sa cumulativité, tant dans le temps (les directives adoptées n'ont jamais été remises en cause) qu'au plan géographique (avec l'élargissement, l'acquis communautaire concerne un nombre toujours

---

<sup>14</sup> Cet accord s'inscrit pleinement dans les logiques de flexicurité sur lesquelles nous revenons dans la troisième partie.

plus élevé de salariés, alors même que les premières directives n'ont alors été adoptées que par 9 États-membres). La révision en cours de la directive sur le temps de travail soulève des inquiétudes légitimes dans le monde syndical, tant elle paraît menacer cette caractéristique fondamentale du droit du travail européen.

### 2.2.2. *Le cas des directives sur l'information et la consultation des salariés*

Parmi toutes les directives produites à ce jour, la directive de 1994 instituant les comités d'entreprise européens occupe une place singulière. Elle est la seule directive à favoriser la création d'une instance directement transnationale dans les entreprises, alors même que les directives s'effacent habituellement derrière les législations qui les transposent. Elle témoigne ainsi de l'influence européenne sur le dialogue social dans les entreprises multinationales. Cette exceptionnalité explique les très nombreux commentaires qui ont pu être faits. Dans l'optique qui est la nôtre, il convient d'insister sur deux points :

- Il s'agit d'abord d'une directive qui aurait pu être un accord-cadre européen : les partenaires sociaux européens s'étaient alors engagés assez loin dans un processus informel de négociation dans le cadre des consultations prévues par le dispositif de Maastricht (cf. *infra*, section 2.1.), avant de finalement renoncer à l'ouverture d'une négociation pour laisser le Conseil et le Parlement européens adopter une directive.
- La transposition de la directive a laissé une marge de manœuvre importante aux législateurs nationaux, ce qui explique qu'aujourd'hui encore, les cadres légaux pour la mise en place et le fonctionnement des comités d'entreprises varient de façon relativement importante.

Deux autres directives ont depuis 1994 visé à promouvoir le dialogue social en Europe : la directive sur l'implication des travailleurs (2001) et la directive établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (2002). Nous allons porter la focale sur cette dernière, qui a moins retenu l'attention des commentateurs. En effet, on se trouve ici en présence de traditions nationales extrêmement contrastées en matière de représentation des salariés dans les entreprises, alors même que la plupart des pays européens font de la démocratie économique (ou industrielle, ou sociale, selon les perspectives et les traditions) une valeur fondatrice de leurs systèmes de relations professionnelles. D'ailleurs, la directive ne préconise pas comment la représentation des salariés doit être organisée, mais prend au contraire cette représentation comme donnée. Elle ne tranche donc pas entre les deux grandes orientations : l'élection des représentants ou leur désignation par un syndicat.

La directive pose par contre un certain nombre de définitions (article 2), dont celles de l'information (« la transmission par l'employeur de données aux représentants des travailleurs ») et de la consultation (« l'échange de vues et l'établissement d'un dialogue entre les représentants des travailleurs et l'employeur »). L'article 4 détermine les trois principaux domaines dans lesquels cette IC intervient : l'évolution récente et « probable » des activités de l'entreprise, de l'emploi et de l'organisation, incitant à développer le caractère anticipatoire de ces procédures. L'article 6 aborde la question des informations confidentielles, tandis que l'article 7 fixe les modalités de la protection des représentants des travailleurs.

L'examen de l'application de la directive par la Commission européenne fait apparaître un retard conséquent puisque la majorité des États membres n'a pas transposé la directive dans le délai imparti (Commission européenne, 2008). À ce retard général s'ajoute une série de constats sur les mesures de transposition qui font apparaître de sérieuses difficultés. Celles-ci concernent entre autres le calcul des seuils d'effectifs à partir desquels la directive s'applique, la clause de confidentialité (qui tend, si on en propose une interprétation large, à entraver

l'exercice du droit à l'IC), ou encore le sens même donné aux procédures concernées<sup>15</sup>. Le souci de flexibilité a fait que la directive laisse aux États membres le choix de confier aux partenaires sociaux le soin de négocier les modalités pratiques d'information et de consultation des travailleurs, ce qui pose des difficultés lorsque cet article 5 de la directive a conduit à valider systématiquement les accords préexistants, même si ceux-ci ne coïncident pas toujours avec les dispositions de la directive. Malgré ces difficultés, comme le souligne le Parlement européen dans sa résolution du 19 février 2009 sur l'application de la directive, l'impact de cette directive est évident dans les États membres où aucun système général d'information et de consultation des travailleurs n'existait.

La comparaison des dynamiques de transposition de la directive dans cinq pays européens (Allemagne, Belgique, France, Royaume-Uni et Suède) fait apparaître une influence très contrastée des dispositions européennes sur les systèmes nationaux de représentation des travailleurs (cf. tableau n° 1). Ces contrastes tiennent d'abord à la variété des situations de départ. Ainsi, en France ou en Suède, plus de 90 % des salariés disposent des droits à l'information et à la consultation, alors qu'ils sont moins de la moitié en Grande-Bretagne ou en Belgique (d'après les études statistiques nationales). Outre la proportion des salariés concernés, c'est le mode même de désignation des représentants des salariés qui varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, c'est dans les pays où la représentation des travailleurs est assurée exclusivement par le syndicat (comme le Royaume-Uni ou la Suède) que les changements ont été les plus importants, alors que des pays comme la France et l'Allemagne (qui font une place au mécanisme de l'élection dans la représentation des salariés, de façon exclusive pour l'Allemagne, en plus de la délégation syndicale en France) ont été jugés déjà en conformité avec les dispositions contenues dans la directive<sup>16</sup>. Dans la plupart des pays européens, la transposition de la directive a ainsi été interprétée comme un processus de mise en conformité à l'égard du principe d'une représentation universelle (fondée sur l'élection), tenant hors des débats et des enjeux de transposition la question du contenu de la consultation<sup>17</sup>.

**Tableau n° 1: La transposition de la directive 2002/14 et son influence sur les systèmes nationaux de relations professionnelles**

	Transposition simple	Transposition complexe
Canal unique (syndical)	<p><u>Suède</u> Droits à l'IC fixés par la loi sur la codétermination de 1976 et intégrés dans les accords collectifs Représentation fondée sur les syndicats</p> <p>Transposition via un amendement à la loi de 1976 pour intégrer les travailleurs non-couverts par un accord collectif</p>	<p><u>Royaume-Uni</u> Tradition du volontarisme (il n'existe aucun droit formel à l'IC)</p> <p>Représentation basée sur la reconnaissance d'un syndicat par l'employeur Transposition souple à travers les <i>Information and Consultation of Employees Regulations</i></p>
Canal universel	<p><u>France</u> IC comme droit des comités d'entreprise (1945) composés à la fois de représentants élus et de représentants</p>	<p><u>Belgique</u> IC comme droit des conseils d'entreprise (1948)</p>

<sup>15</sup> Dans certains États membres, la législation de transposition prévoit seulement l'information et pas la consultation sur des questions en rapport à l'emploi, ses développements possibles et des mesures d'anticipation connexes.

<sup>16</sup> Certains auraient souhaité un ajustement des législations nationales, mais l'idée (majoritaire) selon laquelle les deux systèmes étaient déjà en conformité avec la directive l'a emporté, d'autant plus que les deux systèmes étaient réputés avoir servi de modèles pour la directive.

<sup>17</sup> Pour plus de détails, voir : Didry et Meixner, 2008.

désignés ; droits d'IC développés ensuite par la jurisprudence sur les restructurations et par les lois Auroux (1982) Transposition non requise  <u>Allemagne</u> Droits de codécision du <i>Betriebsrat</i> (1952 ; 1972) Transposition non requise	Transposition bloquée par le refus des employeurs d'abaisser le seuil de 100 à 50 salariés Poursuite de la Belgique devant la CJCE
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : C. Didry et M. Meixner, 2007, p. 63

Le Royaume-Uni se caractérise par un principe de « participation volontaire » (Hyman, 2004) : la représentation des salariés s'est organisée historiquement de façon spontanée, en absence de législation concernant l'élection des structures représentatives. Dans un tel contexte, la représentation syndicale est progressivement devenue la seule forme de représentation des salariés. Autrement dit, deux caractéristiques principales distinguent le système anglais : l'absence de règles légales sur la représentation et un monopole syndical de la représentation. Historiquement, la représentation des salariés ne pouvait s'exercer que dans les entreprises qui avaient accrédité un syndicat. Il faut nuancer le propos : il existe dans bon nombre d'entreprises<sup>18</sup> des accords volontaires qui prévoient la mise en place de structures de représentation permanente, généralement appelées « *joint consultative committees* », des structures de type « comités d'entreprise », même si elles peuvent couvrir des pratiques très différentes d'une entreprise à l'autre.

Avant la directive de 2002, l'Europe sociale avait déjà influencé les pratiques de dialogue social dans les entreprises britanniques. Ainsi, la directive de 1975 sur les licenciements collectifs a servi de base à un arrêt de la CJCE en 1994 qui demande à ce que, dans les entreprises qui prévoient de tels licenciements, la représentation des salariés se fasse par le biais d'une élection, notamment lorsque les entreprises ont refusé d'accréditer un syndicat. La directive CEE de 1994 a conduit à introduire pour la première fois l'obligation d'élire une institution représentative permanente.

Dans un tel pays, où il n'existait donc précédemment aucun droit général des salariés à être informés et consultés, la mise en œuvre de la directive a suivi un cheminement complexe, afin de couvrir les entreprises dénuées de représentation syndicale. Elle est intervenue en 2005, avec l'adoption, pour la première fois dans l'histoire de ce pays, d'un cadre en matière de représentation des travailleurs : les *Information and Consultation of Employees Regulations*. Toutefois, ce cadre prévoit des périodes de transition pour inclure les entreprises de plus de 50 salariés, jusqu'en 2008. Par ailleurs, les entreprises qui avaient précédemment négocié des accords sur la représentation de leurs salariés sont autorisées à maintenir leur système existant. Le changement majeur a en fait consisté dans la possibilité que les salariés demandent la création d'un organe représentatif dès lors que 10 % d'entre eux sont favorables à la négociation d'un accord. Est ainsi contesté le monopole syndical en matière de représentation des salariés. Les syndicats ont d'ailleurs été très réticents à soutenir une législation qui s'inscrit à certains égards dans la continuité des pratiques managériales tendant depuis les années 1990 à court-circuiter le canal syndical pour informer directement les salariés.

**Encadré : La directive 2002/14 et sa non-transposition en droit belge**

Le Conseil National du Travail (CNT) est systématiquement appelé à rendre un avis pour la

<sup>18</sup> 29 % des entreprises de plus de 25 salariés et 58 % des entreprises de plus de 500 salariés, en 1998 (Didry et Meixner, 2007, p. 59).

transposition des directives relevant de la DG Emploi et affaires sociales. Il doit notamment se prononcer sur les éléments des directives qui doivent faire l'objet d'une transposition et proposer, le cas échéant, les voies par lesquelles procéder (conventionnelle, via une convention collective du travail, et/ou législative).

Dans le cas de la directive 2002/14, au bout du délai de trois ans prévu par la directive, le CNT émet un avis selon lequel les organisations de salariés et d'employeurs n'ont pas réussi à trouver un accord sur le sujet. C'est une situation de blocage exceptionnellement rencontrée depuis la création de cette instance paritaire en 1952. Cette situation s'explique d'autant moins facilement que le seuil national pour la mise en place des Conseils d'entreprise est de 50 salariés (loi de 1948 portant sur l'organisation de l'économie). Or l'article 3 de la directive prévoit que celle-ci s'applique, selon le choix opéré par les États membres, soit aux entreprises de 50 travailleurs et plus, soit aux établissements employant au moins 20 travailleurs.

L'essentiel des débats au sein du CNT a en fait tourné autour de cette question : faut-il saisir l'opportunité de cette directive pour abaisser le seuil national de 50 à 20 ? Le problème tient au fait que le seuil de 50 prévu en 1948 n'a jamais été appliqué puisque les arrêtés royaux fixant pour chaque élection le seuil à respecter ne l'ont jamais abaissé en deçà de 100 salariés. Sous cet angle, la directive paraît avoir remis à jour une question refoulée depuis 60 ans.

Quelques mois plus tard, en avril 2006, la Confédération des Syndicats Chrétiens dépose une plainte devant la Commission européenne qui, trois mois après, cite la Belgique devant la Cour européenne de justice. Au final, le 29 mars 2007, la CEJ rend son arrêt et condamne la Belgique pour « manquement d'État », pour non-transposition de la directive, arguant que, bien que la loi de 1948 soit conforme à la directive, son application reste au-dessus des prescriptions minimales fixées par la directive de 2002. Pressés par le gouvernement belge de trouver rapidement une solution, les partenaires sociaux réunis dans une instance extérieure au CNT concluent en novembre 2007 un accord relatif au dialogue social en Belgique, permettant d'éviter la poursuite de la procédure judiciaire contre la Belgique. Le montage trouvé *in fine* n'est pas simple sur un plan juridique et n'est que transitoire (soumis à évaluation en 2010). Au lieu d'étendre simplement le droit à l'IC existant dans les entreprises de plus de 100 salariés aux autres entreprises, la solution consiste à confier à des instances existantes, les Comités pour la prévention et la protection au travail (CPPT) pour les entreprises de 50 à 99 salariés et la délégation syndicale pour les entreprises de moins de 50 salariés, les missions concernant l'information et la consultation. La complexité tient au fait que ces instances n'ont pas été créées dans cette perspective : les CPPT ont été créés en 1996 pour promouvoir et développer le bien-être du travailleur ; la délégation syndicale ne constitue pas un organe paritaire et son statut n'a jamais été reconnu officiellement par le législateur.

Même si le principe du monopole syndical de la représentation caractérise aussi le système suédois, le droit d'être informé et consulté est dans ce cas organisé par une loi sur la codétermination datant de 1976 (*Medbestämmandelagen*). Cette loi fait reposer ce droit sur la négociation collective : les entreprises qui ne sont pas couvertes par un accord collectif ne sont pas obligées d'informer et de consulter leurs salariés. Le taux de couverture conventionnelle exceptionnel qui caractérise la Suède fait que cela ne concerne qu'une infime minorité d'entreprises. Dans ce pays, la transposition de la directive a consisté à introduire un amendement à la loi sur la codécision afin d'étendre le droit à l'IC aux quelques salariés qui ne sont pas couverts par un accord collectif. L'effet de la directive est donc ici de renforcer le pouvoir des syndicats, qui voient leur rôle (en matière d'IC) reconnu dans des entreprises où la négociation collective n'a pas pris.

L'examen de l'articulation entre directives et dialogue social fait apparaître le caractère ambigu de ce type de norme légale. Elle n'est pas à proprement parler une règle « primaire » qui prescrirait des conduites (bien qu'elle fixe des dispositions minimales), mais bien plutôt une règle « secondaire », équipant les acteurs (nationaux) qu'elle désigne de moyens d'actions dans la production de droit (Hart, 1976). L'enjeu se situe tout autant du côté de la définition des normes minimales (le « résultat à atteindre ») que de celui de la détermination des acteurs

qui sont habilités, par la directive, à agir dans sa mise en oeuvre.

Ce caractère double de la directive explique que les interférences se situent à deux niveaux : une influence sur le dialogue social dans les entreprises par la fixation de droits à l'information et à la consultation des travailleurs ; une influence sur le dialogue social national, qui peut prendre des formes diverses : effet butoir, effet d'opportunité, influence sur l'agenda législatif et / ou de négociation...

Cela explique l'attention pointilleuse portée par les négociateurs européens lors de la rédaction des clauses concernant la mise en œuvre des trois premiers accords-cadres européens (Mias, 2009b) Les organisations syndicales se donnent ainsi les moyens de peser ou d'agir directement dans la mise en œuvre des directives. Certaines de ces modifications apportées au projet de directive antérieur lors des négociations renforcent le rôle des partenaires sociaux, leur assurant une capacité de contrôle, de proposition et de contestation sur les réformes futures engagées au niveau national. Les négociateurs n'ajoutent donc pas de dérogations supplémentaires aux dispositions fondamentales de la directive. Ces dérogations sont déjà prévues dans les projets antérieurs. Par contre, les négociateurs reconnaissent un pouvoir aux organisations nationales pour évaluer la pertinence et la justification de ces dérogations et modalités d'application.

Qu'en est-il alors des interférences entre le droit communautaire et le dialogue social, lorsque le premier prend la forme de normes directement obligatoires, ne nécessitant pas l'engagement d'un processus de transposition nationale ?

### **2.3. Règlements : des effets secondaires, mais puissants, sur le dialogue social dans les entreprises**

Le droit du travail européen est réputé se fonder exclusivement sur des directives, instrument souple qui permet de respecter et de maintenir la diversité des traditions nationales dans le domaine des relations de travail. Il est vrai que peu de règlements sont pris dans le domaine de la politique sociale européenne. Toutefois, les règlements européens, adoptés dans des domaines qui peuvent paraître éloignés des relations de travail, sont susceptibles d'exercer parfois une influence importante sur celles-ci.

Nous voudrions ici illustrer cette idée par le cas du règlement « enRegistrement, Evaluation et Autorisation des produits Chimiques » (REACH), adopté le 18 décembre 2006 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007. L'objectif de ce règlement est d'assurer un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement en améliorant la connaissance et l'information sur les produits chimiques. Il s'inscrit à ce titre au croisement des politiques de développement durable (veillant à la sécurité sanitaire et environnementale) et de politique industrielle (redéfinissant les conditions de production, de transport et d'utilisation de l'ensemble des produits issus de l'industrie chimique).

Ces préoccupations ne sont pas nouvelles. Ce qui l'est davantage, c'est le caractère intégré de ce dispositif européen, qui remplace plus de 40 directives et refond totalement trois directives et un règlement qui encadraient le contrôle des produits chimiques en Europe. Quelques chiffres donnent la mesure des transformations induites par ce nouveau dispositif : « Actuellement sur près de 100 000 substances chimiques mises sur le marché, seulement quelques milliers ont fait l'objet d'une évaluation approfondie. Le règlement REACH a pour objectif de combler cette lacune d'information pour les substances chimiques les plus utilisées. Il doit permettre, en 11 ans, de recueillir des informations sur les dangers et les expositions des substances produites à plus d'une tonne par an, soit plus de 30 000 substances. La plupart de ces substances étant fabriquées par plus d'une entreprise, le nombre de dossiers d'enregistrement est estimé à 80 000 » (site Internet du Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville).

Le principe du système Reach est d'organiser une plus grande implication des industriels dans l'évaluation des risques des substances chimiques. La charge de la preuve de la sécurité des produits chimiques est transférée des autorités publiques vers les industriels. Ceux-ci devront s'assurer que les substances qu'ils commercialisent n'ont pas d'effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement. Le règlement organise également l'information tout au long de la chaîne d'approvisionnement, en se fondant sur l'élaboration de fiches de données de sécurité qui doivent prescrire les mesures de gestion des risques pour les utilisateurs en aval. Un tel règlement s'inscrit dans une logique de protection de la santé humaine, sans porter spécifiquement sur le champ du travail. Il s'articule toutefois avec les directives sur la prévention à l'égard des agents chimiques dangereux sur le lieu de travail (directive 98/24) et sur la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes sur le lieu de travail (directive 2004/37). Il tend même à en renforcer l'effectivité. Ces directives obligent les employeurs à effectuer une évaluation des risques et à prendre les mesures de prévention et de protection nécessaires. Elles définissent une hiérarchie entre les actions susceptibles d'être engagées pour gérer ces risques : l'élimination des substances dangereuses, leur substitution par des substances moins dangereuses, la production ou l'utilisation de l'agent CMR dans un système clos, et la réduction du niveau d'exposition (par des équipements de protection, collectifs prioritairement, individuels sinon). Si la première de ces mesures se révèle techniquement impossible, l'employeur doit avoir recours en priorité à la deuxième de ces mesures, et ainsi de suite.

L'interaction entre le règlement Reach et ces deux directives devrait permettre une plus grande efficacité des mesures de prévention. Les informations générées par le dispositif, via les fiches de données de sécurité, devraient aider les employeurs à déterminer la présence d'agents chimiques dangereux sur le lieu de travail.

Mais cette efficacité dépend très largement de la manière dont les représentants des salariés et les directions d'entreprise se saisiront de ces opportunités de connaissance accrues pour favoriser la mise en place de mesures de prévention à travers le dialogue social. Aussi, l'influence du règlement Reach sur le dialogue social en entreprise n'est certes pas directe. Elle passe néanmoins par le biais de procédures de dialogue social organisées par le droit européen, depuis la directive-cadre 89/391 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs. En France, cette directive a été transposée par la loi du 31 décembre 1991 relative à la prévention des risques professionnels, qui est au fondement de la démarche d'évaluation *a priori* des risques, avec la mise en place du document unique, dans lequel doivent être retranscrits les résultats de l'évaluation des risques dont la responsabilité incombe à l'employeur.

L'information des représentants des salariés sur les fiches de données de sécurité prévues par le règlement Reach est susceptible de promouvoir des dynamiques de dialogue social tendant à approfondir les mesures de prévention en matière d'utilisation des produits chimiques et, plus globalement, d'organisation du travail.

## **2.4. La jurisprudence de la CJCE**

Il faut d'emblée insister sur le fait que la jurisprudence de la CJCE a exercé une influence fondamentale en matière d'harmonisation sociale. À travers une jurisprudence de près de 50 ans, elle a construit une interprétation du droit social communautaire et a dû articuler les normes sociales et les normes économiques lorsqu'elles entraînent en conflit. Les manuels de droit du travail européen rendent bien compte de cette action fondamentale de la CJCE dans la dynamique européenne, le cas de l'égalité de traitement étant à cet égard exemplaire.

Les effets de cette jurisprudence sur le dialogue social se sont manifestés dans le passé autour

de l'affaire Vilvorde (Didry, 2001). Depuis, le comité d'entreprise européen représente un outil nouveau pour attaquer en justice les directions d'entreprises qui tentent de tenir cette instance représentative à l'écart de toute consultation. La mobilisation du comité de groupe européen de Renault contre la fermeture de l'usine de Vilvorde montre comment le recours à la justice a relayé et entretenu une lutte sociale de plusieurs mois en 1997. Elle a également suscité une relance du travail juridique européen autour des questions d'information et de consultation des travailleurs, préparant l'adoption de la directive de 2002, étudiée plus haut (cf. *supra*, section 2.2.2.).

Récemment, la jurisprudence de la CJCE a particulièrement retenu l'attention à la suite de trois arrêts affectant l'équilibre entre les dispositions concernant la liberté de circulation des travailleurs et les protections sociales nationales. En décembre 2007, la CJCE rend un arrêt dans l'affaire « Laval », dans lequel l'entreprise de construction lettone Laval poursuit pour discrimination envers des travailleurs étrangers un syndicat suédois qui avait engagé une action collective contre cette entreprise parce qu'elle employait des travailleurs lettons sans avoir signé aucun accord collectif local permettant de fixer, parmi d'autres éléments, le niveau de salaires. Un cas similaire, Viking Line, conduit à un autre arrêt, quelques jours après l'arrêt Laval. Il traite des travailleurs détachés (ici, dans une entreprise de ferries) et du droit des syndicats d'engager des actions collectives dans le but d'empêcher le dumping social. L'arrêt Viking est en cohérence avec l'arrêt Laval dans la mesure où la CJCE dit qu'aucune action collective, même légale, ne doit empêcher la réalisation de l'article 43 du traité qui garantit la libre circulation des travailleurs. Enfin, en avril 2008, l'arrêt Rüffert s'inscrit dans la même perspective : le Land allemand de Basse-Saxe a été condamné pour organiser des conditions déloyales dans l'octroi des marchés publics, car les autorités locales exigeaient des entreprises étrangères qu'elles respectent des niveaux de salaires sans qu'il existe une convention collective générale sur laquelle les partenaires sociaux se seraient mis d'accord.

