



Participation des syndicats et implication du dialogue social dans les projets politiques clés

Possibilités d'action pour les organisations
de travailleurs



Financé par l'Union européenne.

Les points de vue et opinions exprimés sont toutefois exclusivement ceux de(s) l'auteur(s) du document et ne reflètent pas obligatoirement ceux de l'Union européenne ou d'EZA. Ni l'Union européenne ni EZA ne pourront en être tenus responsables.

INFORMATIONS ÉDITEUR

Éditeur : Centre européen pour les travailleurs (EZA), Königswinter
www.eza.org

Autrices : Anne Guisset et Karolien Lenaerts

Mise en page et composition :

HellaDesign, Emmendingen, www.helladesign.de

Illustration en couverture :

© Klaus Puth, Mühlheim/Main, www.klausputh.de

Traduction: Kern AG

Imprimeur : Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Version : mars 2023

SOMMAIRE

1	Avant-propos	5
2	Introduction	6
3	Projets politiques clés de l'UE et dialogue social	9
4	Le Semestre européen, pierre angulaire de l'implication des partenaires sociaux dans les projets politiques clés	11
5	Points d'attention en vue de renforcer la participation des syndicats ainsi que l'implication du dialogue social dans les projets politiques clés	16
5.1	Sensibilisation au fonctionnement du Semestre européen	16
5.2	Renforcement des capacités des syndicats	17
5.3	Des structures de dialogue social efficaces	19
5.4	Étude de cas : le séminaire international intitulé « Le rôle de la réglementation du travail et des systèmes de protection sociale dans la réalisation des objectifs du socle européen des droits sociaux », organisé par le CFTL (Centro de Formação e Tempos Livres)	21
5.4.1	Présentation	21
5.4.2	Les droits sociaux et les politiques sociales au sein de l'UE	22
5.4.3	Les difficultés rencontrées par les États-providence	23
5.4.4	L'avenir des systèmes de protection sociale	23

5.4.5	Le dialogue social : une interaction difficile entre les niveaux national et européen	24
5.4.6	Conclusion	25
6	Conclusion générale	27
7	Références	28

1 AVANT-PROPOS

Dans le cadre du programme de formation Dialogue social européen 2022/23, HIVA avait préparé un rapport de recherche qui se concentrait sur la gouvernance socioéconomique de l'UE et sur la gestion institutionnelle de trois projets politiques clés : le socle européen des droits sociaux (SEDS), le pacte vert pour l'Europe (PVE) et les plans de reprise et de résilience (PRR) qui devaient être mis en œuvre dans les États membres suite à la pandémie de coronavirus. Sur la base de ce contexte politique, le rapport cherchait à identifier les espaces ainsi que les opportunités et les obstacles liés à l'implication du dialogue social et à la participation des syndicats. Cette approche a permis d'élaborer des recommandations d'actions qui peuvent être utilisées par les organisations de travailleurs dans le cadre du dialogue social afin de mener des actions efficaces et durables dans le cadre de la gouvernance européenne et de contribuer stratégiquement, grâce à leur savoir et à leur expérience, aux projets politiques clés énumérés ci-dessus.

La présente brochure explique le cadre politique du travail de recherche et résume les recommandations d'action qui en découlent pour les organisations de travailleurs.

2 INTRODUCTION

Le dialogue social est une caractéristique fondamentale de l'économie sociale de marché européenne. Une étape importante dans la reconnaissance du dialogue social au niveau de l'Union européenne (UE) a été franchie en 1985. Des partenaires sociaux à l'échelle européenne, à savoir la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE, rebaptisée BusinessEurope en 2007) et le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics et des services d'intérêt général (CEEP, rebaptisé SGI Europe en 2020), se sont réunis au château de Val Duchesse, au sud de Bruxelles, sous la direction de Jacques Delors, alors président de la Commission européenne. À l'époque, le dialogue social au niveau européen était considéré comme un instrument nécessaire pour contrebalancer la forte orientation économique du Comité européen et comme une pierre angulaire essentielle de la dimension sociale (Lapeyre 2018). En invitant les partenaires sociaux en tant qu'organisations, plutôt que leurs dirigeants de manière individuelle, Jacques Delors entendait promouvoir la légitimité des partenaires sociaux et leur rôle en tant qu'acteurs clés concernant les questions sociales (Lapeyre 2018). Ce rôle majeur a de nouveau été confirmé par la Commission Juncker, qui a remis le dialogue social sur le devant de la scène avec une conférence de haut niveau organisée en mars 2015. Cet événement a permis de débattre sur les manières de renforcer le dialogue social au niveau européen et dans les États membres de l'UE, tout en améliorant l'articulation du dialogue social entre ces deux niveaux. Cette conférence de haut niveau a été suivie par une déclaration commune adoptée par les partenaires sociaux à l'échelle européenne en janvier 2016. L'objectif de cette déclaration était, entre autres, d'obtenir une implication plus importante des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques européennes, notamment en lien avec la gouvernance économique européenne et le Semestre européen.

