

L'EUROPE ET LE DIALOGUE SOCIAL

Recueil de notes

Groupe de projet *Thomas*

n° 12 – Septembre 2005

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	9
<u>PREMIÈRE PARTIE</u>	
Pour une petite histoire du dialogue social européen <i>par Marie-Cécile Milliat</i>	19
1. Une montée en puissance riche de promesses ?	19
2. La fin de l'état de grâce pour le dialogue social	21
3. Un dialogue social à la croisée des chemins	23
<u>DEUXIÈME PARTIE</u>	
La construction et les enjeux d'un système de relations professionnelles européen <i>par Claude Didry, Elodie Bethoux, Arnaud Mias</i>	29
1. Une histoire de l'Europe sociale : de l'internationalisme des années 1970 au dialogue social des années 1990	30
2. Les comités d'entreprise européens : un cadre négocié d'information et de consultation des travailleurs	34
3. La reconfiguration européenne d'une branche : les télécommunications	38
4. Conclusion générale	42
5. Bibliographie indicative	43
<u>TROISIÈME PARTIE</u>	
Les modèles de représentation en Europe : genèse et développements récents <i>par Udo Rehfeldt</i>	45
1. Le modèle du canal unique	45
2. Canal unique et syndicalisme "essentialiste"	45

3. Le modèle dual allemand	46
4. Les syndicats européens face au modèle allemand	47
5. Un nouveau contexte économique et social	48
6. La réforme du système de représentation en Italie	49
7. Vers un dépassement du système volontariste en Grande-Bretagne	50
8. Conclusion	51

QUATRIÈME PARTIE

Négociation collective au plan européen et intégration des accords dans les droits internes <i>par Jacques Barthelemy</i>	53
---	-----------

1. La place des acteurs sociaux dans le processus d'édification de l'Europe sociale	53
2. La transposition des accords par la voie des partenaires sociaux	55

CINQUIÈME PARTIE

Le dialogue social national dans son environnement européen : influences et articulations <i>par Michel Guerre</i>	59
--	-----------

1. Un environnement politique et institutionnel à mobiliser dans un espace économique ouvert	59
2. Un espace social européen qui se cherche... et nous rencontre	60
3. Deux scénarii : forces centrifuges <i>versus</i> interdépendance	61
4. Environnement, liens, articulations	67
5. "Pour mettre du social dans l'Europe, il faut mettre de l'Europe dans le social"	72

ANNEXE 1

Ressources électroniques sur le dialogue social européen	75
---	-----------

ANNEXE 2

Présentation du groupe <i>Thomas</i>	79
---	-----------

AVANT-PROPOS

Depuis que, sous l'autorité de Pierre Massé, Jacques Delors a créé le Service des affaires sociales (SAS) au Plan, notre maison a beaucoup travaillé sur les relations professionnelles et sur les négociations sociales. La présence permanente des représentants syndicaux – dans le cadre de la concertation, pour élaborer les plans quinquennaux – fournissait *in vivo* des exemples et des références pertinents. Pendant une quarantaine d'années, le Plan fut ainsi un lieu reconnu de compétences dans le champ des relations sociales et professionnelles.

Cependant, en même temps qu'il disposait d'une autorité reconnue, le Plan a-t-il anticipé les profondes transformations qui affectent son objet d'expertise ? A-t-il assez prévenu des impasses dans lesquelles s'enfermaient des jeux périmés ? A-t-il pris les risques nécessaires pour oser dire à tous ceux qui venaient débattre rue de Martignac ce qui les attendait s'ils ne saisissaient pas les effets – prévisibles ? – des évolutions combinées propres à l'Etat, les technologies, les modes de vie ou l'économie mondialisée ?

Quelles que soient les responsabilités des uns et des autres, le résultat est là : la crise de la représentation concerne sans doute encore plus les organisations syndicales que les hommes politiques ; chacun se plaint – dans les restructurations ou modernisations – de ne plus trouver en face de lui des interlocuteurs pertinents, disposant d'une autorité et d'une compétence suffisantes. Alors que les lieux de pouvoir se déplacent, les instances de négociation semblent immobiles : on négocie là où rien ne se décide plus, on décide là où on ne négocie pas encore, on combat les impuissants, on ignore ceux qui tirent les ficelles. Prenons des exemples très simples : dans une entreprise, le face à face salariés/employeurs peut-il ignorer les

actionnaires, les clients voire l'environnement politique qui jouent un rôle nouveau dans les décisions ?

Les organisations syndicales et professionnelles n'échappent pas aux mouvements généraux qui marquent notre société. Son évolution vers des infidélités croissantes, l'abondance des choix qui sont proposés, certains aspects individualistes, la disparition de fidélités familiales, tout concourt à les fragiliser si elles n'intègrent pas cette évolution des comportements. Nos adhérents se comportent comme des consommateurs, entend-on dire parfois.

Aussi le groupe de projet *Thomas* a-t-il choisi de proposer une autre approche des relations sociales en introduisant de façon déterminée la notion de scène. Les enjeux des relations sociales se jouent sur des scènes différentes et multiples. Personne ne peut plus faire comme si les scènes étaient inchangées. Les habitudes héritées des décennies antérieures, des modes de concertation. Ce *Cahier du Plan* ne rend pas encore pleinement compte de cette approche nouvelle : il se situe au croisement des préoccupations du groupe *Thomas* et des travaux du groupe *Europe*. Il constitue donc une analyse d'une scène récente, la scène européenne.

En effet, depuis deux ans, nous avons créé un groupe *Europe* – groupe transversal – qui instille à chaque groupe de projet une dimension européenne car le Plan ne peut élaborer une prospective sur les rôles à venir de l'État sans intégrer la dimension européenne. Mais ce groupe profite lui-même de la diversité des autres groupes de projet pour enrichir son approche de la dimension européenne.

Les textes qui sont proposés dans ce *Cahier n° 12* répondent parfaitement

aux objectifs des *Cahiers du Plan* : proposer des textes intermédiaires, des analyses dont le tour n'est pas toujours prospectif, des contributions diverses qui enrichissent les travaux du Plan, des travaux qui alimentent le débat public. Ce dernier aspect est pour moi essentiel car le dialogue social a certainement été le grand absent des débats sur l'Europe, comme le souligne justement Laurent Duclos dans son introduction.

Les origines disciplinaires différentes des auteurs – sociologues, économistes, juristes, politologues – expriment bien les approches transversales du Plan et l'esprit d'équipe qui anime les groupes de projet les uns avec les autres. Que tous les auteurs soient remerciés de mettre ainsi leurs compétences au service du Plan et donc de notre pays.

INTRODUCTION

Le présent volume est composé d'une série de textes sur l'Europe et le dialogue social élaborés dans le cadre des travaux du groupe *Thomas*. Cet atelier de prospective du Commissariat général du Plan doit son nom à l'une des grandes figures de notre histoire sociale, Albert Thomas, homme d'État français qui fut le premier directeur de l'Organisation internationale du travail. Son action réformatrice avait préfiguré, tout à la fois, l'invention du partenariat social moderne et le processus d'intégration sociale européen.

Le groupe *Thomas*, qui s'intéresse à l'avenir du dialogue social en France, et à la part que peut et que devrait prendre demain l'État à la rénovation de ce dialogue, aurait difficilement pu faire l'impasse sur l'environnement européen. On ne peut, en effet, se lancer dans une prospective des règles de la négociation sociale, dans notre pays, en laissant de côté la production normative qui nous vient de l'Europe et qui s'incorpore chaque jour davantage à notre droit. C'est la raison pour laquelle, après s'être intéressé à la scène de l'entreprise ou encore au dialogue social territorial, le groupe *Thomas* avait ouvert un chapitre sur l'Europe. Les communications présentées ici multiplient les points d'entrée et les intersections, justifiant ainsi le titre du recueil : "L'Europe ET le dialogue social". Elles s'intéressent notamment à l'émergence de cette nouvelle scène de dialogue social et à ses acteurs, spécifiquement européens. Si le groupe a mené des travaux comparatifs sur les différents systèmes de représentation en Europe, il s'est également penché sur la transposition de la norme communautaire par les partenaires sociaux nationaux (et non plus par les parlements), une perspective liée à l'apparition, à l'échelon européen, des premiers accords collectifs dits autonomes ou volontaires...

Plus que la scène ou l'acteur européens, pris pour eux-mêmes, c'est l'Europe en tant qu'expérience collective qui allait, en définitive, retenir l'attention du groupe *Thomas*. Conformément au mandat confié par le Premier ministre au Commissaire au Plan dans sa lettre de mission du 16 avril 2003, cette réflexion collective devait, en effet, alimenter une "prospective générale de l'État stratège". C'était donc moins les perspectives pour le dialogue social européen que les enseignements à tirer de l'expérience européenne pour l'État stratège, en France, qui devaient progressivement constituer le cœur de cet exercice de prospective. L'Europe du partenariat social, son formalisme et ses productions propres, n'étaient-ils pas de nature à renouveler, au plan national, nos conceptions du dialogue social, de ses effets, de son instrumentation ? L'État ne pouvait-il, à l'heure de la globalisation, se réapproprier cette expérience collective ? C'est à ce type de questions que le groupe *Thomas* a commencé de répondre dans "*Le Quatre Pages*" qu'il a fait paraître à l'été 2005 sur "L'Europe du dialogue social et l'État" ¹.

Les contributions rassemblées dans le présent recueil avaient, quant à elles, pour vocation de baliser le terrain de la réflexion au sein du groupe. La réflexion sur l'État n'est pas toujours le point d'aboutissement de ces différents textes alors qu'elle est l'objet même des travaux du groupe. Ces communications figurent plutôt une contribution spécifique de membres du groupe *Thomas*, s'exprimant ici en leur nom propre, aux débats sur l'Europe. Le dialogue social fut, en effet, le grand absent de ces débats. Il n'est pas resté grand-chose, ainsi, de l'affirmation selon laquelle le dialogue social serait désormais au centre du modèle social européen... La question de l'Europe sociale n'aurait-elle pas été mieux traitée si le dialogue social

(1) <http://www.plan.gouv.fr/intranet/upload/publications/documents/4PThomas4.pdf>

(2) BAST (J.), "On the Grammar of EU Law : Legal Instruments", *Jean Monnet Working Paper 9/03*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 24-27 février 2003.

avait pu devenir un thème choisi dans la campagne menée en vue du référendum du 29 mai 2005 sur le traité constitutionnel ? Il n'est jamais trop tard, comme on dit, pour enrichir le débat public sur l'Europe de demain...

Dialogue social : le grand absent des débats sur l'Europe

L'Europe de Bruxelles, comme on l'appelle, doit régulièrement répondre à la question du déficit démocratique. Ce thème était évidemment très présent dans la campagne du référendum, alimentant de manière connexe les débats sur l'indépendance de la Banque centrale et les moyens de la politique économique. La controverse s'est concentrée, en réalité, sur les institutions politiques les plus classiques avec la conséquente question : pourront-elles répondre, dans leur fonctionnement, aux attendus de la démocratie représentative ? Qu'il s'agisse de comparer le Conseil des ministres européen avec notre Sénat ou de jauger les prérogatives du "nouveau" Parlement européen, ce sont nos propres institutions qui furent le plus souvent citées en référence. C'est la raison pour laquelle, par exemple, l'instauration d'un droit de pétition (art. I-45, al. 4) a pu, à ce point, focaliser l'attention : il s'agissait notamment d'évaluer en quoi ce droit pouvait corriger la distance s'établissant entre le texte du traité et notre tradition constitutionnelle propre. Rien dans ce débat qui soit véritablement en rapport avec ce que nous mettons d'ordinaire sous l'intitulé de la démocratie sociale, le rôle des partenaires sociaux dans l'Europe ou l'instauration d'un sommet social tripartite sur la croissance et l'emploi... Peu de choses sur le dialogue civil et ses procédures sans doute trop folkloriques. Rien non plus sur la question du contrôle juridictionnel, il est vrai très

technique, et donc sur l'aménagement pour le citoyen d'une voie d'accès à une juridiction suprême comme pendant à la faiblesse du contrôle politique²...

Simultanément, le projet de directive Bolkestein, qui nous permettait de côtoyer un certain "plombier polonais", avait installé le thème de l'Europe sociale au cœur de la campagne. L'Union européenne n'avait-elle à offrir à ses citoyens "qu'un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée" (art. I-3, al. 2) ? La notion d'économie sociale de marché (art. I-3, al. 3), qui avait été portée dans l'immédiat après-guerre en Allemagne par Ludwig Erhard, est rapidement devenue une abomination. Elle était suspectée d'être un faux en écriture constitutionnelle et un nouveau pas vers cette fameuse "société de marché" vilipendée naguère par un Premier ministre français. Dans ces débats, l'État, le dispositif de la loi et la conception française du service public avaient rapidement fait figure de rempart contre l'ordre libéralo-bruxellois. Un fragile rempart, en fait, si l'on songe aux métamorphoses actuelles et, finalement, au déclin avéré de l'État-providence.

Dans la campagne référendaire, les partisans du "oui" étaient allés chercher la caution des différents syndicats européens, sinon l'avis de la Confédération européenne des Syndicats (CES) sur les chances de l'Europe sociale. Ils n'ont que très rarement relevé, par exemple, le fait que le traité constitutionnalisait le protocole social dit de Maastricht, d'ores et déjà annexé aux traités en vigueur. Cette constitutionnalisation était pourtant annoncée, dès la première partie du traité, dans un titre intitulé "La vie démocratique dans l'Union" (art. I. 48) et explicitée dans les articles 211 et 212 de la troisième partie. En vertu

d'une procédure qui avait déjà fait ses preuves, les partenaires sociaux accédaient, au plan européen, au rang de co-législateurs. La procédure maas-trichtienne déterminait ainsi une aire d'autonomie et de responsabilité partagée entre politiques et partenaires sociaux, susceptibles, pour le coup, de donner un contenu concret à l'Europe sociale.

Lors de cette même campagne, les syndicats français avaient été, bon gré mal gré, forcés de rendre publique leur position sur le traité. En dépit d'un usage, d'ailleurs rappelé par la CGT-Force Ouvrière, qui voulait que les syndicats français ne donnent pas de consigne de vote lors des consultations à caractère politique, les uns ont affiché leur "oui", d'autres leur "non". Les partisans du traité, a fortiori ceux de la CGT, n'ont jamais cherché à déplacer le débat sur le terrain de la "démocratie sociale" et de son effectivité au plan européen. Il y aurait eu pourtant matière à discussion. Au total, le dialogue social et sa place dans la construction du modèle social européen furent les grands absents de la controverse sur le caractère démocratique de la Constitution européenne. L'hypothèse du "modèle social européen" devenait, de ce fait, difficile à incarner.

L'expérience européenne et la rénovation du dialogue social

Personne ne s'est rappelé que la référence au protocole social de Maastricht et la volonté d'accéder au rang de co-législateur était pourtant au cœur de la position commune adoptée, en France, par les partenaires sociaux en juillet 2001. Personne n'a rappelé non plus que François Fillon, alors ministre du Travail, y avait fait écho dans le préambule de la loi du 4 mai 2004 sur le dialogue social. On savait le MEDEF pour l'autonomie

contractuelle au moment où il prenait l'initiative de la "refondation sociale" Jospin étant Premier ministre, puis pour une réforme par la loi pendant le ministère Raffarin, quand il demandait l'abrogation des 35 heures. On peut penser que les syndicats ouvriers, qui croient peu à la promesse de contrats "gagnant gagnant", préfèrent dans tous les cas le dispositif de la loi, au risque que ce dernier ne se retourne contre eux. Que les acteurs sociaux pratiquent le lobbying ou qu'ils cherchent simplement à se débarrasser d'une "patate chaude", c'est toujours vers l'État qu'ils se retournent. Ces postures ne font que confirmer l'extrême dépendance, en France, de la démocratie sociale au politique³.

Or, l'Europe, parce qu'elle met précisément l'interdépendance en scène pour en faire un principe directeur, offre un modèle d'articulation du social et du politique certainement plus équilibré : cette "déclaration d'interdépendance" renforce a contrario l'autorité de la chose négociée et donc l'autonomie des partenaires sociaux (cf. l'accord sur le télétravail du 16 juillet 2002). Libre à eux de construire s'ils le veulent – et s'ils s'en donnent les moyens ! – cette Europe sociale si présente dans la glose politique et le souci citoyen. C'est ce scénario qu'a soutenu Emilio Gabaglio, l'ancien secrétaire général de la Confédération européenne des Syndicats (CES), le vendredi 25 mars 2005, devant les représentants des organisations syndicales françaises membres du groupe *Fontaine*⁴ au Commissariat général du Plan. C'est ce même scénario dont on retrouve l'ébauche dans la note qui clôture le présent recueil.

Les articles qui composent ce *Cahier du Plan* abordent le dialogue social européen sous trois angles distincts :

- le processus "Val-Duchesse" et ses suites, notamment l'annexion d'un

(3) Cf. le commentaire de Michel Noblecourt dans son récent article sur "Les torpeurs du syndicalisme", *Le Monde*, 24 juillet 2005.

(4) Le groupe "Fontaine" réunit, au Plan, les organisations syndicales françaises présentes au Conseil économique et social. Il travaille sur les moyens d'un "développement durable" du syndicalisme. Il est animé par Yves Chassard et Henri Vacquin.

protocole social au traité de Maastricht, ont provoqué l'apparition, au plan européen, d'une nouvelle scène du dialogue social. Il s'agissait dans un premier temps d'en retracer l'histoire ;

- L'Europe se signale également et d'abord par les normes qu'elle produit, et non seulement par les processus ou les modèles de gouvernance qu'elle donne à imiter. Depuis la directive du 22 septembre 1994 sur les comités d'entreprise européens, la norme européenne a suscité la création de nouvelles instances et de nouveaux enjeux de dialogue social, ainsi de la directive du 8 octobre 2001, complétant le statut européen des sociétés pour ce qui concerne l'implication des travailleurs ou de la directive du 11 mars 2002, établissant un cadre général relatif à l'information et à la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne... Ces derniers exemples montrent clairement que l'eupéanisation des relations industrielles est un scénario tendanciel crédible et un débouché possible de l'Europe sociale ⁵ ;

- la considération des directives européennes nous oblige enfin à penser la façon dont cette production normative affecte et affectera les systèmes de normes nationaux. Cet impact est évidemment central pour la prospective des règles de la négociation sociale que mène le groupe *Thomas*...

Retour sur l'histoire du dialogue social européen...

La contribution de Marie-Cécile Milliat, l'une des animatrices du groupe d'appui *Europe* du Commissariat général du Plan, replace la scène du dialogue social européen dans son contexte passé et présent. La petite histoire du dialogue social européen (DSE) proposée par l'auteur, opère comme un lexique articulé du DSE : il

y est question du "protocole social annexé", de la "transposition", de la notion de "représentativité cumulée suffisante", etc. Ce n'est pas tant l'occasion de prendre un bain culturel européen qui nous est offerte ici, que la possibilité de retrouver la trace de débats dont ces expressions curieuses – qu'on dirait parfois traduites mais qui sont rarement définies en compréhension – furent l'issue.

Le point de vue privilégié par Marie-Cécile Milliat est celui de la Commission : elle le met en scène en restituant les éléments du lexique européen qui permettent d'exprimer la doctrine du moment. On partira bien sûr de la transposition par Delors de l'expression "dialogue social", depuis la France, où il en a été le promoteur en 1963 pour les besoins de la Commission Massé du Plan, vers l'Europe au moment des Entretiens de Val-Duchesse en 1985. Le traité constitutionnel devait consacrer définitivement cette expression. En 1969, le projet de Nouvelle société parlait de "conversations" : ce registre expressif colle parfaitement à l'ambiance européenne. L'Europe communautaire n'étant pas, à proprement parler, un espace de confrontation sociale, on verra que le dialogue social européen imite les procédés en usage à la Commission : primat donné à la méthode, suivant une logique d'accession procédurale à la décision, etc. Il s'agit que les acteurs aient l'intelligence d'un "plus", dégagé en marchant ou d'inventer des objets qu'ils peuvent engager dans des jeux à somme positive, plutôt qu'ils n'entrent véritablement dans un régime de négociation transactionnelle sur-encadrée par un droit (la négociation collective).

Mais le résistible avènement d'une sphère européenne de dialogue social n'est pas que le fait des partenaires sociaux. Il n'exclut pas les jeux com-

(5) HYMAN (R.), "The Europeanisation – or the Erosion – of Industrial Relations ?", BUIRA conference, 9 juillet 2000 et STRECK (W.), "The Internationalization of Industrial Relations in Europe : Prospects and Problems", *Politics and Society*, 26-4, p. 429-459, 1998.

(6) Claude Didry et Arnaud Mias ont depuis fait paraître, chez l'éditeur Peter Lang, un ouvrage intitulé "Le Moment Delors : les syndicats au cœur de l'Europe sociale", préfacé par Jacques Delors et qui retrace cette généalogie.

mandés par l'intérêt supérieur de la Commission elle-même. Cette dernière invente ainsi régulièrement des dispositifs, des méthodes et une instrumentation susceptibles de concurrencer le dialogue social européen, ainsi de la partition nouvelle entre dialogue social (DS) et dialogue civil (DC), aux allures dogmatiques ou de la confrontation plus souterraine entre dialogue social européen (DSE) et responsabilité sociale de l'entreprise (RSE)... Cette différenciation fonctionnelle et ces bifurcations – DS *versus* DC ; DSE *versus* RSE – croisent évidemment les interrogations du groupe *Thomas*.

On peut penser que la place réservée aux acteurs sociaux dans le processus d'édification de l'Europe sociale n'a pas, pour l'instant, produit de résultats quantitativement significatifs. Qualitativement, en revanche, la méthode européenne, notamment codifiée à travers ce fameux droit de préemption des partenaires sociaux européens sur les questions sociales, a eu un fort impact. Ainsi qu'on vient de le rappeler, les initiateurs du projet de "refondation sociale" en France, qui avaient interpellé l'État sur les rapports entre la loi et le contrat, l'avaient clairement pris pour modèle et le législateur s'en est récemment inspiré (loi du 4 mai 2004, titre II, exposé des motifs). Une prospective de l'État stratège, qui s'intéresse notamment aux rapports État/parténaires sociaux, ne peut ignorer aujourd'hui la force qu'a acquise ce modèle de gouvernance établi au plan européen. En quoi ce modèle peut-il inspirer la pratique du partenariat social au sommet de l'État ?

...et sur ses prolongements

Elodie Bethoux, Claude Didry et Arnaud Mias ont essayé, pour leur part, de mettre en perspective les travaux qu'ils mènent sur la structuration

d'un système de relations professionnelles à l'échelle européenne, dans le cadre de l'IDHE (Institutions et dynamiques historiques de l'économie), un laboratoire de l'ENS Cachan⁶. On comprend, à la lecture d'une première partie de leur contribution commune – une généalogie du dialogue social européen – l'exigence fonctionnelle à laquelle répond la méthode européenne : plonger les acteurs – qui ne seraient plus tout à fait l'agrégation d'acteurs nationaux mais de nouveaux acteurs n'existant que par et pour l'Europe – dans un régime de formalités susceptibles de donner naissance à un nouveau type de droit social, se dégageant du "tout immanent" de l'Europe. Selon le mot de Gérard Lyon-Caen, repris par nos auteurs, la Commission deviendrait, à l'occasion, "une maîtresse de maison qui invite à sa table, qui nourrit ses hôtes et qui empêche que la conversation ne prenne un tour pénible ou dangereux". Les auteurs de la note ont insisté lors des débats du groupe *Thomas* sur trois points :

– l'ancrage du dialogue social dans une dynamique plus générale de construction européenne. Au plan européen, le dialogue social traduit moins une volonté de consensus entre salariés et employeurs que le souci de porter du niveau national au niveau communautaire des formes collectives de représentation des intérêts. De ce point de vue, la principale réussite de Val-Duchesse réside moins dans les accords et les convergences de vue que dans le fait d'avoir dessiné des partenaires sociaux à l'échelle européenne, capables de confronter leurs points de vue. De manière plus générale, les dynamiques de dialogue social ne peuvent s'évaluer seulement à l'aune des produits que sont les grands accords collectifs. Il faut également prendre en compte la constitution de forums, d'espaces de débats autour d'enjeux

particuliers : ainsi des débats liés à Vilvoorde, qui ont pesé sur l'élaboration de la directive sur l'information-consultation ;

– les produits du DSE rendent la réalité européenne palpable pour les acteurs économiques. Certes, il ne faut pas surestimer l'impact des comités d'entreprises européens (CEE) sur la vie des salariés et la manière dont ils perçoivent leurs instances représentatives. Cela dit, il y a eu des avancées depuis l'affaire Renault-Vilvoorde. Chez Alstom par exemple, le CEE joue un rôle important pour fédérer les différentes instances de représentation et défendre le groupe au niveau de la Commission. Dans une situation qui est loin d'être stabilisée, ce qui se joue est la capacité des partenaires sociaux à assumer les intérêts dont ils sont porteurs au niveau européen, en sortant des lignes de modération salariale que portaient les traités... Les auteurs, qui retracent précisément dans la deuxième partie de leur contribution aux travaux du groupe *Thomas* la carrière des comités d'entreprise européens, ont pu montrer qu'ils furent l'un des principaux véhicules à l'eupéanisation des relations industrielles. Entre autres questions, on peut se demander si ces comités seront une instance susceptible de soumettre à quelque obligation l'exercice du pouvoir économique d'œuvrer à la définition des contours de l'entreprise et/ou d'un cadre de gouvernance élargi, sectoriel en l'occurrence, etc. ;

– la norme européenne structure le système français de relations professionnelles. À partir du cas des télécommunications et de l'histoire du "paquet télécoms", retracée dans la troisième partie du texte, l'équipe de l'IDHE montre que la façon dont l'Europe travaille aujourd'hui à la cause du Marché unique modifie, dans les secteurs concernés, l'économie générale des

rapports collectifs. L'ouverture à la concurrence des secteurs des télécommunications, du transport ou de l'énergie, a notamment révélé la façon dont la norme européenne pouvait radicalement remettre en cause les catégories qui fondent aujourd'hui encore, en France, l'ordonnement des relations du travail. Il en est ainsi des grandes oppositions public/privé, État/marché, loi/contrat, si débattues chez nous, auxquelles le législateur européen substitue sa propre trilogie : économique/social pour l'application du droit de la concurrence, régulateur /opérateur pour la répartition des pouvoirs, enfin, substantiel/procédural, pour illustrer les deux figures de la norme. Cette substitution oblige notamment les grandes entreprises publiques à sortir les relations du travail de leur encadrement statutaire habituel ; elle force à l'établissement de nouvelles conventions collectives de travail dans ces secteurs désormais ouverts à la concurrence... L'État ne peut-il se ré-approprier, en stratège, le cadre de pensée et d'action lié à cet *aggiornamento* ?