Ces trois arrêts ont connu un écho important dans la mesure où ils abordent de front la question de l'articulation des libertés économiques et des droits sociaux fondamentaux au sein de l'Union Européenne. Ces trois affaires s'inscrivent dans un contexte beaucoup plus large, celui de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi du processus d'adoption d'un nouveau traité et de l'élaboration de la directive Services (dite « directive Bolkenstein »).

Au-delà de cet écho qui tend à les dépasser, ces trois arrêts interviennent, en Suède au moins, dans des contextes nationaux d'interrogation sur le modèle de relations professionnelles et pèsent ainsi sur les réformes à venir. C'est à ce titre que la jurisprudence tend à exercer un effet important sur le dialogue social dans les États membres, au-delà même des décisions qu'elle rend. Nous souhaitons ici présenter de façon plus approfondie le cas Laval et la manière dont l'arrêt de la CJCE affecte la transformation actuelle du système suédois de relations professionnelles. Nous présenterons dans un premier temps le cas Laval, l'arrêt de la CJCE et ses commentaires, pour évoquer dans un second temps la dynamique que cet arrêt crée aujourd'hui en Suède du point de vue du dialogue social.

#### 2.4.1. L'arrêt Laval et ses commentaires<sup>19</sup>

L'arrêt Laval porte d'abord sur le droit des syndicats d'engager des actions contre un employeur étranger pour l'obliger à signer un accord collectif local, dans le contexte des règles européennes en matière de liberté de circulation. La première question adressée à la CJCE est rédigée ainsi :

*Is it compatible with rules of the EC Treaty on the freedom to provide services [Article 49] and*

---

<sup>19</sup> Pour cette section, comme pour la suivante, nous nous appuyons sur l'analyse proposée dans : Davesne, 2009.

*the prohibition of discrimination on the grounds of nationality [Article 12] and with the provisions of Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services for trade unions to attempt, by means of industrial action in the form of a blockade, to force a foreign temporary provider of services in the host country to sign a collective agreement in respect of terms and conditions of employment such as that set out in the above-mentioned decision of the Arbetsdomstolen, if the situation in the host country is such that the legislation intended to implement Directive 96/71 has no express provisions concerning the application of terms and conditions of employment in collective agreements ?*

La CJCE s'est donc appuyée en partie sur la directive concernant le détachement de travailleurs qui oblige des entreprises de services étrangères à respecter un ensemble de règles minimales fixées par des lois ou par des accords collectifs ayant une portée universelle (« *minimum standards laid down by host Member State's law, regulation or administrative action, and/or by collective agreements which have been declared universally applicable* »), ces règles portant entre autres sur le temps de travail, le salaire minimal, les conditions de travail, la santé-sécurité sur le lieu de travail et la non-discrimination. Sur cette base, la CJCE a constaté que le système suédois n'est pas adapté à ce cadre légal et qu'il ne pose pas de règles claires et prévisibles pour les entreprises étrangères.

Il faut rappeler qu'il n'existe pas de salaire minimal en Suède. Des minima salariaux font l'objet de négociations décentralisées. Les accords collectifs, de branche et d'entreprise, couvrent en 2007 près de 90 % des salariés. Dans un tel contexte, le droit d'engager des actions collectives est un élément central du système. En effet, le niveau de salaires dépend des négociations et donc, en cas de blocage des négociations, des actions légales que le syndicat peut engager pour peser sur le rapport de forces. Habituellement, la convention de branche fixe les obligations minimales concernant notamment l'assurance chômage, la sécurité sur le lieu de travail et le temps de travail. Les négociations salariales doivent prendre place à un niveau local, seulement lorsque cette convention collective de branche a été signée. Durant cette phase, les syndicats sont liés par une clause de paix sociale et ne peuvent engager d'action collective contre l'employeur. Autrement dit, dès qu'un accord collectif est signé, les signataires ne peuvent engager une action collective. Toutefois, un amendement à cette loi avait été introduit par le Parlement suédois en 1991, permettant aux syndicats d'engager des actions contre un employeur étranger qui ne se plierait pas à l'accord collectif suédois en prétextant être déjà lié par un accord collectif moins protecteur dans son propre pays.

### Encadré : Le cas Laval

L'entreprise lettone de construction *Laval un Partneri Ltd* a été choisie le 27 mai 2004 par la municipalité de Vaxholm, une petite ville dans l'agglomération de Stockholm, pour rénover le bâtiment d'une ancienne école. Ce travail a en fait été pris en charge par une entreprise sous-traitante, *Baltic Bygg AB*, qui emploie des travailleurs détachés lettons recrutés par Laval. En juin 2004, ces deux entreprises et le syndicat des travailleurs suédois de la construction (*Svenska Byggnadsarbetareförbundet*<sup>20</sup>) engagent des négociations en vue de conclure un « accord d'application » de la convention collective du bâtiment<sup>21</sup>. Après une série de rencontres, les négociations sont rompues le 15 septembre 2004, essentiellement à cause d'un désaccord (classique) sur le niveau de salaires : Laval souhaite fixer la rémunération à 109 couronnes par heure (le salaire de base<sup>22</sup>) alors que Byggnads exige au moins 145 couronnes, correspondant au niveau de salaire moyen constaté dans les entreprises de construction de la région de Stockholm.

À la suite de cet échec des négociations, Laval s'engage dans un accord collectif avec le syndicat letton des travailleurs de la construction, auquel sont affiliés 65 % des travailleurs détachés. Le 2 novembre 2004, Byggnads bloque l'accès au bâtiment. Le 7, Laval dépose un recours en justice demandant que ce blocage soit déclaré illégal et que le syndicat paie une compensation pour les dommages subis par Laval du fait de cette action. Le 15 septembre 2005, l'affaire est renvoyée à la CJCE. Quelques semaines auparavant, l'entreprise suédoise dépendant de Laval est déclarée en banqueroute et les travailleurs détachés retournent en Lettonie.

Le chantier est confié plus tard à une entreprise suédoise qui signe l'accord collectif et rémunère les salariés 160 couronnes de l'heure.

La transposition de la directive sur le détachement de travailleurs a conduit à ce que toutes les dispositions prévues par la directive s'appliquent, sauf les niveaux de salaire minimum qui continuent d'être fixés par des accords collectifs. Cela ne pose en soi pas de problème tant que cela n'entraîne pas de discrimination. Toutefois, la CJCE a pointé le fait qu'il n'existe pas en Suède de dispositif de type « effet *erga omnes* » permettant que les accords collectifs soient automatiquement applicables dans l'ensemble des entreprises. Ainsi, tant que *toutes* les entreprises locales ne sont pas liées par l'accord collectif, les syndicats suédois ne peuvent pas obliger les employeurs étrangers à s'y conformer. Dans son arrêt, la CJCE estime également que l'action de blocage de sites constitue une atteinte à la liberté d'établissement et qu'elle est disproportionnée à l'égard de l'objectif d'intérêt public de protection des travailleurs. Si le droit d'engager une action collective est reconnu comme un droit fondamental, il doit être proportionné et compatible avec le droit européen. Enfin, la CJCE estime que l'amendement de 1991 favorise une concurrence déloyale entre entreprises nationales et entreprises étrangères.

Il faut d'abord souligner que la CJCE propose dans cet arrêt une interprétation singulière de la directive de 1996. En effet, cette dernière avait été élaborée dans l'optique de protéger les droits des travailleurs détachés et d'améliorer les législations des pays d'accueil. La Cour estime que le champ d'application de la directive ne peut être étendu au-delà des thèmes qui y sont listés. Si des accords collectifs vont au-delà, il faut qu'ils passent le test de proportionnalité au regard des libertés fondamentales et des règles de concurrence fixées dans le Traité. Cette interprétation fait l'objet de critiques, notamment par la Confédération Européenne des Syndicats. Le député suédois au Parlement européen, Jan Andersson, auteur

<sup>20</sup> Byggnads, dans la suite du texte.

<sup>21</sup> Ce type d'accord désigne les accords collectifs signés par des employeurs qui ne sont pas membres de la fédération des employeurs suédois. C'est un moyen pour les syndicats de limiter le dumping social en appliquant aux entreprises non-affiliées les mêmes conditions que celles s'appliquant à l'ensemble de la branche.

<sup>22</sup> Dans le système suédois, ces salaires de base sont fixés à un niveau local et peuvent varier d'un secteur d'activités à l'autre. Dans la pratique, ils sont fixés pour les salariés sans expérience et constituent plutôt un point de départ virtuel pour des négociations ultérieures.

d'un rapport sur la question, intitulé « Challenges to collective agreement in the EU », s'inquiète lui aussi du fait que les dispositions minimales d'une directive deviennent des conditions maximales.

Un autre commentaire, fait par de nombreux juristes, est que le principe de proportionnalité devient ambigu lorsqu'il s'agit de droits fondamentaux contradictoires comme la liberté de circulation et les droits des travailleurs. Certains estiment qu'avec un tel arrêt, une hiérarchie implicite est faite entre les libertés fondamentales et les droits fondamentaux, entre libertés économiques et droits sociaux : ceux qui exercent la liberté de circulation n'ont pas à justifier leurs actions, alors que la négociation collective et les actions collectives doivent être justifiées et proportionnées aux droits fondamentaux qu'elles entendent protéger.

Enfin, cette affaire souligne les difficultés que pose la transposition de directives dans les pays nordiques dont les systèmes de relations professionnelles sont fondés sur un système d'accords collectifs. Les syndicats suédois et des parlementaires suédois s'en sont inquiétés, relayés au niveau européen par des parlementaires européens, par certains gouvernements et par la Confédération Européenne des Syndicats, qui en appellent à une adaptation de la législation européenne afin de tenir compte des spécificités des régimes reposant sur des accords collectifs. Très récemment, John Monks s'est inquiété que la Commission ne prévoit rien, dans sa stratégie politique annuelle pour 2010, à propos d'une révision de la directive sur le détachement des travailleurs. Cela souligne une interaction problématique de cette jurisprudence de la CJCE avec le travail législatif européen.

#### *2.4.2. L'arrêt Laval et ses effets sur le dialogue social en Suède*

L'arrêt Laval est intervenu dans un contexte national tendu, assez éloigné de l'image que l'on s'en fait habituellement, celle d'un système harmonieux de relations professionnelles ayant réussi à construire un équilibre entre compétitivité et progrès social. Depuis quelques temps déjà en effet, les relations entre syndicats et employeurs tendent vers davantage de conflictualité, alors même que l'ensemble des protagonistes s'interroge sur l'avenir du modèle national fondé sur l'autonomie des négociations collectives. L'arrêt Laval n'a à cet égard fait qu'aggraver un climat déjà tendu. Mais son impact est d'autant plus grand qu'il intervient au moment précis où les partenaires sociaux sont appelés à renégocier la convention collective général *Saltsjöbadsavtalet*, pierre angulaire du modèle suédois. Alors que la confédération des employeurs tend à se dégager des instances tripartites, certains syndicalistes dénoncent le fait qu'un nombre croissant d'entreprises de construction suédoise refusent déjà de se soumettre aux accords collectifs locaux. Il est certain en tout cas que l'arrêt Laval est utilisé par chacun des acteurs pour proposer une réforme du système suédois de relations professionnelles.

La Suède va devoir garantir un meilleur accès des travailleurs détachés à son système de conventions collectives. Mais ce changement rendu obligatoire par l'arrêt de la CJCE, relativement circonscrit, risque d'exercer une influence sur les transformations du système dans sa globalité et dans ses fondements. L'enjeu central est de savoir si les autorités publiques seront capables de contrôler le détachement des travailleurs étrangers sans affecter l'autonomie des partenaires sociaux.

Un « comité Laval » (*Lavalutredningen*) a été mis en place le 10 avril 2008, avec pour mission de passer en revue les différentes options permettant de conformer les relations professionnelles suédoises à la législation européenne, et en particulier d'évaluer la possibilité d'inclure les accords collectifs dans la loi transposant la directive sur le détachement de travailleurs. Le comité fut présidé par M. Straeth, directeur général de l'Institut suédois de médiation. Deux options permises par la directive Détachement ont été examinées : l'introduction d'un salaire minimum légal ou la mise en place d'un système permettant de déclarer les accords collectifs applicables universellement. La confédération patronale est en

faveur de la première option, alors que les syndicats s’y opposent fermement.

Parmi les juristes, certains pensent que l’introduction d’un salaire minimum légal peut se faire sans remettre en cause la vitalité des négociations collectives ; d’autres estiment que cela conduirait à transformer le modèle suédois vers un marché du travail régulé par l’État comme en France ou vers un système réglé par les tribunaux comme en Grande-Bretagne. Certains craignent une baisse du taux de syndicalisation, conduisant à terme à la destruction du consensus social.

La seconde option semble moins bouleverser le système suédois actuel. Toutefois, elle pourrait elle aussi affaiblir l’influence syndicale sur les marchés du travail. L’« exemple » français est mobilisé par certains pour souligner l’effet délétère d’une application automatique des accords collectifs sur le taux de syndicalisation : à quoi sert-il d’adhérer à un syndicat quand on peut bénéficier des dispositions des conventions collectives qu’il signe sans en être membre ?

Le 12 décembre 2008, le comité Laval a présenté ses conclusions. Constatant la remise en question importante qu’entraîne l’une ou l’autre des deux options examinées, il propose une troisième possibilité, plus respectueuse de l’autonomie des partenaires sociaux mais également moins réformatrice. Parmi les mesures envisagées, certaines tendent à rendre plus transparentes les règles concernant la fixation des salaires. À cet égard, il est prévu de renforcer le rôle de l’Autorité Suédoise sur l’Environnement de Travail, sorte de « bureau de liaison » permettant de simplifier les démarches pour le détachement de travailleurs en Suède. Il est également prévu de préciser davantage les conditions de déclenchement d’une grève contre une entreprise étrangère utilisant des travailleurs détachés. La convention collective invoquée par le syndicat devrait concerner un secteur particulier et se placer au plan national. La grève, pour être décidée, devrait répondre à deux conditions : concerner obligatoirement un des points de droit du travail visé par la directive et cela après vérification que les travailleurs ne bénéficiaient pas, dans leur pays, d’une convention collective ou un contrat répondant aux objectifs de la directive. De son côté, l’employeur devrait fournir les informations au syndicat suédois.

Les syndicats ont exprimé une critique de ce rapport. Ils pointent en particulier le fait que la charge de la preuve du non-respect d’une règle reposerait sur le salarié, ainsi que le principe de la proportionnalité entre action de grève et problème concerné : dans la pratique suédoise, si le syndicat estime qu’une convention n’est pas appliquée, cela suffit à justifier la décision de grève et la fin de la paix sociale négociée. Les syndicats craignent que les entreprises étrangères échappent à cette « règle du jeu »<sup>23</sup>. Ils devaient remettre leur avis au gouvernement fin mars 2009.

## **Conclusion de la deuxième partie**

Les dynamiques d’articulation qui ont été décrites dans cette partie relèvent d’un registre de pratiques qui sont très largement cadrées par le droit. Toutefois, cette forte institutionnalisation n’implique pas que ces dynamiques jouent toujours dans le même sens et avec la même intensité.

Un facteur important ici, comme on a pu le voir pour les directives ou pour les arrêts de la CJCE, est la manière dont ces règles européennes peuvent être mobilisées par les acteurs sociaux au plan national ou local. Par exemple l’arrêt Laval s’inscrit dans un réexamen profond du système suédois de relations professionnelles, qui articule des contraintes et des incitations européennes avec des changements politiques et sociaux proprement nationaux.

---

<sup>23</sup> Nous remercions ici Michel Guerre, de la DGT, pour nous avoir fourni les informations les plus récentes sur cette délibération.

Les transformations du dialogue social que ces dynamiques induisent ne tiennent pas seulement aux conséquences directes de la décision (l'arrêt de la CJCE, la directive, le règlement), mais passent aussi par la reconfiguration de l'environnement stratégique et cognitif des acteurs nationaux (politiques et sociaux), un changement dans ce que les politistes appellent la « structure d'opportunités » et le « référentiel » pour une réforme des régulations du travail.

Il faut reconnaître que nous avons, dans cette partie, beaucoup porté l'accent sur les interférences avec le dialogue social national. Mais le même processus de transformation européenne de la structure d'opportunités ou, plus largement, du contexte d'action peut s'observer à des niveaux infranationaux et dans les entreprises. C'est ce que nous avons suggéré à propos de l'effet prévisible de Reach sur le dialogue social dans les entreprises.

Le moteur des dynamiques d'articulation à tous ces niveaux est la capacité des acteurs à innover et à se saisir des instruments européens comme d'une opportunité. L'intégration européenne développe certes des obligations légales, mais elle fournit aussi des opportunités d'action, des occasions de peser sur le rapport de forces entre partenaires sociaux à tous les niveaux.

### **PARTIE 3 : LES PROBLÉMATIQUES D'INTERACTION**

Il s'agit à présent d'envisager les interférences qui peuvent se manifester sans qu'un cadre légal n'en règle précisément les modalités ou bien lorsqu'un cadre légal qui n'avait pas été élaboré dans cet objectif en vient à favoriser des influences réciproques entre différents espaces de dialogue social.

Nous avons présenté plus haut la distinction que la Commission européenne propose parmi les divers textes issus du dialogue social européen : accords, textes basés sur les processus, textes qui contribuent à l'échange d'information et textes procéduraux. Si l'on néglige ces derniers, qui témoignent de logiques autoréférentielles, on est amené à constater que, du point de vue des interférences visées par les partenaires sociaux, les trois premiers types de textes répondent à des logiques qu'il convient de distinguer sur un plan analytique, même si, dans la pratique, ces logiques se combinent bien souvent. Ainsi, à la suite d'E. Léonard et d'A. Sobczak (2009), il nous paraît important de différencier les « effets de convergence », les « effets de coordination » et les « effets de diffusion » (la définition de ces effets est donnée au début de chacune des sections qui suivent).

Cette partie est donc consacrée à l'illustration de ces différents effets, en portant la focale sur un cas particulièrement illustratif : les accords autonomes, et celui sur le télétravail en particulier, pour les effets de convergence ; certains textes issus du dialogue social sectoriel européen pour les effets de coordination (dans les secteurs du sucre, du commerce, de l'agriculture, ainsi que dans le cas de l'accord sur la silice cristalline) ; la Méthode ouverte de coordination et la thématique de la flexicurité pour les effets de diffusion. La partie s'achève par l'observation d'effets inattendus.

#### **3.1. Effets de convergence : le cas des accords autonomes**

Pour E. Léonard et A. Sobczak (2009), des effets de convergence apparaissent « dès lors que des pratiques similaires tendent à se produire dans différents espaces et que des thèmes comparables sont traités ». Nous entendrons ici ces effets dans un sens restreint, en portant la focale sur les activités du dialogue social européen qui sont précisément destinées à provoquer des « pratiques similaires » dans les différents États membres et à proposer des « thèmes » qui devront y être traités. Parmi ces activités, la production des accords autonomes (d'abord appelés volontaires) est certainement aujourd'hui la forme la plus aboutie d'interaction orientée vers des effets de convergence, dans la mesure où elle articule aux normes minimales de l'accord des dispositions concernant la mise en œuvre et l'évaluation de celle-ci. Ces dispositions définissent des procédures et des délais, tant pour la mise en œuvre que pour l'évaluation.

Ces accords autonomes sont apparus au plan interprofessionnel au début des années 2000. Après un premier accord sur le télétravail en 2002, deux autres accords ont été signés : sur le stress lié au travail en 2004 et sur le harcèlement et la violence au travail en 2007. Ils s'inscrivent dans une certaine continuité avec les trois accords-cadres des années 1990 (congé parental, travail à temps partiel et travail à durée déterminée), dans la mesure où, comme eux, ils contiennent des dispositions minimales et fixent quelques règles pour leur mise en œuvre. La différence tient essentiellement au fait que ces accords autonomes ne sont pas repris sous forme d'annexe d'une directive du Conseil européen pour leur transposition dans les ordres nationaux. Depuis le début des années 2000, les accords interprofessionnels négociés au niveau européen sont mis en œuvre selon les procédures et les pratiques propres aux différents États membres, sans intervention particulière des institutions de l'Union européenne. Dans les faits, depuis 1999, tous les accords européens interprofessionnels ont été mis en œuvre par des accords collectifs nationaux. Autrement dit, ce sont les organisations nationales membres des

partenaires sociaux européens qui sont appelées à se saisir des accords européens et à ouvrir des négociations aux niveaux appropriés pour les mettre en œuvre.

Cette différence dans la mise en œuvre des accords entraîne dans la pratique des manières bien contrastées de conduire le dialogue social européen et d'envisager ses interactions. Si ce n'est le fait qu'ils sont construits, eux aussi, sur le modèle des directives européennes (principes et dispositions minimales, grande liberté quant aux moyens à mettre en place dans les États membres pour atteindre ces objectifs), les accords autonomes relèvent d'une forme d'interaction radicalement différente par rapport aux accords-cadres interprofessionnels des années 1990. Là où ces derniers s'inscrivaient dans des problématiques d'articulation avec le travail législatif européen (voir *supra*, section 2.1.), les premiers sont à considérer du point de vue de leur interaction avec le dialogue social national.

À cet égard, on peut constater une complémentarité importante et une étroite interaction du dialogue social européen au niveau interprofessionnel avec le dialogue social national. Il s'agit aujourd'hui « moins de traiter des sujets déjà régulés au plan national, que de créer une dynamique sur des thématiques émergentes concernant plusieurs États, tout en renvoyant à la mise en place de solutions négociées de manière décentralisée entre les partenaires sociaux » (Léonard et Sobczak, 2009, p. 35). Les thématiques abordées dans les trois accords autonomes témoignent effectivement d'une relative nouveauté (une certaine « virginité » pourrait-on dire) dans les différents États-membres, alors que les accords-cadres des années 1990 abordaient le cœur des droits du travail nationaux, à travers l'encadrement des différentes formes de contrat de travail. Dans les années 2000, les thématiques abordées sont nouvelles et peu régulées par les droits nationaux. L'essentiel des accords consiste moins à fixer des droits individuels nouveaux pour les salariés, qu'à pointer un certain nombre de risques (liés à une activité émergente comme le télétravail ou à des pratiques déviantes dans les relations de travail) et à alerter les partenaires sociaux nationaux pour qu'ils engagent un dialogue sur ces thématiques.