Le dialogue social européen et le dialogue social dans les États membres doivent aujourd'hui gérer au moins deux aspects principaux de la politique européenne. Premièrement, l'architecture de la gouvernance européenne dans sa relation avec les États membres se base désormais sur le Semestre européen. Deuxièmement, le style actuel de l'élaboration des politiques dans l'UE se caractérise par le développement de « projets politiques clés », ou de paquets de mesures englobant un éventail d'objectifs, de mesures et d'instruments pour relever les défis sociétaux actuels : les inégalités sociales, le changement climatique et, plus récemment, la reprise économique suite à la crise du coronavirus. Ces trois projets politiques clés sont liés les uns aux autres dans leur ambition de bâtir une UE résiliente et dans leur gouvernance via le Semestre.

Ces projets politiques clés affectent de manière évidente les thèmes centraux du dialogue social : l'emploi, les conditions de travail, etc. Malgré l'attention et les efforts accrus pour favoriser le dialogue social, des questions ont été soulevées quant à la participation et au rôle des partenaires sociaux et du dialogue social dans les projets politiques clés définis au niveau de l'UE. Par ailleurs, ces évolutions apparaissent dans un contexte de changements économiques et sociétaux majeurs, induits par des tendances mondiales telles que les transformations technologiques, la mondialisation, l'évolution démographique et le changement climatique, et celles-ci connaissent une accélération due à la pandémie de coronavirus. Les contributions des syndicats aux projets politiques clés dans l'Union européenne ne vont pas de soi. Une étude précédente sur le sujet a établi un diagnostic plutôt pessimiste en ce qui concerne l'implication des syndicats dans les questions européennes. En analysant la dimension sociale dans la stratégie de Lisbonne et la stratégie Europe 2020, R. Hyman a conclu en 2011 que les syndicats sont « manifestement marginalisés dans le processus d'élaboration des politiques de l'UE » (Hyman 2011, p. 25). Plus récemment, S. Sabato a mis en évidence le fait que les syndicats nationaux trouvent qu'ils ont peu d'influence sur les résultats du processus du Semestre européen (Sabato 2020). On pourrait se demander si des conclusions similaires pourraient être tirées dans le cas de projets poli-

tiques clés plus récents adoptés au niveau de l'UE, tels que la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, du pacte vert pour l'Europe et de la facilité pour la reprise et la résilience.

3 PROJETS POLITIQUES CLÉS DE L'UE ET DIALOGUE SOCIAL

Le socle européen des droits sociaux, le pacte vert pour l'Europe et les plans de reprise et de résilience sont des projets politiques clés qui servent de « cadres politiques » : ils englobent de multiples cibles et objectifs, ils servent de base pour de nombreuses mesures et réformes politiques et ils ont également une influence sur la forme que prennent les mécanismes de gouvernance. Ces caractéristiques leur permettent d'exercer une influence déterminante sur la politique de l'UE.

Tout d'abord, le SEDS peut être considéré comme le résultat emblématique d'un cheminement progressif qui a promu les dimensions sociales dans la politique de l'UE. À ce titre, l'adoption du SEDS puis sa mise en œuvre qui doit être suivie dans le cadre du Semestre remettent en question l'asymétrie traditionnelle entre dimension économique et dimension sociale qui caractérisait l'élaboration des politiques européennes. Ensuite, le PVE a introduit un changement de paradigme en intégrant la neutralité climatique comme condition préalable dans la conception de toute politique au niveau européen ainsi que dans la coordination des politiques nationales via le Semestre européen. Enfin, les PRR guident la reprise post-pandémie dans les États membres et incluent les objectifs ainsi que les principes stratégiques tirés du SEDS et du PVE en contribuant à leur mise en œuvre.

En ce qui concerne l'implication du dialogue social et des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques, ces trois projets politiques clés ont indubitablement un impact. Leur contenu est lié au « cœur de métier » du dialogue social et mobilise des domaines politiques importants tels que l'emploi, les conditions de travail, les politiques sociales, les politiques industrielles, etc. On s'attend à ce que ces domaines politiques soient affectés par les principes, les finalités et les objectifs du SEDS, du

PVE et des PRR. L'étude des documents d'orientation liés aux projets politiques clés publiés par les institutions européennes (communications, lignes directrices, recommandations, règlements, etc.) indique une convergence visant à faire progresser l'implication du dialogue social, ainsi qu'à renforcer la participation des partenaires sociaux. Néanmoins, cette implication et cette participation sont habituellement limitées à des processus consultatifs (dont la qualité varie d'un État membre à l'autre) dans lesquels on demande aux partenaires sociaux de fournir des contributions non-contraignantes.

La gouvernance multi-niveaux de l'UE constitue une difficulté supplémentaire pour l'implication du dialogue social. La diversité des traditions et des contextes nationaux du dialogue social influence les conditions générales, de même que la qualité de la participation des partenaires sociaux. Du point de vue des institutions européennes, garantir l'implication du dialogue social au niveau des États membres ne peut se faire qu'en ayant recours à des moyens d'action souples. L'UE ne peut influencer le dialogue social dans les États membres qu'en encourageant et en aidant les gouvernements et les partenaires sociaux nationaux à s'engager dans ce dialogue, notamment dans chaque projet politique clé (tel que le SEDS, le PVE et les PRR). En ce qui concerne la répartition des compétences entre l'UE et les États membres ainsi que l'autonomie des partenaires sociaux nationaux, les institutions européennes ne peuvent pas imposer les pratiques du dialogue social aux États membres. Ces limitations du champ d'intervention des institutions de l'UE restreignent les possibilités d'une plus grande implication du dialogue social dans la mise en œuvre de ces projets politiques au niveau des États membres.