À travers cette triple exploration, qui mêle à l'histoire du partenariat social européen la pratique des CEE et la reconfiguration européenne d'une branche, on voit que l'Europe en marche peut discrètement reconfigurer des pans entiers de notre système de relations professionnelles.

L'influence européenne sur les systèmes nationaux de représentation

Udo Rehfeldt a entrepris, quant à lui, une analyse comparative des systèmes de représentation des salariés dans les pays d'Europe occidentale. Ces différents systèmes de représentation empruntent, selon l'auteur, à deux modèles référents : le modèle anglais du canal syndical unique ("*single*

channel"), et le modèle allemand du double canal, qui institue, à côté du fait syndical, la médiation des conseils d'entreprise... Du fait que l'acteur social y monopolise la représentation et la négociation, le modèle du canal unique occupe une place de choix dans l'imaginaire syndical : il supporterait un syndicalisme authentique alors que l'autre modèle porterait le germe de la compromission. Pour autant, nous dit Udo Rehfeldt, le modèle du canal unique réussit moins bien que le modèle dual à préserver, dans la crise, les acquis des salariés. Le modèle du double canal recèlerait, en la matière, des potentialités insoupçonnées. Cette capacité de résistance, dans un contexte où le rapport de force n'est pas favorable aux salariés, n'est pas étrangère, selon Udo Rehfeldt, à l'importance prise par les questions relatives aux procédures et à l'information dans ce modèle. Or, ces notions, qui sont portées par la norme européenne, ne sont-elles pas précisément commises à figurer l'assise des nouvelles régulations ? Face à la négociation, en effet, l'information n'a plus la fonction subalterne qu'on lui connaissait. À quelles conditions ces conseils d'entreprise gagnent-ils une capacité d'obliger l'exercice du pouvoir économique ?

Udo Rehfeldt observe que les pays à canal unique hybrident de plus en plus leur système de représentation. L'examen des évolutions qui ont marqué les différents systèmes européens de représentation peut d'ailleurs s'avérer extrêmement utile à l'analyse du décloisonnement qui se produit aujourd'hui dans le système français. La directive du 11 mars 2002⁷ et la place qu'elle réserve au contrat dans les dispositifs de représentation n'encouragent-elles pas d'ailleurs à ce type de décloisonnement ? Au-delà, ne pourrait-on montrer en quoi la norme européenne contribue à diffuser ce que Udo Rehfeldt met sous l'intitulé

du modèle dual ? Cette diffusion se ferait à bas bruit. Elle serait, désormais, davantage liée aux actions de benchmarking en amont de la production normative européenne qu'à l'énoncé d'un grand dessein en matière de représentation des travailleurs⁸...

L'initiative des partenaires sociaux en matière de normalisation

La contribution de Jacques Barthelemy porte, elle aussi, sur la façon dont la production normative peut affecter nos fonctionnements. À partir d'une analyse de l'accord sur le télétravail du 16 juillet 2002, J. Barthelemy montre, en effet, comment les partenaires sociaux peuvent prendre en charge eux-mêmes la transposition de la norme établie au plan européen. Qu'en est-il, techniquement, des potentialités du dialogue social européen et des obstacles à la construction, par les acteurs eux-mêmes, de cette fameuse Europe sociale ?

L'accord sur le télétravail du 16 juillet 2002⁹ est le premier accord interprofessionnel (cross-sector) à devoir être traduit par les partenaires sociaux au plan national. Cette procédure d'implémentation pourrait être considérée comme le fin du fin en matière de dialogue social européen. L'emprunt au vocabulaire informatique n'est pas anodin : implémenter signifie adapter une règle à un système différent de celui dans et pour lequel elle a été originellement conçue. L'implémentation n'est pas la seule importation de données – il ne s'agit donc pas d'un simple anglicisme –, mais suppose la construction d'une procédure ou d'un programme ad hoc. D'où l'attention portée par Jacques Barthelemy aux opérations de mise en œuvre et de suivi figurant dans l'article 12 de l'accord du 16 juillet qui définit la procé-

(7) TEYSSIE (B.), "À propos de la directive relative à l'information et à la consultation des travailleurs", *Semaine sociale Lamy*, n° 1182, p. 6-8, 20 septembre 2004.

(8) SISSON (K.) et alii, "All Benchmarkers Now ? Benchmarking and the 'Europeanisation' of Industrial Relations", document de travail, ESRC 'One Europe or Several ?' Programme, université du Sussex, 2002.

(9) On trouvera le texte de l'accord à l'adresse suivante :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/oct/teleworking_agreement_fr.pdf

dure en question. J. Barthelemy se demande en quoi consiste exactement l'obligation posée par les partenaires sociaux européens vis-à-vis de leurs adhérents nationaux. C'est l'occasion, pour lui, de revenir sur la nécessaire organisation de procédures internes aux acteurs sociaux, depuis l'Europe jusqu'au plan national, pour parfaire la traduction de la norme sociale européenne.

Le scénario d'eupéanisation des relations professionnelles reste suspendu, pour sa réalisation, au développement d'une inter-normativité à laquelle pourraient bien concourir les accords passés entre les partenaires sociaux au plan européen. À la condition, toutefois, que ces derniers veillent étroitement au devenir de leur propres productions. Il y manque, nous dit Jacques Barthelemy, un instrument qui puisse forcer à l'intégration des textes dans les espaces nationaux tout en permettant l'adaptation. La note proposée par Barthelemy est l'occasion de détailler les obstacles à l'établissement de ces procédures et de cette instrumentation.

Comment se réappropriier l'expérience européenne ?

Michel Guerre nous offre, à travers sa note, une réflexion centrée sur la question des articulations entre dynamiques européennes et dynamiques nationales. Vue depuis l'intérieur de l'État ou du système français de relations professionnelles, l'Europe sociale (ses normes, ses instruments, ses acteurs) demeure encore bien souvent considérée comme une instance extérieure, quasi autonome, qu'il s'agisse de déplorer son inefficacité face à la logique libérale de la construction européenne ou de s'en remettre, pour solde de tout compte, à ses capacités présumées à rééquilibrer la part de l'économique et du social. M. Guerre

réintroduit une dimension stratégique et dynamique dans cette vision statique ou mécanique. Les deux scénarios qu'il esquisse – le développement séparé des modèles sociaux nationaux *versus* la convergence assumée – ont le mérite de rappeler qu'à l'interdépendance objective des économies européennes peut répondre ou non un traitement politique partagé des enjeux sociaux liés.

En lisant M. Guerre, on pourra réaliser combien l'inscription européenne du système français de relations professionnelles est porteuse d'un potentiel de rénovation des pratiques du dialogue social à la française. Au-delà de l'effet proprement juridique des normes sociales européennes, le dialogue social européen est en effet le vecteur de normes pragmatiques, issues de différentes origines nationales sélectionnées et étalonnées (et on sait l'ampleur de l'appareil communautaire de benchmarking social). L'espace du dialogue social européen s'apparente ainsi à un vaste échangeur de ressources et de référentiels pour l'action collective, dans lequel les acteurs sociaux et les pouvoirs publics français ne puissent encore qu'avec parcimonie. Dans le cas français, les effets d'apprentissage semblent se heurter tant au cloisonnement entre organisations et agendas nationaux et européens qu'à la préférence collective pour une gestion politique du social. Ce faisant, comme le souligne M. Guerre, en cultivant ainsi un particularisme hexagonal, les acteurs nationaux tendent à perdre de leur capacité d'influence dans les sphères communautaires.

On sait que les promoteurs et, parmi eux, les déçus de l'Europe sociale résistent à la réduction de notre monde commun à une "société de marché", et sans doute ont-ils raison. Les apôtres du marché reprochent, quant à eux, aux défenseurs de l'Europe sociale de

faire de la politique. Ces dénonciations croisées constituent le fond des débats sur l'Europe, une sorte de débat immobile. Les docteurs de l'économie restent les interprètes des "lois naturelles" du marché ; les hérauts du social aimeraient se prévaloir de lois tout aussi naturelles pour leur clouer le bec. En somme, chacun cherche à faire valoir une définition hégémonique et a priori d'un monde commun... qui resterait curieusement extérieur et objectif.

En réalité, semble nous dire Michel Guerre, libéraux ou socio-démocrates, europhiles ou eurosceptiques ne pratiquent pas de politique conforme à leurs ambitions respectives. Les héritiers libéraux des fondateurs de l'Europe, acquis à la cause du Marché unique, comme les socio-démocrates, promoteurs aujourd'hui de droits dits de seconde génération, refusent de poser la seule question qui vaille : la question de la construction, celle des moyens de la "bonne construction". Les libéraux refusent de nous dire comment on construit un marché alors que l'Europe passe son temps à en construire ; les anti-libéraux refusent d'admettre que la constitution de la trame sociale européenne puisse être le produit d'une expérience col-

lective risquée dans laquelle cette trame puiserait son sens et non pas la projection d'un modèle d'ores et déjà constitué (le "modèle social français" ?).

Nous manquons, nous dit Michel Guerre, d'acteurs prêts à négocier la composition du monde commun, prêts à accepter, par un jeu d'accommodation réciproque, de reconsidérer leur projet propre au fur et à mesure de cette lente construction. Les scénarios avancés par M. Guerre proposent deux modèles d'intelligibilité. Le premier prend au sérieux la métaphore de la France comme entreprise concurrentielle dans une Europe "mal construite" ; le deuxième prend l'Europe comme laboratoire politique, en l'acceptant comme espace de projet, perpétuellement en devenir. Comment, dans le premier cas, ne pas rouler constamment sur la bande d'arrêt d'urgence le long d'un chemin tracé par un lourd héritage institutionnel (cf. l'hypothèse de la "path dependency"¹⁰) ? Comment, dans le second, construire des bretelles le long de cette autoroute institutionnelle, non seulement pour en sortir, mais pour aller quelque part ? C'est toute la question.

(10) PIERSON (P.), "Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-67, juin 2000.

PREMIÈRE PARTIE

Pour une petite histoire du dialogue social européen

Marie-Cécile Milliat

À l'image de la construction européenne elle-même, le dialogue social communautaire a connu une progression contrastée. Les premiers développements, dans une volonté d'exhaustivité, n'auront vocation qu'à dresser un inventaire des jalons les plus connus (dont l'inévitable référence à "Val-Duchesse"), pour ensuite se focaliser sur ce qui est plus riche d'enseignements, soit les évolutions depuis la toute fin des années 1990.

1. Une montée en puissance riche de promesses ?

1.1. Les tout débuts : les années 1970

Le dialogue social européen a pris corps peu à peu. Deux organisations, (UNICE et CES) se rencontrent au niveau européen dans deux groupes de travail. De l'un naîtra le CEDEFOP, de l'autre les conférences tripartites sur l'emploi, puis le Comité permanent de l'emploi (CPE), instance de concertation, qui organise des consultations tripartites, chaque semestre, entre les partenaires sociaux et le Conseil. Cependant ses prérogatives ne sont pas réellement exploitées, et restent purement consultatives. On est à la "préhistoire" du dialogue social paritaire, sans dialogue social autonome.

1.2. L'événement de "Val-Duchesse" et l'Acte unique

Jacques Delors, président nouvellement nommé de la Commission européenne, invite en 1985 les présidents et secrétaires généraux de toutes les organisations nationales affiliées à l'UNICE, à la CES et au CEEP, à se réunir. En découlent les premières bases d'un dialogue social communautaire interprofessionnel, comprenant l'organisation, chaque année, d'un

sommet du dialogue social, la création d'un Comité du dialogue social pour traduire concrètement les impulsions données par le sommet, et (surtout ?) la rédaction d'avis communs, de recommandations conjointes et d'accords.

L'Acte unique vient renforcer ses démarches en reconnaissant l'importance du dialogue social et en l'officialisant : c'est ainsi qu'entre 1986 et 1992 une vingtaine de textes conjoints paraissent sur des sujets très variés (création d'un espace européen de la mobilité professionnelle, transition de l'école à la vie adulte, les femmes et la formation...). Mais dénués de force obligatoire, rédigés en termes très (trop) généraux, presque (déjà ?) sans répercussions au niveau national, ces avis communs n'ont pas l'effet escompté.

Les partenaires sociaux sont alors perçus comme des "courroies de transmission" entre les organisations socio-économiques et les institutions européennes, ceci pour favoriser une meilleure acceptation du processus d'intégration économique (réalisation du Marché unique), et des conséquences liées aux mutations industrielles qui en résultent.

1.3. Le réel essor du dialogue social communautaire (les années 1990)

Le début des années 1990 marque réellement le début du dialogue social communautaire, avec ses spécificités, grâce au protocole social annexé au traité de Maastricht et à la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux. Cette période se caractérise par des avis communs plus nombreux, y compris dans le domaine de la politique macro-économique, s'inscrivant dans le cadre d'une nouvelle étape mobilisatrice de l'intégration européenne (cf. la préparation du passage à la monnaie unique).

Les procédures pour adopter les législations en matière sociale sont de plus en plus sophistiquées. C'est un système original des relations industrielles et de la concertation qui est désormais en train de se construire au niveau communautaire, mais marqué dès l'origine par la fragilité.

Alors qu'avant le traité de Maastricht, la seule possibilité était l'adoption d'une directive par le Conseil (à l'unanimité ou à la majorité qualifiée), avec une transposition en droit national par les États membres, le jeu se complexifie avec l'apparition de 4 cas de figure :

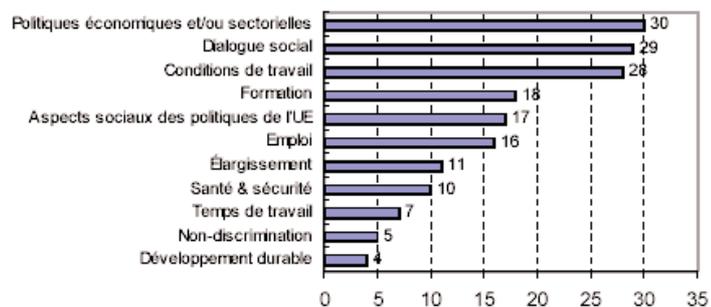
1. un accord entre partenaires sociaux mis en œuvre par une directive européenne : congé parental (1995), travail à temps partiel (1997), temps de travail dans le transport maritime (1998), contrats à durée déterminée (1999) ;
2. une législation européenne mise en

œuvre au niveau national par un accord collectif : directive "comité d'entreprise européen" (mise en œuvre par des accords entre salariés et employeurs au niveau des multinationales concernées) ;

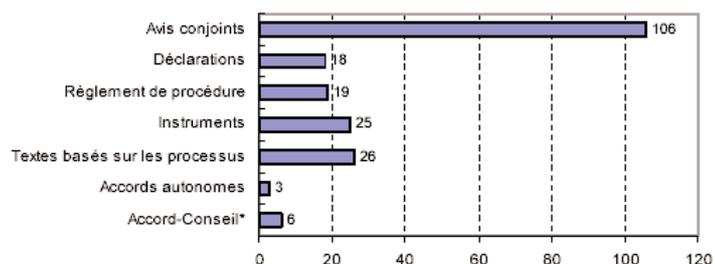
3. un accord entre partenaires sociaux qui serait mis en œuvre par eux-mêmes au niveau national : accord-cadre sur l'amélioration de l'emploi salarié agricole (1997), accord sur le télétravail (2002) ;
4. une législation européenne mise en œuvre classiquement, par voie de transposition, quand les partenaires sociaux décident de ne pas se saisir de la question.

Ainsi, après avoir surtout rapproché les points de vue (pour une meilleure connaissance réciproque ?), créé des habitudes de discussions et de confrontations, les partenaires sociaux

Graphique n° 1
Nombre de textes sectoriels conjoints par domaine au niveau européen (1997-2003)



Graphique n° 2
Type d'instrument de dialogue social (1997-2004)



Source : UE / COM (2004) 557

passent, selon les termes mêmes de la Commission européenne, à “une phase de négociations entre eux, devant permettre un véritable système de législation négociée”. Il s’avère qu’ils peuvent désormais, au plan européen, mobiliser une large palette d’instruments, allant de l’avis commun et de la déclaration conjointe à l’échange de bonnes pratiques (concertation tripartite), et de la mise en place d’actions coordonnées à la négociation d’accords (consultation des partenaires sociaux). Mais selon la Commission européenne, la négociation est le moyen le plus approprié pour régler les questions liées à l’organisation du travail et aux relations du travail, sur le plan interprofessionnel comme sur le plan sectoriel : il faudrait que les partenaires sociaux sachent occuper tout leur espace contractuel au niveau européen.

2. La fin de l’état de grâce pour le dialogue social

Après une phase d’envol, avec le soutien vigoureux de la Commission Delors, le dialogue social paraît s’esouffler, à la fin des années 1990. Certes, il y a, du moins affichée, une volonté de le redynamiser en lui assurant une assise institutionnelle plus forte et une plate-forme d’expression élargie. Mais l’enthousiasme des débuts paraît manquer à la Commission européenne, face à certains problèmes internes qui perdurent. Qui plus est, il existe un fort hiatus entre dialogue social interprofessionnel et dialogue social sectoriel.

2.1. Dialogue social interprofessionnel : quel bilan ?

En 10 ans (1993-2002), la consultation des partenaires sociaux a concerné 12 sujets avec des résultats modestes : trois seulement ont fait l’objet de

négociations interprofessionnelles et d’accords mis en œuvre par une directive. Deux accords-cadres sur l’aménagement du temps de travail dans les secteurs du transport maritime et de l’aviation civile ont été mis en œuvre selon des procédures similaires.

L’accord sur le télétravail doit quant à lui, et pour la première fois, être mis en œuvre selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres (cf. ci-après l’étude de Jacques Barthélémy). Ceci a été présenté comme une illustration éclatante de l’autonomie du dialogue social européen, puisque les partenaires sociaux établissent leur propre agenda et programme de travail, en lieu et place de la Commission, avec la perspective de conclure ultérieurement d’autres accords dans le domaine de la politique sociale...

Dans un registre parallèle, il sera intéressant de suivre les résultats de la consultation engagée le 20 avril 2004 par la Commission européenne, en direction des partenaires sociaux, et relative à la directive de 2000 sur les comités d’entreprises européens.

Les commentaires ne manquent pas, dès qu’il est possible, pour souligner la dynamique du dialogue social interprofessionnel européen. Cela a notamment été le cas lors de la conclusion d’un accord-cadre sur le travail à durée déterminée. En mars 1999, l’UNICE, la CES, et la CEEP se sont entendus sur le contenu de cet accord, et en juin 1999, le Conseil a transformé cet accord, empêchant de traiter moins favorablement les travailleurs à durée déterminée que les travailleurs à durée indéterminée, en une directive s’appliquant d’emblée aux 15 États membres de l’Union. Les partenaires sociaux ont donc réussi là où la Commission avait échoué pendant longtemps. Elle avait, en effet, dû retirer sa proposition de

directive relative au travail temporaire, faute d'accord au Conseil, devant l'opposition plus que résolue du Royaume-Uni.

Certaines critiques ont quand même porté sur le caractère encore peu ambitieux de ces accords négociés, qui (ne) définissent (que) des prescriptions minimales, si on le compare avec le corpus législatif plus développé de certains États membres. Leur incidence dépend, dès lors, du niveau de "développement social" de l'État concerné. S'agissant, par exemple, de la directive "temps partiel", on a vu que les États membres pouvaient introduire des dispositions plus favorables que celles prévues initialement. Mais ils pouvaient aussi prévoir que l'accord ne s'appliquerait ni à la formation professionnelle initiale ni à l'apprentissage ni aux contrats conclus dans le cadre d'un programme public spécifique de formation, d'insertion ou de reconversion professionnelle... À quoi certains rétorquent que l'on est, certes, dans une optique de convergence, mais absolument nécessaire pour éviter le vide juridique, source potentielle de "dumping social".

2.2. Les espérances du dialogue social sectoriel

Dans ce cadre en demi-teinte, le dialogue sectoriel a connu quant à lui des développements a priori plus intéressants. C'est une communication de 1998 qui a jeté les bases d'une nouvelle organisation du dialogue social sectoriel, et précisé les conditions de création et de représentativité.

Le nombre de comités du dialogue social sectoriel s'est accru de façon quasi exponentielle, et de nombreux accords ont été conclus. Le 13 janvier 2004, le 29^e comité du dialogue social sectoriel, réunissant les partenaires sociaux issus des collectivités régiona-

les et locales et de leurs services publics, a démarré ses travaux avec la "bénédiction" de la Commission européenne, qui considère plus que jamais ces enceintes comme un lieu central de consultation, d'initiatives conjointes, et de négociation. Elle se voit ainsi justifiée dans la démarche qui était la sienne depuis 2002, consistant à poursuivre la création de nouveaux comités, à encourager les regroupements ou coopérations nécessaires entre secteurs, et à "aiguill(onn)er" l'activité de ces comités vers les seules dimensions du dialogue et de la négociation. Il s'agit de soutenir, en priorité, les comités de dialogue sectoriels dont les travaux sont susceptibles de déboucher et de servir la Stratégie de Lisbonne¹¹.

2.3. Un problème de "vision" ?

Si la CES est favorable à la dimension contractuelle (dans l'accompagnement de la construction politique européenne), l'UNICE est réticente, récusant par avance un interventionnisme jugé excessif des pouvoirs publics (à tous les niveaux, européen comme nationaux) dans la politique sociale, et regrettant, globalement, la rigidité des législations. L'UNICE met donc l'accent sur le développement d'orientations et d'objectifs communs, via des échanges d'opinions garantissant une meilleure compréhension des partenaires sociaux. C'est tout le soutien à la "méthode ouverte de coordination", vue comme un élément-clé de l'évolution de l'Europe sociale, car elle permet de tenir compte des spécificités et traditions nationales pour la fixation d'objectifs au niveau européen. Selon l'UNICE, l'Europe sociale ne se fait pas uniquement avec des "directives" ou des "accords sociaux", mais revêt une dimension plus large, que les partenaires sociaux ont très bien compris : il faut "diversifier les instruments".

(11) Cf. "La Stratégie de Lisbonne et ses suites", Les Dossiers d'Europe, Commissariat général du Plan, n° 1, avril 2004.

Soulignons que si la Commission prend acte du fait que les partenaires se sont de plus en plus engagés dans la discussion et l'adoption de textes dits de nouvelle génération (chartes, codes, accords), contenant des engagements de mise en œuvre dans la durée, elle reste vigilante sur la terminologie et souhaite que le terme "d'accord" soit réservé aux textes mis en œuvre selon les procédures spécifiques du traité.

3. Un dialogue social à la croisée des chemins

3.1. La tactique de l'institutionnalisation

Dans une communication de juin 2002, la Commission entendait préciser son point de vue sur "l'avenir du dialogue social", présenté (à nouveau ?) comme moteur des réformes économiques et sociales : le dialogue social européen serait entré dans une nouvelle phase, la précédente, consacrée à la mise en place des outils, ayant été réservée aux traités. Mais il lui faudrait, selon la Commission, enrichir sa pratique, diversifier ses moyens d'action, occuper pleinement l'espace contractuel.

La déclaration des partenaires sociaux du Conseil européen de Laeken (décembre 2001) a annoncé une nouvelle étape du dialogue social, passant par la rationalisation de la concertation au sein d'une nouvelle enceinte unique, et par l'approfondissement du dialogue social bipartite (adoption d'un programme de travail). Les institutions communautaires répondent en favorisant la mise en place du sommet tripartite pour la croissance et l'emploi. Ce sommet a désormais pour mission d'assurer, de façon permanente, dans le respect du traité, la concertation entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux. Cela doit

faciliter la contribution des partenaires sociaux à la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne, via un rendez-vous annuel fixé avant le Conseil de printemps. Les thèmes de discussion y sont définis en commun par la présidence du Conseil, la Commission et les organisations interprofessionnelles des travailleurs (10 représentants) et des employeurs (10 représentants). Lors de la première tenue de cet "exercice" (en mars 2003), les partenaires sociaux rappellent leurs responsabilités propres, et leur volonté de contribuer à la modernisation des marchés du travail comme à l'amélioration de l'emploi en Europe.