Bien que ces deux formes d'accords relèvent du même dialogue social européen et font intervenir les mêmes organisations, il convient de bien les distinguer car elles ne se fondent pas sur le même registre de relations entre partenaires sociaux. Elles ne peuvent donc être évaluées de la même manière. Pour les accords autonomes, l'enjeu est celui de leur reprise dans les contextes nationaux. Les problèmes de mise en œuvre paraissent encore plus importants que dans le cas d'accords mis en œuvre par des directives. En effet, ce sont les organisations membres des partenaires sociaux européens qui sont responsables de la mise en œuvre de l'accord européen, en fonction des instruments disponibles au niveau national. Pour certains auteurs, la très grande diversité des systèmes nationaux de relations professionnelles rend alors problématique l'effet de convergence visé : il faut s'attendre à ce que l'application de l'accord européen diffère énormément d'un pays à l'autre. Pour Keller et Sörries (1999, p. 119), la mise en œuvre des accords autonomes ne pourrait être effective que dans les pays où les dispositifs de négociation collective sont suffisamment centralisés. Ailleurs, elle serait rendue extrêmement hasardeuse. Depuis, on s'est rendu compte que la centralisation n'est elle-même pas une condition suffisante pour une mise en œuvre effective. Comme nous le montrerons plus loin (cf. *infra*, 4<sup>ème</sup> partie), le critère décisif est plutôt l'engagement des organisations nationales dans la dynamique d'ensemble, du mandat donné aux organisations européennes lors de l'ouverture des négociations, jusqu'à l'adaptation de l'accord européen au contexte national au moment de la transposition. L'application de l'accord européen dépend notamment de la manière dont les organisations nationales se sentent contraintes par cet accord et responsables de sa mise en œuvre. En théorie, en cas de non-application de l'accord au terme du délai prévu par celui-ci, l'une des parties pourrait engager une poursuite contre l'autre partie pour rupture de contrat. Mais le débat sur la valeur légale de ces accords autonomes reste encore aujourd'hui ouvert.

Prenons le cas de l'accord de 2002 sur le télétravail. Les partenaires sociaux européens ont eux-mêmes rédigé en 2006 un rapport faisant état de la mise en œuvre de leur accord (ETUC/UNICE-UEAPME/CEEP, 2006). Il se dégage de ce rapport l'impression d'une grande variété d'instruments mobilisés pour cette mise en œuvre : si la mise en œuvre par un accord national est le cas le plus fréquent, dans certains pays comme l'Irlande et le Royaume-Uni, le choix s'est porté sur des codes de bonnes pratiques ; dans d'autres, la mise en œuvre s'est faite par un acte législatif, comme en République Tchèque et en Hongrie, ainsi qu'au Portugal où cette décision a même été prise contre l'avis des partenaires sociaux.

Le rapport met en évidence que le choix des instruments et des procédures pour la mise en œuvre au niveau national a été fait conjointement par les employeurs et les syndicats, et qu'il a souvent été l'occasion de discussions approfondies et parfois difficiles entre eux. Dans le cas de la Belgique et de la France, des procédures centralisées de mise en œuvre ont été choisies et des accords collectifs ont été conclus au niveau national. En Suède et au Royaume-Uni, où les accords nationaux n'ont pas le même statut qu'en France et en Belgique, le choix s'est porté respectivement sur des accords fixant les recommandations centrales et des codes de conduite. En Allemagne, différentes méthodes de mise en œuvre ont été utilisées, dont des déclarations conjointes et de la diffusion d'informations sur l'accord européen. S'appuyant sur une étude approfondie de ces cinq cas nationaux, Simon Deakin et Aristeia Koukiadaki (2008) avancent l'idée selon laquelle la nature de la mise en œuvre de l'accord européen est conditionnée par deux facteurs :

- L'interprétation faite de la clause de mise en œuvre selon les « procédures et pratiques » nationales ;
- La pertinence du contenu de l'accord européen dans les contextes nationaux.

En ce qui concerne le second facteur, leur étude souligne le fait que l'intérêt porté au télétravail par les acteurs sociaux impliqués était faible dans tous les États membres. Plus précisément, le télétravail a été considéré comme un sujet secondaire ou marginal par les employeurs comme par les syndicats. Cela s'explique entre autres par le fait que, dans ces cinq pays, les principaux aspects du télétravail faisaient déjà l'objet d'une réglementation ou d'un encadrement collectif.

En ce qui concerne le premier facteur, l'étude montre que cette clause de mise en œuvre a enclenché des processus de dialogue social à des niveaux où de tels mécanismes n'existaient pas précédemment. Par exemple, en Allemagne, la mise en œuvre s'est opérée entre autres à travers une négociation bipartite de lignes directrices au niveau confédéral, en rupture avec l'absence traditionnelle d'échange entre partenaires sociaux à ce niveau. En Suède et au Royaume-Uni, elle s'est également faite à travers des négociations nationales qui n'ont toutefois pas débouché sur des accords collectifs (voir Encadré).

**Encadré : L'accord européen sur le télétravail et sa mise en œuvre au Royaume-Uni et en Suède**

Au Royaume-Uni, les procédures fixées dans l'accord européen ont conduit au développement de procédures de dialogue social au niveau national, entre CBI, TUC et CEEP UK. Rompant ainsi avec l'absence traditionnelle de discussions au niveau national, ces trois organisations nationales se sont rendu capables d'orienter la mise en œuvre de l'accord. Malgré cette nouveauté, ce processus n'a pas conduit à la conclusion d'un accord collectif entre les parties ; à la place, un accord sur un ensemble de lignes directrices a été trouvé comme moyen de mettre en œuvre l'accord européen.

De façon similaire, le résultat du processus de mise en œuvre en Suède s'écarte de façon significative de la pratique établie d'accords collectifs sectoriels. En effet, la mise en œuvre a représenté une innovation dans la mesure où les partenaires sociaux se sont entendus sur des lignes directrices nationales qui n'ont ni la forme d'un accord collectif, ni son caractère obligatoire. Dans ce pays, la tradition de régulation des relations de travail par des accords collectifs sectoriels n'a été

suivie que dans une certaine mesure.

Les deux auteurs soulignent ainsi que les accords issus du dialogue social européen interfèrent de façon importante avec le dialogue social national, même lorsque leur contenu est dit limité. Plus précisément, la mise en œuvre des accords européens conduit à l'ouverture de nouveaux espaces de dialogue social. Toutefois, les auteurs soulignent que dans le même temps, cette ouverture se substitue à la mobilisation des « procédures et pratiques » existantes. Ainsi, en Allemagne comme en Suède, aucun accord n'a été conclu au niveau sectoriel, niveau pourtant central dans ces deux systèmes de relations professionnelles. Prenant la forme de lignes directrices ou de recommandations, les accords qui ont été conclus dans ces deux pays n'ont d'ailleurs pas le statut traditionnellement conféré aux accords sectoriels. Autrement dit, l'ouverture de nouveaux espaces de dialogue social se fait parfois au détriment de l'effectivité des normes fixées à l'échelle européenne.

Le problème est que, pour beaucoup, c'est ce manque d'effectivité, et donc de visibilité, des textes issus du dialogue social européen qui en compromet aujourd'hui la crédibilité et, à terme, l'avenir. Un scénario pessimiste consisterait à dégager de ce constat un cercle vicieux : le faible engagement des organisations nationales dans la transposition des accords européens en réduit l'effectivité ; cela renforce le sentiment que le dialogue social européen est un exercice vain, une pratique sans prise sur les réalités, conduisant à un désengagement encore plus prononcé de certaines organisations syndicales nationales, ce qui réduit d'autant les possibilités que les accords européens exercent des effets significatifs dans les situations de travail.

En fin de compte, les conclusions de l'étude de S. Deakin et A. Koukiadaki rejoignent pour partie l'évaluation que l'Institut Syndical Européen avait publiée fin 2005 (Clauwaert, Düvel et Schömann, 2005). Les auteurs de ce rapport estimaient que, trois ans après sa signature, la mise en œuvre de l'accord n'était complète que dans huit États membres. Surtout, ils pointaient un certain nombre de difficultés rencontrées, que nous proposons de rassembler en trois catégories (cf. Tableau n° 2).

**Tableau n° 2: Obstacles à la reprise des accords-cadres européens dans les contextes nationaux**

Type de difficultés	Illustrations	Commentaires
Techniques	Nombre limité de traductions	Cela peut rendre difficile la mise en œuvre dans le cadre de discussions au niveau national. Cela pèse lourdement sur la possibilité que l'accord européen soit mobilisé et repris dans les entreprises.
Interprétation	Difficulté pour se mettre d'accord sur une interprétation commune des dispositions de l'accord	L'accord européen est écrit dans des termes suffisamment larges pour couvrir le plus grand nombre de situations, mais cela affaiblit la clarté de son interprétation.
	Divergence quant au degré d'obligation prêtée à l'accord européen	Cela peut conduire, comme en Allemagne et en Suède, à ne pas mobiliser les instruments traditionnellement les plus efficaces pour la transposition.
Opportunités	Le télétravail est très peu développé dans le pays.	Encadrer une pratique si marginale peut n'être pas jugé prioritaire par les partenaires sociaux.
	L'adaptation de l'accord européen doit trouver place dans le calendrier des négociations.	L'agenda des négociations peut être chargé et peut conduire à repousser la mise en œuvre de l'accord européen au second plan dans l'ordre des priorités.

Il serait intéressant de suivre précisément l'évaluation qui va être faite de l'accord sur le stress lié au travail, afin de voir si on peut percevoir une dynamique d'apprentissage dans certains États membres : l'expérience de l'adaptation de l'accord sur le télétravail a-t-elle fait l'objet d'une réflexion de la part des acteurs concernés ? A-t-elle permis d'être plus efficace lors de la nouvelle adaptation ? L'évolution dans la manière de rédiger les clauses sur l'application de l'accord (cf. *infra*, section 4.1.) a-t-elle un effet sur les dynamiques nationales ? Si l'on peut espérer que les difficultés techniques ont été levées, qu'en est-il des marges d'interprétation du texte et des effets d'opportunité qui tendent à complexifier l'application de l'accord européen ?

Il semble que la singularité des dynamiques nationales exerce encore dans ce cas une influence décisive sur l'application de l'accord. Par exemple, en Irlande, la mise en œuvre de l'accord sur le stress lié au travail s'inscrit dans le cycle de concertation tripartite au niveau national, comme cela avait été le cas pour l'accord sur le télétravail (European Foundation, 2007, p. 33).

### **3.2. Effets de coordination : le cas du dialogue social sectoriel européen**

E. Léonard et A. Sobczak (2009) parlent d'effets de coordination « lorsque certains acteurs [...] s'appuient sur un espace donné [...] pour tenter d'investir ou d'infléchir un autre espace ». Dans leur rapport, ils mettent ainsi en évidence un effet de coordination plutôt inattendu, en montrant que le développement d'une part importante des accords-cadres internationaux prend appui sur les comités d'entreprise européens et les comités de dialogue social sectoriel.

Le dialogue social sectoriel européen s'est développé pour partie dans l'optique d'assurer une coordination plus importante des développements au niveau national. Certes, comme nous l'avons rappelé plus haut, la majorité des textes adoptés dans ces instances ont pour destinataire les institutions politiques européennes<sup>24</sup>. Néanmoins, une part importante des textes répond au souci des partenaires sociaux de poser des jalons pour cadrer l'évolution du secteur (de sa situation économique, de ses emplois, de ses conditions de travail...) à l'échelle européenne. Pour ceux qui s'y engagent, l'enjeu est bien d'investir les scènes du dialogue social européen pour peser sur les développements du dialogue social national. Comme le pointent E. Léonard et P. Pochet, « *The aims of such methods are as follows : to make national policies gradually convergent through voluntary exchanges of information on what has worked at national level ; to disseminate best practice ; and to encourage policy learning in order to achieve shared goals in a certain domain* » (European Foundation, 2009, p. 58).

Parmi l'ensemble des CDSS, certains sont davantage investis dans des problématiques de coordination que d'autres. Nous retiendrons par la suite trois de ces secteurs : le sucre, le commerce et l'agriculture. Nous montrerons notamment la manière dont ces comités de dialogue social ont tenté d'organiser des effets de coordination autour de thèmes portés par la Stratégie de Lisbonne et nous tenterons d'en donner les raisons. Nous évoquerons également le cas de l'accord multisectoriel sur la silice cristalline de 2006 qui constitue une innovation importante en ce qui concerne les dispositions détaillées pour le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du texte.

---

<sup>24</sup> Selon E. Léonard et P. Pochet, « *one important function of social dialogue involves the joint lobbying of the EU by the social partners. From a quantitative perspective, the conclusions are clear : less than 2 % of the texts adopted at sectoral level are agreements with a binding effect, while fewer than 10 % are expected to have some impact at national level* » (European Foundation, 2009, p. 65).

### 3.2.1. Sucre : l'emploi et les mutations industrielles

Ce CDSS représente un comité dans lequel le dialogue social est actif et assez ouvert. Il est ancien puisqu'il a été créé en 1969. Il témoigne aussi du positionnement classique de ces structures paritaires européennes dans la mesure où la partie patronale n'entend pas s'engager dans des négociations collectives, qui demeurent une compétence strictement nationale, mais choisit de développer des échanges de vues et des actions concertées sur tous les sujets d'intérêt commun. Les thématiques abordées sont diverses, comprenant notamment les questions de santé et sécurité. Mais l'industrie du sucre est surtout considérée comme exemplaire dans le domaine des mutations industrielles à l'échelle de l'Europe. Les questions d'emploi sont ici particulièrement préoccupantes pour les deux parties. L'enjeu du dialogue social européen consiste à accompagner la décroissance attendue de cette industrie, dans le contexte de la législation européenne et d'une concurrence internationale croissante. Cet enjeu explique aussi que le CDSS ait investi les problématiques de responsabilité sociale des entreprises et a même élaboré un code de conduite. Sur toutes ces thématiques, les partenaires sociaux européens ont réussi à dégager un consensus, ce qui paraît beaucoup plus difficile dans d'autres CDSS. Cette capacité à dégager des points de vue convergents sur ces différentes thématiques s'explique largement par le fait que l'ensemble des acteurs reconnaît la dimension européenne de l'enjeu de mutation industrielle et anticipe de la même façon les problèmes d'emploi que cette évolution va poser.

#### **Encadré : Le cas du Code de conduite sur la responsabilité sociale des entreprises dans l'industrie sucrière européenne**

Le « code de conduite sur la responsabilité sociale des entreprises dans l'industrie sucrière européenne », conclu en février 2003, fournit une illustration du souci dont témoignent les partenaires sociaux européens pour les effets de leurs échanges aux autres niveaux. Ce code fixe des normes minimales dans huit domaines<sup>25</sup>, dans l'objectif de « développer et renforcer la durabilité globale de l'industrie sucrière ». Ce code est défini comme un « outil cadre » permettant de « promouvoir, au sein de toute l'industrie sucrière européenne, un échange d'expérience et de créer une source d'inspiration en vue d'apprendre à développer les meilleures pratiques ». Une annexe comprend une liste d'exemples de bonne pratique dans les huit domaines.

La troisième partie du code porte sur le suivi, l'évaluation et la mise à jour du code. Chaque année, les organisations européennes (Comité européen des fabricants de sucre et European federation of food, agriculture and tourism) sont appelées à effectuer une évaluation commune de la mise en œuvre du code, sous forme d'un rapport annuel, sur la base des données recueillies par un groupe ad hoc (composé de deux membres du CDSS pour chacune des organisations). Les exemples de bonnes pratiques doivent être remis à jour régulièrement. Le rapport annuel porte également sur les démarches mises en place pour assurer une communication et une formation adéquate en vue de promouvoir le Code de conduite.

D'après le rapport annuel *Industrial Relations in Europe 2008*, l'évaluation qui a été faite confirme que le processus permet des résultats constructifs dans un contexte de restructurations profondes. Trois exemples de bonnes pratiques ont été ajoutés, dont un en ce qui concerne les restructurations : l'accord italien sur l'assistance auprès des travailleurs concernés par une fermeture d'entreprise.

Ce code de conduite a très largement inspiré l'accord signé le 31 janvier 2007 dans le secteur de la restauration collective concédée. Cet accord est le plus détaillé des accords sectoriels signés dans la période récente. Surtout, il prévoit des procédures de mise en œuvre assez claires (voir *infra*, tableau n° 3).

Cet accord des acteurs sur le caractère foncièrement européen des enjeux sectoriels tient dans

<sup>25</sup> Droits de l'Homme ; Éducation, formation et apprentissage tout au long de la vie ; Santé et sécurité ; Relations entre les partenaires sociaux ; Rémunération équitable ; Conditions de travail ; Restructurations ; Relations d'affaires et choix des fournisseurs.

une large mesure au fait que le secteur est lui-même très fortement intégré à l'échelle continentale, y compris du point de vue des entreprises. L'autre facteur important de cette capacité des acteurs à porter leurs préoccupations au niveau européen tient également, comme l'a montré P. Pochet, au fait que le dialogue social y est lié aux politiques européennes pour le secteur, avec une part non-négligeable de lobby conjoint auprès des institutions de l'UE.

Avec le code de conduite sur la responsabilité sociale des entreprises (voir encadré), on se situe typiquement dans une problématique de coordination : prenant appui sur la longue expérience d'échanges au niveau du dialogue social européen, les organisations cherchent à susciter des dynamiques de dialogue social à d'autres niveaux, autour d'enjeux qui paraissent cruciaux pour l'avenir de cette industrie européenne.

### *3.2.2. Commerce : l'emploi et la formation professionnelle*

Les enjeux d'emploi sont également au cœur des discussions au sein du CDSS du commerce. Toutefois, la situation est l'inverse de celle de l'industrie sucrière, dans la mesure où le secteur est en croissance à l'échelle européenne. Les enjeux sont davantage ceux de la constitution d'un marché transnational du travail, de l'intégration économique du secteur et de son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Pour les partenaires sociaux européens, le souci est donc d'assurer le développement de l'emploi et de stimuler le recours à la formation professionnelle. Récemment, ce souci s'est traduit par la participation du CDSS au projet « European Commerce Competence project » destiné à poser des bases pour la mobilité transnationale des travailleurs du secteur et la reconnaissance de leurs qualifications.

Dans ce secteur également se manifeste un souci important d'évaluation de la mise en œuvre des textes élaborés dans le cadre du CDSS. Les partenaires sociaux ont ainsi élaboré un questionnaire envoyé à leurs organisations membres en vue d'évaluer la mise en œuvre de cinq textes (dans huit États membres en 2006, six en 2007). Les résultats sont plutôt positifs dans la mesure où les répondants affirment connaître l'existence des textes européens et les trouvent pertinents et utiles.

L'essentiel de l'évaluation porte donc sur la connaissance et la prise de conscience des cinq textes européens parmi les affiliés. L'évaluation comprend également des cas de bonnes pratiques. Le problème est qu'elle n'analyse pas le lien entre ces mesures prises localement et les textes européens et ne précise pas non plus si ces mesures contiennent effectivement les normes minimales fixées dans les textes européens (Commission européenne, 2009, p. 130).

### *3.2.3. Agriculture : temps de travail, formation professionnelle et santé au travail*

L'agriculture est un secteur qui a une longue tradition de dialogue social. De surcroît, le souci de poser des jalons pour l'encadrement des relations de travail a été très précoce. Au début de l'année 1968, un premier accord européen concernant la durée du travail pour les travailleurs occupés dans l'agriculture a été signé. Quelques années plus tard, une entente est conclue le 18 mai 1971 sur l'harmonisation de la durée du travail des salariés permanents occupés dans l'élevage. Ces accords sur le temps de travail dans l'agriculture prennent la forme de recommandations adressées aux organisations nationales de chaque État membre. L'existence d'une politique commune qui se manifeste par la fixation du prix des principales productions agricoles constitue dans ce secteur une incitation décisive à la fixation de conditions de travail communes. Créé en 1963, sur décision de la Commission, le comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux des travailleurs salariés agricoles avait pour mission d'examiner les voies pour une harmonisation des conditions de travail, permettant de lutter contre les distorsions en matière de salaires ou de durée du travail. Un groupe de travail est mis sur pied en son sein pour étudier l'évolution de la durée du travail. La conclusion de ce groupe est que,

cette matière relevant des conventions collectives, l'harmonisation ne peut être atteinte qu'à travers la négociation collective, ouvrant la voie aux ententes et recommandations produites dans les années ultérieures.

Aujourd'hui encore, l'agriculture fait partie des secteurs où le dialogue social européen s'inscrit le plus clairement dans une problématique de coordination. Ainsi, l'accord européen conclu en décembre 2002 sur la formation professionnelle a provoqué des négociations dans plusieurs pays<sup>26</sup>. Cet accord prévoit notamment que les instances qui gèrent la formation professionnelle intègrent des partenaires sociaux en leur sein. Il préconise aussi la mise en place de la validation des acquis professionnels. Par ailleurs, un des objectifs de l'accord est de faciliter la libre circulation des travailleurs en agriculture. Les partenaires sociaux ont ainsi décidé de mettre en place un «Curriculum vitae Agripass», ainsi qu'un répertoire des métiers de l'agriculture, destinés à faciliter la relation entre les employeurs et les salariés migrants. Le CV récapitule, sous forme synthétique et compréhensible dans toutes les langues, les qualifications et les expériences antérieures du salarié afin de lui permettre de faire valoir auprès de tout nouvel employeur au sein de l'UE, ses compétences initiales et acquises. Le répertoire quant à lui comportera une série de fiches mentionnant, pour chacun des métiers répertoriés, la liste des compétences susceptibles d'être recherchées par l'employeur. Cet accord comprend enfin un volet « mise en œuvre » assez conséquent. Il prévoit que des groupes chargés du suivi soient mis en place, que les affiliés présentent régulièrement leurs réalisations et que des questionnaires soient distribués aux organisations membres.

Plus récemment encore (novembre 2005), un « accord européen sur la réduction de l'exposition des travailleurs aux risques de troubles musculo-squelettiques d'origine professionnelle en agriculture » a été signé. Cet accord fait suite à la consultation par la Commission européenne en ce qui concerne la protection contre les TMS et s'inscrit dans le contexte d'une poursuite du travail législatif en l'absence d'ouverture de négociations au niveau interprofessionnel. Il recommande la création d'observatoires nationaux de la santé et de la sécurité des travailleurs agricoles chargés de centraliser les statistiques relatives aux TMS et de recenser les bonnes pratiques mises en œuvre pour prévenir ce risque. Il propose également la création d'un observatoire européen de la santé et de la sécurité des travailleurs agricoles, qui centralisera les données statistiques transmises par les observatoires nationaux. En ce qui concerne l'organisation de la prévention du risque en tant que telle, l'accord demande aux partenaires sociaux nationaux « d'intervenir pour que, dans chaque État membre, une instance ou un organisme soit chargé de définir et de coordonner les politiques de prévention des TMS » et de participer « à l'organisation de programmes nationaux d'information et de formation des travailleurs et des employeurs concernant la prévention des TMS ». Une commission de suivi sera chargée d'évaluer, trois ans après, les politiques de prévention des TMS conduites dans les États membres.

D'après les entretiens réalisés par E. Léonard et P. Pochet (European Foundation, 2009), ce sont les membres les plus actifs au sein du CDSS qui ont généralement joué un rôle dans la phase de mise en œuvre de l'accord. Cela conduit à une mise en œuvre très différente d'un pays à l'autre, selon l'intérêt que les partenaires sociaux portent au sujet et selon leurs relations avec les autorités publiques. En 2008, la Pologne était le seul État membre à s'être doté d'un observatoire national des troubles musculo-squelettiques en agriculture. De façon plus diffuse toutefois, il semble que l'accord serve aussi à développer la prise de conscience du problème. Même si cela ne débouche pas systématiquement sur les réalisations suggérées dans l'accord européen, le thème a pu être repris parmi d'autres dans des négociations collectives nationales.

---

<sup>26</sup> E. Léonard et P. Pochet (2008, pp. 60-61) évoquent en particulier les cas du Royaume-Uni et de l'Irlande, du Danemark ainsi que de l'Autriche.