4 LE SEMESTRE EUROPÉEN, PIERRE ANGULAIRE DE L'IMPLICATION DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LES PROJETS POLITIQUES CLÉS

Le Semestre européen est un « dispositif de gouvernance » (Sabato et Fronteddu 2020) lancé à la suite de la crise économique et financière qui a débuté en 2008. Il a été créé en tant qu'outil de suivi budgétaire suite à cette crise. Puis il a évolué pour devenir un instrument de coordination des politiques sociales, économiques et environnementales (Creel et al. 2021). D'un point de vue horizontal, il vise à formuler les objectifs des principaux programmes politiques dans les stratégies des institutions de l'UE (présentées dans des documents tels que l'examen annuel de la croissance durable) ainsi que dans les mesures et réformes politiques adoptées par les États membres. Cette tâche peut s'avérer complexe car le Semestre européen doit gérer divers objectifs et diverses pressions issus de différents projets politiques (Vanhercke & Verdun 2022). S. Sabato et B. Fronteddu (2020, p. 33) ont résumé ainsi ce que cela exige :

« Une analyse exhaustive des synergies et des compromis entre les objectifs, les initiatives et les recommandations proposés par l'UE dans les divers domaines politiques du Semestre exigerait un degré élevé d'intégration et de coordination politiques entre les différents acteurs institutionnels responsables des politiques économiques, sociales et environnementales ainsi qu'une amélioration de leurs capacités d'analyse. »

L'intégration du plan d'action du SEDS et les objectifs du PVE ont déjà guidé le Semestre sur la voie de la coordination. Le Semestre est également considéré comme l'outil d'intégration des ODD dans la politique eu-

ropéenne et celle des États membres, bien que l'inclusion du SEDS et du PVE dans le Semestre européen couvre déjà la mise en œuvre de certains ODD (Sabato & Mandelli 2021).

D'un point de vue vertical, le Semestre doit assurer la cohérence de l'orientation, de l'adoption et de l'application des politiques entre les niveaux international, européen, national, régional et local (avec l'intégration des ODD). Du niveau européen au niveau national, les trois projets politiques clés de l'UE structurent les politiques adoptées ou remaniées dans les États membres. Par ailleurs, ils permettent également une interaction entre le niveau européen et le niveau international en contribuant à la mise en œuvre des ODD de l'ONU au niveau européen. La coordination entre les différents niveaux de gouvernance est possible grâce à des outils de gouvernance souples (non contraignants sur le plan formel) mais il est alors difficile pour les États membres d'agir sans en tenir compte. Comme l'ont affirmé A. Verdun et J. Zeitlin (2018, p. 138) :

« Bien que le Semestre n'implique aucun transfert juridique de souveraineté des États membres vers le niveau européen, il a donné aux institutions européennes un rôle plus visible et directif que jamais auparavant dans le suivi, la surveillance et l'orientation des politiques économiques, fiscales et sociales nationales. »

L'ajout de projets politiques ayant besoin d'être coordonnés par le Semestre, notamment depuis l'adoption des PRR, a durci la gouvernance non contraignante du Semestre (Vanhercke et Verdun 2022).

La création du Semestre européen a été perçue comme un véritable « bond en avant » dans la gouvernance de l'UE, avec une plus grande influence des institutions européennes sur les processus de prise de décision nationaux (Vesan et al. 2021). La place cruciale du Semestre a également un impact sur la dynamique du dialogue social, tant au niveau européen que national. Concernant le dialogue social européen, le cadre de gouvernance basé sur les missions de coordination et de suivi du Se-

mestre n'inclut aucune disposition spécifique pour l'implication du dialogue social. Le dialogue social européen continue de reposer sur des mécanismes existants (articles 154-155 du TFUE) prévus dans les traités. On sait déjà que le dialogue social européen ne parvient pas à pousser les partenaires sociaux européens à entamer régulièrement des négociations formelles et encore moins à générer des accords contraignants (Pochet et Degryse 2016). Par conséquent, le dialogue social européen est perçu comme un instrument politique faible. La place du Semestre européen dans la coordination des politiques économiques, sociales et environnementales confère aux institutions européennes, et à la Commission en particulier, un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques, mais laisse peu d'espace pour une participation accrue des mécanismes de dialogue social européen, même si la Commission continue de consulter les partenaires sociaux. Afin de surmonter cet obstacle, certaines organisations syndicales (telles que la CES) et certains organes institutionnels (tels que le CESE) appellent à un mécanisme de coordination permanent entre le processus du Semestre et le dialogue social (Comité économique et social européen 2021 ; Confédération européenne des syndicats 2021). Toutefois, ce type de mécanisme n'est pas encore à l'ordre du jour de la Commission. Pourtant, des mesures seront mises en place dans le cadre de l'initiative de soutien au dialogue social qui sera lancée au cours du troisième trimestre 2022. Cette initiative inclura les quatre mesures suivantes (déjà mentionnées dans le rapport Nahles) :

- (1) le lancement d'un prix distinguant des pratiques innovantes en matière de dialogue social,
- (2) un programme d'information et de visite pour les futurs jeunes dirigeants du dialogue social,
- (3) l'étude du dialogue social sectoriel au niveau européen, et

- (4) un nouveau cadre de soutien pour les accords des partenaires sociaux au niveau européen (Commission européenne 2021).