Une question (assez abondamment) traitée : la légitimité

L'analyse de la Commission européenne se veut plus positive, en soulignant la nature "originale et irremplaçable" du dialogue social européen. Les partenaires sociaux représentent, en effet, directement les intérêts et problématiques liés au monde du travail (conditions de travail, développement de la formation continue notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies, organisation du temps de travail, définition des normes salariales, etc.), et ils sont légitimes à les traiter.

Il est mis en exergue combien la Stratégie de Lisbonne (atteindre le plein emploi et renforcer la cohésion sociale) repose sur un agenda intégré de politiques économiques et sociales, venant élargir le champ des sujets relevant de la responsabilité spécifique des partenaires sociaux. Ceux-ci sont présentés comme les mieux placés pour relever ce défi, le dialogue social étant une "méthode d'adaptation souple, efficace, non conflictuelle", à même de surmonter les obstacles de la modernisation et de concilier flexibilité (indispensable à l'entreprise) et sécurité (nécessaire aux salariés) : c'est toute l'import-

(12) Depuis 1997, l'Institut des Sciences du travail de l'université catholique de Louvain coordonne un programme de recherche européen sur les systèmes comparés de relations professionnelles, pour le compte de la Direction Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne. S'agissant des études, à base monographique, portant sur la "représentativité institutionnelle des organisations d'employeurs et de salariés en Europe, au niveau interprofessionnel et au niveau sectoriel", l'IST a mis en place un réseau de 27 experts universitaires. Hors les monographies, un premier rapport sur la "représentativité des organisations européennes de partenaires sociaux" a été publié en 1999. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/report_fr.pdf ; site de l'IST-UCL : <http://www.trav.ucl.ac.be/recherche/dg5.html>

La communication adoptée par la Commission le 12 août dernier sur le "Partenariat pour le changement dans une Europe élargie - Renforcer le dialogue social européen", préconise l'extension et l'actualisation des études sur la représentativité. La Commission propose que ces études soient désormais effectuées par l'Observatoire européen des relations industrielles (EIRO) de la Fondation de Dublin.

tance de la "gestion positive du changement". Il s'agit désormais d'arbitrer entre rôle de l'autorité publique et place des accords négociés.

La légitimité concerne également les thèmes à aborder. La Commission européenne liste tout une série de domaines possibles : la préparation de l'entrée dans la société de la connaissance (cf. le rôle clé de "la formation tout au long de la vie"), la promotion de la mobilité et du parcours professionnel, le vieillissement actif, la promotion de l'égalité des chances, la promotion de la qualité comme élément de performance globale, l'anticipation négociée du changement. Les États membres poussent dans cette voie, comme le montre l'accent mis, notamment par la France et les Pays-Bas, lors du Conseil de printemps 2004, sur le rôle des partenaires sociaux, qui ne "doit pas se limiter à la concertation et aux négociations". Ils doivent également s'adresser aux employeurs et aux employés, à tous les niveaux, pour "favoriser le changement de mentalité nécessaire à l'application des réformes". Deux domaines doivent les concerner plus précisément : le vieillissement actif (cf. l'idée de remplacer des incitations à la retraite anticipée par des incitations à travailler plus longtemps / la promotion de l'investissement en faveur des travailleurs "d'un certain âge" dans les entreprises) et la promotion de la co-responsabilité employeurs/employés (formation tout au long de la vie et adaptation au changement).

Une question insuffisamment traitée : la représentativité

La question de la représentativité, bien connue en France, est généralement "expédiée", alors que la Commission reconnaît que la légitimité et l'efficacité de la consultation des partenaires sociaux reposent précisément sur leur représentativité. Tout l'art de la Com-

mission semble être de contourner la question, via de simples énoncés : "les exigences en matière de représentativité varient selon la nature des responsabilités conférées aux acteurs"...

Historiquement, cette question a d'abord reposé sur des critères historiques ("avoir été à Val-Duchesse"), puis la Commission, en 1993, a établi (ou tenté d'établir) trois critères pour la consultation des partenaires sociaux :

1. être interprofessionnels, sectoriels ou catégoriels, et organisés au niveau européen ;
2. être composés d'organisations reconnues, partie intégrante des structures nationales de partenaires sociaux, avoir la capacité de négocier des accords et être, dans la mesure du possible, représentatives dans tous les États membres ;
3. disposer de structures adéquates permettant de participer de manière efficace à la consultation organisée par la Commission.

Au niveau du dialogue sectoriel, la représentativité découle de la reconnaissance mutuelle. Ce sont les partenaires sociaux qui, en s'asseyant à la table des négociations, décident de se reconnaître comme interlocuteurs représentatifs de tous les intérêts en cause du secteur.

La situation restait si peu claire que la Commission s'est résolue à commander une étude (1999) sur ce sujet, qui n'a guère présenté de pistes nouvelles. Si bien qu'elle a annoncé une nouvelle étude de représentativité relativement ambitieuse (monographie des organisations interprofessionnelles et sectorielles des partenaires sociaux dans les pays candidats), étude dont on n'a eu entendu reparler par la suite ¹².

Une seule chose paraît à peu près sûre, mais par différenciation par rapport au

“dialogue civil” (cf. *infra*) : la représentativité reste de la responsabilité de chacun des partenaires et renvoie à des procédures électorales.

Encadré n° 1 – La notion de représentativité cumulée suffisante

Un arrêt daté du 17 juin 1998 est venu préciser la notion de représentativité. Elle s'évalue d'abord au regard du contenu d'un accord déterminé, donc du champ d'application matériel de cet accord (Aff. T-135/96 / §.90). La notion clé, sinon, est celle de “représentativité cumulée suffisante” (par opposition à la “représentativité cumulée déficiente”) qui détermine, en réalité, les “partenaires sociaux” : la Commission et le Conseil sont ainsi tenus de vérifier la représentativité des partenaires sociaux signataires d'un accord conclu en vertu des articles 3 §.4, et 4 de l'accord sur la politique sociale dont la mise en œuvre au niveau communautaire est demandée au Conseil. C'est cet examen qui impose de vérifier si, au regard du contenu de l'accord en cause, les partenaires sociaux signataires ont une “représentativité cumulée suffisante” (“*Toute représentativité cumulée déficiente doit conduire la Commission et le Conseil à refuser de mettre en œuvre l'accord conclu au niveau communautaire*” §.90). Cette notion vise davantage l'autorité dont se trouve investi le représentant pour exprimer un intérêt, par catégorie d'entreprise et de travailleurs au niveau communautaire (d'où l'adjectif “suffisant”), que son poids dans le champ considéré (cf. également le critère de “pertinence” pour la représentativité, §.57). Le caractère interprofessionnel et la vocation générale d'un signataire peut ainsi suffire, pour le TPI, à répondre au critère de “représentativité cumulée suffisante” (§.96) face au seul critère numérique (§.101-105). La représentativité peut se cumuler entre signataires, se compléter pour couvrir le champ d'application matériel de l'accord, lorsqu'elle est “répartie”. Nonobstant, il est des chances pour qu'un acteur ne détienne jamais “l'exclusivité” d'une représentativité qu'il alléguerait... Cf. arrêt du tribunal de première instance (4^e chambre élargie) du 17 juin 1998. UEAPME c/. Conseil de l'UE [Aff. T-135/96] Recueil de jurisprudence 1998 p. II-02335.

Une question à peine effleurée : l'articulation entre les différents niveaux de dialogue social européen, national et local

L'heure est au développement de la coordination dans l'emploi et spécialement de la “méthode ouverte de coordination” (MOC). Dans ce cadre, le développement du dialogue social autonome pose une question qui devient de plus en plus “insistante”, celle du lien entre les différents niveaux de dialogue social européen, national et local.

Ce lien est selon la Commission souvent beaucoup trop faible, le niveau national ignorant (trop largement) ce que fait le niveau européen. Il faut donc trouver des moyens pour améliorer non seulement l'information réciproque, mais aussi une réelle synergie. La Commission européenne estime (2004) que le dialogue social sectoriel est plus à même de renforcer cette indispensable articulation, grâce à son approche des grands défis européens que sont le développement des qualifications pour réussir la transition vers “l'économie de la connaissance”, et la maîtrise du vieillissement englobant l'environnement de travail, la gestion des carrières, la prévention des retraits prématurés de l'emploi...

3.2. Un positionnement frontal entre dialogue social et dialogue civil

Depuis ses débuts, la construction européenne est rythmée par les alliances. Face au Conseil, représentant des États membres soucieux des intérêts nationaux, la Commission a cherché à peser de tout son poids, en se cherchant des alliés en dehors du cercle purement institutionnel, pour les rassembler autour d'elle : c'est toute l'ambiguïté de “l'Europe des citoyens” qui constitue son nouvel étendard.

S'y ajoute, à la fin des années 1990, une circonstance historique particulière. Après la démission de la Commission Santer, sans précédent, Romano Prodi, nouveau président de la Commission, ne peut que montrer sa volonté de changer les pratiques. Il a ainsi voulu faire, sans succès, du Livre Blanc sur la gouvernance européenne (juillet 2001), le fer de lance du renouveau. L'idée phare y est de remplacer un "modèle linéaire" consistant à décider des politiques du sommet, par un "cercle vertueux", basé sur "l'interaction", les "réseaux", et sur une "participation à tous les niveaux". La participation s'entend alors comme la participation des citoyens, conçue comme la plus large possible, afin "d'accroître la confiance dans le résultat final", et dans "les institutions qui produisent les politiques" (tout est dit !).

C'est dans un second temps que, d'une certaine manière, les choses se corsent. Car la Commission va lancer un appel, en bonne et due forme à la "société civile". Celle-ci est alors expressément définie comme regroupant "les organisations syndicales et patronales (dites, avec guillemets, "partenaires sociaux"), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base (?), les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des Églises et communautés religieuses".

La Commission renvoie également pour ce qui est des définitions à un avis très complet (novembre 1999) du Comité économique et social européen. Celui-ci n'a pas manqué de craindre, avec raison, que le terme "société civile" devenu à la mode soit par trop utilisé, sans que l'on sache clairement ce que veut vraiment dire celui qui l'emploie. Dans ce cadre, la

société civile organisée comprend en particulier, selon le Comité économique et social, les partenaires sociaux, présentés comme "les acteurs du marché du travail" ; ce qui en découle, c'est le dialogue civil.

Au fur et à mesure, les positions des uns et des autres paraissent s'affiner. Il en ressort que le dialogue civil ne doit pas être considéré comme une solution de remplacement ou comme un concurrent du dialogue social européen, mais comme un "complément nécessaire". Le dialogue social est une procédure décisionnelle axée sur le consensus, sur une base quasi constitutionnelle, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et dont l'importance est incontestée dans le domaine social, en particulier pour les relations industrielles. Les partenaires du dialogue social ont ainsi posé les jalons d'une forme de culture politique, devant trouver des prolongements dans des domaines extérieurs au dialogue social.

Les partenaires sociaux, en particulier, veulent éviter une dilution des responsabilités pour préserver la capacité de ceux qui sont parties à la négociation de conclure des accords et de faire respecter les engagements pris. Ils mettent en garde contre toute confusion des acteurs et des rôles, contre tout mélange des espaces, car cela ne se fera qu'au profit du politique et (donc) aux dépens du dialogue social. Dans son analyse de 2002, la Commission européenne est plus succincte et plus mitigée. La référence aux partenaires sociaux ne donne lieu qu'à un rappel de leur rôle et impact particulier, qui tient au fait que les traités en vigueur "imposent" (tout un symbole !) à la Commission de consulter les partenaires sociaux lors de la préparation des propositions... Les partenaires sociaux doivent désormais être davantage encouragés à faire

usage de leurs compétences pour conclure des “accords volontaires”.

Cette dualité entre dialogue social et dialogue civil n’a pas été réellement épuisée, puisque les institutions européennes elles-mêmes (Commission européenne bien sûr, mais également Parlement européen et Conseil européen) ne sont toujours pas au clair sur leur place respective. Une part importante de méfiance, plus ou moins latente, imprègne les comportements.

La clarification n’est pas pour demain : le projet de traité à portée constitutionnelle, s’il contient une reconnaissance du dialogue social et du rôle des partenaires sociaux, contient aussi une reconnaissance de la réalité du dialogue civil et de ces nouvelles formes de démocratie participative...

À tant vouloir renouveler le jeu inscrit dans les traités – renouvellement des règles et/ou des participants – la Commission, gardienne du temple, n’a-t-elle pas joué les apprentis sorciers ? On pense à ces nouvelles enceintes que sont, depuis 1996 pour le dialogue civil, le “Forum sur la politique sociale”, et depuis 1998, les forums ouverts au titre de la responsabilité sociale de l’entreprise (RSE). À moins qu’elle ne développe sciemment, envers le dialogue civil, une sorte de relation clientéliste (cf. son habileté à utiliser la comitologie), avec des “groupes d’intérêt” qu’elle aura au moins l’occasion de sélectionner elle-même, quitte à les assister financièrement...

3.3. Une confrontation plus souterraine entre dialogue social et RSE ?

C’est en 1995, qu’un groupe d’entreprises publie un “manifeste des entreprises contre l’exclusion sociale”, qui débouche sur la création d’un réseau de 57 entreprises, destiné à échanger les bon-

nes pratiques en matière de “responsabilité sociale”. Après l’appel du Conseil européen de Lisbonne, un Livre Vert (juillet 2001) et une communication (juillet 2002), a été mis en place un Forum plurilatéral européen sur la RSE présentée comme “la” mesure concrète en la matière, rassemblant chefs d’entreprises, syndicats, organisations de la société civile et autres parties prenantes.

La stratégie de la Commission est alors de promouvoir les arguments économiques en faveur de la RSE (entendue au sens large, incluant l’environnement de l’entreprise et concernant toutes les parties prenantes), afin de la rendre attrayante pour les entreprises, les PME notamment. Elle doit prêcher l’exemple, en veillant à ce que les politiques communautaires soient compatibles avec la RSE. Mais elle entend également promouvoir l’évaluation externe et l’étalonnage des performances, pour rendre la RSE plus crédible.

Le Forum plurilatéral a tenu ses engagements, puisqu’il a remis fin juin 2004, et comme convenu, ses conclusions au terme de son mandat de 20 mois, après une série de tables rondes centrées sur l’amélioration des connaissances relatives à la RSE, la promotion de la RSE au sein des PME, la prise en compte de la diversité, de la convergence, de la transparence des pratiques et outils en matière de RSE, l’examen du développement possible de la RSE: plus de 50 cas concrets ont été présentés par les entreprises et leurs partenaires.

Se pose à nouveau la question du positionnement de la Commission européenne face à ces enceintes dont elle a suscité la création. C’est ainsi qu’elle a pu mettre en avant son rôle d’appui tout au long du processus, insistant, pour se justifier, sur le “défi à relever”, mais cherchant surtout, par sa présence, à contraindre les principaux groupes des parties prenantes à adopter une “attitude constructive”.

On a pu voir resurgir, avec quinze ans d'écart, pratiquement dans les mêmes termes, les mêmes problématiques que lors de "l'essor historique" du dialogue social. Il ne s'agit pas d'aplanir, comme par magie, les conflits d'intérêt, mais d'en renouveler le traitement. La Commission européenne a alors pour objectif de favoriser l'instauration d'un cadre apaisé d'échanges, et d'amener des éléments objectifs de contexte pour dénouer les conflits. On peut douter que l'objectif ait été pleinement atteint puisque le Forum, qualifié de "processus d'apprentissage intensif", via la convergence des pratiques et des instruments (échange d'expériences et de bonnes pratiques), n'est pas "venu à bout" de fortes "divergences". Des questions restent controversées, comme les rapports à fournir, et le rôle des pouvoirs publics dans la RSE (!). Autre question, et non des moindres : la RSE doit-elle être promue par le biais de mesures contraignantes ou faut-il laisser les entreprises agir de leur propre initiative ?

Ce sont les réactions des ONG (Plateforme sociale, Green 8, Oxfam, Amnesty International, BEUC), qui de l'avis même des syndicats ont une longueur d'avance pour ce qui concerne le développement durable et la RSE, qui ont été les plus virulentes. Si les ONG ont approuvé les recommandations, elles ont simultanément envoyé un courrier aux commissaires européens "Entreprises" et "Affaires sociales", aux Premiers ministres irlandais et néerlandais, et au Parlement européen, pour demander des mesures légales contraignantes. Selon elles, ces recommandations, si elles sont mises en œuvre par les acteurs concernés, permettront certes une avancée significative, mais restant insuffisante : des

mesures contraignantes sont le seul moyen d'inciter à une réelle prise en compte de la RSE. L'UNICE a estimé, en retour, que le rapport final du Forum constituait une réelle "valeur ajoutée", mais que les procédures et aspects organisationnels inutilement compliqués et lourds à gérer (toujours le soupçon bureaucratique) rendait le traitement du sujet plus difficile encore. La Commission doit théoriquement s'appuyer sur ces conclusions et recommandations : elle devrait mettre l'accent sur le fait que les pouvoirs publics se doivent de respecter le caractère volontaire et spécifique de la RSE, sans "mélange" avec d'autres politiques poursuivant des objectifs différents.

La Commission européenne ne manque pas de relever que le nouveau défi sera la mise en pratique des 9 recommandations finales du rapport. Classiquement, elle annonce une nouvelle communication en la matière d'ici fin 2004, ce qui lui permet de faire oublier le retard pris dans la publication de la communication sur les perspectives du dialogue social dans une Europe élargie...

Des questions restent en suspens : quelle sera la teneur de la prochaine proposition communautaire, volontariste, édulcorée, très édulcorée ? La Commission européenne veut voir aujourd'hui dans la RSE un moyen de réinventer les régulations économiques et sociales dont les acteurs collectifs ont tant besoin. Ira-t-elle jusqu'à dire, comme Nicole Notat, dans une intervention récente à l'Académie des Sciences morales et politiques, que le développement durable, et donc la RSE seront "le nouvel horizon pour l'Europe" ?

DEUXIÈME PARTIE

La construction et les enjeux d'un système de relations professionnelles européen

Claude Didry,
Elodie Bethoux,
Arnaud Mias

(13) *L'espace national constituant implicitement le "macro" que Jean Saglio refuse de prendre comme la matrice des régulations locales mises en évidence dans toute leur pluralité par des investigations sociologiques, in Notes, "Thomas", n° 8, juin 2004.*

(14) *Sur l'échec d'un "eurocorporatisme" et la dynamique "d'intégration négative" qui résulte du traité de Maastricht y compris au niveau du dialogue social, cf. W. Streeck et P.C. Schmitter, 1999.*

(15) *Le "commentaire" apporté à l'édition révisée de Industrial Relations Systems (Boston, Harvard Business School Press, 1993) fournit à J. Dunlop l'occasion de développer cette question en insistant à partir de situations concrètes sur le fait que "An industrial relations framework encompasses the diverse participants, their complex labor and product-market interactions, and the tangle of legal and regulatory problems involved" (p. 35-36). Les phénomènes économiques ne se réduisent plus ici à un "contexte" mais se trouvent pris dans une interaction avec les différentes formes de régulation en jeu dans l'activité des agents.*

La notion de "système de relations professionnelles", en plongeant dans les rapports qui se nouent entre représentants des salariés, des employeurs et de l'État, semble ramener l'observation des dynamiques collectives dans les relations de travail à l'horizon indépassable que constituerait l'espace national¹³. Elle se rapproche ainsi du modèle néo-corporatiste élaboré au cours des années 1970 à l'échelle de sociétés nationales. La construction européenne, en privilégiant l'intensification des échanges commerciaux, paraît quant à elle s'orienter dans une tout autre direction : elle met l'accent sur une régulation du marché avec, dans un premier temps, le grand objectif de la liberté de circulation des marchandises, des hommes et des capitaux. Elle semble laisser en dehors de son champ la dimension collective des rapports de travail.

Même en la réduisant à cet élargissement de la dimension des marchés, la construction européenne affecte cependant de manière profonde le fonctionnement des systèmes nationaux de relations professionnelles. Sans que l'existence de ces systèmes ne soit remise en cause, leur activité s'oriente dans le sens d'une recherche de la compétitivité et d'une défense de l'emploi dans un seul pays. Cela conduit parfois à accepter la remise en cause de certains acquis sociaux. Dans cette perspective, la construction européenne n'aurait ouvert la voie qu'à un régime pluraliste de relations professionnelles compétitives au sein duquel le dialogue social institué par le protocole social de 1991 aurait renforcé l'adhésion des partenaires sociaux aux principes libéraux sur lesquels elle se fonde¹⁴.

Sans nier les apports de ce modèle à une analyse des pratiques syndicales, notamment dans des situations de restructuration transnationale, il faut

selon nous compléter le tableau européen en envisageant l'impact juridique et cognitif des "instruments communautaires" produits depuis les années 1960-1970 avec l'appui des partenaires sociaux nationaux et européens. C'est dans un même mouvement que se dégagent un dialogue social européen et la réalité européenne unifiée que désigne la notion de "marché intérieur" au cours des années 1980. En sortant de l'économisme qui caractérise sa version classique, c'est dans cette perspective que la notion de système de relations professionnelles trouve toute sa pertinence au niveau européen, pour autant qu'on l'envisage avec la dimension plastique d'un "outil de praticien" ("practionner's tool") qu'y voyait Dunlop dans les années 1990, après plusieurs décennies d'intervention dans les conflits sociaux américains¹⁵.

En reprenant la perspective ouverte de Dunlop, nous proposons de désigner par "système de relations professionnelles", une entité sociale aux dimensions variables se définissant par la production de règles et impliquant ainsi une attention tout à la fois aux conditions de formulation de la règle dans des "scènes politiques" et aux conditions de sa mobilisation dans le cours des activités sociales et dans le cadre de procès. La notion de "dialogue social" apparaît alors comme un des moments du processus de production de la règle qu'entend couvrir le système de relations professionnelles, celui de la formulation de la règle, avec toute l'imagination et l'expertise qui s'y attachent, et en évitant de s'enfermer dans le formalisme contractuel de la "convention collective". Mais pour avoir une vue complète du processus, il reste à envisager le moment de la réappropriation des "produits du dialogue social" par les acteurs économiques et sociaux tant pour affiner leurs accords que pour défendre des

intérêts collectifs et individuels parfois conflictuels. De ce point de vue, les différentes scènes du dialogue social européen peuvent être considérées comme des éléments d'une "politique européenne des capacités" (Salais et Villeneuve, 2004) dans la recherche d'une liberté effective plus importante des citoyens européens au travail.

Après avoir identifié les cheminements du dialogue social au cours de la construction européenne qui s'engage à partir du traité de Rome, nous envisagerons les développements d'une institution acquise de haute lutte, le comité d'entreprise européen. Enfin, nous examinerons les conditions du dialogue social et le système spécifique de relations professionnelles qui se dessinent à l'échelle d'une branche, celle des télécommunications.

1. Une histoire de l'Europe sociale : de l'internationalisme des années 1970 au dialogue social des années 1990

Un retour sur la construction européenne depuis le traité de Rome conduit à penser que l'Europe est, à certains égards, "sociale" dès ses origines. Les entretiens de Val-Duchesse organisés par Jacques Delors au cours des années 1980 ne représentent donc pas une nouveauté radicale en tant que tel et prolongent une longue pratique de concertation entre partenaires sociaux. Mais leur apport est crucial, moins par le programme qui en est sorti, que par l'inauguration d'une forme de négociation "cognitive" aboutissant à l'établissement d'une "base informationnelle" ¹⁶ commune permettant d'identifier des dynamiques économiques, techniques et sociales à l'échelle d'un Grand marché. À la "démocratisation de l'économie" qui, dans les années

1970, se focalise sur l'institution d'une représentation des salariés dans les firmes multinationales, répond ainsi l'organisation de comités d'entreprise européens dans l'ensemble balisé que forme le Grand marché des années 1990.

1.1. La démocratisation de l'économie face aux multinationales

- D'un point de vue factuel, la fin des années 1960 et le début des années 1970 apparaissent comme un moment crucial pour l'Europe sociale. Certes, une coopération entre la Commission et les syndicats s'engage dès le début des années 1960. Cependant, le départ du général de Gaulle apporte un souffle nouveau après la paralysie des institutions européennes que crée la politique dite "de la chaise vide". À cela s'ajoute une dynamique sociale et syndicale plus profonde qui se manifeste dans une série d'événements marquants :

- les mouvements sociaux de 1968 et leurs prolongements dans les pays membres de la Communauté donnent une audience nouvelle aux syndicats ;

- la CGT et la CGIL italienne ouvrent une représentation commune à Bruxelles en 1967, à partir d'une réévaluation de la construction européenne comme cadre potentiel d'une action politique et sociale, au sein du mouvement communiste ;

- la CESL se constitue en 1969 à partir du secrétariat syndical européen de la CISL, à la faveur du retrait de l'AFL-CIO hors de la CISL pour protester contre l'anti-américanisme accompagnant la guerre du Viêt-nam. Il s'y crée un comité "démocratisation de l'économie" qui vient compléter les activités du comité "négociations collectives" et vise à prendre part aux tra-

(16) Dans la perspective de Sen, en reprenant la lecture qu'en fait Salais (1998).

vaux sur les projets de directive en matière de société anonyme européenne.