### 3.2.4. *L'accord multisectoriel sur la silice cristalline*

L'« Accord sur la protection de la santé des travailleurs par l'observation de bonnes pratiques dans le cadre de la manipulation et de l'utilisation de la silice cristalline et des produits qui en contiennent » a été signé le 25 avril 2006. Il est le premier accord multi-sectoriel, recevant la signature d'organisations issues de 14 secteurs industriels différents. Il s'agit d'un accord autonome, mis en œuvre par les partenaires sociaux eux-mêmes. Si nous l'évoquons ici (et non dans la section précédente, section 3.1. sur les effets de convergence), c'est que cet accord fixe une démarche de suivi innovante, dans la mesure où sa mise en œuvre ne repose pas sur des mesures de transposition développées par les partenaires sociaux au niveau national. L'accord prévoit que « les employeurs et les employés ainsi que les représentants des travailleurs feront conjointement tout leur possible pour mettre en œuvre, le cas échéant, les Bonnes Pratiques au niveau des Sites ». Une liste des « bonnes pratiques », placée en annexe de l'accord, est soumise à une procédure d'adaptation et d'actualisation permanente. Ces bonnes pratiques concernent l'évaluation des risques, l'installation de système de surveillance de l'empoussièrément, le suivi des travailleurs exposés et des formations pour les salariés. Elles doivent être appliquées en tant que telles dans les entreprises. Au niveau de chaque site, un système de suivi sera introduit pour déterminer quelles bonnes pratiques doivent s'appliquer. Ce système intègre le comité d'entreprise et les représentants des travailleurs. Il collecte donc les informations sur l'application des bonnes pratiques au niveau de chaque site et les communique ensuite au « Conseil ».

Ce « Conseil », composé paritairement de représentants des travailleurs et des employeurs, est chargé de régler les questions relatives à l'application et l'interprétation de l'accord. Il a pour mission d'examiner les rapports biannuels et de transmettre un compte-rendu succinct aux organisations affiliées, à la Commission européenne et aux autorités nationales responsables de la sécurité des travailleurs. Il revient à cette instance européenne d'assurer le suivi et le déblocage des démarches de mise en œuvre de l'accord européen : « En cas de situations répétées de non application dues au défaut réitéré et injustifié de mettre en œuvre des mesures correctives, le Conseil décidera des mesures à prendre pour aborder ces situations ».

L'originalité de cet accord est qu'il ménage une sorte d'« effet direct » dans la mesure où il est censé s'appliquer directement dans les entreprises, sans passer par une transposition via un accord collectif national ou une législation. Toutefois, il ne définit pas en tant que tel des droits et obligations susceptibles d'être mobilisés devant une cour de justice. Il ne fait que formuler des recommandations sous la forme de bonnes pratiques. C'est en cela qu'il relève d'une problématique de coordination. Mais, ici plus qu'ailleurs, la coordination est centralisée dans la mesure où des procédures de résolution de conflits (internes aux entreprises) sont mises en place à un niveau européen.

Une première évaluation a été produite en juin 2008. Dans l'industrie du ciment tchèque, l'application de l'accord a par exemple pris la forme d'une intégration des bonnes pratiques dans les normes ISO des usines du secteur (Commission européenne, 2009, p. 125).

### 3.3. Effets de diffusion : le cas de la Méthode ouverte de coordination

Pour E. Léonard et A. Sobczak, les effets de diffusion se manifestent « dès lors que des sujets similaires circulent d'un espace à l'autre et que les expériences acquises à l'un des niveaux inspirent un autre niveau ». Une telle définition invite à envisager comment le dialogue social européen est susceptible d'accompagner ou de provoquer ces effets de diffusion. Notre attention se tourne ici vers les dispositifs de concertation et leur capacité à initier des effets de diffusion. Nous présentons dans un premier temps la manière dont la Méthode ouverte de coordination en général et la Stratégie européenne pour l'emploi en particulier, s'articulent avec le dialogue social européen, à travers le développement récent des dispositifs européens de concertation tripartite. Dans un deuxième temps, la focale est portée sur l'influence exercée par la MOC sur le dialogue social dans les États membres. Enfin, un troisième temps est consacré à la problématique de la flexicurité, l'une des thématiques portées par la Stratégie de Lisbonne, comme illustration d'un effet de diffusion particulièrement marqué dans les années récentes.

#### 3.3.1. La MOC et le retour des dispositifs européens de concertation tripartite

Beaucoup a été écrit sur la Stratégie européenne pour l'emploi. On connaît sa genèse, du Livre blanc de 1993 « Croissance, compétitivité, emploi » au Sommet de Lisbonne en 2000, en passant par le Conseil européen d'Essen en 1994 et l'introduction d'un nouveau chapitre « Emploi » dans le Traité d'Amsterdam en 1997. On connaît sa démarche d'évaluation annuelle, conduisant à développer la comparaison internationale des politiques nationales pour l'emploi, afin d'assurer une coordination à travers l'échange d'informations et le « benchmarking » (l'identification du meilleur exemple à suivre). On sait le raffinement progressif des objectifs fixés, en partant des quatre « piliers » (l'employabilité, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés et l'égalité entre hommes et femmes) pour former toute une série de lignes directrices mises à jour annuellement. On entend aussi les critiques qui lui sont adressées : le fait que les lignes directrices sont dans la dépendance des orientations économiques générales ; le manque de sanctions ; le fait que la SEE se fonde sur un paradigme d'employabilité, ce qui exclut d'emblée de nombreuses alternatives en matière de politiques d'emploi (Salais, 2004) ; le fait qu'elle puisse servir à justifier des réformes remettant en cause la législation du travail pour davantage de flexibilité. Comme J. Goetschy l'a bien montré, la force de cette stratégie tient au caractère itératif du processus engagé et aux interactions qu'elle provoque entre le niveau national et le niveau européen :

*it enhances Member States' political commitment in EU decision-making [...] placing them in a better position to control, accept and implement EU guidelines ; it should mean decisions which are better adjusted to the national diversity of institutions and employment policies, and, moreover, decisions that are in consequence more realistic and less likely to be 'wish-lists' ; and it enables the involvement of a multitude of economic, social and political actors at various levels (supranational, national, regional) (2001, p. 403).*

Autrement dit, cette méthode est censée favoriser l'engagement des États membres dans le processus en fixant des objectifs pertinents à la situation de chacun et en les conduisant à évaluer leurs actions et à en rendre compte. Ces deux volets ne peuvent être réalisés que si les partenaires sociaux, à tous les niveaux, sont impliqués de façon active dans chaque étape du processus d'ensemble. C'est sur cette dernière exigence que nous souhaitons porter l'attention : dans quelle mesure la MOC favorise-t-elle le développement du dialogue social en matière de politique d'emploi ?

Au niveau européen, les dispositifs de concertation permettent aux partenaires sociaux européens de peser sur la définition des grandes orientations fixées par les autorités publiques

européennes. C'est d'ailleurs un des effets les plus visibles de la MOC que d'avoir redynamisé des démarches de concertation tripartite qui avaient été quelque peu délaissées depuis les années 1980.

Le 28 avril 1970, l'organisation d'une Conférence tripartite sur les problèmes de l'emploi aboutit à la création du Comité permanent de l'emploi (CPE). Cette conférence (comme celles qui la suivent entre 1975 et 1979, et à l'instar du CPE) traduit une évolution importante des agendas européens : l'organisation de la libre circulation des travailleurs perd de son importance au profit de la question de l'emploi et, avec elle, des restructurations. Dans ces instances, le mode d'action privilégié est celui de la concertation, rassemblant dans une même arène politique représentants des gouvernements et représentants syndicaux pour débattre des orientations que les premiers ont à fixer en matière de politiques macroéconomiques. Les développements européens font ici écho aux dynamiques observables dans un certain nombre de pays européens, avec l'avènement de « l'action concertée » en Allemagne, les initiatives de Jacques Delors au sein du gouvernement Chaban-Delmas en France ou, au Royaume-Uni, les procédures de négociation État/syndicats qui se mettent en place dans ces années conformément aux propositions de la Commission Donovan. Au niveau européen, l'objectif est alors pour les représentants syndicaux de peser sur les politiques nationales, en interpellant les gouvernements dans ces nouvelles enceintes. Les syndicats nationaux expriment de manière unilatérale leurs positions sans s'engager dans la perspective d'échanges avec le patronat européen. Ces formes de concertation tripartite se sont développées dans un contexte institutionnel très marqué par le caractère intergouvernemental de la prise de décision : la démarche d'influence des politiques macroéconomiques nationales, en particulier en matière d'emploi, fait des gouvernements les interlocuteurs privilégiés des syndicats dans ces arènes européennes. Avec le développement des Entretiens de Val Duchesse, ce type de démarche est mis en sommeil, avant de faire l'objet d'un regain d'intérêt depuis la fin des années 1990 (Mias, 2009a).

La concertation s'exprime aujourd'hui dans le cadre du Sommet Social Tripartite qui précède le Conseil européen de printemps, ainsi que dans le cadre du dialogue macroéconomique. En dehors de ces instances de concertation, les partenaires sociaux européens participent également à la rédaction des lignes directrices.

L'influence de la MOC sur le dialogue social européen semble s'exercer moins en ce qui concerne les thématiques et les objectifs qu'elle fixe, qu'à travers les instruments et les démarches dont elle a contribué à forger le succès du point de vue des partenaires sociaux européens. Le soin apporté à la rédaction des clauses concernant le suivi des textes européens, l'élaboration de codes de conduite et l'échange de bonnes pratiques sont autant de manifestations de cette influence cognitive (plus qu'axiologique) de la MOC sur le dialogue social européen.

### *3.3.2. Les interférences de la MOC avec le dialogue social national*

La SEE attribue un rôle important au dialogue social dans sa mise en œuvre, et fait intervenir les partenaires sociaux à la fois en amont (pour participer à l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi et à la définition de la stratégie nationale) et en aval (pour contribuer à l'évaluation des politiques nationales), ainsi que tout au long de la mise en œuvre par une action de suivi. Elle est ainsi appelée à favoriser la mise en place de relations stables et régulières entre gouvernements et partenaires sociaux autour de ces enjeux.

Toutefois, l'implication des partenaires sociaux est unanimement jugée trop faible au niveau national. Cela tient d'abord à la manière dont les gouvernements jouent le jeu (ou non) de la démarche. Ainsi, des études ont montré que la plupart des plans d'action nationaux ne font que lister un ensemble d'initiatives déjà engagées, sans susciter d'autres actions. Dans une

telle situation, les organisations syndicales se sont plaintes fréquemment du manque de concertation, y compris dans les pays où les procédures de concertation sont régulières (comme en Finlande ou en Irlande).

Les études faites sur l'implication des partenaires sociaux dans la rédaction des plans nationaux d'action concluent à un manque patent de dialogue. La SEE paraît relever d'une approche « top-down », voire bureaucratique, dans laquelle prédominent la Commission et le Conseil au niveau européen, et les gouvernements dans les États membres. Elle semble ne pas avoir fait l'objet d'une appropriation significative de la part des partenaires sociaux, sauf au niveau européen. Les partenaires sociaux nationaux paraissent considérer que la SEE n'apporte pas de valeur ajoutée suffisante pour y consacrer du temps, de l'énergie et des ressources (European Foundation, 2007, p. 70). Pire, pour certains, la SEE exerce bien des effets sur le dialogue social au niveau national, mais ce sont essentiellement des effets pervers que l'on peut observer. M. Gold, P. Cressey et E. Léonard (2007) estiment ainsi que, sous l'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi, le dialogue social devient un « processus managérial » qui conduit les partenaires sociaux à s'engager sur des objectifs en matière d'emploi sans pouvoir exercer une quelconque influence sur les moyens pour atteindre ces mêmes objectifs. On observerait ainsi, dans les six États membres concernés par l'étude, un appauvrissement du dialogue social et une hétéronomie accrue des partenaires sociaux.

Si on élargit le champ d'étude aux nouveaux États membres, l'évaluation de l'articulation SEE / dialogue social national est la même : on constate une défaillance plus importante encore du dialogue social dans la mise en œuvre de la SEE. Les partenaires sociaux de ces pays se sont plaints de n'avoir pas été suffisamment impliqués par leurs gouvernement lors de l'initiative prise par la Commission Européenne pour élargir la SEE aux pays candidats et notamment lors de la préparation de l'évaluation conjointe des politiques d'emploi. Les partenaires sociaux n'ont pas été impliqués aux différentes étapes de la rédaction des « *Joint Assessment Papers* » et quasiment aucune de leurs remarques n'a été intégrée dans la version finale du document (Lado et Vaughan-Whitehead, 2003).

Une étude plus récente portant sur cinq pays (Estonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie) montre que les divergences de ces pays dans le domaine de l'emploi ont eu tendance à s'accroître dans les dernières années, malgré la SEE (Palpant, 2006). L'une des trois raisons majeures mises en évidence est la faiblesse du dialogue social, en plus de l'insuffisante pédagogie de la Commission européenne et du manque de pertinence de la SEE (certains problèmes centraux rencontrés par les nouveaux États membres ont été insuffisamment traités dans le cadre de la SEE). Cette faiblesse du dialogue social tient dans certains cas, comme en Estonie ou en Pologne, à la précarité intrinsèque du système de relations professionnelles (voir *infra*, section 4.3.) qui pèse lourdement sur la capacité des partenaires sociaux à s'engager dans la mise en œuvre de la SEE. Mais dans d'autres situations, où les partenaires sociaux jouissent d'une légitimité importante et oeuvrent très activement dans le cadre de questions nationales sur l'emploi (cas de la Slovénie), l'engagement des partenaires sociaux au regard de la SEE n'est pas plus important et demeure formel. Cela témoigne parfois d'une centration sur la question des salaires, au détriment d'enjeux plus larges. Mais cette tendance est renforcée par le fait que les gouvernements des États membres ne perçoivent la SEE que comme un exercice administratif : « peu d'organismes ont été impliqués dans la préparation à la mise en œuvre de la SEE par les gouvernements nationaux et peu d'informations leur ont été prodiguées pour leur permettre de réaliser l'importance des enjeux » (Palpant, 2006, p. 21). Enfin, ces difficultés renvoient plus largement à la situation du dialogue social dans les PECO qui offre peu de prises sur les réalités de l'entreprise :

Par ailleurs, la bonne mise en œuvre de la SEE repose sur des initiatives locales, coordonnées par les syndicats et les organisations patronales, que ce soit pour la modernisation de

l'organisation du travail, la formation initiale et continue ou la capacité d'adaptation de la main d'œuvre. Or, la rareté des conventions collectives au sein des entreprises, voire leur absence dans certains secteurs, illustre le faible rôle des partenaires sociaux au niveau local.

Bâtie dans un contexte de dialogue social autonome fort au sein de l'ancienne Europe des Quinze, la SEE a donné au dialogue social un rôle incontournable dans la réforme des politiques sociales de l'emploi. Le point de départ des nouveaux pays membres au regard des capacités et de l'autonomie des partenaires sociaux était fort différent. Aussi, une grande partie des recommandations communautaires est restée à l'état virtuel. Il est dès lors à craindre que le fossé se creuse entre ce qui est décidé au niveau européen et ce qui se passe dans le monde de l'entreprise, qui continue d'échapper au contrôle des autorités publiques et des partenaires sociaux. (Palpant, 2006, p. 21-22)

Nous revenons plus largement dans la section 4.3. sur ce type d'obstacles aux interactions du dialogue social à tous les niveaux.

On peut toutefois nuancer quelque peu ce sombre tableau, en avançant deux remarques.

1) On peut d'abord remarquer que le jugement porté par les organisations nationales elles-mêmes sur l'élaboration des plans nationaux varie beaucoup d'un pays à l'autre et selon la phase des plans nationaux d'action que l'on considère. C'est en tout cas ce qui se dégage de l'étude faite par questionnaire par A. Barabel et C. Welz (2005) à propos de l'implication des partenaires sociaux dans les plans d'action nationaux de 2002 et de 2003. Les auteurs montrent d'abord que, dans l'UE-15, une amélioration progressive s'observe en ce qui concerne la phase de définition des plans. Par contre, l'implication dans la phase de mise en œuvre et lors de l'évaluation reste très en deçà des ambitions de la Stratégie de Lisbonne.

Ils montrent également que l'implication des partenaires sociaux dépend très largement des pratiques des États membres et, souvent, de la composition politique du gouvernement. Selon les traditions nationales, qui influencent la manière d'organiser l'intégration des partenaires sociaux dans le processus, l'avis porté par les syndicats va différer. Ainsi, la Finlande et le Luxembourg paraissent faire participer les partenaires sociaux de façon « très significative » à toutes les étapes du processus ; le Danemark, l'Irlande et la Suède les intègrent de façon « significative » tout au long de la démarche. À l'inverse, les partenaires sociaux se plaignent d'une faible participation, surtout lors de la phase de mise en œuvre, en Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce, Italie, Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ici, les traditions néo-corporatistes de concertation tripartite peuvent être remises en cause par le contexte politique, comme en Autriche où l'arrivée d'un gouvernement conservateur a eu tendance à tendre les relations avec les syndicats.

Une autre étude, plus récente, portant sur le cas de la Grèce, montre malgré tout que la Stratégie européenne pour l'emploi peut exercer une influence, certes très indirecte, mais décisive sur le partenariat social (Tsarouhas, 2008). Elle montre que la Stratégie peut être un moyen pour les partenaires sociaux d'exercer une plus grande influence sur l'élaboration des politiques du marché du travail et d'ouvrir des espaces pour la réforme des politiques nationales.

2) Cela nous conduit à suggérer l'idée, seconde remarque, d'une influence bien plus indirecte de la MOC sur le dialogue social, qui s'éloigne d'une représentation en termes de mise en œuvre volontaire d'une stratégie fixée à un autre niveau et par d'autres acteurs. Ici comme ailleurs, l'influence européenne ne prend pas la forme d'une causalité claire et déterminée, d'un espace vers un autre. Comme le suggèrent les partenaires sociaux interviewés par E. Léonard, R. Erne, P. Marginson et S. Smismans, le dialogue social et les négociations collectives reflètent effectivement les thématiques abordées dans la Stratégie de Lisbonne, mais de façon presque fortuite (European Foundation, 2007, pp. 71-72). S'ils ont parfois connaissance du contenu de la Stratégie de Lisbonne, les partenaires sociaux ne s'y rapportent pas comme une boîte à outils dans laquelle ils pourraient tirer de nouvelles thématiques susceptibles d'alimenter leurs échanges. Il n'empêche que la Stratégie de Lisbonne développe

une matrice, ce que les politistes appellent un « référentiel », qui oriente, parfois et de façon souvent implicite, l'agenda des négociations.

Ces constats invitent à se défaire d'une représentation « top-down » de l'influence européenne, qui cherche à évaluer, à tous les niveaux, la conformité du dialogue social avec les grandes orientations de la Stratégie de Lisbonne. Un retour sur la genèse de la notion de flexicurité va permettre d'aller plus loin dans la mise à jour d'interactions du dialogue social de forme « bottom-up ».

### 3.3.3. La genèse européenne de la notion de flexicurité

On prête généralement au Danemark l'origine de la notion de flexicurité. Si ce pays sert incontestablement de modèle en la matière (voir encadré), il ne faut pas pour autant négliger la source néerlandaise dans cette réflexion<sup>27</sup> :

Formée par concaténation des mots *flexibility* et *security*, l'expression « flexicurity » serait l'œuvre du sociologue hollandais Hans Adriaansens, membre du *Scientific Council for Government Policy* (...). Elle fut reprise dans une note intitulée « *Flexibiliteit en zekerheid* » présentée pour avis aux partenaires sociaux par le ministre des Affaires sociales et de l'emploi, Ad Melkert en décembre 1995. À la surprise générale, les partenaires réunis dans la Fondation du travail étaient alors parvenus, le 3 avril 1996, à se mettre d'accord sur un ensemble de dispositions alliant assouplissements juridiques pour les employeurs et garanties nouvelles pour les travailleurs précaires, notamment dans le champ de l'intérim (Duclos et Kerbourc'h, 2006, p. 9)

Ton Wilthagen, considéré comme l'inventeur du concept, s'est très largement inspiré de cette expérience du pacte social hollandais pour concevoir en 1998 la possibilité d'un échange entre flexibilité et sécurité, ce qu'on appelle le « trade-off ». Voici comment T. Wilthagen définit ce concept :

*In our view flexicurity represents a policy strategy that can be defined as follows : a policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand.* (Wilthagen et Tros, 2004, p. 169)

Le succès d'un tel concept tient à ce qu'il pose les termes d'une équation générale susceptible de s'appliquer aux politiques de tous les pays. Il peut d'abord servir pour comparer les situations nationales : tel pays associe une forte protection sociale avec une flexibilité élevée en matière d'emploi (parmi les plus cités, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande et l'Irlande) ; tel autre associe un haut niveau de protection sociale avec une forte protection de l'emploi (la France, l'Allemagne, la Suède) ; etc. Le concept de flexicurité sert aussi à évaluer les réformes du marché du travail engagées par les États : la flexibilisation accrue de l'emploi est-elle compensée par une plus grande sécurité ? On comprend aisément qu'il ait été rapidement repris par l'OCDE dans ses rapports sur l'emploi, afin de contraster les pays relevant d'une telle logique avec les systèmes anglo-saxons de *workfare* (qui exige une contrepartie à l'attribution des aides et de la protection sociales). On comprend aussi qu'il soit repris dans les débats sur le modèle social européen dans le cadre de la mondialisation.

Dans une note pour la rencontre informelle des Ministres de l'Emploi et des Affaires sociales des 19-21 janvier 2006, Martin Bartenstein présentait la flexicurité en ces termes :

*The flexicurity approach can be described as a comprehensive political strategy of co-ordinated measures to promote, on the one hand, flexibility in the labour market as well as the modernisation of work organisation and labour relations and, on the other hand, job security*

<sup>27</sup> Aux Pays-Bas, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, une loi sur la flexibilité et la sécurité a conduit à une simplification des procédures de licenciement et du recours aux agences d'intérim, en contrepartie d'une limitation des contrats temporaires ainsi que d'un renforcement de la sécurité juridique du contrat de travail dans les cas ambigus de travail prétendu indépendant.

*and social protection taking account of vulnerable and disadvantaged groups in the labour market. Thus, flexicurity is an overarching paradigm for reforming the different national employment and social systems in Europe. A core principle is its integral view of various policy areas.*<sup>28</sup>

À la lecture de cet extrait, on comprend les raisons du succès de cette notion au sein de l'Union européenne. On tient ici une notion suffisamment *large* pour qualifier l'ensemble des systèmes nationaux, *percutante* pour symboliser la singularité du modèle social européen par rapport au reste du monde (anglo-saxon, mais pas seulement), et *matricielle* pour être déclinée dans de multiples champs des politiques publiques et des relations professionnelles.

#### **Encadré : Le cas danois et son « modèle » de flexicurité**

Tel qu'il est mis en exergue par l'OCDE dans son rapport sur les perspectives de l'emploi 2004, le système danois articule une « législation sur la protection de l'emploi » modérée, des « politiques actives du marché du travail » centrées sur le critère de l'employabilité et des allocations chômage généreuses.

C'est au niveau de l'Union européenne que ce modèle de flexicurité a d'abord fait l'objet d'une théorisation. C'est en 1999 qu'Allan Larsson, directeur général de la DG V (Emploi, relations industrielles et affaires sociales), avance, contre l'avis dominant de l'époque, l'idée que les politiques d'activation du marché du travail peuvent se combiner avec un système généreux d'indemnisation du chômage.