Ces mesures sont en adéquation avec la volonté des institutions européennes d'encourager le dialogue social.

Au niveau de chaque pays, le rôle multi-niveaux du Semestre peut également être considéré comme une menace pour le dialogue social national et pour l'implication des partenaires sociaux nationaux. En imposant aux gouvernements nationaux le respect de la discipline budgétaire et fiscale, ce processus laisse peu de place aux négociations bipartites ou tripartites impliquant les partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques socio-économiques. Toutefois, en parallèle, les institutions européennes utilisent le Semestre européen pour inciter les gouvernements nationaux à mieux impliquer les partenaires sociaux nationaux ainsi que les organisations de la société civile (OSC) dans la conception et la mise en œuvre des politiques. Le Semestre peut, par exemple, jouer un rôle en favorisant l'implication du dialogue social et la participation des partenaires sociaux via les RSP. En 2020, 12 États membres ont fait l'objet de RSP « soulignant la nécessité d'accroître l'implication des partenaires sociaux dans les processus de prise de décision » et de les soutenir afin qu'ils puissent participer activement à l'élaboration des politiques (Rainone 2020). À cet égard, le Semestre peut être considéré comme un outil de soutien visant à renforcer le dialogue social national.

Compte tenu de ces considérations, l'influence du Semestre européen sur l'implication du dialogue social est ambivalente. Jusqu'à présent, la négociation collective et la capacité de codécision des partenaires sociaux par la formulation de conventions collectives ne jouent pas un rôle décisif dans ce cadre de gouvernance. Pourtant, le discours des institutions européennes véhiculé dans les projets politiques clés insistait sur l'importance du dialogue social dans les processus d'élaboration des politiques. De plus, des voix inquiètes s'élèvent à propos de la dimension démocratique et de la responsabilité du Semestre (Papadopoulos et Piattoni 2019).

Les institutions européennes ont déjà essayé de rendre le Semestre plus démocratique, en lançant, par exemple, le dialogue de reprise et de résilience entre la Commission européenne et le Parlement européen. La dimension démocratique du Semestre pourrait encore être améliorée en encourageant la participation des partenaires sociaux et en formulant formellement les mécanismes de dialogue social dans le cadre de gouvernance européen actuel axé sur le Semestre.

5 POINTS D'ATTENTION EN VUE DE RENFORCER LA PARTICIPATION DES SYNDICATS AINSI QUE L'IMPLICATION DU DIALOGUE SOCIAL DANS LES PROJETS POLITIQUES CLÉS

La présente section fournit des éléments de réflexion destinés à contribuer à une plus grande implication du dialogue social et à une meilleure participation des syndicats dans les projets politiques clés européens.

5.1 Sensibilisation au fonctionnement du Semestre européen

L'une des ambitions de l'ancien président de la Commission, M. Juncker, dans sa tentative de réorganiser le dialogue social, était de sensibiliser les partenaires sociaux à ce qu'impliquait le cadre du Semestre européen. Toutefois, aux yeux de nombreuses parties prenantes, notamment au niveau national, cela reste un exercice bureaucratique entre la Commission européenne et les administrations nationales avec peu de résonance sur les scènes nationales (Vanheuverzwijn et Crespy 2018). Afin de favoriser la participation des partenaires sociaux nationaux dans les projets politiques clés traités dans le cadre du Semestre, il est nécessaire d'améliorer leurs connaissances à ce sujet. Leurs capacités de participation seraient, par exemple, renforcées par l'organisation de leur implication en temps opportun afin qu'elle coïncide avec les différentes étapes du Semestre. Accroître les connaissances concernant le Semestre aiderait également les partenaires sociaux à développer des stratégies proactives, à se pré-

parer à intervenir et à présenter spontanément leurs positions et leurs préoccupations à leurs gouvernements nationaux, qui pourraient les inclure dans leurs rapports nationaux, par exemple. À cet égard, l'inclusion des PRR dans le Semestre pourrait inciter à une plus grande implication des syndicats. Cette conjoncture (le Semestre remanié incluant les PRR) est favorable pour une plus grande implication de la part des partenaires sociaux. L'une des autres dimensions qui pourraient favoriser l'implication des partenaires sociaux est une meilleure articulation entre les contributions au Semestre des partenaires sociaux nationaux et européens. Cette démarche s'inscrit dans la continuité du travail déjà effectué par certaines organisations syndicales européennes pour tisser des liens avec leurs membres, en recueillant leurs contributions et en leur fournissant des informations sur les principaux programmes politiques européens. Le Comité économique et social européen pourrait également apporter un soutien, en plus des actions qui sont déjà coordonnées par le groupe Semestre européen au sein du CESE.

5.2 Renforcement des capacités des syndicats

Le renforcement des capacités est souvent mentionné comme un facteur nécessaire pour une participation bénéfique des syndicats aux processus d'élaboration des politiques (Eurofound, s.d.). L'OIT souligne plus précisément le besoin pour les syndicats de renforcer leurs capacités pour analyser et comprendre les transformations qui ont cours dans le monde du travail, pour renforcer leurs propres processus institutionnels et organisationnels et s'engager dans des stratégies innovantes, tout en continuant à investir dans des programmes d'éducation et de formation (Bureau international du travail 2022).