- La question de l'emploi et des licenciements résultant des restructurations qu'engagent des entreprises de taille multinationale devient un des thèmes centraux des débats. Elle s'affirme au cours des années 1970 autour de trois chantiers importants :

- l'emploi proprement dit avec la conférence tripartite du 28 avril 1970 qui pose les bases du Comité permanent pour l'emploi ;

- les licenciements saisis dans leur dimension collective, à partir d'un rapport de la Commission sur l'état de la législation dans les pays membres en 1971, qui aboutit à une directive de 1975 sur l'information-consultation des travailleurs en cas de licenciement collectif ;

- le programme d'action sociale adopté par le Conseil en 1974, qui aboutit à des initiatives en matière d'emploi, de conditions de travail et à la directive de 1977 sur le maintien des contrats de travail en cas de transfert d'entreprise.

- À travers la question des licenciements, une préoccupation majeure traverse les initiatives soutenues et promues par les syndicats, toute tendance confondue, c'est celle du pouvoir des multinationales. La Communauté européenne apparaît comme l'espace le plus adéquat pour élaborer des contre-pouvoirs afin de garantir une forme d'expression des travailleurs et de leurs représentants dans le cadre des restructurations qui se sont multipliées en Europe depuis les années 1960. Plusieurs solutions sont alors envisagées. Celle qui prévaut est l'organisation de procédures d'information et de consultation que l'on trouve dans la directive de 1975 en cas de licenciement

collectif et dans celle de 1977 en cas de transfert d'entreprise. Mais sont également envisagées une participation des travailleurs aux organes dirigeants d'une hypothétique société anonyme européenne qui s'inspire du modèle allemand et une forme spécifique de représentation des salariés dans les multinationales opérant en Europe. Un projet de directive européenne visant à instituer une telle représentation des travailleurs est présenté en 1980 par le commissaire européen Henk Vredeling. Il suscite un faible intérêt du côté des partenaires sociaux européens pris dans une confrontation sur les politiques de lutte contre le chômage, avec une forte opposition entre la CES en faveur d'une politique de relance passant par une réduction du temps de travail et l'UNICE fervente partisane d'une politique de l'offre inspirée de l'exemple britannique. Il attise la fureur des instances patronales internationales, notamment américaine et japonaise.

- L'agitation sociale et le foisonnement intellectuel de la fin des années 1960 et du début des années 1970 contribuent à une première ébauche des principaux projets discutés ensuite par les partenaires sociaux. Les ouvertures dont ils sont porteurs conduisent également à privilégier un moyen pour arriver à une régulation communautaire des rapports de travail : la convention collective. La convention et la négociation collectives bénéficient alors d'un crédit inédit, à un moment où, à une certaine radicalisation des organisations syndicales modérées, répond la volonté des centrales pro-communistes italienne (CGIL) et française (CGT) de participer aux négociations nationales¹⁷ et européennes¹⁸. Dans ce contexte, un rapport de Gérard Lyon-Caen à la Commission européenne en 1972 contribue à une interprétation large de la notion même de convention collective au niveau

(17) Par exemple en France accords de Grenelle en 1968 et en 1969 sur la sécurité de l'emploi.

(18) Avec la participation de la CGT et de la CGIL à la conférence tripartite sur l'emploi de 1970 et sous l'influence de ce que l'on appelle à l'époque l'"eurocommunisme".

(19) "La négociation collective est au cœur de ce qu'on appelle un système de relations professionnelles, c'est donc un tel système dans son ensemble qu'on doit imaginer au niveau de la Communauté économique européenne" (Lyon-Caen 1972, p. 11).

(20) Dans une première partie "La convention collective perdue".

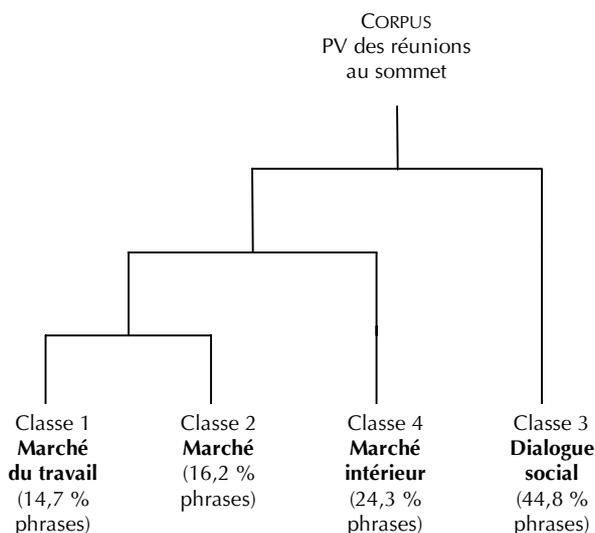
européen. Ce que propose alors Gérard Lyon-Caen, en rupture avec les analyses de ses prédécesseurs juristes, consiste à sortir du "juridisme" pour imaginer un "système de relations professionnelles" au niveau européen ¹⁹. Pour cela, il établit un premier constat négatif ²⁰ sur ce qu'on ne doit pas attendre de la convention collective au niveau européen. Ainsi, la convention collective peut difficilement se présenter comme un accord de fin de grève compte tenu de la quasi-absence de conflictualité sociale au niveau communautaire. Elle peut difficilement porter sur les salaires et les conditions de travail. De manière positive, Gérard Lyon-Caen insiste sur la nécessaire implication de la Commission dans le rôle "d'une maîtresse de maison qui invite à sa table, qui nourrit ses hôtes et qui empêche que la conversation ne prenne un tour pénible ou dangereux." (Lyon-Caen 1972, p. 82). Il ajoute également que les thèmes de la négociation devront sortir des objets classiques qui suscitent l'hostilité patronale à ce niveau et se fixer sur des objets spécifiquement européens, en particulier les

restructurations. La perspective d'une négociation collective à l'échelle européenne traduit ainsi une évolution profonde du sens à donner à l'internationalisme syndical : "L'internationalisme doit être conçu comme une méthode, autant que comme un idéal" (id., p. 134).

1.2. Du Marché commun au Grand marché intérieur : l'enjeu cognitif de Val-Duchesse

La grande réussite de la relance du dialogue social par Jacques Delors au milieu des années 1980 ne tient pas à la nouveauté des objets de négociation. Elle tient au jeu sur le marché qui permet d'une part au nouveau président de la Commission de surmonter, du moins dans un premier temps, les réticences libérales et qui conduit d'autre part à identifier une réalité économique et sociale européenne appelant le renforcement de l'exécutif communautaire apporté par l'Acte unique de 1987. Ainsi, la relance du dialogue social qui s'engage à Val-Duchesse à partir d'une première réunion au sommet en janvier 1985

Graphique n° 3
Arbre des PV des réunions au sommet de Val-Duchesse (1985-1989)



visé précisément à associer les partenaires sociaux européens à cette identification d'une réalité économique et sociale européenne dans laquelle leurs intérêts et leurs fonctions prennent une consistance nouvelle. Cela apparaît de façon manifeste dans les réunions au sommet qui ponctuent le processus de Val-Duchesse.

Pour saisir les enjeux du processus de Val-Duchesse, nous avons procédé à l'analyse de réunions au sommet visant à lancer ou relancer le processus. Ainsi, nous avons intégré dans le corpus les PV des réunions de février 1984 (organisée par P. Bérégovoy en tant que ministre du Travail au cours de la présidence française), de janvier et novembre 1985 et celui de la réunion de janvier 1989 au Palais d'Egmont (réunions organisées sous la présidence de J. Delors).

Pour faire face à la polysémie de la notion de marché, nous avons décidé après une première analyse lexicale, de distinguer les expressions de marché, marché du travail et marché intérieur. Au total, la notion de marché sous ces trois figures apparaît comme structurante dans les débats au cours de ces réunions. Mais on y voit que ces trois figures ne se rapportent pas à un concept unifié de marché, elles se rattachent au contraire à des univers lexicaux distincts. Enfin, une part importante des débats est consacrée au dialogue social lui-même, notamment aux modalités futures de son organisation.

- Le marché du travail nourrit des débats de politiques économiques, dans un contexte marqué, au début du processus, par une crispation importante des syndicalistes européens sur la question du temps de travail. Consubstantielle à la création de la CES, la revendication des 35 heures au congrès de Londres en 1976 est vue

comme une forme de partage du travail et de relance de la demande qui se heurte immédiatement au ralliement de l'UNICE à la politique de l'offre que pratique M. Thatcher.

- Le marché en tant que tel est associé au souci de déréglementer les marchés publics nationaux, pour les ouvrir à la concurrence venant des autres pays membres de la Communauté, il correspond à un besoin de rendre les "réglementations" plus "souples".

- Le marché intérieur ou Grand marché est lié à la question de la "compétitivité européenne" dans le monde, face aux puissances économiques que constituent le Japon et les États-Unis. Il conduit à l'identification d'un modèle social et de questions économiques (telles que les nouvelles technologies) qui concernent l'ensemble des pays membres. Il se caractérise également par le besoin d'un "minimum de règles" qui contraste avec la recherche de souplesse associée au marché en tant que tel et qui justifie un renforcement du pouvoir des acteurs communautaires en la matière.

- Le dialogue social traduit une réflexion sur le processus en cours, menée par les acteurs eux-mêmes avec le souci de sortir d'une forme de rencontres "tribuniciennes" où les positions des appareils syndicaux s'affrontent. Il s'agit ici d'organiser un travail visant à formuler des avis communs conçus non pas comme le résultat d'un marchandage entre des options données a priori, mais comme l'identification commune de problèmes à résoudre. Les partenaires sociaux sont ici associés à la production de règles, avec une certaine indifférence sur leur nature : convention collective, décision de la Commission, règlement ou directive. Le dialogue social au niveau européen est ainsi moins la manifestation d'une victoire du contrat sur la loi, que la

mise en chantier de projets législatifs ou conventionnels. Dans ce processus, les ébauches des années 1970, par exemple la question de la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, se trouvent reprises dans le cadre d'un système économique, le Grand marché, touché par des problèmes généraux, par exemple les nouvelles technologies dont l'introduction appelle une consultation des travailleurs. Notons enfin que, différence majeure avec la France, l'acteur syndical se présente uni derrière la CES alors que le patronat est représenté par l'UNICE (privé) et le CEEP (entreprises à participation publique), avec l'UEAPME qui frappe à la porte.

1.3. Le Protocole social de Maastricht et ce qui s'en suit

Le dialogue social est devenu, au terme du processus de Val-Duchesse, une réalité institutionnelle intégrée dans les traités après la première reconnaissance qu'a constituée le Protocole social annexé au traité de Maastricht en 1991. Dans ce cadre, le dialogue social désigne l'obligation pour la Commission de consulter les partenaires sociaux sur les initiatives en matière sociale, avec la possibilité pour eux de se saisir de ces initiatives pour en faire la base d'accords autonomes. Dans ce cadre, des accords ont été signés sur le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997), les CDD (1999) et le télétravail (2002). À cela, il faut ajouter l'activité de consultation des partenaires sociaux qui permet à la Commission de faire émerger des problèmes nouveaux et de valider, au moins du côté syndical, certaines initiatives. De plus, les partenaires sociaux ont dans ce cadre une activité importante de production d'avis sur les questions les plus diverses, en dehors des sollicitations de la Commission. Au terme des années 1990, l'agenda fixé par le pro-

gramme d'action sociale de 1989 paraît épuisé et les partenaires sociaux européens sont, à certains égards, à la recherche d'une inspiration nouvelle. Restent les "produits" du dialogue social interprofessionnel, au centre desquels les comités d'entreprise européens, pour ancrer l'action publique communautaire dans les attentes des citoyens-travailleurs. Restent également les négociations sectorielles dans un contexte de mutations économiques permanentes.

2. Les comités d'entreprise européens : un cadre négocié d'information et de consultation des travailleurs

Près de 740 comités d'entreprise européens (CEE) sont aujourd'hui en place dans quelque 650 entreprises et groupes dits "de dimension communautaire". Question débattue au niveau communautaire dès les années 1970, comme il a été rappelé, la représentation des salariés dans les multinationales opérant en Europe semble donc bien avancée dix ans après l'adoption de la directive qui a institutionnalisé le développement des CEE. Certes, rapporté aux 1 900 entreprises environ que couvre la directive du 22 septembre 1994, le nombre de CEE instaurés peut paraître encore faible. Leur importance ne se lit pas uniquement cependant dans ces quelques chiffres : elle est à chercher aussi du côté des dynamiques institutionnelles et collectives nouvelles que la mise en place et le fonctionnement de ces comités font naître.

2.1. Les dynamiques de la négociation

Le CEE, une instance négociée...

Le comité d'entreprise européen crée un niveau transnational de représenta-

tion des salariés qui vient enrichir la législation européenne en matière d'information et de consultation des salariés : l'originalité de la directive de 1994 est ainsi de ne viser ni l'harmonisation des législations nationales ni une coordination des politiques nationales, mais la création d'une instance proprement transnationale, qui se place à une échelle immédiatement européenne.

Le choix de la négociation pour la mise en place des CEE s'est révélé décisif pour surmonter les résistances rencontrées en son temps par la directive Vredeling (Lyon-Caen, 1997). "Activité informée", l'élaboration de la nouvelle directive s'est appuyée sur les expériences volontaires apparues au milieu des années 1980 dans quelques grands groupes multinationaux, français notamment (Jobert et Guarriello, 1992 ; Rehfeldt, 1993). Ainsi le texte de 1994 ne crée pas à proprement parler les CEE mais institutionnalise, encourage et encadre leur développement, avec l'ambition affichée de remédier à la déconnexion entre organisation du dialogue social et organisation du pouvoir économique, dans un souci de rééquilibrage des rapports sociaux (groupe de projet Thomas, "Le Quatre Pages", n° 1, mars 2004) ²¹.

La négociation des accords mettant en place les CEE, bien qu'encadrée juridiquement depuis l'entrée en vigueur de la directive en septembre 1996, a pour caractéristique majeure d'être "ouverte" ²² : totalement pour les quelque 400 accords d'anticipation signés entre 1994 et 1996, période transitoire pendant laquelle les négociateurs n'avaient pas à se conformer aux dispositions présentes dans la directive ("accords article 13") ; largement pour les accords dits "article 6" négociés depuis selon les dispositions du texte communautaire. Si la directive liste les points

devant figurer dans les accords, ²³ elle offre ainsi aux négociateurs des marges de négociation importantes, qui rendent l'analyse de ces accords particulièrement instructive.

L'analyse des accords : la structuration de l'instance représentative en question

Pour saisir les enjeux de ces négociations, nous avons conduit l'analyse lexicale (logiciel Alceste) d'un premier corpus d'accords conclus entre 1991 et 1999, regroupant environ 400 accords "article 13" et une soixantaine d'accords "article 6". L'analyse fait apparaître une première partition du corpus en deux grands pôles : le premier relatif à la fonction du CEE, composé du seul registre consacré à la définition du rôle et de la compétence du comité ; le second renvoyant à la question de sa structuration, qui regroupe près de 80 % des phrases du corpus.

Au-delà du rappel des finalités de l'instance, que l'on trouve essentiellement dans le préambule des accords, c'est donc avant tout la question de la structuration même du CEE qui occupe les négociateurs. Plus précisément, l'analyse montre l'importance dans ces premiers accords des questions relatives à la mise en place du comité, et tout particulièrement à sa composition. Définition des modes de désignation des représentants au CEE et choix du principe de répartition des sièges, ces deux questions, étroitement liées à la nature transnationale de l'instance, se trouvent au cœur des premiers accords. Un premier enjeu tient à la diversité des cadres légaux nationaux dans lesquels s'inscrivent les comités ; un deuxième est lié à la méfiance que suscitent les modes de désignation des représentants d'un pays à l'autre ; un troisième renvoie à la pondération entre les représentations à la fois nationales et syndicales.

(21) Ambition clairement exprimée dans les considérants du préambule de la directive 94/45/CE.

(22) M.-A. Moreau parle à ce propos d'une grande "liberté contractuelle" laissée aux négociateurs, de la "totale autonomie collective des partenaires sociaux" que reconnaît la directive, (Moreau, 1997, p. 497).

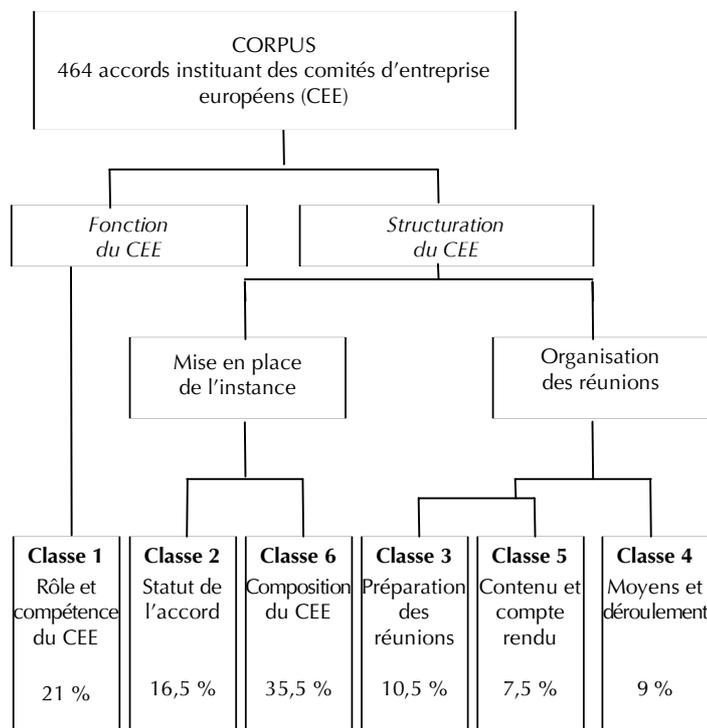
(23) À savoir : les entreprises et établissements concernés ; la composition du CEE ; la procédure d'information-consultation ; le lieu, la fréquence et la durée des réunions ; les ressources du CEE ; la durée de l'accord et la procédure de renégociation.

(24) C'est le cas en particulier des avancées relatives aux décisions d'avril et de mai 1997 rendues dans l'affaire Renault-Vilvorde par le TGI de Nanterre et la Cour d'appel de Versailles, en particulier sur la primauté de la consultation du CEE et la nécessaire communication des informations au comité "en temps utile".

En comparant l'écriture des accords "article 13" et "article 6" et en élargissant le corpus à des accords plus récents, on voit s'opérer un certain rééquilibrage dans le temps entre les pôles "mise en place" et "organisation des réunions". Si la question de la composition de l'instance reste centrale, celles relatives au fonctionnement matériel de l'instance retiennent de plus en plus l'attention des négociateurs, qui cherchent à intégrer dans leurs accords les avancées contractuelles et jurisprudentielles observées²⁴. Une telle évolution signale une intéressante dynamique d'apprentissage institutionnel dans laquelle s'engagent les acteurs sociaux nationaux et européens.

lors, la négociation d'un accord CEE ne s'apparente pas à une simple négociation d'entreprise, locale et isolée, mais voit se croiser tout à la fois dynamiques de l'entreprise et dynamiques sectorielles, dynamiques nationales et européennes, en particulier au travers du jeu des acteurs impliqués dans cette négociation. Ainsi en est-il de l'intervention des Fédérations syndicales européennes sectorielles (FSE) qui épaulent les négociateurs nationaux et trouvent dans le développement des CEE un nouveau terrain d'action. Repérage des entreprises concernées par la directive, recension des accords déjà conclus, assistance dans la négociation des accords, proposition de modèles d'accord, participation aux

Graphique n° 4
Arbre des accords CEE (1991-1999)



Une dynamique d'apprentissage institutionnel

Le recours à la négociation ouvre en effet la voie à une expérience cumulative de négociation européenne. Dès

réunions des CEE, coordination de leurs actions et échanges de bonnes pratiques, ces actions contribuent à faire du développement des CEE une expérience publique, partagée et sans cesse questionnée. Cette dernière

dimension est importante dans la perspective toujours présente de la révision de la directive qui conduit les acteurs à interroger conjointement le devenir des instances et celui de la norme qui les définit et les encadre. Ajoutons que les renégociations régulières des accords CEE participent de cette dynamique en posant la négociation de l'accord non comme un moment passé de la vie du comité, mais comme un horizon toujours possible, qui rend de ce fait son devenir ouvert.

2.2. La portée cognitive des comités d'entreprise européens

Connaître l'espace de l'entreprise

L'importance dans les accords des questions relatives à la composition du CEE ne tient pas uniquement à la nouveauté de cette institution ; elle signale un autre point essentiel. Le recours à la négociation conduit en effet les acteurs à s'interroger sur la réalité européenne de l'implantation de leur entreprise ou groupe, en particulier à travers la question de la définition de son "espace". Connaître le périmètre, les frontières et la structure interne de l'entreprise se révèle indispensable pour assurer la mise en place et le fonctionnement de l'instance représentative. Il importe alors de se demander dans quelle mesure l'instauration et le développement des CEE permettent aux salariés et à leurs représentants d'avoir une meilleure connaissance de leur entreprise et compréhension de son fonctionnement²⁵. Ces connaissances nouvelles sur l'entreprise qu'offre le CEE, à travers ses fonctions officielles d'information-consultation, mais aussi dès qu'est envisagée sa mise en place,²⁶ représentent ce que nous appelons la portée cognitive du comité d'entreprise européen (Béthoux, 2004). Ce nécessaire couplage des enjeux cognitifs et pratiques

nous semble être une dimension essentielle pour comprendre la construction en cours de la légitimité des CEE, notamment face à des opérations de fusions-acquisitions répétées qui bouleversent fréquemment les frontières et l'espace de l'entreprise.

L'ancrage sectoriel des CEE

Au-delà de l'espace de l'entreprise elle-même, la portée cognitive des CEE touche également à la connaissance de son environnement économique et social, et plus particulièrement des enjeux sectoriels auxquels l'entreprise fait face. Ces enjeux sont de deux ordres.

Dans un premier cas, la définition du secteur étant fixée et relativement stable, ce sont l'état et l'évolution du marché européen dans ce secteur que les acteurs cherchent à appréhender à travers le CEE. L'exemple de l'industrie automobile européenne le montre bien : la forte corrélation entre les accords de comité européen conclus dans ce secteur et le registre relatif à la fonction du CEE signale une interrogation, voire une hésitation, sur les rôles que peut jouer une telle instance dans un secteur hanté par le spectre des surcapacités et soumis à une forte recherche de compétitivité. Dans une perspective défensive, le CEE peut être perçu comme un outil de veille économique (pour anticiper d'éventuelles suppressions d'emplois) ; dans une perspective plus offensive, comme un outil de réflexion et de proposition stratégiques (pour tenter de remédier aux difficultés du secteur).

Le second cas renvoie à la recherche d'un niveau pertinent de représentation des salariés dans des groupes transnationaux rassemblant cette fois une pluralité de secteurs productifs dont les contours demeurent par ailleurs mouvants. L'incertitude porte

(25) Ces réflexions font écho aux interrogations avancées par le groupe "Thomas" dans *Le Quatre Pages* n° 2 de juin 2004 autour de la question "Qu'est-ce que l'entreprise ?".

(26) Comme dans l'affaire *Bofrost* portée devant la Cour de Justice des Communautés européennes, où la question de l'appréhension de l'espace de l'entreprise se trouve au cœur du litige ; cf. arrêt *Bofrost* de la CJCE (affaire C-62/99) du 29 mars 2001.

(27) C'est ce qu'a bien illustré dès la fin des années 1990 l'affaire Renault-Vilvorde (Didry, 2001) ou plus récemment les actions menées chez Opel ou Alstom par exemple.

(28) Analyse sur laquelle on trouverait des éléments, sur le droit du travail français, dans Jeammaud, Kirat et Villeval, 1996.

donc ici non seulement sur le périmètre du groupe susceptible d'intégrer ou d'exclure certains secteurs d'activité, mais aussi sur la délimitation même de ces secteurs. C'est le cas par exemple du secteur financier européen, qui connaît, avec la constitution du Marché unique et l'adoption de l'euro, une recomposition en profondeur marquée par des phénomènes de concentration importants et un brouillage croissant des frontières entre les activités de la banque et de l'assurance. Comme le montre l'analyse des accords, les questions relatives à la composition du CEE se révèlent des enjeux centraux face à l'ampleur des restructurations qui traversent ce secteur, et ouvrent la voie à des interrogations sur la redéfinition sectorielle en cours.

2.3. De la construction d'un "point de vue européen" à la constitution de "l'entreprise européenne"

À travers ces nouvelles dynamiques, ce qui semble se jouer avec le développement des CEE, c'est la construction progressive d'un "point de vue européen" chez les acteurs économiques et syndicaux impliqués, l'émergence d'une "vision transnationale" apte à renouveler la pratique et l'analyse de la régulation des systèmes nationaux de relations professionnelles (Trubek, Mosher, Rothstein, 2000). Avec l'affirmation de ce "point de vue européen", l'Europe devient une référence pour ces acteurs et entre dans leurs motifs d'action, notamment dans les situations de mobilisations du CEE face aux projets de restructuration ou de licenciements avancés par les directions. Car si les CEE sont une nouvelle scène du dialogue social, ils peuvent être également un lieu nouveau de la confrontation sociale, sur des bases et selon des modalités que les acteurs sociaux doivent encore en partie défi-

nir. Coordination des actions protestataires à l'échelle européenne, actions en justice initiées par l'instance représentative transnationale, recherches d'appuis auprès des autorités politiques nationales, locales mais aussi communautaires (Parlement européen, Commission), la combinaison de ces actions revendicative, juridique, politique ou encore économique donne progressivement corps à ce nouveau "point de vue européen" ²⁷.