L'équilibre trouvé entre ces trois composantes du modèle que sont la grande flexibilité des règles d'embauche et de licenciement permettant une fluidité du marché du travail, une politique active de l'emploi et une protection sociale généreuse capable de fournir un véritable revenu de remplacement, est en fait très récent. Historiquement, le système danois d'assurances sociales a été présenté comme une contrepartie à la liberté d'entreprendre et de gérer. Mais ce n'est que lors des réformes du milieu des années 1990 que le Danemark a assuré l'équilibre de l'ensemble : l'introduction concertée d'un programme d'activation a permis de faire baisser le taux de chômage qui avait atteint un niveau élevé (plus de 14 % de la population active). Autrement dit, ce qui est présenté comme un modèle est largement le fruit de circonstances historiques. D'ailleurs, les politiques d'emploi ont par la suite parfois pris des orientations résolument orientées vers le modèle anglo-saxon de *workfare* (Meilland, 2006).

Outre qu'il est le résultat de contingences historiques, le modèle danois, tel qu'il est présenté dans les débats sur la flexicurité, s'écarte, semble-t-il beaucoup de la réalité du cas danois. Certaines études pointent ainsi que la générosité du système d'assurances chômage a été un peu surévaluée. De même pour la législation sur la protection de l'emploi qui ne paraît plus si modérée lorsque l'on tient compte des dimensions conventionnelles (et non seulement légales) de cette protection. La longue tradition de négociation qui caractérise le système danois de relations professionnelles, si elle est bien souvent mentionnée dans les rapports, est négligée lorsqu'il s'agit d'évaluer la manière dont ces négociations encadrent, de façon plus ou moins stricte selon les branches d'activité, les conditions d'embauche et de licenciement des salariés.

Les quatre parcours idéal-typiques de flexicurité construits par la Commission européenne sur la base du rapport Wilthagen (cf. Encadré) témoignent de la logique à l'œuvre derrière les effets de diffusion. Les institutions européennes forment des enceintes dans lesquelles peut se capitaliser tout un ensemble d'expériences nationales diverses. Cette capitalisation débouche bien souvent sur l'élaboration de lignes directrices, d'orientations ou ici de parcours-type, appelés à inspirer les acteurs (politiques et sociaux) à d'autres niveaux.

Dans une telle dynamique, la montée en généralité recherchée au niveau européen conduit toutefois à privilégier la logique du « modèle », en portant la focale sur certains traits seulement des expériences nationales, quitte à restreindre l'étendue des possibles :

Considérant, d'une part, l'instabilité de l'emploi comme un fait accompli et, d'autre part, l'importance des facteurs personnels pesant sur le risque de devenir et/ou de rester chômeur, le

<sup>28</sup> Cité par Duclos et Kerbourc'h, 2006, p. 9.

modèle de la flexicurité s'est notamment constitué sur l'idée que *la protection de l'employabilité de l'individu devait passer avant la protection de son emploi*. Autrement dit, on peut accepter une certaine *instabilité* des emplois pour peu que les travailleurs réussissent à enchaîner les contrats et évitent, ainsi, de subir des périodes de chômage durable. Ainsi décrit, le paradigme flexicuritaire reste centré sur l'optimisation du fonctionnement du marché du travail et gravite inévitablement autour du couple « flexibilité quantitative externe facilitée pour l'entreprise » / « sécurité liée à l'employabilité renforcée du salarié ». Cette restriction explique pourquoi au plan européen, la flexicurité constitue davantage un volet de la « politique de l'emploi » qu'un volet de la « politique sociale ». La sécurité en question n'est souvent pas le but premier mais plutôt le *moyen* de parvenir à un compromis acceptable entre parties prenantes compte tenu du besoin « absolu » de flexibilité de nos économies. (Duclos, 2007)

Autrement dit, le « modèle » européen de flexicurité renvoie implicitement à un seul type de flexibilité, la flexibilité quantitative externe, et conduit à questionner les règles encadrant les contrats de travail, et en particulier leur rupture. Il néglige ce faisant les autres formes de flexibilité, notamment internes à l'entreprise (via l'aménagement du temps de travail ou la polyvalence par exemple).

### **Encadré : Les orientations européennes en matière de flexicurité**

Faisant suite au rapport du groupe d'experts sur la flexicurité, emmené par Ton Wilthagen, la Commission européenne a élaboré en juin 2007 une communication intitulée « Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité ». Elle y suggère l'idée qu'il ne peut exister une politique unique en matière de flexicurité et qu'il appartient à chaque État membre de définir son « parcours de la flexicurité » en fonction de ses priorités et de ses possibilités.

Quatre parcours-types sont présentés en annexe de la communication, qui peuvent inspirer les États membres dans la définition de leurs politiques de flexicurité :

1) Résoudre le problème de la segmentation contractuelle :

« Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays principalement confrontés au défi d'une segmentation des marchés du travail, entre les travailleurs "en place" et les "exclus". Il vise à répartir la flexibilité et la sécurité de manière plus égale au sein de la population active. Il fournit des points d'accès au marché du travail pour les nouveaux venus et soutient leur progression vers de meilleurs contrats. »

2) Développer la flexicurité au sein de l'entreprise et offrir la sécurité lors des transitions :

« Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays dont le marché du travail enregistre peu de mouvements. Il permet d'augmenter les investissements destinés à favoriser l'aptitude à l'emploi, afin de permettre aux travailleurs, au sein des entreprises, de mettre constamment à niveau leurs compétences et d'être ainsi mieux préparés aux futurs changements des méthodes de production ou de l'organisation du travail. Ce parcours dépasse aussi le cadre d'un emploi et d'un employeur particuliers en instaurant des systèmes qui garantissent des transitions sûres et fructueuses entre les emplois en cas de restructurations d'entreprises et de licenciements. »

3) Remédier à l'insuffisance des compétences et des opportunités au sein de la main d'œuvre :

« Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays principalement confrontés au défi d'une insuffisance marquée de compétences et d'opportunités au sein de la population. Il donnerait plus d'occasions aux personnes peu qualifiées d'entrer sur le marché du travail et de développer leurs compétences afin de parvenir à se maintenir durablement sur ce marché. »

4) Améliorer les chances des allocataires sociaux et des travailleurs informels :

« Ce parcours classique présente un intérêt pour les pays qui ont récemment connu d'importantes restructurations économiques, qui ont abouti à une augmentation sensible du nombre d'allocataires sociaux de longue durée ayant de maigres perspectives de retour sur le marché du travail. Il vise à améliorer les chances des allocataires sociaux et à réduire le travail informel au profit du travail formel par le biais de politiques actives du marché du travail efficaces et de systèmes d'apprentissage tout au long de la vie combinés à des allocations chômage suffisantes. »

La communication de la Commission présente ainsi des scénarii de réforme des marchés de travail orientée par la problématique de la flexicurité, chaque « parcours type » étant plus ou moins adapté à des situations particulières comme de fortes restructurations économiques, une insuffisance en matière de compétences ou des marchés du travail « sclérosés ».

Cet attachement à la recherche de modèle n'est pas propre à la question de la flexicurité : comme le fait remarquer J.-V. Koster (2008), le développement de la MOC et du benchmarking conduit à une promotion récurrente au niveau international des modèles sociaux nationaux.

Mais élaboration de modèles ne signifie pas imposition d'un modèle. La recherche d'effets de diffusion à travers les mécanismes de *Soft law* conduit à privilégier les injonctions en matière de méthode. Le leitmotiv est de favoriser l'implication de l'ensemble des acteurs dans les réformes, comme cela est affiché dans la MOC. En matière de flexicurité, la Commission européenne considère un dialogue social actif et un système de relations professionnelles basé sur la confiance comme des conditions nécessaires pour la réussite des réformes. Le rôle des partenaires sociaux et du dialogue social est ici aussi mis en avant, rappelant le principe du « trade-off » au cœur de la notion de flexicurité. C'est d'ailleurs sous la plume d'un autre Hollandais, celle de Wim Kok, que le concept de flexicurité était ainsi associé à la nécessité

de compromis sociaux :

Le défi pour le marché du travail consiste à trouver le juste équilibre entre la flexibilité et la sécurité. La recherche de cet équilibre est une responsabilité partagée par les salariés et les employeurs et par les partenaires sociaux et les gouvernements. Les parties concernées devraient unir leurs efforts pour permettre aux individus de rester sur le marché de l'emploi, en s'assurant qu'ils possèdent les compétences actualisées dont ils ont besoin et en créant les structures leur permettant de combiner au mieux leur travail et leurs responsabilités non professionnelles. (Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok, novembre 2004).

À cet égard, il faut reconnaître, avec J.-V. Koster (2008), qu'en matière de flexicurité, le dialogue social européen est resté toutefois plutôt peu productif. À défaut de recommandations communes, les partenaires sociaux se sont contentés d'une « analyse commune » de la flexicurité lors du sommet social tripartite informel de Lisbonne, en octobre 2007.

Sans en constituer l'unique référence, la délibération européenne a exercé une influence sur le débat français, notamment lors de la négociation de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008 sur « la modernisation du marché du travail », que la présidente du Medef et le Premier ministre ont salué comme l'ébauche d'une « flexicurité à la française ». Mieux vaut toutefois être prudent ici et parler d'interférence (plutôt que d'influence) car cet accord est le résultat d'un long processus s'inscrivant dans un contexte de débats propres à la France (Freyssinet, 2008).

Au total, si la capitalisation d'expériences en matière de flexicurité conduit à une modélisation qui appauvrit le champ des possibles, les effets de diffusion sont renvoyés à la dynamique du dialogue social à tous les niveaux et aux initiatives spontanées des partenaires sociaux. C'est ainsi que se dessine l'équilibre trouvé entre gouvernance européenne et dynamiques nationales à travers la méthode ouverte de coordination.

### **3.4. Effets inattendus / Conséquences non voulues**

Jusqu'à présent, en mettant en évidence successivement les effets de convergence, de coordination et de diffusion, nous avons adopté la rationalité des acteurs européens eux-mêmes qui orientent leurs initiatives et leurs actions en fonction de ces effets attendus. Notre propos s'est attaché à mettre en évidence comment les acteurs politiques et sociaux cherchent à cadrer au maximum ces effets tout en préservant l'autonomie des acteurs aux autres niveaux. Pourtant, l'influence des développements européens sur le dialogue social ne fait pas toujours l'objet d'une action délibérée et consciente de ses conséquences. C'est ce que nous proposons d'appeler les conséquences non voulues de l'intégration européenne sur le dialogue social.

La notion de « conséquences non voulues » a une longue filiation en sciences sociales. Puisant ses sources dans la théorie de Max Weber au début du XX<sup>ème</sup> siècle, cette notion a fait l'objet de théorisations diverses, sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici. L'intuition qui sous-tend ces approches consiste à montrer que la vie sociale déborde très largement des objectifs conscients que se fixent les individus. Robert Merton montrait ainsi que, derrière leur « fonction manifeste », toutes les organisations et institutions sociales remplissent une « fonction latente » (ou cachée), et que c'est cette seconde fonction qui en explique très largement la stabilité et le fonctionnement. Plus récemment, Anthony Giddens écrivaient ainsi : « Du cours de l'action surgissent sans cesse des conséquences non voulues par les acteurs et, de façon rétroactive, ces conséquences non intentionnelles peuvent devenir des conditions non reconnues d'actions ultérieures » (1987, p. 76). Ces conséquences non voulues illustrent de notre point de vue l'interdépendance dans laquelle se trouvent pris les partenaires sociaux à tous les niveaux et dont ils n'ont, la plupart du temps, qu'une faible conscience. De

cette interdépendance naît tout un ensemble d'effets inattendus que nous allons illustrer ici à l'aide de deux exemples.

### *3.4.1. Politique européenne de libéralisation et développement de la négociation collective*

La politique européenne de libéralisation et d'ouverture à la concurrence exerce une influence importante sur la transformation du dialogue social dans les branches nationales concernées. En effet, l'intégration européenne ne conduit pas seulement au développement d'un niveau européen de dialogue social à travers les activités du CDSS qui accompagnent souvent la politique européenne par l'élaboration de nombreux avis sur les initiatives de la Commission. Elle conduit à reconfigurer (voire à configurer tout simplement) les branches et les entreprises selon diverses dynamiques, dans un nombre de secteurs toujours plus important. Hier, les télécommunications. Aujourd'hui, les transports, les postes et l'énergie. Demain, les transports urbains. L'europanisation de ces secteurs interfère de façon profonde avec des régulations relativement traditionnelles du travail : la loi et la négociation collective.

Nous voudrions illustrer ce propos à partir de l'étude du secteur des télécommunications (Mias, 2008) et en insistant sur une forme d'interaction singulière entre la politique européenne de libéralisation et le dialogue social au niveau national, que nous pourrions qualifier d'interaction en creux. Les deux illustrations qui suivent témoignent de la façon dont s'articulent les transformations économiques et les questions sociales, les premières étant de plus en plus déterminées par les institutions européennes, les secondes étant maintenues, selon le principe de subsidiarité, au niveau national. Mais cette séparation des domaines de responsabilités reste largement formelle, dans la mesure où ils ne sont pas indépendants. Comme nous voudrions le montrer, la législation européenne représente une véritable injonction à traiter un certain nombre de problèmes posés par la libéralisation, dessinant ainsi en creux les enjeux sociaux de l'intégration économique. Cela s'exprime à au moins deux moments : lors de la transposition des directives de libéralisation dans les législations nationales ; lors de la négociation de conventions collectives destinées à couvrir les salariés de statut privé de plus en plus nombreux à partir du moment où le monopole public est remis en cause.

Par sa production légale extrêmement importante, la politique européenne de libéralisation place sur l'agenda des gouvernements nationaux un certain nombre de questions qu'elle s'est empêchée de traiter. Il est ainsi frappant de constater comment les lois de transposition des directives se remplissent de dispositions sociales nouvelles, non prévues par les textes européens. C'est ainsi que la politique européenne de libéralisation conduit à façonner un agenda de discussions dans chacun des États membres autour par exemple des questions du statut et de la propriété de l'opérateur historique, du recrutement et du devenir des fonctionnaires et de leurs retraites (voir encadré).

### **Encadré : Le social en creux dans les lois de transposition des directives**

La directive ONP de 1995 donne lieu en France à une loi sur la libéralisation et la concurrence (n° 96-559) et en Allemagne, la même année, à une réforme similaire (*Telekommunikationsgesetz, Postreform III*). La loi française prévoit la transformation de France Télécom en société anonyme majoritairement contrôlée (51 %) par l'État au 31 décembre de la même année, soit un an avant l'ouverture totale à la concurrence. Elle autorise ainsi la mise en bourse d'une partie du capital de l'entreprise. À l'issue de cette loi, France Télécom n'est plus tenu d'embaucher des fonctionnaires. Elle programme un arrêt définitif du recrutement de fonctionnaires en 2002. Sans être prévue dans les textes communautaires, cette disposition est également appliquée dans d'autres pays européens. En Belgique et au Danemark, le principe retenu à la suite de la privatisation de Belgacom et de TeleDanmark est le suivant : les fonctionnaires restent fonctionnaires ; les nouvelles recrues ont un statut de droit privé. La loi reporte sur France Télécom la charge du financement des retraites de ses agents. Elle prévoit le versement d'une contribution exceptionnelle et unique en échange de la prise en charge par l'État des pensions des agents fonctionnaires déjà en retraite.

Comme en France, l'Allemagne fait le choix de maintenir le statut de fonctionnaires d'une partie des salariés (ils sont 100 000 sur un peu plus de 200 000 début 1997) à travers les différents changements de statut de l'entreprise et sa privatisation. Les retraites des fonctionnaires sont financées par la vente progressive des actions de Deutsche Telekom, ce qui conduit à résoudre le problème du financement des fonctionnaires de DT par la privatisation toujours plus poussée de l'ancien monopole public. Plus récemment, la directive 2002/22 du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 « concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques » (directive « service universel ») établit « les droits des utilisateurs finals et les obligations correspondantes des entreprises fournissant des réseaux et des services de communications électroniques accessibles au public » (*JOCE*, L108, p. 58). Elle énonce et définit un certain nombre d'« obligations de service universel »<sup>29</sup>, sans que rien n'y soit dit du statut des employés des entreprises qui sont appelées à garantir un tel service universel. Elle a donné lieu à la loi française n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom. Cette loi se structure en trois parties. La première, concernant les « obligations de service public des télécommunications », transpose fidèlement les dispositions de la directive européenne. Les deux autres parties de la loi sont par contre inédites. L'une concerne le statut de France Télécom (titre III), l'autre la question des fonctionnaires de France Télécom : « Titre II Conditions d'emploi des fonctionnaires de France Télécom ». Le statut des fonctionnaires est maintenu, même si l'opérateur devient un groupe privé et, surtout, même s'il n'a plus vocation à assurer seul des missions de service public. Déjà, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, France Télécom ne peut plus embaucher de fonctionnaires. C'est donc le statu quo qui est choisi, pour une situation qui, bien que longue, reste temporaire : à terme, il n'y aura plus de fonctionnaires dans l'opérateur historique. La loi rend par ailleurs possible l'intégration des fonctionnaires de France Télécom, sur leur demande, dans un des corps des fonctions publiques (de l'État, territoriale et hospitalière), reprenant ainsi les dispositions élaborées dans un accord du groupe France Télécom (Accord-cadre pour l'emploi et la gestion prévisionnelle des compétences, 2003) organisant déjà une telle mobilité.

La directive conduit donc l'État français à statuer sur le « social » – le devenir des 106 000 fonctionnaires encore en poste au sein de l'entreprise sur le point d'être privatisée, en septembre 2004<sup>30</sup> – mais sans fixer aucune orientation, même générale, à ces dispositions.

L'influence européenne se manifeste à un autre niveau. Par un effet de structuration du contexte, l'ouverture à la concurrence conduit dans certains pays à la négociation d'une

<sup>29</sup> Parmi beaucoup d'autres, les services de renseignements téléphoniques et annuaires, les postes téléphoniques payants publics, les mesures particulières en faveur des utilisateurs handicapés, le caractère abordable des tarifs, la qualité du service fourni par les entreprises désignées, la rédaction des contrats, la publication des informations, les services d'assistance.

<sup>30</sup> Le titre III de la loi de décembre 2003, sans conduire automatiquement à la privatisation, ménage la possibilité légale pour l'État de se désengager du capital de l'entreprise : « France Télécom est ajouté à la liste annexée à la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation » (*JORF*, du 1<sup>er</sup> janvier 2004, p. 13).

convention collective nationale destinée à couvrir les nouveaux salariés de statut privé qui font leur apparition dans le secteur. Le nouveau contexte européen conduit ainsi à une reconfiguration importante des relations professionnelles nationales. Les développements européens s'accompagnent en effet de l'émergence d'un secteur concurrentiel et du développement d'un salariat privé, qui tend à prendre le relais des personnels statutaires de l'ancienne administration publique des PTT. L'ouverture à la concurrence des services de télécommunications le 1<sup>er</sup> janvier 1998 conduit en France à la signature d'une convention collective nationale en juin 2000 pour couvrir l'ensemble des plus de 60 000 salariés de droit privé. En Italie, le même processus aboutit à une convention sectorielle signée la même année. Ces conventions marquent une forme d'aboutissement dans la constitution d'une branche nouvelle distincte à la fois du secteur public, de la métallurgie (en France comme en Italie), des bureaux d'études (Syntec, en France) et du commerce (en Italie).

Loin de conduire à une dérégulation incontrôlée qui saperait les bases de la régulation des conditions de travail, l'intégration européenne est parfois saisie par les acteurs sociaux pour s'engager dans un dialogue social dynamique sur des bases renouvelées. Des institutions « classiques » du dialogue social (les conventions collectives) se révèlent dans ce cas pertinentes pour aborder ces nouvelles situations<sup>31</sup>.

Ces deux illustrations tirées du cas des télécommunications (qui est de moins en moins un cas isolé) soulignent le caractère structurant pour le dialogue social des politiques économiques européennes. L'influence passe ici par un effet de structuration du contexte qui tend à façonner l'agenda du dialogue social ou du travail législatif à des niveaux qui peuvent être différents, selon les traditions nationales. Cette forme d'interaction peut être résumée ainsi : l'Europe formule les questions auxquelles les acteurs des relations professionnelles (État et partenaires sociaux) sont amenés à donner des réponses. Selon les traditions nationales, le contexte et le rapport de forces, les dynamiques qui s'engagent alors peuvent prendre des formes diverses. Dans certains cas, elles alimentent un dialogue social actif et innovant.

### *3.4.2. Les effets paradoxaux de la transposition de la directive Implication des salariés dans la Société Européenne*

Les effets inattendus peuvent dans certaines situations prendre la forme d'effets pervers, lorsque les résultats sont contraires aux objectifs poursuivis. Prenons l'exemple de la directive 2001/86 sur l'implication des salariés dans la Société Européenne. Cette directive entend développer le dialogue social au niveau de la surveillance et du développement des stratégies de l'entreprise. Avec elle, on se trouve au cœur des logiques de « droit réflexif » évoquées plus haut, à travers le souci de ne pas imposer un unique modèle mais de constituer des espaces de délibération qui permettent de fixer conjointement les traits de cette participation des salariés dans la Société européenne. Cela se traduit par une autonomie importante conférée aux directions et aux représentants des salariés lors de la négociation sur ces questions. On aboutit ainsi à une très grande diversité des formes prises par cette implication des salariés, notamment dans les deux pays qui concentrent la plupart des sociétés européennes qui se sont créées, l'Allemagne et l'Autriche (Keller et Werner, 2008). Chaque accord paraît spécifique à l'entreprise qui l'a signé, sans qu'on puisse déceler un effet du pays d'origine ou du secteur d'activité<sup>32</sup>.

La transposition de la directive s'est parfois faite au terme d'une intense activité de lobbying et de vifs débats. Dans tous les cas, elle s'est traduite par une possibilité nouvelle de développer le dialogue social dans ce type d'entreprise. Mais elle a pu conduire à une

<sup>31</sup> Pour plus de détails sur la dynamique de négociation en France et en Italie, voir : Mias, 2008.

<sup>32</sup> On ne constate pas ici un effet structurant du texte européen, comme dans le cas des prescriptions subsidiaires de la directive « Comités d'entreprise européens ».

dynamique perverse dans certains États membres. Lionel Fulton montre ainsi qu'en Hongrie et en Slovénie, le choix en ce qui concerne le mode de participation des salariés à la Société Européenne a été généralisé à toutes les entreprises nationales, ce qui se traduit par une baisse potentielle du niveau d'implication des salariés en général :

*the EU directive on employee involvement in the European Company (2001/86/EC), which requires Member States to permit the establishment of European Companies with both single-tier and two-tier structures, has led both Hungary and Slovenia to introduce a similar choice for their national companies. In both cases the level of employee involvement has been potentially reduced as a result of these changes (Fulton, 2009)<sup>33</sup>*

Le cas évoqué par ce chercheur anglais montre qu'un nouveau droit à l'information-consultation peut se développer au détriment de l'information-consultation à d'autres niveaux. La reconnaissance d'une nouvelle institution peut avoir des effets pervers sur le dialogue social en général.