Ces efforts dépendent des ressources dont disposent les syndicats. À cet égard, on observe des disparités entre les États membres en matière de ressources mises à la disposition des partenaires sociaux, des conseils économiques et sociaux ou d'autres organes de représentation au sein

desquels les partenaires sociaux sont impliqués dans les États membres. Les RSP de 2020 et 2021 ciblent certains États membres avec des recommandations visant à améliorer les structures de dialogue social en vue d'optimiser ce dernier ainsi que les capacités des partenaires sociaux (Rai-
none 2020). Le Fonds social européen plus est également disponible pour financer des mesures de renforcement des capacités en faveur des partenaires sociaux nationaux. L'amélioration du renforcement des capacités encouragerait les syndicats à jouer un rôle proactif dans les processus d'élaboration des politiques et inciterait les partenaires sociaux à s'engager auprès des gouvernements lorsqu'ils le jugent nécessaire.

Promouvoir le renforcement des capacités syndicales signifie également développer leur expertise en ce qui concerne les transformations du monde du travail, y compris l'impact du changement climatique sur les marchés du travail. La politique ne fonctionne plus en vase clos et les projets politiques clés les plus récents ont un impact global sur presque toutes les nouvelles politiques ou réformes dans les domaines social, économique et environnemental, et au-delà. Par exemple, l'objectif de neutralité carbone dans l'UE au cours des prochaines décennies a des répercussions sur la conception de presque toutes les politiques ou réformes (Bongardt et Torres 2022). En conséquence, les thèmes des négociations au sein des organes de dialogue social dépassent de plus en plus le cadre des sujets de discussion traditionnels du dialogue social (Eurofound 2018). Concernant ces sujets, certaines OSC disposent de connaissances très spécifiques qui pourraient être mobilisées par les syndicats. Cela peut conduire à des alliances entre syndicats et OSC telles que des organisations environnementales (Soder et al. 2018). Investir dans la formation de ce type de coalitions peut également permettre de renforcer la capacité des syndicats à participer activement aux consultations et aux discussions liées à des projets politiques clés englobant divers sujets. À cet égard, la formation de coalitions entre syndicats et OSC fait naître la nécessité de garantir la qualité des processus démocratiques internes au sein des syndicats. Les syndicats doivent prendre position sur la multitude d'éléments inclus dans les projets politiques clés ainsi que sur les

moyens stratégiques de communiquer ces positions dans le débat politique (y compris en établissant des alliances avec d'autres OSC). Pour ce faire, la qualité des mécanismes démocratiques internes est essentielle pour garantir que tous les membres ont la possibilité de contribuer à l'élaboration des positions et des stratégies syndicales (Thomas et Pulignano 2021).

Par ailleurs, l'implication des OSC aux côtés des partenaires sociaux constitue une pression supplémentaire sur le dialogue social et influence la prédominance sur le déclin des partenaires sociaux traditionnels. La pluralisation des acteurs dans le débat affecte directement les institutions du dialogue social en augmentant le risque d'une fragmentation croissante des intérêts. Les partenaires sociaux traditionnels peuvent se voir confrontés au dilemme de devoir renforcer le dialogue social dans ses formes et ses pratiques d'origine afin de garantir son fonctionnement établi, tout en devant également faire face aux caractéristiques changeantes du marché du travail et admettre la présence d'autres parties prenantes à leurs côtés.

5.3 Des structures de dialogue social efficaces

En 2016, le programme « Un nouveau départ pour le dialogue social » affirmait ce qui suit : « Le dialogue social dans l'Union ne peut pas produire de résultats sans un dialogue social efficace et performant au niveau national. Cela nécessite un cadre institutionnel propice » (Commission européenne 2016, p. 3). Toutefois, il semble jusqu'à présent que les syndicats nationaux ne soient pas satisfaits de leur participation au cadre de gouvernance multi-niveaux qui traite des projets politiques clés européens (Contreras et Sanz 2022 ; Sabato et al. 2018).

L'un des obstacles à la participation des syndicats est lié au moment de leur implication dans les processus de consultation. Alors que la Commission européenne insiste pour que les partenaires sociaux soient davan-

tage consultés, le planning du processus décisionnel reste serré et calé sur le calendrier du Semestre, tel que décrit ci-dessus. En conséquence, le temps imparti pour les consultations est limité, ce qui entraîne une certaine frustration chez les participants.

Un deuxième obstacle concerne les étapes de l'élaboration des politiques. Le plus souvent, les consultations avec les partenaires sociaux se déroulent avant la phase de mise en œuvre. Toutefois, cette phase est cruciale pour les partenaires sociaux car elle affecte directement leurs affiliés sur le terrain. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer et de coordonner formellement la participation des syndicats pendant la mise en œuvre des projets politiques au niveau des États membres.