L'émergence de cette "référence européenne" est importante aussi en ce qu'elle rejoint les réflexions actuelles autour de "l'entreprise européenne", réactivées par l'adoption du règlement et de la directive relatifs à la "société européenne" (SE) en 2001. En stipulant qu'une entreprise ne peut adopter le statut de SE que si elle se dote d'une instance représentative transnationale adéquate, ces deux textes communautaires font clairement de l'existence d'une telle IRP un élément structurant de la définition de l'entreprise. En ce sens, l'analyse selon laquelle l'instance représentative du personnel constitue le seul moyen d'institutionnaliser l'entreprise ²⁸ se trouve confirmée au niveau européen. Avant même que se mettent en place les premières "sociétés européennes", le développement des comités d'entreprise européens nous semble aller dans le sens de cette institutionnalisation de "l'entreprise européenne".

3. La reconfiguration européenne d'une branche : les télécommunications

L'émergence du secteur économique des TC n'est pas le simple résultat d'une séparation entre les postes et le téléphone. Comme dans le cas d'autres industries de réseaux (par exemple ferroviaires), il a fait l'objet d'un nombre important de directives visant à poser les bases d'un secteur euro-

(29) Pour une vue d'ensemble sur le dialogue social sectoriel, voir Pochet, Dufresne, Degryse et Jadot (2004).

(30) Dont une directive relative au "service universel des télécommunications".

péen unifié en remettant en cause les monopoles nationaux. Ces initiatives communautaires ont stimulé les activités d'un comité de dialogue social spécifique,²⁹ dès le début des années 1990. Cette reconfiguration européenne s'est accompagnée en France 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. La négociation d'une convention collective en 2000, couvrant plus de 100 000 salariés, marque une forme d'aboutissement dans la constitution d'une branche nouvelle distincte à la fois du secteur public et de celui de la métallurgie. On voit se dessiner ici une influence européenne complexe s'exerçant tout à la fois sur la constitution même du secteur économique et sa régulation professionnelle.

3.1. Une politique communautaire exemplaire

La législation communautaire en

matière de TC constitue un vaste corpus depuis 1980. Il faut souligner le caractère systématique et programmé de cette production réglementaire, qui prend la forme de la mise en œuvre d'un véritable programme politique. Cette législation a conduit à une remise en cause du monopole public en France et s'est traduite par l'arrivée d'un ensemble d'opérateurs privés. De plus, le secteur s'est profondément transformé avec le développement de la téléphonie mobile et de l'Internet. À l'heure actuelle, la production de textes réglementaires se poursuit, avec l'engagement en 1999 d'une vaste réforme, se traduisant par l'adoption de six directives³⁰ et une décision, regroupées sous le titre de "paquet télécoms", qui a abouti, en France, à la loi relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom, adoptée le 16 décembre 2003. Globalement, on observe la prise de consistance progressive d'un secteur causée tant par la déréglementation européenne que par les évolutions technologiques.

Chronologie de la branche des télécommunications

Déréglementation du secteur	Dialogue social dans la branche
1990 Transformation de l'administration des PTT en exploitant public. Directive 90/387 établissant le principe d'un libre accès au réseau public des TC pour d'éventuels opérateurs. Directive 90/388 libéralisant tous les services autres que la téléphonie vocale.	1992 Premiers avis communs produits : sur l'industrie européenne des équipements de TC ; sur la proposition de directive relative à l'application à la téléphonie vocale des principes de la fourniture d'un réseau ouvert ; sur les tarifs des TC.
1994 Directive 94/46 libéralisant les services de TC s'appuyant sur les réseaux satellites.	1998 Accord relatif au champ d'application de la convention collective des télécommunications.
1996 Loi de réglementation des télécommunications (ouverture à la concurrence). Transformation de France Télécom en société anonyme.	1999 Accord sur la réduction et l'aménagement du temps de travail dans le secteur des TC.
1997 Ouverture du capital de FT.	2000 Convention collective des télécommunications.
2000 FT introduit Wanadoo en Bourse et acquiert l'opérateur mobile britannique Orange.	2001 Lignes directrices sur le télétravail.
2002 "Paquet télécom", dont directive "Service universel".	2002 Avenant à la CCN pour le domaine Internet.
2003 Loi relative aux obligations de service public des TC et à FT. Les missions de service universel sont attribuées à l'issue d'une procédure d'appel à candidature. Fixe un cadre pour les conditions d'emploi des fonctionnaires de FT. Abrogation de l'obligation de détention majoritaire de FT par l'État.	2003 Accord du groupe FT sur la mobilité ("accord-cadre pour l'emploi et la gestion prévisionnelle des compétences").
	2004 Accord instituant un comité d'entreprise européen à France Télécom (avril). Accord sur les IRP à France Télécom (juin). Charte sur les centres d'appel (juin).

Les instances sectorielles de dialogue social européen sont créées dans la foulée de ces initiatives réglementaires, au début des années 1990. Dans les premières années, ce dialogue a été animé par les consultations régulières de la Commission (actuelle DG "Société de l'information"). Il s'agissait de produire des "avis communs" sur les orientations de la politique économique européenne. Le fait que les télécommunications constituent le secteur européen où le plus grand nombre de textes conjoints a été produit s'explique certainement par l'ampleur qu'y a prise la politique européenne de déréglementation. On constate donc, au niveau européen, l'existence d'un dialogue social sectoriel des TC, qui précède son "miroir" au niveau national, appelant ainsi la constitution d'acteurs syndicaux et patronaux des TC.

Depuis la fin des années 1990, une ouverture se fait à d'autres objets de dialogue social : l'emploi, la mobilité des salariés, la formation professionnelle, la santé et la sécurité, et plus généralement l'organisation du travail. Ces textes conjoints traduisent moins un souci de réglementation sociale que l'établissement de constats communs sur les réalités économiques et technologiques du secteur européen. Sur la base de cette expertise, ce dialogue a eu un rôle d'impulsion sur l'accord interprofessionnel télétravail de 2002 avec les "lignes directrices sur le télétravail" en 2001. Ce dialogue social sectoriel apparaît aujourd'hui comme un modèle en matière d'accords volontaires avec la ratification tout récemment de la "charte sur les centres d'appel" en juin 2004. Ces textes illustrent la capacité des partenaires sociaux à occuper le terrain de la négociation d'accords collectifs au niveau communautaire. Ceci dit, ces deux textes n'ont pas de valeur juridique immédiate.

3.2. L'impact européen sur la configuration d'une branche nationale

La constitution européenne du secteur a un impact sur les relations professionnelles nationales, en remettant en cause les cadres initiaux du secteur public.

1. Une évolution des fédérations sectorielles, avec une restructuration importante de certaines organisations syndicales. Elle vise à passer d'un syndicalisme de fonctionnaires à un syndicalisme plus large, couvrant des salariés dispersés dans plusieurs entreprises et dans un second temps, à engager une reconfiguration (programmée) de l'identité collective (des PTT vers les métiers de la communication)³¹. Du côté des organisations patronales, la constitution d'un acteur collectif autonome représentant l'ensemble des opérateurs de la branche n'a à la fin des années 1990 rien d'évident. Rapidement, le patronat de la métallurgie manifeste des velléités d'annexion de la branche. En réaction, France Télécom et Cégétel (filiale de Vivendi) créent l'UNETEL. De son côté, le 3^e "gros" opérateur, Bouygues, crée sa propre union patronale, appelée RST. La négociation extrêmement rapide (moins de 3 mois) d'un premier accord collectif, en décembre 1998, relatif au champ d'application de la future convention collective des TC, par l'UNETEL et la plupart des OS, constitue la première manifestation d'autonomie du patronat de la branche³².

2. De nouveaux enjeux pour les syndicats (encore essentiellement ancrés dans l'opérateur historique), avec le développement d'une campagne de syndicalisation dans les autres entreprises du secteur (principalement Bouygues et Vivendi), qui commence à porter ses fruits. Cette campagne de syndicalisation s'accompagne d'une

(31) Pour exemple, parmi les fédérations syndicales qui ont signé la convention collective de 2000, la Fédération unitaire des Postes et Télécommunications (FUPT, CFDT) et FO-Postes et Télécommunications côtoient la fédération Communication-Culture de la CFDT ainsi que la FO-Métallurgie.

(32) D'abord absent des négociations, RST rejoint la délégation patronale pour signer la convention collective.

(33) Une population concentrée dans un faible nombre d'entreprises : 80 % des salariés sont employés dans moins de 15 % des entreprises relevant du champ d'application de la convention collective (données recueillies par AUVICOM, l'organisme paritaire collecteur agréé de la branche). Des salariés jeunes : 65 % d'entre eux ont moins de 35 ans ; les plus de 45 ans représentent moins de 15 % de la population concernée par la CC (données issues d'une enquête menée en juillet 2003 par UNETEL-RST, l'organisation patronale de la branche).

(34) Bien que leur recrutement soit stoppé depuis 2002, une part importante des employés de France Télécom sont encore des fonctionnaires de droit public. Le groupe FT emploie 240 000 personnes, dont 106 000 sont des fonctionnaires. Ceux-ci constituent plus de 86 % des effectifs de la maison mère FT SA.

(35) CCN applicable au personnel des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseil (1988).

"découverte" des conditions de travail dans le privé, et d'une population salariée au profil très spécifique³³. D'autres enjeux apparaissent également avec la création de nombreuses filiales de France Télécom à l'étranger.

3. La "découverte" de la négociation collective, avec notamment la négociation d'une convention collective de branche, pour couvrir l'ensemble des salariés de droit privé³⁴. Outre un avenant à la convention collective en 2002 (pour préciser son champ d'application concernant le domaine Internet), d'autres accords ont depuis été signés, concernant : l'emploi des handicapés en juin 2002 ; le travail de nuit en mars 2003 ; le financement du paritarisme en avril 2002 ; la création d'un "observatoire des métiers des télécommunications" en avril 2002.

3.3. La convention collective nationale de 2000

La construction européenne est un point de référence pour la convention collective signée en 2000, comme en témoigne les premières lignes de son préambule : "la négociation a été animée par (la) volonté de conforter la création d'une branche professionnelle majeure, conséquence de la déréglementation européenne et faire bénéficier ses salariés d'un dispositif commun de garanties sociales". Si la négociation de cette convention répond à des enjeux classiquement identifiés en sociologie des relations professionnelles, sa rédaction contient des parties innovantes, directement liées à la découverte des spécificités de ce secteur en (re)structuration.

Des enjeux classiques pour la négociation de la CCN

À l'origine, les acteurs font face à une situation extrêmement confuse. Les entreprises du secteur (y compris les filiales de droit privé de France Télécom) appliquent des conventions

collectives diverses. D'un côté, celles qui sont tournées plutôt vers une activité de service adhérent à Syntec³⁵ (exemple : les sociétés de conseil en installation de TC). D'un autre, les entreprises qui ont une activité de production (comme Transpac ou Alcatel) adhérent à la métallurgie. Enfin, d'autres entreprises qui se créaient n'appliquaient aucune CC. La volonté de régulation de la branche, qui s'est traduite par la négociation de la CCN, a répondu à un double objectif : d'une part identifier les frontières de la branche pour se construire de façon autonome (enjeu plutôt patronal) ; d'autre part, assurer une régulation sociale effective de la concurrence (enjeu plutôt syndical).

- Problème de définition des frontières de la branche.

Ce problème se posait surtout à l'égard des deux branches précédemment évoquées. Il s'agit d'un problème de (re)connaissance qui est aussi un problème de pouvoir et de capacité de régulation pour les acteurs. Cf. ce qui a été dit précédemment concernant les organisations patronales.

- La définition d'un socle de garanties collectives afin d'assurer une régulation sociale de la concurrence.

L'objectif d'empêcher les pratiques de "dumping social" était à l'esprit des négociateurs, en particulier de France Télécom et de Cégétel, les deux principaux opérateurs en place. Dans cette configuration, le compromis se fait entre d'un côté le refus (de l'UNETEL comme de RST) d'adhérer à une convention collective trop favorable, comme celle de la métallurgie et de l'autre poser des contrepoids à la tendance à la concurrence par les coûts du travail, symbolisée par l'adhésion de Bouygues à Syntec, peu éloignée du code du travail. D'où les

difficultés rencontrées au cours de la négociation sur la classification et la définition des minima salariaux de branche.

Des innovations de contenu

Le caractère innovant de cette CCN à l'égard de CC plus "classiques" se manifeste à travers la question de la mobilité des salariés et l'enjeu de la gestion des parcours professionnels. L'apparition de ce thème dans les revendications syndicales tient au contexte même dans lequel s'est négociée la convention, au moment de l'ouverture à la concurrence. On découvre alors les spécificités du travail dans la branche à l'égard des autres secteurs privés de l'économie. L'ouverture à la concurrence induit la création d'entreprises qui, à l'image de Bouygues pour la téléphonie mobile, installent par étapes leurs réseaux sur l'ensemble du territoire, entraînant des mobilités géographiques contraintes. Un autre problème est également lié aux pratiques de débauchage des cadres, techniciens et ingénieurs des principaux opérateurs par les nouveaux entrants. Or jusqu'à une époque récente, ces catégories professionnelles nécessitaient une importante formation professionnelle dispensée pour une part majeure en interne.

4. Conclusion générale

Aujourd'hui, le système européen de relations professionnelles a un passé qui, à certains égards, engage son avenir. Ce passé est constitué tout d'abord par l'expérience des partenaires sociaux dans la production de règles d'effet communautaire, qu'il s'agisse de règlements, de directives ou d'accords collectifs. Certes, l'agenda politique qui s'était constitué au début des années 1970 paraît avoir été réalisé. Et de ce point de vue, les partenaires

sociaux semblent aujourd'hui à la recherche d'un deuxième souffle. Le risque est ici de réduire le dialogue social à une activité technique alors que les partenaires sociaux ont été constamment associés à la réflexion générale sur le devenir de l'Europe et sur la signification du projet européen. C'est pour avoir privilégié cette réflexion fondamentale que la relance du dialogue social sous la présidence Delors a permis de sortir de l'impasse de la fin des années 1970. L'élaboration du projet de Constitution européenne offre à cet égard un contraste saisissant avec la période Delors et a abouti à une marginalisation du dialogue social dans l'avenir de la construction européenne.

Mais, au-delà de cette dynamique d'ensemble, le système européen de relations professionnelles est arrivé à des produits normatifs (directives et accords collectifs) dont la mise en œuvre et la mobilisation par les acteurs économiques nourrissent un apprentissage institutionnel de l'Europe au niveau de chaque entreprise. Parallèlement à l'édification d'une économie européenne dans le cadre d'un Grand marché intérieur, le dialogue social sectoriel consolide l'unification de branches européennes qui peuvent stimuler à leur tour les négociations nationales. Cela est particulièrement le cas du secteur des télécommunications.

5. Bibliographie indicative

BETHOUX (É.), "Les comités d'entreprise européens en quête de légitimité", *Travail et Emploi*, n° 98, p. 21-35, 2004.

BIANCHI (P.), *Industrial Policies and Economic Integration. Learning from European Experiences*, Londres, Routledge, 1998.

BRENAC (É.), "De l'État producteur à l'État régulateur, des cheminements nationaux différenciés. L'exemple des télécommunications", in B. JOBERT (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe : Idées, recettes et pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

DIDRY (C.) et MIAS (A.), *Le "moment Delors". Histoire du dialogue social de Val-Duchesse à Maastricht*, rapport final, Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales, 2003, à paraître.

DIDRY (C.), "Le comité d'entreprise européen devant la justice : mobilisation du droit et travail juridique communautaire", *Droit et Société*, n° 49, p. 911-934, 2001.

DIDRY (C.), "Regards sur l'Europe" : une lecture de l'ouvrage dirigé par A. SUPLOT "Au-delà de l'emploi. Devenir du travail et devenir du droit du travail en Europe", *Droit et Société*, n° 41, p. 63-72, 1999.

FLIGSTEIN (N.) et MERAND (F.), "Globalization or Europeanization ? Evidence on the European Economy Since 1980", *Acta Sociologica* 2002, volume 45, p. 9-22, 2002.

JEAMMAUD (A.), KIRAT (T.) et VILLEVAL (M.-C.), "Les règles juridiques, l'entreprise et son institutionnalisation : au croisement de l'économie et du droit", *Revue internationale de Droit écono-*

mique, vol. X, n° 1, p. 99-142, 1996.

JOBERT (A.) et GUARRIELLO (F.), "L'évolution des relations professionnelles dans les groupes transnationaux : vers un modèle européen ?", Centre d'études de l'emploi, *Dossier de recherche*, n° 46, 1992.

LYON-CAEN (G.), *À la recherche de la convention collective européenne*, étude pour la Commission des Communautés européennes, doc. n° V/855/72-F, 1972.

LYON-CAEN (A.), "La négociation collective dans ses dimensions internationales", *Droit Social*, n° 4, p. 352-367, 1997.

MIAS (A.), 2004, "Du dialogue social européen au travail législatif communautaire. Maastricht ou le syndical saisi par le politique", *Droit et Société*, n° 58, 2004, à paraître.

MOREAU (M.-A.), "À propos de 'l'affaire Renault'", *Droit Social*, n° 5, p. 493-509, 1997.

MOREAU (M.-A.), "L'implication des travailleurs dans la société européenne", *Droit Social*, n° 11, p. 967-976, 2001.

POCHET (P.), DUFRESNE (A.), DEGRYSE (C.) et JADOT (D.), *Dialogue social sectoriel*, rapport pour la Commission européenne, Bruxelles, Observatoire social européen, 2004.

REHFELDT (U.), "Les syndicats européens face à la transnationalisation des entreprises", *Le Mouvement social*, n° 162, p. 69-93, 1993.

SALAS (R.), "À la recherche du fondement conventionnel des institutions", *Institutions et Conventions, Raisons pratiques*, n° 9, Éditions de l'EHESS, p. 255-291, 1998.

SALAS (R.) et VILLENEUVE (R.), *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge (États-Unis), Cambridge University Press, 2004, à paraître.

STREECK (W.) et SCHMITTER (P.-C.), "Du corporatisme national au pluralisme transnational : les intérêts organisés dans le Marché unique européen", in E. GABAGLIO et R. HOFFMANN (s.d.), *La*

CES : un processus en évolution, Institut syndical européen, p. 137-180, 1999.

TRUBEK (D.), MOSHER (J.) et ROTHSTEIN (J. S.), "Transnationalism in the Regulation of Labor Relations : International Regimes and Transnational Advocacy Networks", *Law and Social Inquiry*, vol. 25, n° 4, p. 1187-1211, 2000.

TROISIÈME PARTIE

Les modèles de représentation en Europe : genèse et développements récents

Udo Rehfeldt

En Europe, deux modèles principaux de représentation des salariés, celui du canal unique et le modèle dual, élaborés successivement en Grande-Bretagne et en Allemagne, sont en concurrence. Cette concurrence exerce un effet de polarisation sur les différents systèmes nationaux de représentation, qui peuvent alors être positionnés en fonction de leur proximité relative par rapport à l'un ou l'autre de ces deux modèles dominants.

1. Le modèle du canal unique

Le premier modèle de représentation est la traduction d'une expression anglaise ("*single channel*") qui renvoie à son antériorité historique. C'est le modèle du pays qui a inventé le syndicalisme des salariés et qui est encore aujourd'hui en vigueur dans la plupart des pays de tradition anglo-saxonne. "Canal unique" signifie simplement que le syndicat est considéré comme l'interlocuteur unique et légitime pour parler au nom des salariés, quel que soit le niveau où l'on se place, c'est-à-dire aussi bien au niveau de l'établissement qu'au niveau de l'entreprise, de la branche ou de l'économie nationale. Cette unicité de représentation a comme corollaire l'unicité de la forme des relations avec les interlocuteurs patronaux, qui est celle de la négociation collective "libre" fondée sur le "volontarisme", c'est-à-dire sur la seule reconnaissance réciproque des interlocuteurs, et sur une base d'autonomie qui exclut d'autres obligations juridiques que celles mutuellement consenties.

Le modèle britannique du canal unique a historiquement constitué une référence importante pour les mouvements syndicaux du continent, notamment en Italie et dans les pays scandinaves. Il y a cependant quelques différences de fonctionnement qui tiennent à la fois aux structures syndicales et

aux cultures politiques des organisations syndicales. En effet, les syndicats britanniques fonctionnent encore aujourd'hui majoritairement sur le principe du syndicalisme de métier ce qui produit une fermeture et un cloisonnement de la représentation. En Grande-Bretagne, le système de représentation a traditionnellement une grande densité, grâce notamment à la syndicalisation obligatoire (*closed shop*) et à l'élection de délégués syndicaux d'atelier (*shop stewards*) représentant directement des micro-collectifs de travail. Mais l'étroitesse de la relation représentants-représentés qui en résulte ne compense pas les défauts induits par le cloisonnement de cette représentation, entre cols blancs et cols bleus d'abord, entre différents métiers ensuite, et entre ouvriers professionnels et ouvriers non qualifiés. À chaque niveau de représentation et dans chaque aire de négociation, les délégués syndicaux ou les représentants syndicaux externes ne négocient, en principe, qu'au nom de leur propre organisation et de ses membres dans l'aire concernée.

2. Canal unique et syndicalisme "essentialiste"

Lorsque l'on transpose le modèle du canal unique à un système dominé par le syndicalisme industriel, la logique de fonctionnement change, puisque le syndicat négocie maintenant au nom de tous les salariés d'un établissement ou d'un secteur quel que soit leur métier ou qualification³⁶. Qui plus est, le syndicat négocie au nom de l'intérêt de l'ensemble des salariés, syndiqués ou non. Il s'agit d'un mode de fonctionnement "essentialiste" selon le terme consacré par Pierre Rosanvallon (1988) dans son analyse du syndicalisme français. La légitimité de ce type de syndicalisme est fondée sur sa capacité de mobilisation des salariés, notamment à tra-

(36) Même en Grande-Bretagne, le modèle du canal unique ne fonctionne plus aujourd'hui selon le principe pur de syndicalisme de métier. Ce dernier doit cohabiter avec les "syndicats généraux", qui ont fait leur apparition à la fin du 19^e siècle. D'autre part, des nécessités d'organisation poussent à la fusion de syndicats de métier sous forme "amalgamée". Certes, ces mouvements n'ont pas pu produire l'équivalent d'un syndicalisme d'industrie, mais localement des traditions unitaires subsistent sous forme de comités mixtes ("combine committees") de délégués d'ateliers de différentes organisations syndicales.

vers la grève, mais aussi à travers des formes plébiscitaires telles que des assemblées de travailleurs qui adoptent des plates-formes revendicatives ou qui ratifient des accords négociés par le syndicat. Le taux de participation à une grève ou à une assemblée générale peut être interprété comme l'équivalent d'un vote ("voice", pour reprendre la terminologie d'Albert Hirschman) et donc comme une forme de légitimation démocratique.

3. Le modèle dual allemand

À l'issue de la Première guerre mondiale, en Allemagne, pourtant terre de tradition syndicale social-démocrate et réformiste, le mouvement spontané des conseils, porté par un élan proche de l'anarcho-syndicalisme révolutionnaire, allait bouleverser le paysage politico-syndical et donner naissance à un nouveau modèle de représentation. Ce mouvement n'était certes pas limité à l'Allemagne. D'autres pays européens tels que l'Italie ou la Grande-Bretagne ont connu des expériences analogues, d'ailleurs toutes aussi éphémères. Mais l'Allemagne est restée le seul pays où les principes du nouveau modèle de représentation ont laissé des traces dans le système des relations professionnelles. La Constitution de la République de Weimar affichait même l'ambition de structurer l'ensemble de l'ordre économique selon les nouveaux principes conseillistes. On sait que la réalité était nettement plus modeste et la seule institution effectivement mise en place fut celle des conseils d'établissement (*Betriebsräte*), sur la base d'une loi de 1920. Selon l'optique politique, on pouvait y voir une gigantesque mystification ou une étape sur la voie vers la démocratie économique, voire vers le socialisme.

La comparaison de la loi de 1920 avec les objectifs initiaux du mouvement

conseilliste fait apparaître à la fois une "récupération" et une "pacification" du mouvement. Mais une telle analyse resterait partielle, si elle ne prenait pas en considération la nouveauté introduite par rapport à la situation avant 1918. Or, de ce point de vue, les conseils d'entreprise ont considérablement bouleversé le système des relations professionnelles auparavant caractérisées par des relations contractuelles extrêmement centralisées entre organisations syndicales et patronales. En effet, avant l'instauration des conseils, les syndicats n'avaient jamais envisagé un pouvoir d'intervention des salariés autrement qu'à travers un renforcement du pouvoir contractuel du syndicat professionnel. La réforme introduite par la loi de 1920, préparée par une coalition de gauche, en étroite concertation avec les syndicats socialistes, constitue en fait une concession syndicale importante, puisqu'elle introduit formellement un modèle dual. Les syndicats ont notamment insisté pour conserver le monopole de la négociation collective au niveau de la "profession".

Cette séparation des tâches était justifiée par une distinction théorique introduite par le juriste du travail allemand Hugo Sinzheimer qui visait à limiter les prérogatives des conseils à la réalisation des intérêts "productifs" des salariés, avec l'injonction qu'il s'agirait d'intérêts "partagés" entre employeurs et salariés. Les syndicats se réserveraient la prise en charge des seuls intérêts pour lesquels des conflits étaient envisagés, à savoir ceux de "répartition". Formellement, le conseil d'établissement n'était donc pas un organe syndical et il était soumis à une obligation de paix sociale. Le recours à la grève est formellement interdit et les éventuels conflits doivent être résolus soit à travers une négociation avec l'employeur, soit, le cas échéant, par une procédure de "conciliation".