### Conclusion de la troisième partie

Les dynamiques d'interaction que nous avons décrites dans cette partie s'éloignent résolument des logiques systémiques d'articulation institutionnelle, pour prendre la forme de processus hétérogènes dont le devenir est incertain. La notion de configuration paraît plus appropriée pour qualifier cet ensemble de processus. Elle renvoie à l'idée d'un ensemble qui possède certes une cohérence globale, mais dont l'unité n'est pas définie par un concepteur initial, fût-t-il collectif, ou par le façonnement d'une culture prédominante. Elle désigne également une certaine plasticité de l'ensemble : cette configuration évolue dans le temps et sous l'action des individus qui s'y trouvent engagés, mais elle est également plastique au sens où, à un même moment, elle prend des formes qui peuvent être différentes selon les situations, les objectifs de l'action, voire les acteurs et les projets qu'ils portent.

Ces dynamiques d'interaction sont la manifestation d'une tendance à l'interpénétration des différents espaces dans lesquels se déploie le dialogue social. Elles naissent de l'interdépendance croissante de ces espaces. Dans certains cas, ces interférences font l'objet d'une attention particulière de la part des partenaires sociaux qui cherchent à en maîtriser le résultat (effets de convergence et de coordination). Dans d'autres cas, il faudrait davantage parler d'effet de structuration ou de contexte pour qualifier les situations où « les réponses sociales [que l'acteur] cherche à la maison répondent à des questions qui, elles, sont inscrites dans un cadre plus large, à la fois un cadre qui détermine certains des paramètres qu'il affronte, et possiblement, sur certains points, un cadre pour des solutions partagées ou qui se renforcent au lieu de se fragiliser mutuellement » (Guerre, 2005, p. 61).

Ces processus informels qui naissent de situations où les acteurs sociaux ont à faire face à des contraintes communes, souvent issues de la dynamique d'intégration européenne, correspondent à ce que P. Marginson et K. Sisson (2006) rangent parmi les diverses formes d'« isomorphisme »<sup>34</sup> : « isomorphisme compétitif » (convergence sans coordination), « isomorphisme mimétique » (« *Europe learning from Europe* ») et « isomorphisme normatif » (à travers par exemple les « *best practices* »). Ces isomorphismes se fondent très largement sur la tendance, pour les acteurs qui font face à des contraintes semblables, à adopter des solutions similaires.

<sup>33</sup> L'expression « *single-tier systems* » désigne les systèmes de gouvernance des entreprises où il n'existe qu'un unique conseil d'administration, là où les « *two-tier systems* » prévoient un conseil de surveillance qui contrôle le conseil de direction.

<sup>34</sup> Les auteurs s'inspirent ici de la notion d'isomorphisme institutionnel proposée par : DiMaggio P. et Powell W. (1983), « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, n° 48, pp. 161-173.

Toutefois, ces dynamiques d'interaction ne sont pas le résultat spontané d'une causalité mécanique. Les exemples mobilisés dans cette partie soulignent la part de réflexivité et d'initiative qui caractérise ces dynamiques. La partie suivante revient de façon plus approfondie sur les conditions susceptibles d'entretenir ces dynamiques.

## **PARTIE 4 : LES CONDITIONS D'UNE INFLUENCE RÉCIPROQUE GRANDISSANTE**

Ayant mis en évidence les différentes formes d'interaction dans lesquelles se trouve pris le dialogue social européen, il s'agit dans cette partie de dégager les conditions susceptibles de favoriser le développement de ces interactions. Au regard de ce qui a été dit jusqu'à présent, trois éléments paraissent particulièrement cruciaux : les instruments du dialogue social, ses acteurs et ses scènes. Certes, il convient ici de pointer les limites actuelles de l'influence du dialogue social européen, mais il s'agit aussi de souligner l'expérience acquise par les partenaires sociaux dans ces trois domaines et la manière dont ils cherchent aujourd'hui à dépasser ces limites qu'ils ont eux-mêmes identifiées dans la plupart des cas.

### **4.1. Les instruments**

Depuis le début des années 2000, le choix a été fait par les partenaires sociaux européens de s'engager dans un dialogue social autonome. Ce « choix » est certainement le produit d'une configuration d'acteurs et de circonstances qui fait que la transposition des accords-cadres par une directive ne paraît plus aujourd'hui souhaitable, voire possible. Cela s'est en tout cas traduit, du point de vue des instruments, par l'expérimentation d'une mise en œuvre des textes selon les pratiques et traditions nationales. Une dizaine d'années après, quelle analyse peut-on faire des résultats ? Nous pointons dans un premier temps les conditions favorisant la transposition des textes du dialogue social européen dans les États membres, pour présenter ensuite la manière dont les partenaires sociaux ont cherché à faire évoluer les instruments à leur disposition pour améliorer cette transposition.

#### *4.1.1. Les conditions d'une transposition réussie des textes européens*

La transposition d'un texte du dialogue sectoriel européen dans les États membres suppose que plusieurs conditions soient remplies : « *the national players must be well aware of its existence ; the state or the social partners in each country have to be willing to adopt it ; it must be translated in conformity with the original ; it needs to be transposed into national regulation ; and, finally, it must be applied in companies in accordance with the local domestic regulation* » (Léonard, 2008, p. 408). Outre les obstacles liés à la qualité de la traduction, que nous avons déjà évoqués, la mise en œuvre des textes du dialogue social européen dépend de la manière dont les organisations nationales s'y rapportent, en interprètent les dispositions et s'en saisissent dans la dynamique de leurs propres relations et en fonction de leur propre agenda de négociations (voir à ce propos *supra*, tableau n° 2).

L'ensemble de ces conditions, chacune nécessaire mais non suffisante, rend le processus de mise en œuvre particulièrement incertain, notamment pour les signataires de ces textes. En dehors des engagements mutuels que les partenaires sociaux européens peuvent prendre lors de la négociation, rien n'est dit de l'obligation d'engager une négociation pour mettre en œuvre le texte européen, et surtout de sa sanction dans le cadre de procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage (Barthélémy, 2005).

#### *4.1.2. Le raffinement dans la rédaction des clauses*

Face à cette situation, les partenaires sociaux européens ont dans certains cas cherché à cadrer davantage les processus de mise en œuvre dans les États membres afin de réduire l'incertitude quant à leur débouché. Ce souci s'est principalement manifesté au niveau interprofessionnel où les effets de convergence visés exigent une effectivité similaire à l'issue des processus de mise en œuvre. La transposition de ces accords autonomes fait l'objet d'une attention d'autant

plus forte qu'ils s'inscrivent dans une certaine continuité avec les accords-cadres des années 1990. La mise en œuvre selon les pratiques et traditions nationales est perçue comme une alternative à la reprise de l'accord dans une directive du Conseil. Par conséquent, l'effectivité des accords autonomes doit pouvoir être au moins aussi importante que dans le cas d'une directive. Cet objectif a conduit les partenaires sociaux européens à affiner progressivement la rédaction des dispositions concernant la mise en œuvre et le suivi des accords autonomes. Mais un souci semblable paraît guider les initiatives des partenaires sociaux dans certains comités de dialogue social sectoriel en ce qui concerne la rédaction des clauses sur les procédures de suivi de la mise en œuvre des textes qu'ils élaborent.

Dans son dernier rapport sur les relations professionnelles en Europe 2008, la Commission européenne a élaboré un tableau qui donne à voir l'évolution intéressante dans la rédaction des dispositions concernant la mise en œuvre des trois accords autonomes interprofessionnels des années 2000 (cf. Tableau n° 3).

Un constat s'impose : la façon de rédiger ces dispositions s'est enrichie du premier accord sur le télétravail jusqu'au plus récent, sur la violence et le harcèlement. À chaque accord, l'expérience des négociations et transpositions antérieures semble faire l'objet d'une capitalisation consciente de la part des partenaires sociaux européens, qui en viennent à cadrer toujours davantage cette mise en œuvre en précisant les termes employés dans ces clauses sur la mise en œuvre. L'article 12 de l'accord sur le télétravail reprend assez fidèlement les termes de l'article 139 du traité, en y ajoutant une précision quant au délai (3 ans) dont disposent les acteurs nationaux pour transposer les dispositions de l'accord. Les ajouts ont été les plus importants lors de la rédaction de l'accord sur le stress, adopté le 8 octobre 2004, soit un peu plus de deux ans après celui sur le télétravail. On peut supposer que les interprétations très diverses de la clause de mise en œuvre de l'accord télétravail (Deakin et Koukiadaki, 2007) ont mis en évidence le besoin de cadrer davantage les processus.

**Tableau n° 3: Les dispositions concernant la transposition des accords autonomes et son suivi**

<b>Télétravail</b>	<b>Stress</b>	<b>Violence</b>
Dans le cadre de l'article 139 du Traité, cet accord-cadre européen sera mis en œuvre par les membres de l'UNICE/UEAPME, du CEEP et de la CES (et du Comité de Liaison EUROCADRES/CEC), conformément aux procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux dans les Etats membres.	Dans le cadre de l'article 139 du Traité, cet accord-cadre européen volontaire engage les membres de l'UNICE/UEAPME, du CEEP et de la CES (et du Comité de Liaison EUROCADRES/CEC) à le mettre en oeuvre conformément aux procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux dans les Etats membres <i>et dans les pays de l'Espace Economique Européen.</i>	Dans le cadre de l'article 139 du Traité, cet accord-cadre européen <i>autonome</i> engage les membres de BusinessEurope, de l'UEAPME, du CEEP et de la CES (et du Comité de Liaison EUROCADRES/CEC) à le mettre en oeuvre conformément aux procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux dans les Etats membres et dans les pays de l'Espace Economique Européen.
	<i>Les signataires invitent aussi leurs organisations affiliées des pays candidats à mettre en oeuvre cet accord.</i>	Les signataires invitent aussi leurs organisations affiliées des pays candidats à mettre en oeuvre cet accord.
Cette mise en œuvre sera effectuée dans les trois ans suivant la date de <u>signature de cet accord.</u>	Cet accord sera mis en oeuvre dans les trois années qui suivent la date de sa <u>signature.</u>	Cet accord sera mis en oeuvre dans les trois années qui suivent la date de sa <u>signature.</u>
Les organisations membres feront rapport sur la mise en œuvre de cet accord à un groupe ad hoc créé par les parties signataires sous la responsabilité du comité du dialogue social. Ce groupe ad hoc préparera un rapport conjoint sur les actions de mise en œuvre prises. Ce rapport sera préparé dans les quatre ans suivant la date de signature de cet accord.	Les organisations affiliées feront rapport sur la mise en oeuvre de cet accord au Comité du dialogue social. Pendant les trois premières années suivant la date de signature de cet accord, le Comité du dialogue social préparera un <i>tableau annuel résumant la mise en oeuvre en cours</i> de l'accord. Un rapport complet sur les actions de mise en oeuvre sera rédigé par le Comité du dialogue social dans le	Les organisations affiliées feront rapport sur la mise en oeuvre de cet accord au Comité du dialogue social. Pendant les trois premières années suivant la date de signature de cet accord, le Comité du dialogue social préparera <i>et adoptera</i> un tableau annuel résumant la mise en oeuvre en cours de l'accord. Un rapport complet sur les actions de mise en oeuvre sera rédigé par le Comité du dialogue social

	courant de la quatrième année.	<i>et adopté par les partenaires sociaux européens dans le courant de la quatrième année.</i>
En cas de questions sur le contenu de l'accord, les organisations membres pourront en référer conjointement ou séparément aux parties signataires.	En cas de questions sur la portée de cet accord, les organisations membres concernées peuvent s'adresser conjointement ou séparément aux signataires, qui leur répondront conjointement ou séparément.	En cas de questions sur la portée de cet accord, les organisations membres concernées peuvent s'adresser conjointement ou séparément aux signataires, qui leur répondront conjointement ou séparément.
Les parties signataires passeront en revue l'accord cinq ans après la signature si l'une des parties signataires le demande.	Les signataires <i>évalueront</i> et passeront en revue l'accord à tout moment après la période de cinq ans suivant sa date de signature lorsque l'un d'entre eux en fait la demande.	Les signataires évalueront et passeront en revue l'accord à tout moment après la période de cinq ans suivant sa date de signature lorsque l'un d'entre eux en fait la demande.
	<i>Lors de la mise en oeuvre de cet accord, les membres des organisations signataires évitent d'imposer des charges inutiles sur les PME.</i>	Lors de la mise en oeuvre de cet accord, les membres des organisations signataires évitent d'imposer des charges inutiles sur les PME.
	<i>La mise en oeuvre de cet accord ne constitue pas une raison valable pour réduire le niveau général de protection accordé aux travailleurs dans le champ de cet accord. Cet accord ne porte pas préjudice au droit des partenaires sociaux de conclure, au niveau approprié, y compris au niveau européen, des accords adaptant et/ou complétant le présent accord d'une manière qui prenne en compte des besoins spécifiques des partenaires sociaux concernés.</i>	La mise en oeuvre de cet accord ne constitue pas une raison valable pour réduire le niveau général de protection accordé aux travailleurs dans le champ de cet accord. Cet accord ne porte pas préjudice au droit des partenaires sociaux de conclure, au niveau approprié, y compris au niveau européen, des accords adaptant et/ou complétant le présent accord d'une manière qui prenne en compte des besoins spécifiques des partenaires sociaux concernés.

D'après : Commission européenne, 2009, p. 127.

Au niveau sectoriel, comme nous l'avons montré plus haut, l'organisation des procédures de suivi des textes européens répond au souci de cadrer quelque peu le processus de leur mise en œuvre. Dans les CDSS où ce souci est présent, les techniques pour assurer le suivi ne sont pas partout les mêmes. E. Léonard et P. Pochet (European Foundation, 2009) distinguent ainsi six démarches types qui peuvent parfois se combiner dans un même texte. Nous présentons leur analyse de ces clauses sous une forme synthétique (cf. Tableau n° 4).

**Tableau n° 4: Six clauses types sur les procédures de suivi de la mise en œuvre des textes du dialogue social sectoriel**

<b>Clause-type</b>	<b>Démarche</b>	<b>Commentaires</b>	<b>Illustrations</b>
Étude auprès des affiliés	Un questionnaire envoyé aux affiliés nationaux, parfois de façon conjointe	Un processus souvent long, avec des résultats limités Exige des secrétariats européens qu'ils relancent leurs affiliés	Commerce Sécurité privée Électricité (stress)
Rapports annuels ou périodiques	Le rapport est rendu public et diffusé	Technique très utilisée au niveau interprofessionnel (accords autonomes ; égalité hommes / femmes ; formation tout au long de la vie) Permet de montrer que « quelque chose se passe » au niveau national	Chemins de fer (représentation et intégration des femmes)
Réunions plénières	Chaque affilié met en évidence les résultats au niveau national	Une technique bien plus informelle que la précédente	Banque (RSE)
Présentation de bonnes pratiques	Sélection conjointe de bonnes pratiques en lien avec les dispositions du texte européen	Souvent liée à une charte ou au thème de la RSE Dépendante de la concentration des entreprises du secteur	Sucre (charte) Restauration collective concédée (RSE)

Conférences et sites web	Favoriser la visibilité du texte européen pour en accroître l'effectivité		Services postaux (RSE) Télécommunications Hôpitaux Sucre
Nouveaux textes et initiatives	Clause de suivi qui indique les actions entreprises à la suite du texte dans le cadre du CDSS	Le dialogue sur un thème est un processus dynamique, chaque étape conduisant à une autre Clause qui sert de prétexte pour renforcer le consensus et poursuivre le dialogue	Nettoyage

D'après : European Foundation, 2009, pp. 56-58.

Malgré les efforts déployés par les partenaires sociaux, les conditions d'une transposition satisfaisante des textes dépendent de dynamiques nationales sur lesquelles les partenaires sociaux européens n'ont que très peu de prise. Le travail d'affinement des instruments européens, en particulier des clauses concernant la mise en œuvre et le suivi des textes, est effectivement nécessaire pour cadrer au maximum les processus suscités à tous les niveaux par le dialogue social européen. Toutefois, l'essentiel paraît se jouer ailleurs, dans la manière dont les partenaires sociaux nationaux construisent leur rapport à l'Europe et investissent ou non les opportunités ouvertes par la dynamique du dialogue social européen.

Il convient à ce propos de ne pas exagérer outre mesure les difficultés propres aux accords autonomes ou aux recommandations conjointes. L'incertitude quant à la mise en œuvre est à peu près la même, qu'il s'agisse d'un accord mis en œuvre par une directive ou d'un accord autonome. Dans tous les cas, l'effectivité du texte européen dépend dans une très large mesure des dynamiques nationales à l'œuvre, sur lesquelles les partenaires sociaux européens n'ont qu'une très faible influence. Sous cet angle, la différence entre « *hard law* » et « *soft law* » s'efface lorsque l'on observe le niveau national. Les différences entre types de textes produits s'estompent beaucoup lorsqu'on regarde leur mise en œuvre, et cela tant au niveau interprofessionnel qu'au niveau sectoriel (European Foundation, 2007).

#### 4.2. Les acteurs

Malgré ces raffinements apportés aux instruments du dialogue social européen et ce souci de cadrer davantage par les dispositifs les processus de mise en œuvre des textes européens, c'est principalement à un autre niveau que se joue la qualité de ces processus. Ce sont les organisations nationales qui sont les acteurs clés dans ce domaine, comme le met bien en évidence un rapport pour la Fondation de Dublin :

*effective translation into national rules requires that employers and trade unions in the countries agree to negotiate on the topic of the European text, that they are interested in integrating this debate into their own domestic agendas, preferably at cross-sector level, and that they reach an agreement. All of these aspects constitute a series of conditions that are, of course, not necessarily met in all countries* (European Foundation, 2009, p. 32).

Autrement dit, l'enjeu central est celui des configurations d'acteurs qui sont amenés à agir, ou à ne pas agir (ce qui est tout aussi important de notre point de vue), dans le processus de mise en œuvre des textes du dialogue social européen. Ces configurations d'acteurs sont d'autant plus complexes qu'elles articulent différents niveaux de représentations et des organisations aux statuts divers (cf. tableau n° 5).

**Tableau n° 5: Les acteurs impliqués dans les processus de mise en œuvre**

Acteurs	Responsabilités
Partenaires sociaux nationaux	Responsabilité principale pour la mise en œuvre Traduction (si nécessaire)

	Diffusion des accords autonomes et de l'information Discussions / négociations entre partenaires sociaux Développement des mesures de mise en œuvre Élaboration de rapports sur les actions de mise en œuvre
Partenaires sociaux européens	Assistance et conseil (par exemple, traduction, bonnes pratiques) Coordination et suivi des actions Rapports annuels d'avancement et rapports finaux de mise en œuvre Interprétation (en cas de doutes / requêtes)
Autorités nationales	Rôle subsidiaire dans la mise en œuvre, par exemple à travers la réglementation ou la législation (non contraignante)
Commission	Assistance et soutien financier (si nécessaire) Suivi et évaluation

Source : Commission européenne, 2009, p. 126. Traduit par nous.

Autrement dit, les acteurs nationaux, bien que très divers, ont une position centrale dans la configuration d'ensemble. Ils exercent à ce titre une influence décisive sur la capacité du dialogue social européen à développer des interactions à tous les niveaux. Sur la base de ces constats, quelles remarques peut-on formuler à propos des conditions susceptibles de favoriser ces interactions ? Trois ensembles de commentaires peuvent être proposés : la manière dont ces acteurs nationaux sont structurés, la pertinence des thèmes au niveau national telle qu'elle est perçue par ces acteurs et l'engagement des acteurs dans le dialogue social européen pèsent à des degrés divers sur le développement de ces interactions.

#### 4.2.1. La structuration des organisations nationales

Rien qu'à observer la très forte variabilité des taux de syndicalisation d'un pays à l'autre, on comprend que les organisations nationales n'ont pas toutes la même capacité à faire vivre ces interactions. Il faut toutefois souligner la difficulté à interpréter ces différences. En effet, ces dernières renvoient en fait non pas tant à une faible structuration de tel ou tel acteur, mais au système national de relations professionnelles dans son ensemble, qui fournit ou non de bonnes raisons institutionnelles d'adhérer à un syndicat (Pernot, 2005).

Par ailleurs, les branches autour desquelles se structurent les comités de dialogue social sectoriel n'ont pas la même physionomie, ni le même périmètre d'un pays à l'autre. En effet, les branches sont des constructions conventionnelles, résultats d'une dynamique historique de long terme. Comme construit social, elles dépendent donc des contextes historiques, culturels et sociaux de chaque État européen, et varient donc de façon parfois très marquée :

Les interlocuteurs sociaux européens ont à faire face à une très grande hétérogénéité des situations socio-économiques nationales et à une diversité des rôles dont sont en charge leurs membres nationaux. La délimitation même de chaque secteur d'activité varie d'un pays à l'autre. Ce que l'on désigne par « chimie », par exemple, recouvre le plastique dans certains États membres mais pas dans d'autres, englobe la pharmacie dans certains pays mais pas partout (...). Cela ne constitue pas en soi un obstacle au dialogue social européen, mais il en résulte que la définition même d'un objet commun et d'intérêts partagés n'est pas une tâche aisée. (Léonard et Sobczak, 2009, p. 41).

Evelyne Léonard et André Sobczak identifient cette difficulté au moment de l'élaboration des mandats de négociation dans le cadre du dialogue social européen. Mais cette difficulté se pose également lorsqu'il s'agit de susciter des effets d'interaction d'un pays à l'autre, sur la base d'une dynamique provoquée par le texte européen. Cela peut soulever un problème lorsqu'il s'agit, pour les partenaires sociaux européens, de poser des jalons pour favoriser des effets de coordination, voire de convergence. Si les secteurs d'activité et les entreprises concernés ne sont pas les mêmes, la pertinence de l'exercice engagé au niveau européen s'en

trouve contestée.

Cet élément concerne surtout le dialogue social sectoriel. Mais nous montrerons plus loin que la manière dont les systèmes nationaux de relations professionnelles organisent l'articulation des niveaux interprofessionnel / sectoriel pèsent aussi sur la structuration des acteurs et sur la capacité du dialogue social européen à exercer une influence sur le dialogue social national, notamment dans les PECO (cf. *infra*, section 4.3.).

#### 4.2.2. La pertinence des thèmes au niveau national

L'expérience des acteurs nationaux peut varier de façon très importante selon les thèmes abordés au niveau européen. Pour certains, la participation au dialogue social européen s'inscrit dans une continuité importante avec les pratiques au niveau national. Ces acteurs vont avoir tendance à participer activement aux discussions. On peut s'attendre à ce que le texte qui en sera issu reflète leurs préoccupations, ce qui facilitera sa reprise et sa circulation dans les différents espaces de dialogue social, national et infra-national. Pour d'autres, dans les pays où la thématique est moins approfondie, le dialogue social européen peut être l'occasion d'un apprentissage à partir de l'expérience capitalisée par les autres délégations<sup>35</sup>. Dans ce cas, la mise en œuvre du texte européen est accompagnée de façon active par les partenaires sociaux. L'influence du dialogue social européen s'exerce pleinement en ouvrant les possibilités de dialogue social sur des thématiques innovantes.