De plus, la nature non contraignante des résultats des consultations peut être un obstacle à la participation des syndicats. S'impliquer activement dans un processus de consultation est onéreux pour un syndicat. Les organisations syndicales doivent évaluer si ce type d'implication est profitable. Jusqu'à aujourd'hui, les partenaires sociaux ont généralement perçu leurs contributions comme purement informatives pour les institutions européennes (Rodríguez Contreras 2022). Conformément aux dispositions de l'accord « Mieux légiférer » (2021), le personnel de la Commission européenne s'intéresse aux analyses fondées sur des données probantes et aux feed-back concernant la mise en œuvre des mesures politiques. Cela influence les processus de consultation qui sont organisés conformément aux propres besoins et priorités de la Commission. Toutefois, dans leurs contributions conjointes à la suite du rapport Nahles sur le dialogue social, les partenaires sociaux européens ont identifié le besoin de voir la Commission organiser davantage de consultations approfondies avec les partenaires sociaux (Confédération européenne des syndicats et al. 2020). Des consultations « approfondies » impliqueraient des procédures participatives qui pourraient inclure un feed-back de la part des gouvernements, des délibérations et une co-construction des politiques par les partenaires sociaux et les décideurs politiques, ce qui renforcerait et intensifierait la participation des partenaires sociaux.

Outre des processus de consultation plus approfondis, la négociation collective et l'adoption de conventions collectives par les partenaires sociaux doivent également être encouragées. Ces types d'implication sont les plus performants et profitables en matière de contrôle exercé par les partenaires sociaux sur les processus de prise de décision. La négociation collective est également un droit qui est spécifique aux partenaires sociaux et qui distinguent ces derniers d'autres OSC. Il est primordial que la négociation collective reste une pratique centrale dans les structures du dialogue social. Dans le cas contraire, les organes du dialogue social risquent d'être sous-estimés en tant que simples tribunes consultatives sans aucune garantie quant à l'influence des résultats produits.

5.4 Étude de cas : le séminaire intitulé « Le rôle de la réglementation du travail et des systèmes de protection sociale dans la réalisation des objectifs du socle européen des droits sociaux », organisé par le CFTL (Centro de Formação e Tempos Livres)

5.4.1 Présentation

Le séminaire organisé par le CFTL en collaboration avec Base-FUT et EZA et financé par l'Union européenne visait à étudier le rôle de la réglementation du travail et des systèmes de protection sociale dans la réalisation du socle européen des droits sociaux (SEDS). Ce séminaire s'est tenu à Cartaxo, au Portugal, du 3 au 5 février 2023. Il a rassemblé des praticiens et des experts du dialogue social et des politiques sociales. La diversité des origines et des nationalités des intervenants et des participants a permis une discussion riche sur une question pertinente.

Ce séminaire a été l'occasion pour l'HIVA-KU Leuven de présenter certaines des conclusions de l'étude menée à la demande d'EZA sur « La participation des syndicats et l'implication du dialogue social dans les projets politiques clés ». Étant donné le thème principal du séminaire, la présentation a mis l'accent sur la section du rapport consacrée au SEDS et au rôle des partenaires sociaux dans son adoption et sa mise en œuvre. Les paragraphes ci-dessous mettent ainsi en avant les points clés qui ont été spécifiquement soulignés durant les deux jours de débats et d'échanges de points de vue.

5.4.2 Les droits sociaux et les politiques sociales au sein de l'UE

La session d'ouverture a insisté sur le fait que la dimension « sociale » est intrinsèque aux États démocratiques, et le séminaire a permis de débattre sur la convergence des valeurs entre l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'UE en tant que région du monde. L'élaboration des politiques sociales fait en effet partie des processus démocratiques impliquant partenaires sociaux et organisations de la société civile. En 2020, par exemple, le Portugal a assuré la présidence de l'UE et a élaboré un plan d'action pour le SEDS, y compris des indicateurs, afin de consolider les actions en faveur d'un travail plus juste et plus inclusif. L'OIT a mis en avant le processus de consultation qui a conduit à ce plan et à l'accord tripartite signé à Porto.

Le séminaire a permis d'examiner la situation au Portugal, y compris les défis posés par la baisse du taux de natalité, la diminution de la couverture des négociations collectives et l'affaiblissement de ces dernières, le monopole des syndicats en ce qui concerne la représentation et les conventions collectives de travail. Le séminaire a également abordé la question de la limitation du droit de grève, ce qui inclut l'augmentation des secteurs avec des exigences de service minimum et l'allongement des délais de préavis pour les grèves.

5.4.3 Les difficultés rencontrées par les États-providence

Les participants au séminaire ont identifié et discuté des difficultés auxquelles les États-providence doivent faire face eu égard à la mise en œuvre du SEDS. Le SEDS a été créé avant la pandémie de COVID-19 et le séminaire a abordé la question de savoir si le socle peut être adapté aux nouvelles manières de travailler dans le monde post-COVID. L'impact de la démographie et de la digitalisation a également fait l'objet de débats, incluant également la question de savoir si les robots devraient s'acquitter de cotisations de sécurité sociale.

Le séminaire a également mis en avant le manque de connaissances sur la sécurité sociale chez les jeunes ainsi que les liens qui existent entre l'histoire de la sécurité sociale et le SEDS. Le séminaire a permis de débattre de la nécessité de créer des conditions propices à la participation des nouvelles générations au mouvement syndical ; il a souligné l'importance de la prise d'initiative par les jeunes générations car le vieillissement de la population conduira sinon à l'essoufflement des campagnes.