Le régime national-socialisme a aboli les syndicats autonomes et les conseils, mais le modèle dual a été rétabli en Allemagne de l'Ouest après la Seconde guerre mondiale. Malgré des amendements successifs, son principe juridique de fonctionnement est resté inchangé. Néanmoins, dans la pratique, des accommodements divers se sont produits qui atténuent cette rigidité formelle. D'abord on ne peut plus parler d'une séparation stricte entre syndicats et conseils. La plupart des élus et notamment la quasi-totalité des présidents des conseils³⁷ sont élus en tant que membres d'un syndicat et présentés par lui. Beaucoup d'entre eux sont à leur tour intégrés dans la vie de l'organisation syndicale et jouent un rôle actif dans la préparation et le déroulement de la négociation collective de branche. Sur ce dernier plan, les conseils d'entreprise ont eu un rôle structurant important, notamment pour la transformation du syndicalisme professionnel (de métier) en syndicalisme industriel. Cette transformation, qui rend possible la réalisation de la maxime "Un établissement, un seul syndicat", a été initiée au lendemain du mouvement conseilliste et a été achevée complètement lors de la reconstruction du syndicalisme allemand après la Seconde guerre mondiale. Aujourd'hui, le système allemand de relations professionnelles est donc moins caractérisé par une "séparation" entre conseils et syndicat que par une "articulation" entre les deux, avec une certaine prépondérance du dernier en raison de l'affirmation, par la loi, de la convention collective comme norme supérieure que le conseil doit absolument respecter.

4. Les syndicats européens face au modèle allemand

Quel a été l'impact du modèle dual de type allemand sur les autres systèmes de relations professionnelles en

Europe ? Formellement, il est d'abord resté très limité. C'est seulement en Autriche et aux Pays-Bas, deux pays culturellement très proches de l'Allemagne, que l'on trouve des systèmes analogues avec le même vocabulaire³⁸. En revanche, un certain nombre de pays ont adopté un système mixte qui combine des éléments du modèle dual (une instance élue par tous les travailleurs au sein d'un établissement) avec des éléments du canal unique, en l'occurrence l'existence d'une représentation syndicale au niveau de l'établissement. En France, cette double représentation (comité d'entreprise et délégué syndical) est régulée par une séparation juridique entre d'un côté la fonction de consultation et de l'autre celle de la négociation, pour laquelle les syndicats disposent d'un monopole juridique. Avec des appellations proches, le même système est en vigueur en Belgique.

Le partage des compétences ne s'effectue cependant pas nécessairement de la même manière dans tous les pays de la catégorie intermédiaire. En Espagne, les comités d'entreprise ont le mandat de la négociation collective ; les délégués syndicaux peuvent exercer le même droit, mais seulement s'ils représentent le syndicat majoritaire au sein du comité d'entreprise ou s'ils se contentent de négocier pour leurs adhérents. Le Danemark, traditionnellement pays à canal unique, représente un autre cas de figure. Des "comités de coopération" ont été introduits dans les entreprises danoises en 1947, non pas sur la base d'une loi, mais à la suite d'une convention collective avec la confédération patronale. Leur rôle est limité à un droit de consultation sur des thèmes techniques qui n'ont pas fait l'objet d'une convention collective.

La distinction entre modèle de canal unique et modèle dual est étroitement liée à la distinction entre fonction de

(37) Rappelons qu'à la différence des comités d'entreprise français, le conseil allemand est un organe purement salarial, dont le président est donc lui-même un élu salarié.

(38) Une loi de 1950 a introduit un "ondernemingsrad" (conseil d'entreprise) aux Pays-Bas.

négociation (collective) et fonction de participation (à la marche de l'entreprise). Cette dernière fonction donne lieu à des droits spécifiques d'information et de consultation pour l'instance élue par les travailleurs. Ces droits sont généralement considérés comme une modalité faible de la défense des intérêts des salariés en comparaison des prérogatives des syndicats dans la négociation collective qui est considérée comme la modalité forte et la garantie essentielle de la prise en compte des intérêts des salariés. C'est le système allemand de la "co-détermination" qui a brouillé cette image du partage des fonctions entre syndicat et instance élue. En effet, la loi allemande ne se contente pas de donner des droits d'information et de consultation aux conseils d'entreprise, mais leur confère, sur un nombre limité de sujets, des droits de "co-détermination" dont l'esprit consiste à contraindre l'employeur à trouver l'accord préalable du conseil pour un certain nombre de décisions.

Selon les défenseurs du modèle du canal unique, à savoir surtout les syndicats britanniques, italiens et, dans une moindre mesure, français, soucieux de défendre leur monopole de négociation collective, le modèle allemand de la co-détermination incarnait une dérive redoutée vers une collaboration subalterne des représentants des travailleurs avec les directions des entreprises. Cette idée se trouvait renforcée par la traduction du terme allemand "*Mitbestimmung*" (co-détermination) par "cogestion", ce qui suggérerait en fait une participation à la gestion économique de l'entreprise. Une telle soumission à la logique de l'entreprise capitaliste signifiait aux yeux de ses détracteurs l'aliénation de la valeur fondamentale de l'action syndicale, l'autonomie, qui ne pourrait être maintenue que dans un système de négociation collective libre.

Aujourd'hui, certains syndicats parmi les anciens adversaires de la co-détermination, font une analyse plus nuancée de son expérience, voire procèdent à une réévaluation positive du modèle allemand. Ils constatent que ce modèle permet une influence réelle sur un certain nombre de décisions dans l'entreprise, et cela même dans une conjoncture économique et syndicale difficile. Même si cette influence ne s'exerce que très rarement directement au niveau de la décision économique, certains conseils d'entreprise arrivent à peser sur les modalités d'application des décisions économiques et à défendre efficacement les intérêts des salariés, notamment sur le plan de l'emploi et des conditions de travail. Certes, les conseils d'entreprise doivent respecter une série de règles de procédure. Il s'agit en l'occurrence de règles introduites par la loi. Les syndicats allemands se sont accommodés de cet état de fait, dans la mesure où ces règles, notamment l'obligation de paix sociale, ne mettaient pas en cause leur liberté contractuelle.

5. Un nouveau contexte économique et social

Dans le contexte actuel de croissantes difficultés pour le syndicalisme, la question de savoir lequel des deux modèles (co-détermination ou négociation) est le plus favorable aux intérêts des salariés, s'évalue autrement qu'au début des années 1970. À cette époque, caractérisée par une mobilisation syndicale forte et une conflictualité permanente, le rapport des forces était favorable à des avancées qui semblaient se transformer en un socle solide d'acquis sociaux. Les revendications syndicales de cette époque portaient essentiellement sur des questions salariales et les conditions de travail, sans prendre en considération les conditions économiques de

telle ou telle entreprise ou la situation du pays de son ensemble. Or, dans certains pays, faibles sur le plan de la compétitivité internationale, cela se traduisait par une fixation de normes très rigides de l'usage de la force de travail qui gênaient les stratégies d'adaptation des entreprises dans un environnement mondial de plus en plus mouvant et concurrentiel. Pour échapper à ces contraintes, beaucoup d'entreprises ont cherché à développer des stratégies soit de contournement soit d'affrontement des syndicats, pour briser ce carcan des règles et mettre en place des structures plus "flexibles", plus décentralisées et externalisées. À cause d'un retournement dramatique de la conjoncture et de la montée de la crise de l'emploi, cela a abouti à un renversement du rapport des forces et à un affaiblissement du syndicalisme.

(39) Un protocole d'accord a été signé en 1984 par la direction de l'IRI et les trois confédérations syndicales pour introduire un système de concertation institutionnelle sur les problèmes de restructuration productive. Dans ce système, une cascade de "commissions consultatives paritaires" a été créée à tous les niveaux de la société holding : groupe, filiale, secteur, région, unité productive. La direction s'est engagée à informer systématiquement les syndicats à travers ces commissions de tout projet de restructuration et de ses conséquences prévisibles pour les salariés. En contrepartie, les syndicats doivent respecter certaines procédures de "gel des conflits" qui suspendent le recours à la grève avant l'épuisement des mécanismes de résolution de conflit à travers le traitement du problème dans les différents niveaux hiérarchiques des commissions...

Dans ce nouveau contexte, l'autonomie syndicale et la liberté contractuelle n'étaient plus suffisantes, à elles seules, pour garantir une protection efficace des salariés, alors que le système dual avec ses règles très strictes, révélait, précisément à ce moment, une série de potentialités positives pour les salariés, que ses adversaires lui avaient auparavant déniées. À partir de ce constat douloureux, certaines organisations syndicales européennes ont commencé un processus de révision stratégique. Ce processus était très difficile pour les pays où la tradition de l'autonomie syndicale était le plus fortement ancrée.

6. La réforme du système de représentation en Italie

En Italie, le processus d'*aggiornamento* syndical a commencé à la fin des années 1970 et est en train de s'achever avec encore beaucoup de contradictions. Aujourd'hui les trois grandes confédérations italiennes partagent,

avec des nuances, une approche que l'on pourrait qualifier de "participationniste". Elles souhaitent explicitement des droits de "co-détermination" et sont prêtes à accepter certaines règles de conduite et reconnaissent l'existence de contraintes de compétitivité des entreprises. Les réticences syndicales historiquement fortes ont pu progressivement être atténuées, parce que le syndicalisme italien a trouvé une modalité de co-détermination qui respecte les deux principes de la tradition de l'autonomie syndicale : le principe de l'interlocuteur syndical unique et le refus d'une obligation absolue de paix sociale. Cette modalité a d'abord été expérimentée dans le secteur public, notamment dans la grande holding publique IRI,³⁹ puis des variantes de ce modèle ont été introduites par la voie de la négociation collective dans d'autres entreprises, y compris du secteur privé.

Dans ce nouveau contexte, les trois confédérations syndicales ont pris l'initiative de réactiver, sous une nouvelle forme, les conseils d'usine. Ces derniers avaient été créés, de façon spontanée, au moment des grèves de "l'automne chaud" de 1969. Ils étaient alors vécus comme une résurrection du mouvement conseilliste de 1920 et produisaient l'injection sauvage d'une dose de dualisme dans le système italien du canal unique. Très vite, cependant, les organisations syndicales avaient réussi à "récupérer" le mouvement des conseils, en transformant les conseils d'usine, élus par tous les salariés, en unité de base au sein de l'organigramme syndical. Cette transformation a été possible parce que, en même temps, les trois confédérations avaient entamé un processus de fusion organique. On a pu ainsi sauvegarder, en apparence, l'unicité du système de représentation et de négociation fondée sur le monopole du canal syndical qui a été confir-

mé et renforcé par la législation de 1970 (le "statut des travailleurs").

Les conseils ont inévitablement souffert de l'éclatement de l'unité syndicale et de la dissolution des organismes unifiés en 1984. Il faut dire qu'à ce moment-là, dans bien des endroits, les conseils ne jouaient déjà plus qu'un rôle assez réduit, voire fictif. Même s'ils étaient parfois encore renouvelés selon un rythme régulier (environ tous les trois ans), leur composition reflétait essentiellement le profil "ouvriériste" des militants des années 1970 et n'arrivait pas à s'adapter au changement de la structure du salariat et à s'ouvrir aux nouvelles catégories professionnelles des cols blancs. Le rôle des conseils dans la négociation collective d'entreprise était devenu de plus en plus limité, car ils refusaient de s'y insérer autrement qu'à travers une conception très conflictuelle fondée essentiellement sur la mobilisation des salariés par la grève. Beaucoup de directions finissaient alors par ne plus les reconnaître comme interlocuteurs légitimes pour parler au nom des salariés.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que les relations contractuelles au niveau de l'entreprise ont été réactivées, impulsées "par le haut", c'est-à-dire par les directions nationales et fédérales des trois confédérations syndicales. Ce processus a abouti, en juillet 1993, à un accord entre les confédérations syndicales, le patronat et l'État pour le renouvellement de conseils élus dans les entreprises. Ces nouveaux conseils, appelés maintenant "représentations syndicales unitaires" (RSU), ont cependant certaines caractéristiques distinctes des anciens conseils. Le changement d'appellation indique une perte d'autonomie de ces instances de représentation sur lesquelles le contrôle syndical se trouve renforcé de différentes manières. Les nouvelles RSU sont élues, sur listes

syndicales ou libres, à condition de réunir les signatures de 5 % des salariés concernés. En fonction d'un accord entre les trois syndicats confédéraux, un tiers des sièges est réparti à parts égales entre des représentants des trois confédérations présentes dans l'établissement, quel que soit le nombre de voix obtenues par leurs listes respectives. Les conseils sont maintenant formellement investis du pouvoir de négociation au niveau de l'établissement et de l'entreprise (à ce dernier niveau par le biais d'une coordination désignée par les RSU des différents établissements). Mais ce pouvoir est subordonné au respect des conventions collectives (un peu selon le modèle de l'articulation des rôles du syndicat et des conseils en Allemagne). Même si les statuts des nouveaux RSU encouragent un comportement unitaire (par l'élaboration de plates-formes communes de revendications et un vote sur les accords conclu à majorité qualifiée), chaque syndicat garde la liberté d'appréciation du résultat d'une négociation et peut s'en dissocier.

7. Vers un dépassement du système volontariste en Grande-Bretagne

Une évolution parallèle se dessine actuellement en Grande-Bretagne. Certes, une grande partie des syndicats affiliés au TUC se montre toujours aussi réservée, voire franchement hostile au système allemand de la codétermination, mais différents facteurs ont contribué à faire évoluer les pratiques syndicales. Parmi ces facteurs, il faut compter la crise du syndicalisme britannique, ses défaites face aux offensives de Mme Thatcher, l'étendue des problèmes de restructuration de l'appareil productif britannique, le défi de la concurrence internationale et l'influence de l'intégration européenne et du débat social qui l'accompagne.

Déjà dans le passé, le système du canal unique a, dans la pratique, été complété par l'instauration de comités consultatifs dans un grand nombre d'établissements. Dans certaines entreprises, un système de comités paritaires en cascade été mis en place, auxquels participaient des représentants de la direction d'un côté et des représentants de l'ensemble des syndicats présents dans l'entreprise (ou l'établissement) de l'autre. En fonction d'un "accord de procédure", un tel système pouvait comporter des procédures de résolution pacifique des conflits (avec des clauses suspensives pour le déclenchement d'une action de grève).

Certains syndicats ont essayé de faire un pas supplémentaire en signant des accords pour une représentation syndicale unique dans quelques entreprises, notamment à capital étranger. C'est cette prétention au monopole (et moins la clause de "non-grève" contenue dans ces accords) qui a déclenché un violent débat intersyndical et a abouti en 1988 à l'exclusion du syndicat des électriciens EETPU du TUC. Malgré cette victoire provisoire des orthodoxes, le "nouveau réalisme", porté à l'origine par des syndicats "droitiers" comme l'EETPU, gagne du terrain dans le mouvement syndical britannique ⁴⁰.

Lors de son congrès de septembre 1995, le TUC a adopté une motion qui réclame, pour la première fois une législation sur la représentation et la négociation au niveau des entreprises. Sa mise en œuvre par le gouvernement travailliste de Tony Blair en 1999 constitue le début d'une transformation du modèle britannique de représentation. Cette transformation concernerait surtout le principe du "volontarisme", c'est-à-dire la seule reconnaissance mutuelle comme fondement de la présence du syndicat sur les lieux du travail et de son rôle d'interlocuteur dans

la négociation collective. En l'occurrence, une obligation légale de reconnaissance de la représentation syndicale par l'employeur a été introduite dans le cas où un syndicat syndique plus de la moitié des salariés au sein d'un établissement ou lorsqu'il obtient un mandat de négociation par un vote de plus de la moitié de ces salariés.

Si ce dispositif transgresse clairement le principe du volontarisme, le TUC entend maintenir l'autre principe de fonctionnement du système, celui du canal unique. Tout au plus, le TUC admet de compléter le monopole syndical de négociation par l'instauration d'une représentation élue avec certaines prérogatives d'information et de consultation, notamment en cas de licenciements économiques.

8. Conclusion

Les exemples italien et britannique montrent que dans les deux principaux pays européens qui ont maintenu les principes du canal unique ce modèle manifeste une faible résistance face aux changements de l'environnement économique. En Grande-Bretagne, le "volontarisme" de la négociation collective a rendu possible une "déreconnaissance" massive des syndicats, pendant que le "pluralisme" a légitimé le fractionnement des représentations syndicales. Cela a débouché sur une véritable crise du système de représentation.

En Italie, les syndicats ont tenté d'anticiper une telle crise en réformant le système de représentation par la voie de la négociation. Si les syndicats italiens ont longtemps cru possible d'éviter le recours à la législation, une série d'abrogations votées lors des référendums du 11 juin 1997 ont rendu nécessaire une réforme plus large du système par voie législative. Elle n'a pu être mise en œuvre qu'en 2000 et pour

(40) L'EETPU a été réintégré dans le TUC en 1992, à l'occasion de la fusion avec le syndicat des mécaniciens AEU.

le seul secteur de la fonction publique. Les deux pays se trouvent ainsi engagés dans un mouvement de réforme dont l'issue constituera probablement une transformation profonde de leur système de représentation. Ces réformes introduisent des règles nouvelles qui sont conformes aux traditions et aux cultures dominantes dans le mouvement syndical de chaque pays, même s'il faut s'attendre à un proces-

sus d'accommodation assez long. Si ce processus de transformation se poursuit, les oppositions avec le modèle dual de type allemand se trouveraient considérablement atténués. En dernière analyse, ce résultat doit autant à une intervention d'ordre législatif qu'à des changements des stratégies et pratiques syndicales, changement fortement liés aux évolutions des stratégies et pratiques patronales.

QUATRIÈME PARTIE

Négociation collective au plan européen et intégration des accords dans les droits internes

Jacques Barthelemy

(41) Article 136 (ex-article 117)
du traité "consolidé" instituant
la Communauté européenne.

Il n'est pas inutile de rappeler – tant sont péremptoires les affirmations de nombre de politiques selon lesquelles l'Europe ne s'intéresse qu'à l'économie – que la Communauté a aussi comme objectifs "la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines, permettant un niveau d'emploi élevé et durable ainsi que la lutte contre les exclusions"⁴¹. Cet objectif vise à décliner les droits sociaux fondamentaux énoncés dans la charte sociale européenne (Turin, 18 octobre 1961) et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989. La politique menée à cet effet tient compte de la diversité des politiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles.

1. La place des acteurs sociaux dans le processus d'édification de l'Europe sociale

Les acteurs sociaux ont, de ce fait, une place dans le processus d'édification de "l'Europe sociale". Ceci étant, leur

rôle est différent suivant qu'ils sont seulement consultés ou qu'ils négocient en vue notamment d'un accord (1). En outre, la nature juridique des actes naissant de leurs discussions est différente suivant que le Conseil intervient ou pas pour leur mise en œuvre (2).

1.1. Consultations et négociations

Si la commission entend faire des propositions dans le domaine de la politique sociale, elle doit préalablement consulter les acteurs sociaux sur l'orientation possible de l'action communautaire envisagée. Si, au vu de cette consultation notamment, elle décide d'agir, elle devra à nouveau consulter les acteurs sociaux, mais cette fois sur le contenu de la proposition. À partir de là, deux voies s'ouvrent :

– ou bien les acteurs sociaux se contentent de remettre à la commission un avis ou une recommandation. Celle-ci sera intégrée dans le processus décisionnaire. La consultation des acteurs sociaux est une condition substantielle de validité du texte communautaire intéressant les matières visées à l'article 137 du traité et qui ont comme dénominateur commun le social ;

Encadré n° 2

Extraits du traité instituant la Communauté européenne
Dispositions sociales – Chapitre 1 restructuré par le traité d'Amsterdam
Article 136 (ex-article 117)
(...) la Communauté et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté. (...)
Article 138 (ex-article 118 A)
1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.
2. À cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.
3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

Article 139 (ex-article 118 B)

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

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 137, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés à l'article 137, paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité.

– ou bien, les acteurs sociaux informent la commission de leur volonté d'engager une négociation sur le sujet à propos duquel ils ont été consultés. En pareil cas, ils disposent, pour conclure, d'un délai de neuf mois, lequel peut être augmenté par accord entre eux et la commission. Passé ce délai, les instances européennes retrouvent une capacité à agir.

1.2. Les conditions de mise en œuvre des textes conventionnels

Si le travail des acteurs sociaux débouche sur un accord, deux voies sont à nouveau ouvertes, ici pour définir les conditions de la mise en œuvre du texte conventionnel :

– soit une décision du Conseil est recherchée sur proposition de la Commission ; celle-ci proposera au Conseil l'instrument communautaire contraignant le plus approprié au thème traité et à l'objectif poursuivi. Il peut s'agir soit d'un règlement, soit d'une directive, soit d'une décision, chacun de ces instruments ayant une qualification et une portée propres (les conditions de leur applicabilité étant différentes). L'accord issu de la négociation des acteurs sociaux est, bien sûr, le déclencheur de l'acte réglementaire. Ceci étant, il n'en fait pas partie. Il y sera seulement annexé. L'entrée en vigueur dans les droits nationaux va dépendre de l'instrument choisi. Il peut s'agir, notamment, de la transposition par les voies réservées par le traité ;

– soit les procédures et pratiques propres aux acteurs sociaux sont utilisées, celles qui concernent les conditions d'application des conventions collectives. Elles varient d'un État à l'autre : le droit de la négociation collective (règles de conduite de la négociation) et le droit des conventions collectives (c'est à dire de la source de droit et de ses effets) ne sont pas homogènes à l'intérieur de l'Europe. La nature juridique des conventions est radicalement différente d'un État à l'autre, spécialement en raison de l'adoption, par le droit positif, de la conception réglementaire, de la conception contractuelle ou de la reconnaissance d'une nature duale, c'est-à-dire de contrat mais aussi de loi professionnelle.

C'est au constat de la diversité des droits applicables en matière de convention collective au niveau national que la commission privilégie la première de ces deux solutions. Elle est, en effet, censée permettre une application homogène des accords malgré la nature juridique différente des conventions d'un État à l'autre. On est alors tenté d'admettre, comme la Commission, que mieux vaut recourir à la décision du Conseil reprenant dans un texte réglementaire le contenu de l'accord, à tout le moins explicitant son économie (texte auquel est annexé l'accord). Cette solution a toutefois l'inconvénient d'altérer la nature juridique de l'acte conçu par les acteurs sociaux. On peut certes relativiser la différence entre la "loi" et le "contrat" lorsqu'on

se place sur le seul terrain des sources créatrices de droits et d'obligations. Il n'en demeure pas moins que les conditions de prise d'effet d'un texte ne sont pas nécessairement identiques suivant qu'il émane du "législateur" ou "des acteurs sociaux". La loi est un acte unilatéral (encore que, du fait de la manière dont est construite la loi européenne, l'assimilation avec la loi de droit interne est à cet égard hasardeuse, spécialement du fait de la nécessité d'un accord entre les différents États), profitant à chaque citoyen, tandis que le contrat est un compromis caractérisé par des concessions réciproques. Cette différence influence des règles essentielles en droit du travail, telles l'indivisibilité d'un ensemble d'avantages ou la

manière de résoudre les conflits de sources. En outre, le niveau de responsabilités des acteurs sociaux n'est pas identique suivant que le résultat de leur négociation est un contrat qui les lie ou un texte réglementaire émanant du conseil s'inspirant de ce contrat...

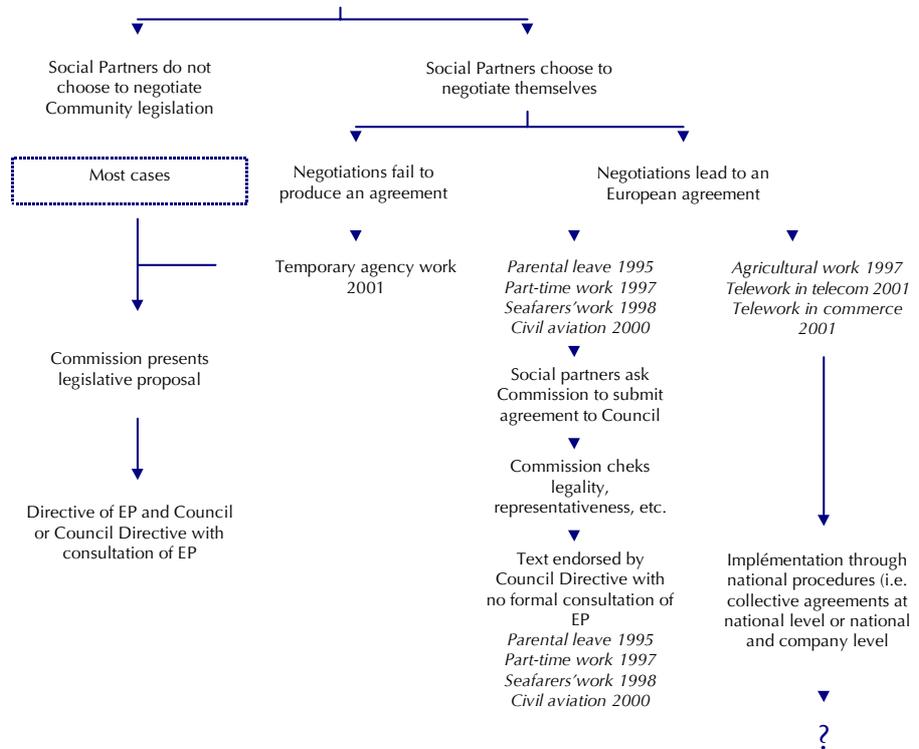
2. La transposition des accords par la voie des partenaires sociaux

La plus grande adaptabilité des normes conventionnelles à un contexte économique, technologique, social déterminé et (ou) à un objectif stratégique précis est factrice de meilleure conciliation entre économique et social. Il est donc préférable de privilégier la voie de la mise en œuvre par

The European Social Dialogue

The Commission consults the social partners (cross-industry or sectoral) two times :

1. Is there a need for European action ?
2. If so, what is the possible direction of such action ?



Source : BEST (E.), "Alternative Regulations or Complementary Methods ? Evolving Options in European Governance", Eipascope 2003/1

des procédures internes aux négociations collectives et ceci malgré l'absence d'homogénéité des droits des conventions collectives dans l'espace européen. Encore faut-il que les négociateurs des accords européens – que ces derniers soient interprofessionnels, de branche ou d'entreprise (de groupe serait plus exact ici) – se soucient des voies et moyens pour y parvenir. Cela passe par des mesures contraignantes en direction des acteurs sociaux nationaux (1) mais aussi par un contenu de l'accord facilitant l'adaptation du texte pour en respecter l'économie (2).