Ce scénario vertueux, évoqué par E. Léonard et P. Pochet (European Foundation, 2009, p. 62), n'est toutefois pas toujours présent. Dans les mêmes circonstances, les éléments peuvent aussi se combiner de façon inverse pour déboucher sur des interactions extrêmement limitées, voire nulles. Pour les organisations nationales les plus avancées sur la thématique, le compromis trouvé au niveau européen peut conduire à ce qu'aucune mise en œuvre ne paraisse nécessaire. En soi, cela n'est pas nécessairement préjudiciable. Mais à long terme, le constat répété que les accords nationaux (et la législation) vont au-delà de ce que recommandent ou exigent les textes issus du dialogue social européen peut suggérer l'idée que non seulement le dialogue social européen n'est pas utile, mais qu'il peut être aussi néfaste. E. Léonard et P. Pochet (European Foundation, 2009) évoquent le cas de la Suède où syndicats de salariés et représentants des employeurs s'entendent pour considérer qu'il n'y a pas nécessité de mettre en œuvre les textes européens à partir du moment où les normes nationales sont plus élevées. Ils évoquent aussi un représentant belge dans le secteur du commerce qui considère les textes européens comme un pas en arrière. Nous pouvons illustrer ce point de vue par cet extrait de l'intervention d'Irène Pêtre (Confédération des Syndicats Chrétiens, Belgique, secteur de la grande distribution), au colloque de la DARES-DRT, « Dialogue social : perspectives internationales », organisé à Paris, le 29 juin 2005 :

En Belgique la tradition de négociation est forte. [...] Cette tradition fait partie du patrimoine social européen, qui selon moi comporte cinq acquis majeurs : la sécurité sociale, les conventions collectives, la liberté civile et le suffrage universel, l'éducation pour tous et les lois sociales. Ce patrimoine a été édifié particulièrement par les luttes du mouvement ouvrier. Nous voulons continuer à le défendre, à l'améliorer, et pourquoi pas l'étendre à un maximum de pays.

Dans plusieurs domaines (égalité de traitement entre hommes et femmes etc.) les réalisations sociales de l'Union Européenne ont enrichi ce patrimoine. Malgré ces avancées, les travailleurs retiennent essentiellement de l'Europe les conséquences de la mondialisation, les fusions d'entreprises génératrices de pertes d'emploi, les chantages à la délocalisation, les pressions des pouvoirs publics européens sur les systèmes nationaux de redistribution – qui

---

<sup>35</sup> Comme en témoigne un représentant polonais du secteur des postes, interviewé par E. Léonard et P. Pochet : « *The objective for now is to collect good practices and ideas that could be implemented in Poland* » (European Foundation, 2009, p. 63).

sont considérés comme des entraves au marché etc. Dans les entreprises du commerce et autres, le noyau de travailleurs protégés se restreint, remplacé par une population à l'emploi précaire et flexible. Les investissements que font les entreprises suppriment l'emploi plutôt qu'ils n'en créent, et les réalisations sociales de l'Europe se traduisent peu dans les faits. [...]

Il n'y a pas de dialogue social sans équilibre des forces : ce rapport joue clairement, depuis 20 ans, en faveur de l'entreprise. [...]. Dans le dialogue social européen le secteur commerce est présenté comme très dynamique : néanmoins les thèmes travaillés lors des nombreuses rencontres ne sont pas des thèmes « qui fâchent ». Leur aspect non-contraignant et l'absence de retombées à l'échelle nationale sont révélateurs de la faiblesse du projet social qui sous tend ces travaux.

C'est un leurre que de penser que nous allons maintenir par le dialogue social un niveau de protection sociale élevé à l'échelle de l'Europe, si le niveau de protection sociale ne se maintient pas dans chacun des pays, et ne s'étend pas. N'oublions pas que ce qui a été conquis sur le plan national a été accepté à contrecœur par les capitalistes : ils ont probablement vu l'occasion, dans la construction de l'Europe, de reprendre sur le plan communautaire l'intégrité de l'autorité qu'ils ont dû partager sur le plan national. [...]

Ainsi le patrimoine social européen ne pourra être sauvegardé que si dans chaque pays les organisations syndicales sont suffisamment représentatives pour l'imposer au plan national.

Cette tentation du repli sur les scènes nationales de dialogue social correspond à la stratégie traditionnelle d'un certain nombre d'organisations nationales qui ont toujours perçu le dialogue social européen comme une menace potentielle d'interférence avec les équilibres mis en place dans leur pays. Ce qui est inquiétant est que cette tentation se manifeste aujourd'hui de la part de syndicats de salariés qui ont été historiquement très actifs dans la construction européenne. Ces syndicats tendent à délaissé le dialogue social européen, en considérant que c'est au niveau national que doit se construire le rapport de forces permettant le maintien des acquis, voire le développement des droits des travailleurs. Les arguments généralement avancés consistent à dire que le dialogue social européen nécessite un investissement matériel très lourd qu'il est très difficile pour les organisations syndicales de tenir dans la durée, d'autant qu'elles ne constatent pas réellement de retombée dans le dialogue national, voire qu'elles observent au contraire des effets pernecieux.

Autrement dit, la pertinence des thèmes du dialogue social européen pour les acteurs nationaux peut selon les circonstances déboucher sur des dynamiques vertueuses dans lesquelles le dialogue social européen capitalise les expériences nationales les plus avancées, favorise l'approfondissement de ces expériences et sert de support pour le développement du dialogue social dans les pays où ces expériences étrangères vont favoriser des pratiques innovantes. Elle peut aussi conduire à des cercles vicieux dans lesquels les acteurs nationaux les plus expérimentés refusent de s'engager dans un dialogue social européen qui risquerait d'interférer avec des pratiques nationales traditionnellement dynamiques et de les perturber, conduisant à un appauvrissement des échanges et empêchant ainsi toute forme d'apprentissage collectif, notamment de la part des acteurs les moins expérimentés.

On le voit, une variable décisive est ici le degré d'engagement des acteurs dans le dialogue social européen et leur capacité à tirer parti des opportunités qu'il ouvre dans les contextes national et local. Autrement dit, la « pertinence » des thèmes abordés au niveau européen n'est pas un donné ; elle fait très largement l'objet d'une construction de la part des acteurs nationaux, qui est elle-même le résultat du rapport que ces acteurs entretiennent au dialogue social européen.

#### 4.2.3. L'engagement des acteurs dans le dialogue social européen

Pour aller plus loin, il faut reconnaître que l'engagement dans le dialogue social européen, s'il est largement déterminé par les contextes nationaux, dépend aussi de deux conditions plus directement dépendantes du niveau européen : la pratique du dialogue social européen et les conditions qui en favorisent le dynamisme, et la manière dont les organisations européennes sont structurées et s'articulent avec leurs organisations affiliées.

En ce qui concerne le premier élément, il convient de pointer ce qui relève parfois d'un paradoxe : les conditions qui permettent de dynamiser les échanges au niveau européen peuvent être des obstacles à la reprise des textes dans les espaces nationaux. Un principe de subsidiarité plus ou moins implicite s'est en effet imposé dans la pratique du dialogue social européen (Guerre, 2005). Il soumet toute une série de conditions à l'engagement de discussions sur une thématique :

- les questions traitées au niveau européen doivent d'abord être acceptées par les deux parties en présence et répondre à un besoin spécifique ressenti à l'échelle européenne : c'est une condition nécessaire à toute forme de dialogue ;
- elles doivent être pertinentes pour une majorité d'États membres : sinon, le dialogue social n'a plus rien d'europpéen ;
- elles ne doivent pas être centrales dans les agendas nationaux : des questions trop « sensibles » risquent d'exacerber les crispations et les tensions déjà existantes dans les États membres.

À ces trois conditions s'ajoute une quatrième dans le cas des accords autonomes où la problématique de convergence est plus importante : il faut que, sur la question traitée, le niveau de régulation soit faible, tant du point de vue des directives européennes que des contextes nationaux (lois et accords).

La position de certaines organisations nationales sur l'articulation du dialogue social européen avec le dialogue social national apparaît sur ce point ambivalente et conduit à exacerber ces conditions pour partie contradictoires :

*On the one hand, national social partner organisations wish to remain autonomous from any constraint coming 'from above'; on the other hand, they need some kind of supra-national coordination in a Europeanised context. The interviews indicate that national members are more interested in European issues when they reflect their own domestic agenda. Therefore, it may prove more difficult to win commitment from national members, on both the employer and the union side, than it would be to reach agreement between European social partners.*  
(European Foundation, 2007, p. 27)

Autrement dit, une bonne part de la dynamique du dialogue social européen ne tient pas tant aux échanges entre partenaires sociaux, mais à ceux qui se développent au sein de chacun d'eux, entre les affiliés nationaux et le secrétariat européen. Ici, la diversité des stratégies poursuivies par chaque organisation nationale complexifie encore les conditions de possibilité du dialogue social européen.

Ceci explique dans une très large mesure le choix de thèmes nouveaux pour le dialogue social européen au niveau interprofessionnel. Ce choix peut paraître risqué dans la mesure où ces thèmes européens peuvent en retour apparaître comme marginaux ou secondaires, lors de la mise en œuvre des textes européens dans les contextes nationaux. L'exemple cité plus haut de l'accord de 2002 sur le télétravail est une bonne illustration de cette contradiction latente qui doit pouvoir être levée dans la pratique : être suffisamment général (pour intéresser une majorité, si ce n'est la totalité, des délégations nationales) et distant à l'égard des agendas nationaux de négociation, tout en développant des thèmes suffisamment intéressants pour que les organisations nationales en assurent l'application aux niveaux adéquats. D'après les études faites, il semble que ce problème se pose surtout au niveau interprofessionnel.

L'enjeu fondamental reste donc de poser les conditions favorables à la construction d'un intérêt commun à agir au niveau européen. Toutes les conditions qui viennent d'être évoquées font qu'en théorie, les thèmes abordés dans le cadre du dialogue social européen peuvent être très divers, mais que, dans la pratique, ils sont fortement restreints par le mandat que les organisations nationales membres sont prêtes à accorder aux fédérations européennes, à la CES, à l'UEAPME ou à BusinessEurope.

Cette question du mandat donné aux organisations européennes renvoie à la manière dont les organisations nationales perçoivent les enjeux européens et, plus largement, à l'articulation entre les niveaux européen et nationaux au sein mêmes des organisations. Ainsi, si les échanges paraissent corrects entre les représentants des organisations européennes et leurs interlocuteurs nationaux, certaines études pointent les difficultés de communication entre les spécialistes des questions européennes au sein des organisations nationales et la « base », ces difficultés se manifestant tant du côté des salariés que du côté des employeurs. Ces difficultés sont souvent renforcées par le manque de ressources que les organisations affiliées octroient aux affaires européennes. Cette allocation des ressources tend à privilégier les affaires « domestiques » et à délaisser les sujets parfois jugés « ésotériques » abordés dans les scènes européennes (European Foundation, 2007, p. 27).

C'est semble-t-il aussi dans la faible articulation des organisations européennes avec les affiliés que se joue une part des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des textes européens. Comme le souligne Keller<sup>36</sup> : « *European peak associations have no power or authority to enforce compliance of their national member organisations and can, therefore, by no means guarantee binding and effective transposition and implementation by their affiliates* » (2003, p. 415).

Au-delà de l'engagement spontané des organisations nationales dans le jeu européen, ce constat conduit à identifier une condition liée aux règles que les organisations européennes se fixent en matière de prise de décision (pour le mandat de négociation et pour la signature des accords). Sous cet angle, lors de son Congrès de 1991, la Confédération Européenne des Syndicats s'est donné les moyens de dépasser plus facilement la contradiction latente évoquée plus haut. Après une période marquée par les élargissements progressifs (tant géographiques qu'idéologiques) de sa composition, ce Congrès a permis au syndicalisme européen de renforcer ses structures et de stabiliser son organisation. Intervenant au moment où s'élabore ce qui va devenir le Protocole sur la politique sociale annexé au Traité de Maastricht, ce Congrès a adopté de nouvelles règles, introduisant le vote à la majorité qualifiée comme règle de décision au sein du comité exécutif. Cela a eu des conséquences importantes puisqu'à plusieurs reprises, notamment lors de la signature de l'accord-cadre sur le travail à temps partiel, la CES a pu adopter une position qui n'était pas soutenue par un syndicat national, fût-il aussi important que le DGB. À l'inverse, BusinessEurope maintient encore aujourd'hui la règle de l'unanimité en ce qui concerne les questions sociales et les relations nouées dans le cadre du dialogue social européen. Ces règles de décision internes ne sont pas anodines du point de vue des interactions du dialogue social à tous les niveaux, dans la mesure où elles permettent (ou non) de contourner le blocage ou l'abstention d'organisations nationales faiblement engagées dans la dynamique européenne, voire sceptiques.

---

<sup>36</sup> Cité dans : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, p. 32.

### 4.3. Les scènes

Ces conditions liées aux acteurs nationaux, à leur structuration et à leur engagement dans le dialogue social européen, paraissent exacerbées dans le cas des pays d'Europe centrale et orientale, avec des organisations faiblement représentatives dont on peut légitimement douter de la capacité à faire appliquer les textes européens qu'elles signent dans leur propre pays. Cette remarque invite à tenir compte, plus largement, des scènes nationales de dialogue social, avec leurs traditions et leurs règles propres, qui sont susceptibles de freiner ou au contraire d'accélérer l'influence du dialogue social européen.

#### 4.3.1. Une pluralité de régimes nationaux de relations professionnelles

La capacité des acteurs à assurer une mise en œuvre effective des textes européens est très largement dépendante des contextes nationaux, des scènes dans lesquelles les acteurs sont amenés à intervenir. Par « scène », nous entendons ici la configuration institutionnelle qui prévaut dans chaque État membre, configuration qui est susceptible de favoriser, ou non, les interactions du dialogue social à tous les niveaux. Elle rejoint l'idée de « régimes nationaux de relations professionnelles » tels qu'ils ont été théorisés par Jelle Visser. Sur la base de nombreux travaux de comparaison internationale, ce dernier propose une typologie des systèmes de relations professionnelles en cinq grands ensembles, qui articule une série de dix dimensions. Cette typologie a été reprise dans le document de travail *Industrial Relations in Europe 2008* que vient de publier la Commission européenne sous forme d'un tableau que nous proposons de reproduire ici (voir Tableau n° 6).

Faute de place, nous ne reviendrons pas sur les différentes dimensions qu'articule cette typologie, notamment celles qui sont empruntées à l'économie politique (régimes macro-économiques, types d'État-Providence et formes de marchés du travail). On peut toutefois relever de grandes différences quant à la place octroyée à chaque acteur dans le système de relations professionnelles (partenaires sociaux et États), au niveau privilégié de négociation (branche ou entreprise), au style de négociation (intégrateur ou conflictuel) et au rapport de force (plus ou moins équilibré) entre les partenaires sociaux (« *the two sides of the industry* »). Se dégagent ainsi de cette typologie quatre grandes configurations de relations professionnelles (en fonction de la place de l'État et de l'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques publiques) :

- le corporatisme nordique ;
- le partenariat social de l'Europe continentale (de l'Ouest) ;
- le pluralisme libéral des îles britanniques ;
- un régime polarisé ou centré sur l'État dans l'Europe du Sud.

**Tableau n° 6 : Les cinq régimes de relations professionnelles en Europe**

	North	Centre-west	South	West	Centre-east
<b>Production regime</b>	Coordinated market economy		Statist market economy	Liberal market economy	Statist or liberal ?
<b>Welfare regime</b>	Universalistic	Segmented (status-oriented, corporatist)		Residual	Segmented or residual ?
<b>Employment regime</b>	Inclusive	Dualistic		Liberal	
<b>Industrial relations regime</b>	Organised corporatism	Social partnership	Polarised/state-centred	Liberal pluralism	Fragmented/stated-centred
<b>Power balance</b>	Labour-oriented	Balanced	Alternating	Employer-oriented	
<b>Principal level of bargaining</b>	Sector		Variable/unstable	Company	
<b>Bargaining style</b>	Integrating		Conflict oriented		Acquiescent
<b>Role of SP in public policy</b>	Institutionalised		Irregular/politicised	Rare/event-driven	Irregular/politicised

<b>Role of the state in IR</b>	Limited (mediator)	« Shadow of hierarchy »	Frequent intervention	Non-intervention	Organiser of transition
<b>Employee representation</b>	Union based/ high coverage	Dual system/ high coverage	Variable	Union based/ small coverage	Union based/ small coverage
<b>Countries</b>	Denmark Finland Norway Sweden	Belgium Germany (Ireland) Luxembourg Netherlands Austria Slovenia (Finland)	Greece Spain France Italy (Hungary) Portugal	Ireland Malta Cyprus UK	Bulgaria Czech Republic Estonia Latvia Lithuania Hungary Poland Romania Slovakia

Source : Commission européenne, 2009, p. 49.

Une telle typologie permet de comprendre la variété des processus de mise en œuvre des directives ou des accords-cadres autonomes. Il paraît par contre difficile d'affirmer qu'un régime est plus favorable que les autres aux interactions avec les développements européens. Certes, les régimes nordique et continental privilégient la négociation collective ; les pays de l'Europe méridionale ont davantage recours à des normes légales et à une négociation collective plus cadrée par l'État ; les systèmes pluralistes donnent lieu à des accords qui sont moins contraignants, voire à du *benchmarking* et à des lignes directrices. Et pourtant, comme les cas que nous avons présentés dans les deux parties qui précèdent l'ont abondamment illustré, les interactions du dialogue social à tous les niveaux ne sont pas clairement plus fortes dans un système. Il est vrai que l'on peut observer des différences dans la manière dont les problématiques d'interactions s'accompagnent de l'intervention de tel ou tel acteur, de la mise en place de tel ou tel instrument, de la création de tel ou tel forum, etc. Mais cela ne détermine en rien le degré d'effectivité des normes européennes dans ces pays, y compris pour les normes relevant de la *Soft law*.

De plus, s'il est vrai que la position des partenaires sociaux dans le système national (leurs attributions légales, leur pouvoir, leurs droits...) pèse sur la qualité de l'interaction entre le dialogue social européen et le dialogue social national, il faut entrer davantage dans le détail de ces attributions pour en rendre compte de façon pertinente. Ici, la typologie proposée par J. Visser paraît construite à une échelle trop large pour pouvoir être utile dans la qualification précise du contexte national. La configuration d'acteurs (la scène) peut en effet varier grandement selon la thématique considérée. E. Léonard et P. Pochet illustrent bien cette idée dans le cas de la formation professionnelle :

*the role of the employer federations and the trade unions in the organisation and definition of a vocational training system will differ completely from one country to another. In France and Italy, the social partners play a consultative role in these matters, while the government reserves the right to take the final decision (...). In contrast, actors from corporatist countries such as Belgium, Germany or Sweden will have more latitude to take initiatives and to negotiate collective agreements on vocational training issues.*

*According to a Spanish respondent in relation to the agreement on musculoskeletal disorders in agriculture: 'the follow-up is harder to realise at national level because the issues discussed at European level need laws to be implemented at national level. The social partners may consult the government over these issues but cannot conclude collective agreements'. However, the Spanish partners have more latitude in vocational training issues and have been involved in the realisation of a common certificate for the recognition of competencies in agriculture. (European Foundation, 2009, p. 62)*

On voit bien dans cette citation l'intérêt et la limite des typologies proposées par l'économie politique. On voit bien en effet comment ces régimes nationaux de relations professionnelles façonnent le fonctionnement d'un grand nombre d'institutions, au point que, dans le cas de la formation professionnelle, les différences s'apparentent bien à des contrastes entre systèmes nationaux. Mais en même temps, le cas de l'Espagne illustre les limites de ces typologies

macrosociales lorsqu'il s'agit d'observer des différences en fonction des thématiques abordées (santé au travail / formation professionnelle).

Autrement dit, le raisonnement en termes de régimes nationaux de relations professionnelles rend compte d'une part importante des formes que prennent les interactions du dialogue social à tous les niveaux ; sa portée heuristique est toutefois relative aux thématiques observées.

#### 4.3.2. Le cas des nouveaux États-membres

Nous avons jusqu'ici principalement focalisé le propos sur les pays d'Europe occidentale. Il convient d'intégrer les nouveaux États-membres dans ces réflexions. Comment se situent-ils dans cette pluralité de régimes de relations professionnelles ? Exceptées la Slovaquie (très inspirée par le modèle austro-allemand), Chypre et Malte (proches des îles britanniques et avec des partenaires sociaux expérimentés et des pratiques établies de longue date), les nouveaux États-membres paraissent difficiles à intégrer dans une telle typologie, ce qui explique qu'ils figurent rassemblés dans un cinquième régime de relations professionnelles que l'on peine à identifier clairement. Cette difficulté tient d'abord au fait que ces économies et ces systèmes sont encore aujourd'hui dans une période de transition. Le lent façonnement des institutions de relations professionnelles n'a pas encore abouti et dessiné clairement les traits de chacun de ces pays. Mais la difficulté de classement tient aussi au fait que, selon les dimensions retenues, ces États se rapprochent plus ou moins de tel ou tel modèle. Ainsi, l'absence de négociation de branche et la faible couverture conventionnelle rapprochent ces pays du modèle libéral. Mais l'État est très présent et le droit du travail joue un rôle important, ce qui les rapproche des systèmes centrés sur l'État, si ce n'est que les relations professionnelles y sont moins conflictuelles et que les organisations syndicales y sont bien plus faibles.

Ce que l'on entend par « dialogue social » varie fortement d'un pays à l'autre, notamment du point de vue du statut donné aux accords collectifs qui peut varier fortement d'un pays à l'autre. Ce qui singularise les PECO, c'est qu'à l'exception de la Slovaquie, ces pays n'ont pas de tradition de négociation collective nationale qui pourrait conduire à des accords contraignants. Dans ces pays, on recourt de façon privilégiée aux dispositifs tripartites qui interviennent à un niveau central (Lado et Vaughan-Whitehead, 2003). Mais le problème n'est pas circonscrit aux pays d'Europe centrale et orientale, comme nous l'avons souligné plus haut dans le cas de la mise en œuvre des accords interprofessionnels sur le télétravail et sur le stress lié au travail en Irlande (voir *supra*, section 3.1.).

À l'exception de la Slovaquie et de la plupart des autres États-membres, où la négociation prend place à deux ou trois niveaux articulés les uns aux autres de façon fonctionnelle, la plupart des PECO pratiquent la négociation à un seul niveau, principalement au niveau de l'entreprise (sauf en Slovaquie et à Chypre).

**Tableau n° 7 : Niveau privilégié de négociation**

<b>Interprofessionnel</b>	<b>Branches</b>	<b>Entreprises</b>
Belgique, Finlande, Irlande et, dans une moindre mesure, Slovaquie	Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède, et dans une moindre mesure Luxembourg	Chypre, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie et Royaume-Uni

D'après : E. Léonard, 2008.

Une telle hétérogénéité conduit à une forte ambiguïté lorsque l'on parle de « dialogue social au niveau national ». Pour certains, cela renvoie à une activité de négociation collective encadrée par le droit et qui conduit à des accords contraignants ; pour d'autres, cela désigne

des processus de concertation tripartite dans lesquels l'État a le dernier mot et où il ne s'agit pas de conclure des accords bilatéraux.

Outre ces ambivalences dans les pratiques de dialogue social, il manque souvent des scènes nationales qui puissent s'articuler avec les scènes du dialogue social européen, où les partenaires sociaux puissent échanger et dans lesquelles ils puissent assurer la mise en œuvre des textes européens. Cela est particulièrement patent pour les interactions avec le dialogue social sectoriel européen. Dans la plupart des PECO, la négociation collective de branche est dans le meilleur des cas très faible, sinon carrément absente, alors qu'elle est une institution centrale de la plupart des autres systèmes nationaux de relations professionnelles en Europe (à l'exception notoire du Royaume-Uni). Il n'existe pas de tradition de négociation collective de branche dans la plupart des nouveaux États membres, ce qui explique la faiblesse des structures de négociation et le manque de structuration des organisations professionnelles et syndicales.