5.4.4 L'avenir des systèmes de protection sociale

Le séminaire a abordé le sujet des futurs systèmes de sécurité sociale et la manière de favoriser leur durabilité. Les participants ont discuté de l'idée selon laquelle la sécurité sociale se porte mieux que jamais, avec une couverture qui n'a jamais été aussi vaste, et selon laquelle le système se développe pour atteindre ses objectifs. Le défi est de préserver ce système et sa couverture universelle, avec la solidarité et l'universalité comme logique première. Les participants ont discuté du problème démographique de la baisse du taux de natalité, en particulier au Portugal. Ils ont souligné l'importance du nombre des travailleurs, indépendamment de leur origine, et de l'équilibre entre les partis, ce qui touche davantage le monde du travail que le gouvernement. Le séminaire a également abordé le financement partagé de la sécurité sociale par les

travailleurs et les entreprises, ainsi que la capacité des gouvernements à obtenir plus d'impôt sur le revenu que d'impôt sur les sociétés.

La position des syndicats concernant le SEDS a fait l'objet de débats, en se concentrant sur la lutte contre la pauvreté au niveau européen, principal objectif du socle. Les participants ont abordé ce problème en ayant recours à des indicateurs en tant que garantie de mise en œuvre et avec pour objectif de réduire la pauvreté (avec un objectif de réduction de la pauvreté chez les travailleurs d'ici 2030). Le séminaire a proposé d'intensifier la lutte contre la pauvreté au niveau européen et d'instaurer des conditions de travail dignes en renforçant le dialogue social aux niveaux national et européen.

Le séminaire a également permis de discuter des propositions émises par les comités spécifiques de la Confédération belge des syndicats chrétiens (CSC) quant à l'élargissement de la couverture de la sécurité sociale, ce qui inclut l'allocation d'autonomie pour les jeunes, la protection de la sécurité sociale pour les travailleurs migrants (sans-papiers) et la durabilité de la sécurité sociale, tant sur le plan financier que sur le plan socio-écologique. Le séminaire a mis en avant le besoin pour les jeunes de mieux comprendre la sécurité sociale et a insisté sur le fait que les jeunes sont au cœur des propositions. Il a également abordé les outils et les approches utilisés par les syndicats pour mobiliser des publics difficiles à atteindre et assurer leur participation au dialogue social et à la politique sociale.

5.4.5 Le dialogue social : une interaction difficile entre les niveaux national et européen

Le dialogue social européen ne peut être fructueux que si le dialogue social national fonctionne bien. À cet égard, il est nécessaire de mieux les articuler dans le cadre du Semestre européen. Il conviendrait d'encourager l'implication des partenaires sociaux nationaux.

Les accords-cadres européens sont des outils qui peuvent apporter des avancées au niveau national. Les cultures nationales en matière de travail et de relations professionnelles posent des difficultés pour la création d'accords-cadres européens. Ces différences doivent être reconnues afin de faciliter la formulation de ces accords-cadres. Il est impératif de faire appel à l'intelligence collective afin de résoudre les problèmes ensemble, car tout le monde est concerné. Les problèmes touchant le travail et l'emploi dans des États membres spécifiques de l'UE devront être abordés collectivement par l'ensemble des États membres et des partenaires sociaux. Au niveau de l'entreprise, les facteurs de succès d'un accord-cadre peuvent être résumés comme suit : beaucoup de pédagogie, d'implication et de soutien de la part des cadres moyens, des objectifs réalistes et atteignables et l'anticipation de la complexité de l'outil sur le terrain. En ce qui concerne les accords européens, il est important de regarder au-delà des textes et de voir les mesures qui sont prises.

5.4.6 Conclusion

L'Union européenne a réussi à créer un modèle social fondé sur la croissance économique, permettant d'accorder des droits sociaux aux individus. Le défi qui se pose pour que ces droits sociaux continuent à être garantis dans l'UE et que leur couverture soit améliorée, c'est de consolider ces droits pour faire face à des crises multiples (environnementales, démographiques, géopolitiques, etc.).

Deux axes fondamentaux doivent être pris en compte lorsqu'on réfléchit à ces questions.

La place du travail est centrale dans nos sociétés. Le principe selon lequel le travail n'est pas une marchandise mais un droit humain, tel que ratifié dans la Déclaration de Philadelphie en 1944, est essentiel.

Un État démocratique et social est indispensable pour la protection des citoyens. Cela rompt avec une conception minimaliste de l'État. Les fonctions souveraines (comme la défense) et sociales de l'État sont compatibles et se renforcent mutuellement.

Des sujets tels que le travail et la protection sociale sont souvent sensibles lorsqu'on les aborde en politique. Il est important de déconstruire les mythes et les peurs qui pourraient freiner les actions des gouvernements, des partenaires sociaux et de la société civile en semant la confusion également chez les citoyens. Il est toujours essentiel de rappeler qu'il n'y a pas d'économie sans travailleurs et qu'il n'y a pas d'État social sans participation ni citoyenneté. Les droits du travail ne se limitent pas à l'emploi et aux activités professionnelles, ils concernent les droits humains, qui font partie intégrante de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