2.1. Obstacles à l'obligation de transposer

On ne peut qu'être perplexe à la lecture de l'article 12 de l'accord conclu récemment sur le télétravail⁴². Il est particulièrement topique, au regard du sujet de cette note, dans la mesure où la négociation sur ce sujet n'a pas été engagée suite à la consultation des partenaires sociaux par la Commission, mais dans le cadre d'une auto-saisine, toujours possible et même souhaitée par le traité, eu égard aux dispositions qui y ont été ajoutées par la charte de 1989. Au demeurant, ceci explique la raison pour laquelle n'a pas été ici retenue la solution consistant à demander au Conseil de procéder à l'intégration dans les droits nationaux par le biais d'un instrument contraignant à caractère réglementaire. Cette voie leur était fermée. Ceci étant, l'article 12 précité se contente de reproduire les termes de l'article 139 du traité de Rome, tel qu'il résulte du traité d'Amsterdam. Le seul apport des signataires de l'accord sur le télétravail par rapport au texte de l'article 139 est relatif au délai – porté à 3 ans – dont disposent les acteurs sociaux nationaux pour intégrer le texte conventionnel dans les droits nationaux.

Pour que les droits nationaux soient rapidement et efficacement modifiés

pour tenir compte d'un accord européen, divers problèmes devraient être abordés par les signataires de ce dernier lorsque l'accord est soit interprofessionnel soit de branche, à savoir :

- l'obligation d'engager la négociation et sa sanction dans le cadre des procédures de conciliation, de médiation, d'arbitrage ;

- il s'agit de donner sa pleine mesure à une obligation de faire adressée par les acteurs européens aux acteurs nationaux, sans laquelle l'accord européen sera privé d'effet ou ne recevra pas application sur l'ensemble de l'Europe. Indépendamment de l'organisation de procédures internes aux acteurs sociaux, des actions judiciaires doivent pouvoir être engagées, spécialement de référé pour obliger les parties récalcitrantes à négocier l'accord national. Cela nécessite, en particulier, que soient mis en œuvre tous les moyens juridiques permettant de lier contractuellement les syndicats nationaux à l'accord européen (statuts des organisations, mandat donné aux négociateurs européens...) Des informations à ce sujet devraient figurer dans l'accord européen ou dans un document annexe ;

- de bonne foi. Celui-ci relevant du subjectif, il est indispensable d'élaborer des règles qui permettront de matérialiser objectivement la situation ;

- le choix de l'instrument de l'intégration dans les droits nationaux devrait d'autant plus faire l'objet d'un dispositif de l'accord européen que des solutions différentes devraient être imaginées dans les États suivant qu'y existent ou pas l'accord interprofessionnel, la technique d'extension par acte administratif, etc. À défaut de pouvoir signer un accord national ayant le même champ professionnel que l'accord européen, il faut trouver d'autres sources (décision unilatérale, déclaration commune...) pour opérer l'intégration

(42) Art. 12 - Mise en œuvre et suivi de l'accord : 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 États membres. Cette mise en œuvre sera effectuée dans les trois ans suivant la date de signature de cet accord. 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. En cas de questions sur le contenu de l'accord, les organisations membres pourront en référer conjointement ou séparément aux parties signataires. Les parties signataires passeront en revue l'accord cinq ans après la signature si l'une des parties signataires le demande.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/oct/teleworking_agreement_fr.pdf

avec le souci, de surcroît, de rendre effective l'application *erga omnes*, laquelle pose problème lorsque la conception contractuelle "puriste", en vigueur dans certains États, a pour effet que l'accord n'est théoriquement opposable qu'aux syndiqués...

– le souci de l'application effective du texte rend indispensable l'adoption de moyens favorisant, s'il y a lieu, la déclinaison de l'accord dans les accords de niveau inférieur, y compris d'entreprise. Ceci doit aussi inciter à enfermer la révision de ces accords, qui sont fondamentalement d'adaptation, dans des règles précises. Même chose en ce qui concerne la durée et le renouvellement de ces accords nationaux dont l'existence est directement liée à celle de l'accord européen.

2.2. Obstacles à la transposition du contenu

Deux obstacles sérieux sont à surmonter en ce qui concerne le contenu de ces accords nationaux d'adaptation de l'accord européen :

– le premier est inhérent à l'absence d'homogénéité du concept même de "convention collective". La nature juridique de la convention retenue par le droit interne produit des effets particuliers. Cela influence la manière dont sont réglés les conflits de conventions. Le fait que les avantages de l'accord s'incorporent ou pas au contrat de travail a une influence également. Les effets de la révision, de la dénonciation, de la remise en cause ne sont pas identiques non plus. L'actualité française, concrétisée par la loi du 4 mai 2004, atteste de l'importance du rôle du principe de faveur s'il existe ;

– le second est relatif au poids et à l'autorité de la loi. Un texte identique en termes d'avantages n'a pas les mêmes effets dans les différents États suivant que le volume du droit légal est plus ou moins grand, suivant le

caractère impératif ou pas de certains droits, de l'application ou pas de l'arsenal répressif pour les faire respecter, etc.

De tous ces paramètres, les signataires de l'accord européen doivent tenir compte ou, à tout le moins, être conscients pour éviter deux types d'écueils, celui de rester sur le seul terrain des déclarations d'intention, celui de concrétiser des avantages effectifs. Il est en effet indispensable que les acteurs sociaux nationaux disposent d'une marge de manœuvre pour que, au regard de la réalité de leur droit interne, l'acte conventionnel d'intégration respecte l'esprit du texte mais en adapte la lettre.

Dans cette perspective les clauses intéressant la durée de l'accord seront un élément déterminant, d'autant que l'une des caractéristiques de la politique sociale européenne sera de favoriser les convergences dont le degré ne peut que conditionner l'harmonisation du pouvoir d'achat des travailleurs.

On le voit, l'ingénierie juridique des accords européens comme celui des accords nationaux destinés à les intégrer dans les droits internes peut (et doit) être sophistiquée. De la capacité des acteurs sociaux à faire preuve de créativité dans ce domaine dépend, pour partie, l'effectivité de la négociation au plan européen.

CINQUIÈME PARTIE

Le dialogue social national dans son environnement européen : influences et articulations

Michel Guerre

Les pays de la “vieille Europe” se sont “projetés” dans un espace commun. Ni le projet ni l’espace ne sont homogènes. Ils n’en constituent pas moins l’environnement dans lequel, désormais, s’écrit leur évolution. S’écrit et/ou s’inscrit : le choix du mot peut être un choix de lecture du passé, de l’existant et, aussi, un choix de stratégie pour la suite.

“S’inscrire” n’est pas “se conformer” à une ligne ou à un cadre extérieur. C’est, plus simplement, situer sa propre action dans un rapport (à définir) à cet environnement, ne pas l’ignorer, ni le sous-estimer, plutôt chercher à l’utiliser, l’infléchir, au lieu de le subir. Quant à la lecture de l’existant, elle incorpore à la fois les enthousiasmes et les déceptions, les préjugés favorables ou défavorables, mais, au moins, son caractère contradictoire doit-il aider à mettre en lumière la diversité des ressorts, des registres, le caractère composite et parfois contradictoire des dynamiques.

1. Un environnement politique et institutionnel à mobiliser dans un espace économique ouvert

Ce caractère composite et contradictoire est particulièrement fort en matière sociale, où la formation historique des compromis a sédimenté des modalités, des rapports de forces, des jeux d’acteurs spécifiques, qui se projettent dans l’espace européen avec des logiques beaucoup plus complexes que les étiquettes de ceux qui les portent (libéraux ou sociaux démocrates, europhiles ou eurosceptiques, appartenances aux “two sides of industry”).

Cette contribution part de l’hypothèse que nous (et nos partenaires) n’en-

visageons pas de cesser de nous “projeter” dans un espace commun, mais que l’enjeu (pour nous comme pour nos partenaires) est d’optimiser ce qui, dans nos modèles sociaux, nous est commun et ce qui nous est propre ; comment le consolider, comment préserver ce qui est fragilisé, comment l’adapter, ensemble, parallèlement ou séparément, en faisant en sorte, peut-être, que l’appartenance commune joue, au maximum, comme un point d’appui, une protection, un facteur d’équilibre et de progression et, au minimum, comme une concurrence destructrice. Les raisonnements proposés se veulent essentiellement pragmatiques. On ne propose pas de changements institutionnels, ni compétences supplémentaires ni exercice à la baisse des rôles prévus par le traité. Et on ne proposera pas une lecture de l’histoire de l’Europe sociale, qui appartient au débat citoyen, surtout dans le contexte présent. Mais, s’agissant de la prospective de la négociation sociale dans notre pays, on cherchera à éclairer, avec un souci de réalisme, comment celle-ci est concernée, touchée par l’environnement européen et international, ses normes et ses manques, et comment, en même temps qu’elle s’adapte en interne, elle peut participer, peser dans la confrontation sur la régulation sociale internationale (intervenir sur le cadre qui pèse sur nous).

Car l’influence s’exerce dans les deux sens : 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. Les modèles et les acteurs nationaux peuvent ainsi agir en concurrence (divergence) ou en complémentarité. Pour tous, il s’agira d’une option stratégique.

Encadré n° 3

**Le dialogue social européen
entre rhétorique et portée structurante**

Le dialogue social est un pilier du modèle social européen et de la gouvernance européenne. L'associer à ces concepts dont la définition est elle-même un enjeu est un moyen de souligner que la portée du dialogue social européen est à la fois dans ses productions et dans les discours qui le portent. Les objets qu'il traite, comme les formes dans lesquelles il les traite, empruntent à des traditions différentes et sont reçus de manières différentes dans les systèmes nationaux. Et, en même temps, sa place dans le système institutionnel et la gouvernance en font une dimension permanente des arbitrages européens ainsi qu'un relais auprès des citoyens et des publics nationaux.

Il a deux dimensions, celle du "macro" (concertations avec le Conseil, le PE, la Commission, sommet social tripartite, avec les invitations au partenariat pour le changement) et celle de l'opérationnel (production de normes "co-législatives" ou autonomes, dispositifs communs, généraux ou sectoriels). Sur ces deux registres, le dialogue social, la place et les références qui lui sont faites par les institutions traduisent la "préférence européenne" pour la recherche d'équilibres, dans le cadre d'une régulation économique et sociale. Cette préférence a des racines dans un certain nombre de modèles nationaux, mais elle est aussi un choix renouvelé, avec une dimension stratégique (cf Lisbonne). Pourtant, on ne saurait la considérer comme acquise ou immuable. Cette place n'est assurée que pour autant que les équilibres de régulation continuent d'être recherchés, et, puisque le contenu de ces équilibres est l'objet même de la confrontation entre partenaires de l'UE, le jeu est ouvert.

La responsabilité des partenaires sociaux est, ici, importante, tant à travers leurs productions concrètes que par la légitimité, et l'influence, qu'ils exercent sur les arbitrages économiques et sociaux. Leur présence dans le discours politique est aussi un enjeu : la rhétorique joue un rôle, en effet, car les mentions sociales plus ou moins fortes dans les décisions institutionnelles résultent de rapports de forces toujours réversibles. Leur discours propre, leur prise de parole ou leurs silences, structurent aussi l'espace social. À ce niveau, le registre des partenaires sociaux européens et celui des institutions sont corrélés : la régulation sociale est en discussion en même temps entre partenaires sociaux et entre gouvernements.

Le choix ou la capacité, des partenaires sociaux européens d'agir ou de ne pas agir, mais aussi le choix des partenaires sociaux européens et nationaux de donner de la visibilité locale aux équilibres recherchés au niveau communautaire, et d'articuler de manière plus ou moins effective les enjeux européens et nationaux, sont certainement deux paramètres de nature à influencer le devenir de la négociation sociale dans le cadre national : en inscrivant – ou éclairant – celle-ci dans le système de contraintes et d'opportunités de l'espace commun ou en l'autonomisant, sans relier explicitement les compromis établis aux déterminants de cet environnement.

**2. Un espace social européen
qui se cherche...
et nous rencontre**

La controverse n'est pas près de se clore entre ceux qui pensent que le social a toujours été le parent pauvre de la construction européenne et ceux qui font valoir, au contraire, une certaine montée en charge du social, dans les politiques comme dans les traités. La posture dénonciatrice trouve dans le premier point de vue le fon-

dement de sa justification. Syndicale, parfois ou souverainiste, elle peut aussi, plus largement, traduire l'insatisfaction ou la crainte face à des changements profonds mais mal préparés. Le second point de vue peine à s'imposer, moins par manque de références à mettre en avant qu'en raison de la difficulté à assumer que l'incorporation du social va de pair avec des formulations, une problématisation, une architecture du droit et des relations qui sont, sur bien des points, et parce qu'elles empruntent à diverses

sources, différentes de celles sur lesquelles reposent les systèmes sociaux – et leurs représentations – au plan national.

Il faut reconnaître avec les premiers que l'ambition sociale n'est jamais acquise et que même son inscription dans le marbre constitutionnel n'aurait pour effet de la soustraire ni à des rapports de forces évolutifs ni aux pressions de la conjoncture économique. Avec les seconds, il faut accepter de rentrer dans la question de savoir pourquoi nous avons (les pouvoirs publics, les acteurs sociaux) du mal à préparer, organiser les changements, à reconstruire des compromis, le cas échéant dans des formes différentes. Et pourquoi, alors même que nous regrettons que le social ne soit pas soumis, au niveau communautaire, aux mêmes exigences contraignantes que les politiques économiques et monétaires, nous résistons à l'envisager (non pour le formaliser) à ce niveau, marquant une préférence (parfois revendiquée, mais le plus souvent implicite) pour un traitement national (déterminé surtout par les paramètres nationaux).

La question était simple – pour nous ou perçue comme telle – dans le schéma où les premières prises en compte du fait social avaient la visibilité de la loi (passaient par des directives) ou quand les partenaires sociaux européens adoptaient des accords qui étaient mis en œuvre par une directive du Conseil ⁴³ (elle l'était moins pour des pays de tradition conventionnelle, alors confrontés à la contrainte de textes à valeur législative, contrariant leurs pratiques "volontaires"). Mais il ne faudrait pas que la diversification des formes, la complexification des instruments et des niveaux de la régulation – ou de l'articulation de l'économique et du social – jouent comme une illusion d'optique. Certes, l'Europe sociale a produit de la norme –

c'est particulièrement vrai dans les domaines de la santé et de la sécurité et de la discrimination – mais l'essentiel du droit et des relations du travail a toujours relevé du niveau national.

C'est la raison pour laquelle on voudrait ici une approche prudente des évolutions : moins qu'à une rupture (par rapport à une situation précédente idéalisée ?) ces évolutions renvoient au besoin d'une compréhension plus objectivée des dynamiques économiques, sociales, institutionnelles (mettre à jour, mettre en relation, des éléments épars ou considérés comme tels, des niveaux différents, mais aussi des points communs), en prenant, autant que possible, de la distance par rapport au sentiment qu'on a du "sens de l'histoire" et par rapport à la position qu'on occupe (les échanges de pratiques sont les plus utiles quand ils offrent des échanges de regards).

Ce "changement de point de vue" (d'où je regarde) n'implique nul changement d'opinion. Il peut, en revanche, permettre de doter l'observateur ou l'acteur de plus d'outils pour évaluer si, comment, en quoi, dans quelle mesure, les réponses sociales qu'il 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.

3. Deux scénarii : forces centrifuges versus interdépendance

3.1. Premier scénario : "évaluer, préserver, à travers un mouvement de forces centrifuges"

C'est le scénario du développement séparé des modèles sociaux nationaux

(43) *Accords des partenaires sociaux européens interprofessionnels sur le congé parental, le travail à temps partiel, le travail à durée déterminée (ainsi que des accords sectoriels).*

et de leur adaptation. On n'ose pas le qualifier d'autonome, tant il est clair que les contraintes qui pèsent sur les modèles nationaux leurs sont, pour une large part, extérieures.

Que cette évolution relève, pour certains pays ou certains protagonistes, d'un choix assumé ou, pour d'autres, d'une situation subie, ne change pas sa nature : c'est entre les contraintes

Encadré n° 4

Petit inventaire des instruments de l'Europe sociale

De Jacques Delors au projet de Constitution, la lettre des textes (c'est-à-dire des instruments juridiques disponibles) marque une belle constance : en particulier, le chapitre social (issu du protocole du même nom) et ses différents moyens d'action se retrouvent dans le projet constitutionnel. Deux nouveautés sont intervenues, que ne semble pas regretter le constructeur du marché unique et de la monnaie unique : il s'agit de la Stratégie de Lisbonne, avec le développement du concept d'interaction des politiques, le triangle économique-social-environnemental, et de la MOC, en particulier avec la stratégie européenne pour l'emploi.

Si on a pris pour référence la lettre des textes, ce n'est pas pour ignorer le contexte, qui, lui, a changé. C'est, précisément, pour pointer que, dans un nouveau contexte, des actions sont conduites avec des instruments qui préexistaient (les accords autonomes, par exemple). On peut en inférer que des instruments moins utilisés au présent ne sont pas nécessairement devenus désuets, puisque, restant disponibles et juridiquement légitimes, d'autres contextes avec d'autres comportements d'acteurs peuvent conduire à renouveler leur usage (la Commission peut proposer de légiférer, si les gouvernements la suivent ; les partenaires sociaux peuvent adopter des accords contraignants, s'ils en décident ainsi). Quant à la MOC, elle permet, en ouvrant sur les politiques nationales, rien de moins que de questionner la frontière de la subsidiarité, invoquée par les plus réfractaires à la politique sociale pour limiter son impact au niveau national.

En fait, il s'agit d'une question d'imputation : il faudrait distinguer davantage ce qui revient à l'architecture juridique et institutionnelle de ce qui relève des décisions d'action ; ne pas attribuer à la structure ce qui dépend des acteurs, et de l'usage que ceux-ci (États membres, partenaires sociaux européens, protagonistes des compromis sociaux nationaux) en font à un moment donné ; ne pas induire une posture de défense en oubliant que nous sommes aussi des acteurs de ce jeu à plusieurs, où nous pouvons (devons) peser ; ne pas ignorer que d'autres, qui ne partagent pas nos préférences en matière d'objectifs sociaux et de moyens d'action, ont établi des compromis au moins aussi équilibrés que les nôtres, et qu'il vaut mieux trouver avec eux la voie des alliances que leur tourner le dos.

Quels sont ces instruments aujourd'hui les plus activés, et qui font notre environnement (en se focalisant sur ce qui concerne plus directement le champ de la négociation sociale) ?

- C'est tout le champ de la MOC ("méthode ouverte de coordination") qui constitue un espace possible d'articulation des politiques nationales autour de références (guidelines) discutées en commun, mais aussi du dialogue social européen et national. C'est dans cette coordination de leurs politiques nationales que les partenaires sociaux, comme les gouvernements, ont le plus d'opportunités de construire des convergences – et des cohérences – entre les divers niveaux, européen, national, territorial. En France, les prochaines années diront si le jeu des acteurs sociaux nationaux accueille l'influence de ces pratiques et évolue vers des implications allant au-delà de la participation à la consultation par les pouvoirs publics.
- C'est la consultation des partenaires sociaux sur la coordination des politiques (dont le renforcement est à l'ordre du jour de la stratégie de Lisbonne), en particulier dans le cadre du Sommet social tripartite, où sont examinées simultanément les orientations de politique économique (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi. C'est, pour eux, le lieu et le moment les plus visibles institutionnellement pour marquer des soutiens ou des oppositions aux pondérations qui sont opérées et aux articulations - interactions entre les politiques.

- Ce sont les accords de la "nouvelle génération", qualifiés d'autonomes par la Commission, et qui doivent être mis en œuvre par les affiliés nationaux. Ils sont reçus dans les systèmes nationaux de manière diversifiée, en fonction des pratiques existantes (existence d'un régime d'extension leur conférant une portée générale, absence d'un tel régime dans les pays de forte représentativité des acteurs sociaux, architectures nationales de la négociation privilégiant le niveau interprofessionnel, la branche, l'entreprise, systèmes sociaux en construction avec des partenaires sociaux peu structurés).
- La situation est encore incertaine sur ce plan, du fait que les partenaires sociaux européens, signataires de ces accords, divergent sur leur statut et leur portée : accords d'incitation, non contraignants, au moins pour une partie des employeurs ; accords engageant les parties et leurs affiliés, embryons de conventions collectives européennes, pour la CES. La dernière communication de la Commission tente un effort de clarification en proposant une terminologie, et une typologie, et en insistant sur l'exigence de mise en œuvre, dont le suivi peut justifier des initiatives incitatives de la Commission et des gouvernements des États membres. Il est, cependant, trop tôt pour faire une évaluation de la mise en œuvre des accords conclus selon cette modalité.
- Ce sont les expériences réalisées dans le cadre des comités d'entreprise européens (information et consultation, dispositifs d'anticipation, codes de conduite), qui n'ont, le plus souvent, de visibilité qu'à l'intérieur des groupes concernés. Elles n'en constituent pas moins l'embryon d'une dynamique nouvelle, où la dimension transnationale est au principe des rapports entre les acteurs sociaux, aussi bien en amont, s'agissant des diagnostics, qu'en aval, pour la mise en œuvre dans les différents sites.
- C'est le dialogue social sectoriel, qui est un terrain d'innovation. Outre un petit nombre d'accords normatifs (traduits en directives), il produit un nombre important de textes de natures diverses. On assiste à une structuration des secteurs professionnels, dans le cadre de comités du dialogue sectoriel, encouragés et soutenus par la Commission. La caractéristique de l'approche qui se développe dans ce cadre est le lien direct opéré entre le niveau européen et celui de l'entreprise : à partir des conditions du marché sectoriel et de la profession, des enjeux communs sont identifiés et, si les dispositifs nationaux ne sont pas affectés, ils sont éclairés de manière nouvelle par les initiatives à ce niveau. C'est aussi dans ce cadre sectoriel que peut s'observer la plus grande densité d'implication des représentants des travailleurs et des employeurs, dans des contacts, réseaux, négociations, expériences communes pouvant générer des représentations nouvelles des termes du jeu social.

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.

Ce scénario peut trouver un fondement dans la théorie économique, là où la compétitivité constitue la condition de la redistribution et où la compétition avec les partenaires constitue, au sein de l'espace européen, un facteur de stimulation favorable aux progrès de la compétitivité globale. Les

écarts des niveaux de développement au sein de l'UE-25 constituent un facteur de la concurrence économique, fiscale et sociale intra-européenne. Le référentiel commun est celui de l'inscription dans la globalisation, la contradiction se fixant sur le devenir des moyens consacrés par l'UE au rattrapage et au comblement des inégalités entre ses membres (fonds structurels, fonds de cohésion).

Il peut trouver aussi une base institutionnelle à travers une lecture de la subsidiarité limitant l'espace d'action commune. Le principe institutionnel de la subsidiarité garantit la préservation de l'espace national comme lieu du compromis établi historiquement

et de son ajustement maîtrisé. Il est assorti d'une liste de compétences et d'exclusions ainsi que d'une obligation de justifier le bien fondé d'une action entreprise (subsidiarité et proportionnalité). Son application est, ainsi, ouverte à la discussion et à l'interprétation. Dans ce cadre, il est invoqué par les partenaires ou les acteurs qui souhaitent limiter l'initiative communautaire en matière sociale. Ainsi, il peut rassembler, pour des motifs opposés, les partisans d'une régulation sociale a minima et les adeptes de standards sociaux élevés soucieux de préserver leurs dispositifs et arbitrages nationaux.

Cette option peut conduire à une baisse de régime du pendant de la subsidiarité, la coordination concertée des politiques des États membres (pourquoi coordonner les politiques nationales ?) et donner une MOC "soft". L'hypothèse concerne directement les acteurs du dialogue social, dont l'initiative en matière de MOC est, jusqu'ici, attendue et sollicitée, en complément des politiques publiques.