**Encadré : Le système slovène de relations professionnelles<sup>37</sup>**

La Slovénie est clairement un cas particulier au sein des pays d'Europe centrale et orientale. Pendant longtemps, ce pays a connu un système de négociation qui était calqué sur le modèle autrichien. Les accords de branche étaient conclus par des syndicats de salariés et des organisations sectorielles issues de la Chambre de Commerce et d'Industrie slovène (GZS), en collaboration avec les sections sectorielles de l'Association des Employeurs Slovènes (ZDS), l'organisation patronale nationale. Toutes les entreprises slovènes étaient obligées d'adhérer à la CCI. Du coup, les accords de branche couvraient la quasi-totalité de l'économie.

Ce système n'a pas encore été démantelé, même si de fréquents débats abordent la question de la refonte du système. Le système s'oriente progressivement vers un système de négociation collective volontaire, puisqu'en 2003, l'Association des Employeurs Slovènes était appelée à remplacer définitivement la CCI dans la négociation collective, alors même que le taux d'adhésion à cette association est beaucoup plus faible (autour de 40 %).

La faiblesse des institutions de branche peut être illustrée par le niveau de couverture conventionnelle qui varie de 12 % en Lituanie à 100 % en Slovaquie (Léonard, 2009, p. 412)<sup>38</sup>. En moyenne, les accords collectifs couvriraient 25 à 30 % des salariés dans les nouveaux États-membres (Lado et Vaughan-Whitehead, 2003, p. 73).

Les CDSS peinent parfois à identifier leurs interlocuteurs au niveau national. E. Léonard (2008, p. 408) cite l'exemple de l'industrie textile où, parmi les douze nouveaux États membres, il n'existe de structures où la négociation prend place que dans cinq pays (Chypre, République tchèque, Slovaquie, Slovénie et Roumanie). D'après une représentante d'Eurocommerce, seuls les Tchèques et les Slovaques participent régulièrement aux réunions du CDSS, et l'organisation patronale européenne peine à trouver des interlocuteurs chez les adhérents les plus récents, en Roumanie et surtout en Bulgarie où Eurocommerce n'a pas trouvé d'affiliés. Ces affiliés sont parfois de simples employeurs, sans mandat de représentation particulier et ne représentant que leur propre entreprise. Cette difficulté à identifier les interlocuteurs au niveau national renvoie au fait que, globalement, la plupart des « nouveaux » employeurs rechignent à s'engager dans une organisation collective, cet engagement étant vécu comme une contrainte, un frein à la liberté d'entreprendre.

Le manque de structuration des acteurs collectifs s'exprime aussi par la fragmentation. Ainsi, dans le secteur du transport routier (Léonard, Rochet et Vandebussche, 2006), le nombre de syndicats de salariés qui participent à la négociation collective et adhèrent à l'organisation

<sup>37</sup> D'après : Lado et Vaughan-Whitehead, 2003, p. 73.

<sup>38</sup> Il faut souligner l'exception de la Slovaquie, où, comme en Bulgarie également, la branche d'activité est l'institution centrale du système de relations professionnelles.

européenne varie de zéro en Lettonie à douze en Pologne<sup>39</sup>. Dans le même secteur, les associations d'employeurs sont uniques en Lettonie et en Lituanie, et sept à Malte. Parmi toutes les organisations du transport routier dans les PECO, une seule organisation couvre l'ensemble du secteur économique dans son propre pays : une association d'employeurs en Estonie. On peut remarquer au passage qu'un grand nombre d'association d'employeurs va rarement de pair avec un taux d'adhésion élevé.

Associée à cette couverture conventionnelle très limitée, la faible représentativité des partenaires sociaux tend à détériorer la qualité du dialogue social, soit parce que le rapport de forces est clairement en défaveur des syndicats de salariés (comme en Estonie), soit parce que la faiblesse des organisations conduit à dévitaliser les scènes du dialogue social, en les transformant en de simples tribunes où s'expriment des positions clairement et délibérément irréconciliables (à l'image de la Pologne) :

En Estonie, c'est la faiblesse de la représentativité des syndicats et de la couverture des conventions collectives qui est à souligner. Elle conduit à une influence prépondérante des employeurs sur les négociations.

Une situation similaire se retrouve en Pologne, où le taux d'affiliation syndicale a chuté considérablement. Couplé à une très forte animosité entre les trois principaux syndicats, ce déclin a conduit à les déconsidérer voire à remettre en cause leur qualité de partenaires du dialogue social. Mais la situation est ici relativement analogue pour les organisations patronales : cette double tendance annihile quasi-totalement l'influence des partenaires sociaux. En conséquence, le dialogue social autonome polonais est souvent qualifié de « superficiel », les partenaires sociaux adoptant des positions rigides, en cherchant plutôt à atteindre leurs objectifs en dehors du dialogue social. (Palpant, 2006, p. 20).

L'évolution ne présage absolument pas d'un redressement du taux de syndicalisation : en moyenne dans les PECO, on est passé de 49 % au milieu des années 1990 à 21,9 % au début des années 2000 (Lado et Vaughan-Whitehead, 2003). Cette chute spectaculaire du taux de syndicalisation témoigne du caractère sinistré des relations professionnelles dans ces nouveaux États-membres.

La question de la représentativité est tellement problématique dans certains États membres que la Commission en a bien souligné le caractère stratégique dans sa communication « Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen » :

Dans la pratique, l'impact des textes rédigés par les partenaires sociaux dépendra largement à la fois de la *volonté politique* des membres nationaux d'appliquer le texte, et de leurs *capacités techniques* à le faire, sans oublier leur représentativité. Il ressort des informations concernant les taux de couverture des accords collectifs dans les États membres, notamment après l'élargissement, que la mise en œuvre effective peut poser des problèmes dans de nombreux États membres. (2004, p. 7 ; souligné dans le texte original)

Ces multiples lacunes du dialogue social font que la transposition de l'acquis communautaire s'est opérée principalement par voie législative.

Dans l'avenir, la lacune la plus sérieuse tient à la faiblesse de la branche qui résulte certes d'une faiblesse des partenaires sociaux eux-mêmes, mais également de l'absence de volonté politique des autorités publiques pour promouvoir ce niveau (Lado et Vaughan-Whitehead, 2003). Dans la plupart de ces pays, l'absence d'activité des branches conventionnelles ne vient ainsi pas compenser la faiblesse du dialogue social dans les entreprises.

Du point de vue des interactions du dialogue social, cette lacune constitue un frein très sérieux. Comment les organisations de ces pays peuvent-elles participer effectivement à un dialogue social européen, sur le temps de travail par exemple, si elles ne sont pas dans le même temps capable de négocier et de conclure des accords sur le même thème à un niveau

---

<sup>39</sup> La Pologne se caractérise nettement par cette fragmentation des organisations collectives.

local ? Comment envisager que des organisations négocient au niveau européen sur des objets qu'elles ne peuvent pas aborder au niveau national ? Cette faiblesse des partenaires sociaux conduit donc à une faible interaction avec le dialogue social européen. La participation au dialogue social européen nécessite des partenaires sociaux représentatifs, capables de négocier au niveau européen sur la base d'un mandat de leurs membres et capables en retour d'assurer que les textes européens soient mis en œuvre à un niveau local. Si les textes européens sont signés par des organisations très faiblement représentatives et incapables d'assurer leur application au niveau local, l'effectivité du dialogue social européen sera à terme sérieusement mise en cause, que ce soit au niveau interprofessionnel ou au niveau sectoriel.

Globalement, la faiblesse des partenaires sociaux conduit à la fois à une faible participation du dialogue social dans la transposition des textes européens (de l'acquis communautaire comme des textes élaborés dans le cadre du dialogue social européen) et, concomitamment, à un faible apport de ces États-membres à la dynamique du dialogue social européen.

## CONCLUSION GÉNÉRALE : SCENARII D'ÉVOLUTION

Ce document de travail est parti du constat de la faible connaissance que les acteurs sociaux et les observateurs ont des interactions du dialogue social européen. Après avoir proposé de déconstruire la manière dont on rend habituellement compte des résultats du dialogue social européen en termes de transposition, nous avons passé en revue différents processus par lesquels se manifestent ces interférences, qu'elles prennent place dans le cadre de mécanismes d'articulation cadrés par le droit ou à travers des logiques d'interaction plus spontanées, voire imprévues. Enfin, une analyse a été proposée des conditions de possibilité de développement de ces interactions.

Au terme de ce parcours, il apparaît que la dynamique d'ensemble du dialogue social européen est très ouverte, peut-être davantage que par le passé d'ailleurs. La très grande diversité des processus qui ont été observés rend l'avenir d'autant plus incertain. Les deux scenarii d'évolution du dialogue social dans son environnement européen que Michel Guerre avait proposés, il y a quatre ans dans le cadre des réflexions du groupe *Thomas* au sein du Commissariat Général du Plan, paraissent encore pertinents.

Le premier scénario, celui des « forces centrifuges », prévoit « un développement séparé des modèles sociaux nationaux et de leur adaptation. [...] c'est entre les contraintes économiques extérieures et les contraintes sociales internes que les pouvoirs publics et les acteurs sociaux cherchent à stabiliser ou infléchir les compromis sociaux spécifiques. Les voisins sont, ou deviennent plutôt, des concurrents puisque la pondération des équilibres à arbitrer par chacun vise une compétitivité relative plus avantageuse. » (Guerre, 2005, pp. 62-63). Dans un tel scénario, le principe de subsidiarité sert d'argument pour limiter les développements européens et favoriser, par l'abstention, la compétition inter-régimes. Ce qui rend cette évolution d'autant plus probable est qu'elle peut satisfaire autant des pays de tradition libérale que les pays nordiques dont l'économie est de longue date ouverte et qui ont pu dans le même temps construire des arbitrages sociaux solides. Sauf dans ce dernier cas, un tel scénario est plutôt néfaste au dialogue social, dans la mesure où il conduit à reporter sur le politique la gestion du social.

Ce premier scénario ne supprime pas le dialogue social européen, mais il en limite très sérieusement la portée. Il tend à le cantonner à une fonction d'accompagnement institutionnel des initiatives politiques communautaires, dans une dépendance maintenue, voire accrue, à l'égard de l'intergouvernemental. Dans une telle situation, on peut s'attendre à ce que d'autres acteurs deviennent moteurs au niveau européen. Cela pourrait conduire à une parlementarisation accrue de l'Europe sociale. La difficile révision de la directive Aménagement du temps de travail préfigurerait le rôle plus central du Parlement européen : dans une situation où, en 2004, la consultation des partenaires sociaux européens a abouti à un refus de statuer sur la question, le Parlement européen se pose en dernier rempart dans la protection de l'Europe sociale, face à un compromis intergouvernemental jugé inacceptable. Le scénario des forces centrifuges pourrait aussi s'accompagner d'une judiciarisation accrue de l'Europe sociale, pour régler les dysfonctionnements croissants de l'économie et du social. Les arrêts récents de la CJCE montrent que les conséquences d'une telle évolution sont faiblement prévisibles.

Le second scénario, davantage en rupture avec le passé, est celui de « l'interdépendance conçue et assumée » : « Il s'agit du scénario où la conscience des interdépendances croissantes (économie ouverte, marché transnational, cadre macro-économique commun, libre circulation des biens, des services, des personnes, interfaces entre les marchés du travail nationaux) progresse à convaincre les acteurs (publics et sociaux) d'opérer des choix éclairés

des données de l'environnement. [...] Si on "s'inscrit" ici dans l'espace européen, l'horizon n'est pas une harmonisation illusoire dans une UE-25 aux niveaux de développement disparates mais, plus modestement, la possibilité d'agir sur les évolutions pour conjurer le risque d'une divergence destructrice » (Guerre, 2005, p. 65). Une dynamique d'apprentissage naît de la confrontation aux mêmes défis, aux mêmes problèmes, aux mêmes contraintes. Cette dynamique fait appel au dialogue social à tous les niveaux afin d'explicitier les enjeux communs et les arguments contradictoires.

L'enjeu central de ce second scénario est celui des dynamiques d'interaction qui peuvent naître des dispositifs mis en place :

Le rapport de ce scénario avec les scènes du dialogue social en Europe est double : d'abord, il incorpore la nécessité pratique et le devoir politique de mettre en œuvre de manière efficiente les dispositifs élaborés par les représentants européens ; mais, surtout, c'est là que les échanges avec les partenaires d'autres pays, la comparaison des modèles sociaux, peuvent produire leurs effets les plus utiles : car ce qui est intéressant chez les autres, c'est moins l'arithmétique ou les subtilités juridiques de leurs accords que de comprendre pour ça marche, - souvent avec des standards différents des nôtres -, grâce à quels comportements d'acteurs, quelles contreparties visibles et invisibles, pourquoi, comment – et jusqu'où – les populations représentées y trouvent garantie, confiance et recours en cas de besoin – ou, le cas échéant, des motifs de protestation. (Guerre, 2005, p. 67)

Un tel scénario, où l'interdépendance alimente les interactions à travers des processus d'« appropriation du contexte », repose sur un cercle vertueux dans lequel le dialogue social à tous les niveaux joue un rôle central : la conscience accrue des interdépendances, résultat des interactions produites par les dispositifs européens, accroît en retour les occasions et les possibilités de développement de ces interactions.

Ces deux scénarii paraissent possibles, le plus probable étant que les évolutions à venir empruntent tantôt à l'un, tantôt à l'autre, selon le niveau, l'objet et les scènes dans lesquelles elles se déploieront. Si ces scénarii ne ménagent pas la même place pour le dialogue social sous toutes ses formes, il est certain que la prédominance d'un des deux dépend dans une large mesure des dynamiques que les partenaires sociaux sont d'ores et déjà capables d'accompagner et des moyens qu'ils seront en mesure de se donner pour les faire vivre dans la durée. L'enjeu réside dans les capacités des acteurs à se doter de moyens qui leur permettent d'organiser des propositions et de rendre ces propositions opérantes dans le cadre d'un dialogue social, tout en étant à l'écoute de ce qui peut émerger dans les différents États-membres. Les dispositifs existent ; tout repose sur les stratégies des partenaires sociaux, selon qu'elles s'orienteront vers un changement des règles du jeu ou vers la préservation de l'existant.

## Bibliographie

- Baradel, A. and Welz, C., 2005, *Social partner involvement in the 2002/2003 National Action Plans*, EIRO thematic feature, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 24 p.
- Barnard C., Deakin S. et Hobbs R., 2005, « Reflexive Law, Corporate Social responsibility and the Evolution of Labour Standards : the Case of Working Time », in De Schutter O. et Deakin S. (dir.) (2005), *Social Rights and Market Forces : is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future for Social Europe ?*, Bruxelles, Bruylant.
- Barthélémy J., 2005, « Négociation collective au plan européen et intégration des accords dans les droits internes », *Les Cahiers du Plan*, n° 12 (L'Europe et le dialogue social), pp. 53-57.
- Bercusson B., 1996, *European Labour Law*, Londres, Butterworths.
- Clauwaert S., Düvel W. et Schömann I., 2005, *Report on the implementation of the ETUC/UNICE-UEAPME/CEEP framework agreement on telework*, Bruxelles, ETUI-REHS.
- Commission Européenne, 2004, *Partenariat pour le changement dans une Europe élargie - Renforcer la contribution du dialogue social européen*, Bruxelles, COM (2004)557 final.
- Commission Européenne, 2007, *Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire*, Bruxelles, COM(2007)502 final.
- Commission Européenne, 2008, *Communication de la Commission sur l'examen de l'application de la directive 2002/14/CE dans l'UE*, Bruxelles, COM(2008)146 final.
- Commission Européenne, 2009, *Industrial Relations in Europe 2008*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Davesne A., 2009, « The Laval Case and the Future of Labour Relations in Sweden », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 1, 19 p.
- De Schutter O. et Deakin S. (dir.) (2005), *Social Rights and Market Forces : is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future for Social Europe ?*, Bruxelles, Bruylant.
- Deakin S., 2007, « Reflexive Governance and European Company Law », CLPE Research Paper Series, vol. 3, n° 4.
- Deakin S. et Koukiadaki A., 2008, « Diffusion of EU-level Norms through Reflexive Governance Mechanisms ? The Implementation of the EU Framework Agreement on Telework in Five Member States », in Salais R. et alii, *The capability approach and the implementation of directives and agreements resulting from the European social dialogue*, Rapport pour la Commission européenne, pp. 102-125.
- Degryse C., Dufresne A. et Pochet P., 2006, *The European Sectoral Social Dialogue. Actors, Developments and Challenges*, PIE-Peter Lang, Bruxelles.
- Didry C., 2001, « Le comité d'entreprise européen devant la justice », *Droit et Société*, n° 49, pp. 911-934.
- Didry C. et Meixner M., 2008, « Economic democracy and the capability of workers. The implementation of the 2002 European directive on 'Information and Consultation' in five European countries », in Salais R. et alii, *The capability approach and the implementation of directives and agreements resulting from the European social dialogue*, Rapport pour la Commission européenne, pp. 35-75.
- Didry C. et Mias A., 2005a, *Le Moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.
- Didry C. et Mias A., 2005b, « Au delà des politiques de l'emploi : à la recherche d'une représentation européenne des travailleurs », in : Laulom S. (dir.), *Recomposition des systèmes de représentation des salariés en Europe*, Saint-Étienne, Presses Universitaires

- de Saint-Étienne, pp. 81-112.
- Duclos L., 2007, « Dans flexicurité il y a... », *Metis. Correspondances européennes du travail*, n° 7, avril.
- Duclos L. et Kerbourc'h J.-Y., 2006, *Organisation du marché du travail et « flexicurité » à la française*, Rapport au Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 96 p.
- Duran P., 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2007, *New structures, forms and processes of governance in European industrial relations*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009, *Dynamics of European sectoral social dialogue*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- ETUC/UNICE-UEAPME/CEEP, 2006, *Implementation of the European Framework Agreement on Telework*, report by the European Social Partners, 36 p.
- Freyssinet J., 2008, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain », *La Revue de l'IRES*, n° 54, pp. 3-39.
- Fulton L., 2009, « Board level representation in Europe », Communication au séminaire « Démocratie industrielle et relations professionnelles », organisé par l'IRES et le Groupe de travail Relations professionnelles de l'AFS, 6 février.
- Giddens A., 1987, *La constitution de la société*, Paris, PUF.
- Goetschy J., 2001, « The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm », *Industrial Relations Journal*, 32(5), pp. 401-418.
- Goetschy J., 2007, « Un espace salarial européen est-il en genèse ? », in F. Vatin (dir.), *Le salariat : théories, histoire et formes*, Paris, Ed. La Dispute.
- Gold M., Cressey P. et Léonard E., 2007, « Whatever happened to social dialogue ? From partnership to managerialism in the EU Employment Agenda », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 13, n° 1, pp. 7-25.
- Guerre M., 2005, « Le dialogue social national dans son environnement européen : influences et articulations », *Les Cahiers du Plan*, n° 12 (L'Europe et le dialogue social), pp. 59-74.
- Hart H.L.A., 1976, *Le concept de droit*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis.
- Keller B., 2003, « Social dialogues – the state of the art a decade after Maastricht », *Industrial Relations Journal*, vol. 35, n° 5, pp. 411-429.
- Keller B. et Werner F., 2008, « The Establishment of the European Company : the First Cases from an Industrial Relations Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, 14(2), pp. 163-175.
- Koster J.-V., 2008, « Le dialogue social européen à l'épreuve de la flexicurité. L'Europe sociale au risque de la pléistocratie ? », *terrains & travaux*, n° 14 (« Travail et démocratie »), pp. 171-189.
- Lado M. et Vaughan-Whitehead D., 2003, « Social dialogue in candidate countries : what for ? », *Transfer*, n° 1/03, pp. 64-87.
- Laulom S., 1996, *L'harmonisation en droit social communautaire : les enseignements de l'intégration en France et au Royaume-Uni des directives 75/129 et 77/187*, Thèse pour le doctorat en droit, IUE Florence et Paris X Nanterre.
- Leibfried S. et Pierson P., 1995, *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, The Brookings Institution.
- Léonard E., 2008, « European Sectoral Social Dialogue : An Analytical Framework », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4, pp. 401-419.
- Léonard E., Rochet D. et Vandenbussche I., 2006, « The challenges of enlargement », in Degryse C., Dufresne A. et Pochet P., 2006, *The European Sectoral Social Dialogue*.

- Actors, Developments and Challenges*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp. 305-334.
- Léonard E. et Sobczak A., 2009, *Dialogue social transnational : quelles interactions entre différents niveaux ? Analyse des interactions entre les accords transnationaux d'entreprise et les autres niveaux de dialogue social transnational*, Rapport pour la DARES, 91 p.
- Marginson P. and Sisson K., 2006, *European integration and industrial relations. Multi-level governance in the making*, Basingstoke, Palgrave Macmillan. 1<sup>ère</sup> édition : 2004.
- Meilland C., 2005, « Danemark : flexibilité sans précarité ? » *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 97, novembre.
- Mias A., 2008, « La configuration européenne d'une branche : les télécommunications », in A. Jobert (dir.), *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes – Peter Lang, pp. 129-187.
- Mias A., 2009a, « Les registres de l'action syndicale européenne », *Sociologie du travail*, à paraître.
- Mias A., 2009b, « Un dialogue social autonome ? La négociation collective et le travail législatif européens », in L. Duclos, G. Groux et O. Mériaux (dir.), *Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, Paris, LGDJ, à paraître.
- Moreau M.-A., 2006, *Normes sociales, droit du travail et mondialisation. Confrontations et mutations*, Paris, Dalloz.
- Mückenberger U. et Vifell A., « Telework and capabilities. National implementation of the 2002 framework agreement on telework », in Salais R. et alii, *The capability approach and the implementation of directives and agreements resulting from the European social dialogue*, Rapport pour la Commission européenne, pp. 76-101.
- Palpant C., 2006, « La Stratégie européenne pour l'emploi. Un instrument de convergence pour les nouveaux États membres ? », *Notre Europe. Études et recherches*, Policy Paper n° 18, 41 p.
- Pernot J.-M., 2005, *Syndicats : lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard.
- Pochet P., 2005, « Sectoral social dialogue ? A quantitative analysis », *Transfer*, vol. 11, n° 3, pp. 313-332.
- Salais R., 2004, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi », in B. Zimmermann (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Ed. de la Maison des Sciences de l'Homme, pp. 287-331.
- Salais R., Deakin S., Didry C., Koukiadaki A., Meixner M., Mückenberger U., de Munck J., Oriane J.-F. et Vifell A., 2008, *The capability approach and the implementation of directives and agreements resulting from the European social dialogue*, Rapport pour la Commission européenne, 126 p.
- Simon D., 1997, *La directive européenne*, Paris, Dalloz.
- Tsarouhas D., 2008, « Social partnership in Greece : is there a Europeanization effect ? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 3, pp. 347-365.
- Turner L., 1996, « The Europeanization of Labour : Structure before Action », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 2, n° 3, pp. 325-344.
- Vincent C., 2006, « Une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 101, juillet, pp. 3-9.
- Wilthagen T. et Tros F., 2004, « The concept of 'flexicurity' : a new approach to regulating employment and labour markets », *Transfer*, 2/04, pp. 166-186.