6 CONCLUSION GÉNÉRALE

L'implication des partenaires sociaux (européens et nationaux) dans le Semestre européen et dans les projets politiques clés est un sujet auquel les institutions européennes portent une grande attention, notamment depuis l'initiative « Un nouveau départ pour le dialogue social » lancée sous la Commission Juncker. Cependant, toutes les analyses récentes convergent et mettent en avant les pratiques inégales en matière de dialogue social et d'implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre des projets politiques européens au niveau national, ainsi que les possibilités d'amélioration de la participation des partenaires sociaux et des mécanismes de dialogue social dans le cadre de gouvernance du Semestre. Les discours officiels et les documents d'orientation soutiennent l'idée d'une plus grande implication du dialogue social et d'une meilleure participation des partenaires sociaux, mais les liens formels entre les structures du dialogue social et le cadre du Semestre font toujours défaut. Jusqu'à aujourd'hui, la question concernant la manière de créer ces connexions n'a obtenu que très peu de réponses. L'étude de trois projets politiques dans le cadre de ce rapport a démontré que les principaux enjeux sont la qualité et le moment de l'implication, ainsi que l'impact des conclusions auxquelles on peut s'attendre de la part des partenaires sociaux et des structures du dialogue social. Pour garantir l'implication des partenaires sociaux dans le développement de projets politiques clés et leur mise en œuvre, il est nécessaire d'inclure les structures du dialogue social dans le mode de gouvernance européen actuel axé sur le Semestre.

7 RÉFÉRENCES

Bongardt, A. et Torres, F. (2022). The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(1), p. 170–185. <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>.

Contreras, R. R. et Sanz, P. (2022). Involvement of social partners in the national recovery and resilience plans. *Eurofound*, p. 48.

Creel, J., Leron, N., Saraceno, F. et Ragot, X. (2021). Embedding the recovery and resilience facility into the European Semester: Macroeconomic coordination gains and democratic limits. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3969081>.

Eurofound (s.d.). Capacity building. *Eurofound*. Extrait le 12 mai 2022 de <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/capacity-building>.

Eurofound (éd.). (2018). Annual review of working life 2017. Office des publications de l'Union européenne.

Commission européenne (2016). New Start for Social Dialogue – One year on [Fact Sheet].

Commission européenne (2021). European Social Dialogue Newsletter n°12.

Comité économique et social européen (2021). Resolution: Involvement of Organised Civil Society in the National Recovery and Resilience Plans – What works and what does not? Sur la base de consultations organisées dans les 27 États membres.

Confédération européenne des syndicats (2021). ETUC position: A Just Transition Legal Framework to complement the Fit for 55 package. Adoptée lors de la réunion du Comité exécutif les 8-9 décembre 2021.

Confédération européenne des syndicats, BusinessEurope, SME United et SGI Europe (2020). European social partners' joint contribution. Rapport d'Andrea Nahles sur le dialogue social.

Hyman, R. (2011). Trade Unions, Lisbon and Europe 2020: From Dream to Nightmare. SSRN Electronic Journal.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1974970>.

Bureau international du travail (2022). Social Dialogue Report 2022. Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery.

Lapeyre, J. (2018). The European social dialogue: The history of a social innovation. etui.org/sites/default/files/Social-dialogue-Lapeyre-WEB.pdf.

Nahles, A. (2021). Report on Strengthening EU Social Dialogue.

Papadopoulos, Y. et Piattoni, S. (2019). The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning. *European Policy Analysis*, 5(1), p. 58-79. <https://doi.org/10.1002/epa2.1060>.

Pochet, P. et Degryse, C. (2016). Dialogue social européen : Une relance « de la dernière chance » ? OSE Paper Series, p. 17.

Rainone, S. (2020). An Overview of the 2020-2021 Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field: The Impact of COVID-19. ETUI.
<https://www.ssrn.com/abstract=4078000>.

Rodríguez Contreras, R. (5 mars 2022). Resumed EU Semester calls for better involvement of the social partners in implementing recovery and resilience plans. Eurofound. eurofound.link/ef22054

Sabato, S. (2020). Opening up the European Semester? Trade unions between 'Brussels' and domestic politics: Final report of the INVOTUNES project (p. 37). Observatoire social européen.

Sabato, S. et Fronteddu, B. (2020). A socially just transition through the European Green Deal? SSRN Electronic Journal.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3699367>.

Sabato, S., Ghailani, D., Pena-Casas, R., Spasova, S., Corti, F. et Vanhercke, B. (2018). Implementing the European Pillar of Social Rights: What is needed to guarantee a positive social impact. Comité économique et social européen.

Sabato, S. et Mandelli, M. (2021). Chapter 6 Integrating the Sustainable Development Goals into the European Semester: A governance conundrum for the von der Leyen Commission? In Social Policy in the European Union: State of play 2020. Facing the pandemic (p. 113–132). Institut syndical européen et Observatoire social européen.

Soder, M., Niedermoser, K. et Theine, H. (2018). Beyond growth: New alliances for socio-ecological transformation in Austria. *Globalizations*, 15(4), p. 520–535. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1454680>.

Thomas, A. et Pulignano, V. (2021). Challenges and Prospects for Trade Union Environmentalism. In N. Räthzel, D. Stevis et D. Uzzell (éd.), *The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies* (p. 517–538). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-71909-8_22.

Vanhercke, B. et Verdun, A. (2022). The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(1), p. 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>.

Vanheuverzwijn, P. et Crespy, A. (2018). Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union. *Public Administration*, 96(3), p. 578–593. <https://doi.org/10.1111/padm.12413>.

Verdun, A. et Zeitlin, J. (2018). Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25(2), p. 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>.

Vesan, P., Corti, F. et Sabato, S. (2021). The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: From the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic. *Comparative European Politics*, 19(3), p. 277–295. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00227-0>.