Au sein de l'UE, ce schéma peut convenir assez spontanément aux pays de tradition libérale, où le social résulte, pour beaucoup de ses aspects, plus du jeu du marché que de l'action publique ou tripartite, ainsi qu'à de nouveaux États membres désireux de faire valoir leur avantage comparatif. À l'autre extrémité du spectre, il peut satisfaire des pays – en général de taille réduite – ayant été capables historiquement, dans le cadre d'une économie déjà très dépendante de l'extérieur, de construire des équilibres et des arbitrages pour un modèle national stable/adaptable dont les acteurs assurent conjointement la cohérence (pays nordiques). Dans ce cas, le compromis social national peut être entrete-

nu dans le cadre d'une relation stable et coopérative d'acteurs sociaux s'identifiant au modèle, qu'ils renouvellent. Dans le cas contraire de stratégies non coopératives, la durabilité du compromis national risque d'être tributaire du degré d'isolement de celui-ci sur la scène environnante.

En France, à structure inchangée des rapports sociaux, les adaptations se font, sous la pression des changements, en particulier ceux de la sphère économique. Dans ce contexte, la tentation de jouer de l'éclatement de la représentation syndicale compromet les efforts de promotion de la logique majoritaire. Les partenaires sociaux réagissent aux initiatives des pouvoirs publics, sans promouvoir une dynamique alternative. L'autonomie des partenaires sociaux se décline dans la version "indépendance" où chacun d'eux joue sa propre carte, et le cas échéant de la pression extérieure pour faire valoir ses vues, mais où ceux-ci n'envisagent pas de construire un corpus commun de références, inscrit dans la durée et opposable au politique. Si la capacité d'adaptation est moindre ou moins rapide que chez certains de nos voisins, les gains de productivité sont à dégager ailleurs, en tous cas hors concertation sociale. Le politique peut agir, lui aussi, de manière plus indépendante.

Le social est alors un problème politique, dans le sens où le politique doit gérer le risque social. Cela le conduit à modifier le discours construit au cours des années passées sur la responsabilisation et la prééminence des acteurs sociaux. Cette évolution peut se produire à l'occasion de (ou participer à) l'avènement d'un personnel politique disposé à assumer ce tournant, pouvant être lui-même porteur de recompositions parmi les organisations professionnelles et syndicales.

En Europe, les complémentarités économiques et politiques poussent à des rapprochements entre pays dont les économies sont plus étroitement liées. Des alliances plus ou moins explicites s'organisent entre groupes porteurs de logiques distinctes, permettant de conserver une part d'horizon commun avec une partie des partenaires. Mais cette tentative de coordination risque de rester l'affaire des pouvoirs publics. Les organisations des partenaires sociaux européens, dépourvues d'agenda commun, sont inscrites dans un rôle essentiellement institutionnel, laissant aux confédérations ou structures nationales le rôle de gestion des équilibres internes. C'est, en revanche, la dynamique sectorielle (branches) qui peut constituer un espace construit de coopération (européen ou plus large, selon le cas), la réalité économique, les problématiques internes de branches (concurrence intra-européenne, concurrence externe, stratégies produits) ainsi que la réalité physique et humaine des contacts entre représentants rendant ce niveau plus spontanément opérationnel.

Une conséquence au niveau national peut être alors une (plus grande visibilité de la) différenciation (déjà existante) à l'intérieur des organisations professionnelles et syndicales faîtières (confédérales), à travers un rapport différent avec leurs composantes, selon que celles-ci sont tirées vers une logique de coopération extérieure ou qu'elles couvrent des activités organisées territorialement et peu exposées à la concurrence extérieure. En fonction de la rapidité et de la profondeur de ce clivage interne, des logiques différentes de négociation peuvent conduire à une reconfiguration des rapports entre interprofessionnel, branches et territoires, et, le cas échéant, à une diversification des instances d'accueil.

Pour les syndicats, mais aussi pour certaines catégories d'entreprises ayant besoin d'une horizon social relativement stable, cette posture des positions éclatées et maintenues peut devenir le scénario des "malgré eux" puisque les évolutions seront plus subies qu'accompagnées ou anticipées. Pour les pouvoirs publics, les situations, souvent conflictuelles, doivent être traitées "à chaud". Les alternances politiques constituent des moments de réorientation, avec le risque des effets de balancier, d'instabilité législative mais, surtout, d'attitudes attentistes de la part de l'un ou l'autre des protagonistes sociaux. Mais ce contexte leur laisse beaucoup de liberté de décision (dans la mesure où ils ne sont que peu engagés dans des logiques partagées) et dans le choix de leurs interlocuteurs.

3.2. Second scénario : "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. Restant in fine maîtres des formes et des arbitrages, les acteurs nationaux considèrent qu'ils gagnent à prendre en compte ces données, pour l'efficacité de leurs dispositifs comme pour leur synergie avec les évolutions d'autres partenaires.

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.

Encadré n° 5

Des données institutionnelles constantes... à interprétation évolutive

La formulation de ce scénario ne vise pas à “tirer” la négociation sociale vers l’Europe ; elle ne suggère aucune “fuite en avant”, cherchant “ailleurs” des solutions qui feraient défaut ici. Il s’agit, au contraire, pour renforcer notre système de négociation sociale, de le situer dans son contexte, c’est-à-dire d’identifier des dimensions qui agissent sur lui / sur lesquelles il doit pouvoir agir.

Ce scénario est respectueux des principes institutionnels (de la subsidiarité verticale, délimitant les compétences, de la subsidiarité horizontale, permettant l’espace d’action des partenaires sociaux, de la MOC permettant des coordinations dans des champs de compétence nationale). Il est congruent avec une montée en charge de la MOC, dans sa forme institutionnelle (objectifs communautaires concertés et déclinés au niveau national) mais aussi, plus largement, dans son esprit.

Ce scénario social n’est pas sous-tendu par une option institutionnelle explicite (plus de communautaire v. plus d’intergouvernemental, moins de convergence v. plus d’harmonisation). Il s’efforce de s’inscrire dans le processus européen, à ce stade de son développement, et, tenant compte de l’expérience, sachant que ce processus peut évoluer dans l’une ou l’autre de ces directions. Il doit fonctionner dans toutes les hypothèses, précisément parce qu’il s’agit, non de régler un problème communautaire, mais de trouver des points d’appui – durables – pour l’adaptation de notre propre modèle social.

S’agissant du débat institutionnel européen lui-même, on considérera ici – pour justifier cette “indifférence” – que les notions et les pratiques qui le structurent constituent la forme sédimentée de compromis établis à un stade du processus communautaire, que l’équilibre, la pondération ou l’articulation entre elles sont évolutifs, et qu’elles ont une dimension dynamique pouvant déboucher, à des stades différents, sur des lectures et des usages différents (la subsidiarité, tant verticale qu’horizontale, ne saurait être abordée comme une frontière stable, établie une fois pour toutes, puisque son sens dynamique réside précisément dans l’interrelation qu’elle dessine entre divers espaces et niveaux d’action).

Au plan national, les pouvoirs publics et les acteurs sociaux considèrent que les défis auxquels le pays est confronté sont aussi ceux de nos voisins, de nos partenaires, de nos concurrents. Cette dimension partagée des problèmes et des déterminants pesant sur nous produit un effet de pédagogie. L’explicitation des enjeux communs et la transparence (explicitation des problèmes et des débats devant l’opinion) participent à la construction sociale des diagnostics. La lisibilité des enjeux et des choix, appuyée sur la montée en puissance de la logique majoritaire, encourage la prise de responsabilité contractuelle et son lien avec le public. Au moins peut-on, sans nourrir l’illusion d’un modèle idéal-cohésif qui ignorerait des ressorts importants de notre société, gager que le déplacement du curseur vers un élargissement, même partiel, de l’é-

change pragmatique – n’ignorant pas la fonction du conflit – crée des conditions pour des progrès en matière de capacité d’adaptation et de prise en charge de la cohésion sociale. En même temps, cela ré ouvre un espace où puisse s’exprimer, à l’extérieur, une parole universaliste audible.

La formulation explicite des enjeux, des objectifs et la dynamique de l’échange négocié peuvent alors faire de l’intériorisation des interdépendances le scénario du mouvement en interne en même temps que de l’ambition d’influence extérieure. L’inscription des partenaires sociaux dans la durée et dans un espace plus large favorise entre eux un processus plus autonome, dans le sens où il introduit un élément de stabilité et de continuité éloignant de la tentation de jouer des alternances politiques.

Il convient, toutefois, de considérer que l'élément central de ce scénario réside dans la capacité des acteurs à créer de la légitimité autour des dispositifs sociaux élaborés. Plus que les dispositifs eux-mêmes (évolutifs et amendables) c'est le lien social qui se construit à travers eux, au fil du temps, qui constitue l'élément dynamique. Les différentes catégories socioprofessionnelles pouvant se référer à des représentants producteurs de régulation sont moins conduites à se tourner vers l'État pour les questions sociales (l'État ne "recule" pas à la mode libérale mais il peut redéployer son investissement vers l'insertion de la communauté nationale dans son environnement – voir infra sur les notions d'interface et de médiation). La représentation des intérêts, en valorisant le rôle des représentants intermédiaires, dessine progressivement une nouvelle "structure du champ" (Bourdieu) des relations sociales. C'est l'occasion de retravailler la dimension symbolique des dispositifs sociaux, de leur légitimité, de leur stabilité / évolution.

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 pourquoi 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.

Dans cette perspective, tous les lieux et niveaux de dialogue sont, d'une certaine manière, à égalité : puisque c'est la légitimité produite qui fait le lien, c'est là où l'action des négociateurs et représentants sociaux rencontre son public (en fonction du problème traité, industriel, local, etc.) qu'il faut la valoriser, ce principe n'étant pas contradictoire avec une organisation des structures, des compétences et des obligations de la négociation sociale, en particulier pour encadrer les tentations opportunistes.

4. Environnement, liens, articulations

Les situations "réelles" sont généralement différentes des situations définies théoriquement. Au regard des données évoquées ici, les évolutions dans le champ de la négociation sociale sont probablement appelées à emprunter aux deux scénarii, soit que des inflexions différentes soient données conjoncturellement au plan national ou européen, soit que l'implication des acteurs laisse place (ou entraîne) une intervention accrue de l'État, soit que des tendances divergentes se manifestent à l'intérieur du mouvement général. En amont des options pour l'action, il faut donc distinguer ce qui, de toute façon, est susceptible de constituer le cadre de cette action. On retiendra quatre éléments majeurs :

- l'ouverture économique et ses conséquences sur les marchés du travail nationaux ;
- le cadre macro-économique et le cadre institutionnel des politiques de l'Union européenne ;
- le besoin de rendre effectives les régulations communautaires sur le terrain, incluant le besoin de participer,

en amont, à leur élaboration et à leur orientation ;

– le caractère divers des modalités nationales – et communautaires – de régulation, qui oblige, en termes d’alliances, à prendre en compte la diversité des régulateurs, puisque la frontière ne passe plus entre systèmes législatifs et systèmes conventionnels mais entre régulation et dérégulation.

Les politiques publiques nationales sont concernées par cette architecture complexe, à laquelle elles contribuent. Elles ont, en interne, la responsabilité du cadre juridique du jeu social et, plus largement, le pouvoir de “mettre en scène” les acteurs et leurs défis. La “mise en scène” est au principe de l’action publique. L’expression n’indique pas ici une intention péjorative mais rappelle une réalité banale, puisque les pouvoirs publics, s’ils ne sont pas maîtres du jeu, occupent une place spécifique dans le jeu, qu’ils contribuent, avec d’autres moyens que les autres acteurs, à organiser. Ici, c’est l’instrumentalisation possible d’une partie des acteurs, c’est les inflexions du cadre législatif, c’est le degré d’espace offert à l’action des acteurs, c’est la valorisation – ou pas – de données de l’environnement et de certains niveaux d’action et dispositifs négociés.

Dans le contexte qui se présente, cette “scène” prendra en considération, selon des pondérations qui peuvent varier, des “données” complémentaires : la régulation produite, ici et là, par les pouvoirs publics, celle produite par les partenaires sociaux aux différents niveaux des institutions du dialogue social, celles produites par d’autres instances (groupes, réseaux, territoires). Cette logique débouche sur une double ouverture :

– d’une part, la diversité des lieux et des niveaux de négociation sociale doit trouver sa visibilité, pour favoriser l’appropriation des contenus ;

– d’autre part, le développement de l’initiative des acteurs – forcément inégal – demande un espace disponible pour cela. Les exemples ne sont pas rares de négociations réussies, d’innovations, dont la portée résulte moins de procédures ou d’instances formelles que de l’attention portée conjointement au contenu des mesures.

À ce titre, diverses espaces d’initiative sont ouverts. Pour les pouvoirs publics, on n’évoquera ici qu’une série d’actions “soft” – car il s’agit de mettre en avant une visée d’animation et de mise à l’agenda – dont la caractéristique commune serait de donner à voir et d’articuler des espaces, des registres, des acteurs parfois insuffisamment mis en rapport⁴⁴. Mais, pour chacune des pistes évoquées ici, il s’agit in fine de favoriser l’initiative des partenaires sociaux nationaux. C’est donc leur engagement propre qui constitue l’enjeu principal.

4.1. L’articulation entre législation et acteurs sociaux nationaux

Nos nouvelles dispositions législatives élargissent le champ offert à l’initiative des partenaires sociaux et organisent une articulation nouvelle entre niveaux de négociation. Il faudra rendre possible un examen de l’expérience faite sur ces nouvelles bases, en particulier au regard de la légitimité et du lien social résultant ou pas, de ces nouvelles incitations. Puisqu’il s’agit de prendre en compte des réalités diversifiées et de permettre des solutions adaptées, une plus grande visibilité doit être donnée aux productions du dialogue social à tous les niveaux. Les accords d’entreprise, les initiatives territoriales ou interentreprises doivent être connus, afin de faire apparaître les comportements, les innovations comme les difficultés, l’émergence de nouvelles dynamiques et acteurs.

(44) La communication de la Commission sur le dialogue social appelle à des articulations entre tous les niveaux européen, national, sectoriel, territorial, comités d’entreprises européens, initiatives de RSE sur lesquelles les partenaires sociaux européens réagissent diversement. Cet appel demande, toutefois, d’être relayé de manière plus pratique.

Naturellement, cette perspective n'est dynamique que dans l'hypothèse où des acteurs conviennent de diversifier les lieux de dialogue non pour les opposer, non pour instrumentaliser le local contre la branche, mais parce qu'il s'agit d'appréhender des situations, des sujets nouveaux, de construire de nouveaux objets de négociations, au-delà ou en l'absence "d'obligations" légales, comme, par exemple, les multiples facettes des équilibres entre flexibilité et sécurité, les mobilités organisées permettant des transitions dans les parcours professionnels, le maintien de l'employabilité, les organisations du travail qualifiantes, etc.

La méthode européenne des "bonnes pratiques" (ou des échanges de pratiques) peut se déployer aussi en interne, comme moyen de mettre en lumière, et en débat, les prises d'initiative et de responsabilité.

S'agissant du rapport entre loi et négociation, il est clair qu'une déclinaison dynamique des nouvelles dispositions nationales (c'est-à-dire une implication des acteurs sociaux et les relais pris par le législateur) nous donnerait du poids dans le débat européen, où est en question la part de la régulation publique (Commission, Parlement et Conseil) en parallèle ou en complément des initiatives des partenaires sociaux. Dans ce débat sur l'usage et de la complémentarité des divers instruments de la politique sociale communautaire (législation, MOC, accords normatifs, accords autonomes), il y a l'enjeu d'une position française forte ou de positions antagonistes / divergentes des partenaires sociaux et des pouvoirs publics.

Quant à l'articulation des "niveaux" de la négociation sociale, elle se présente ici comme plus large que le lien entre les institutions et les procédures existantes. Son potentiel dynamique est

ailleurs, dans la complémentarité et l'articulation des contenus et dans la capacité à inventer des initiatives pour se saisir des problèmes nouveaux, ainsi que des modalités fiables de mise en œuvre. C'est ici que la connaissance de pratiques d'autres pays constitue une ouverture du champ du possible, invitant les acteurs à "échanger" au-delà des obligations légales, en réponse ou non, à des sollicitations des pouvoirs publics.

4.2. L'articulation entre productions européennes et nationales

La première préoccupation concerne les effets concrets ou les difficultés de mise en œuvre, au plan national, des accords ou prises de position au niveau européen, qu'il s'agisse des accords devenus directives, des accords autonomes, des déclarations conjointes, codes de conduite, etc. Il faudrait examiner comment les pouvoirs publics pourraient favoriser, au sein des branches, en lien avec les partenaires sociaux nationaux, l'examen des effets des accords européens dans les entreprises.

Des études et recherches pourraient être consacrées à cet examen. On devrait s'intéresser particulièrement aux dispositifs adoptés dans le cadre sectoriel, qui semblent bénéficier de prolongements plus directs au sein des affiliés nationaux, bien qu'ayant une faible visibilité extérieure.

S'agissant des accords autonomes, le fait que les partenaires sociaux divergent sur leur statut et leur nature juridique ne doit pas conduire les pouvoirs publics à ignorer ce champ. La mise en débat public peut avoir des effets incitatifs pour la mise en œuvre pratique des accords récents,⁴⁵ mais la question des effets de ces accords dans la diversité des systèmes natio-

(45) Des discussions viennent d'être ouvertes entre les partenaires sociaux nationaux en vue de la mise en œuvre de l'accord européen sur le télétravail.

naux – question plus générale et en débat en Europe – mérite d’être discutée publiquement. L’enjeu est de promouvoir une approche d’effectivité, de résultats, qui, pour être ouverte sur la diversité des moyens et des modalités, a besoin de reposer sur l’engagement effectif des parties.

L’autre préoccupation, en retour, porte sur l’impact des négociations nationales sur celles conduites au niveau européen. Il ne s’agit pas ici d’un lien institutionnel mais de la question de l’influence, qui est aussi celle de la posture des acteurs.

4.3. L’articulation entre acteurs sociaux européens et nationaux

La “frontière” de la subsidiarité verticale, distinguant les compétences communautaires des compétences des États membres, a son pendant chez les partenaires sociaux. Chez les employeurs, c’est la difficulté à déléguer un pouvoir de négocier au niveau européen qui a été remarquée. Chez les syndicats, un partage des rôles s’est établi historiquement : à la CES la négociation sur les sujets européens et/ou transnationaux, aux confédérations nationales la responsabilité de l’action au niveau national, la non intervention de la CES dans les débats intra-nationaux facilitant sa reconnaissance comme représentant au niveau européen.

Cette situation peut évoluer, comme en témoigne l’association accrue des affiliés nationaux aux négociations européennes. Mais c’est un fait que, structurellement, l’articulation des deux niveaux a des limites et cela devient problématique quand on estime que les questions économiques et sociales deviennent de plus en plus liées, intégrées et interdépendantes, et que la régulation économique et

sociale doit répondre à des déterminants agissant hors des frontières.

Si la question d’une négociation européenne déléguée semble hors d’actualité à court/moyen terme, au moins risque de se poser de plus en plus la question d’une coopération entre organisations de différents pays ou d’une concertation en vue d’éclairer les choix de négociation qui se formalisent dans le cadre national. Le besoin est le même que pour les politiques nationales des États membres, poussés à être attentifs aux évolutions environnantes. À supposer que cette articulation progresse rapidement à partir des acteurs de quelques États membres, le contenu des débats sur la politique sociale européenne elle-même et sur le programme de travail des partenaires sociaux européens en seraient influencés.

Le tissu des relations existant au niveau sectoriel fait, sans doute, de celui-ci l’espace le plus dense d’échanges et de contacts entre partenaires sociaux des différents pays, mais il reste à en faire un élément lisible et signifiant. En tout état de cause, la composante sectorielle des organisations de partenaires sociaux, confrontée à la montée en puissance des dynamiques d’entreprises, de réseaux, de territoires, et, pour une partie des branches, sensible à la dimension européenne des données économiques, jouera un rôle dans la reconfiguration des niveaux confédéraux.

Pour les organisations de branches comme pour les confédérations, les choix d’adaptation auront un caractère stratégique. La préférence pour un modèle à dominante verticale ou hiérarchique va de pair avec le premier scénario présenté plus haut, où le corps d’acquis nationaux se gère dans un rapport de résistance/distance à l’environnement extérieur. L’alternative

est moins, dans un premier stade, dans une structuration différente que dans la volonté d'investir aussi – et pour les relier – les autres niveaux d'action locaux, territoriaux, groupes, réseaux d'entreprises, ainsi qu'extérieurs, pour remplir une fonction d'interface entre la réalité des situations d'emploi et de travail (mieux approchées) et les déterminants ou points d'appui (plus lointains mais mieux appréhendés).

4.4. L'articulation entre institutions européennes et nationales du dialogue social et de la négociation

L'absence d'articulations formelles entre ces deux niveaux résulte de la diversité des modèles nationaux, sur la forme desquels le droit communautaire ne peut agir. On peut, par contre, envisager que les pouvoirs publics et/ou les partenaires sociaux de pays donnés décident de donner plus de visibilité à l'articulation des agendas sociaux européen et national ⁴⁶.

L'introduction d'informations et de problématiques nouvelles, issues de

processus communautaires ou d'expériences d'autres pays, peut, par exemple, contribuer à "ouvrir" les travaux des instances de concertation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, en les conduisant à établir des liens entre l'agenda social national et les dynamiques qui se développent dans son environnement.

La CNNC ou le Comité supérieur de l'emploi (voir encadré) semblent des instances particulièrement concernées par cette démarche, qui serait de nature à enrichir, et élargir leurs travaux. Mais, vu le caractère permanent de la dimension européenne et son impact sur la diversité des dossiers (aussi bien en matière de législation, de MOC que d'arbitrages économiques et sociaux), les pouvoirs publics peuvent envisager une démarche plus générale de reconfiguration de certaines instances de concertation existantes ou faire de l'intégration de cette dimension l'occasion d'une modernisation d'ensemble des instances tripartites.

Sur le plan des outils et de l'information, il faut se demander, dans la

(46) Dans un certain nombre de pays, les transpositions de directives ont été l'occasion de réorganisations du droit national, donnant à voir un lien fonctionnel entre droit européen et droit national.

Encadré n° 6

À propos des institutions du dialogue social européen et national

Les architectures du dialogue social européen et national ne connaissent pas, à ce stade, d'articulation institutionnelle. Certes, les accords européens mis en œuvre par directive du Conseil et, à ce titre, transposés dans le droit interne, ont vocation à produire des effets généraux au niveau des États membres. Mais la mise en œuvre des accords autonomes, interprofessionnels ou sectoriels, dépend de l'initiative des affiliés nationaux. En France, la portée générale d'accords nationaux relayant des accords européens pourrait être établie par la voie de l'extension, sous réserve que les signataires le demandent (à suivre, les discussions engagées sur le télétravail). Plus généralement, s'agissant de la portée de ces accords, deux postures existent : celle spéculant sur d'éventuelles décisions de la CJCE, précisant leur nature juridique et les conditions de leur opposabilité ; celle comptant sur l'engagement des signataires... pays par pays.

À moyen terme, il n'y a pas de perspective qu'un lien soit établi, de manière institutionnelle, entre le dialogue social européen et les systèmes nationaux de négociation collective. À défaut d'une articulation "mécanique", il faut donc compter sur la construction de liens dynamiques. S'agissant des instances du niveau national, le CDSEI, lieu d'échange régulier sur les ordres du jour communautaires et, dans une moindre mesure, internationaux, a permis des approches avec une tonalité nouvelle. Il faudrait, en même temps, rechercher les moyens d'articulations plus opérationnelles avec les ordres du jour nationaux. Parmi les pistes à valoriser, il y a l'expérience du Conseil supérieur de prévention des risques professionnels (CSPRP) qui est très directement saisi de la mise en

œuvre nationale des directives et initiatives communautaires en matière de santé et de sécurité. Dans ce registre, où la dimension européenne et la dimension nationale sont plus intégrées, les articulations sont poussées plus loin et, avec elles, les cohérences des politiques et des acteurs.

Des configurations comparables sont sans doute à envisager autour d'instances comme le Comité supérieur de l'emploi, sur les dossiers relevant de la stratégie européenne pour l'emploi et du PNAE ou la CNNC, pour assurer, en lien avec l'examen des dossiers nationaux ou sectoriels, les éclairages utiles sur l'environnement européen, sur les évolutions de la production normative et/ou conventionnelle européenne. De manière générale, il serait nécessaire que, au-delà des consultations formelles, les questions européennes soient présentes dans les ordres du jour nationaux et dans les instances qui les traitent. Les comités d'entreprise européens, les instances mises en place à l'occasion de la création de sociétés européennes ou de fusions transfrontalières, en revanche, constituent une articulation très concrète de relations sociales définies par le droit européen avec des entreprises et des travailleurs répartis sur les territoires nationaux. Les productions du dialogue social à ce niveau doivent être davantage analysées du point de vue de leur contenu. Le corpus de règles et de procédures transnationales organise, en effet, un cadre au sein duquel se construit un corpus d'initiatives et de références, appelés à faire sens au-delà du contexte spécifique des groupes concernés.

même perspective, si les bases de données (ou les études) concernant le droit conventionnel ou les institutions représentatives ne doivent pas comporter, de manière plus systématique et en parallèle, les données nationales et européennes, générales ou sectorielles, selon le cas (accords, déclarations, initiatives des comités d'entreprise, codes de conduite). L'information rendue disponible par les outils publics est, en effet, un élément constitutif des représentations des acteurs, publics et sociaux, à partir desquelles ils font des choix et construisent des réponses.

5. "Pour mettre du social dans l'Europe, il faut mettre de l'Europe dans le social"⁴⁷

La préservation du modèle social européen, c'est la mise en œuvre, la consolidation et le renouvellement du corpus de textes et de méthodes élaborés dans le cadre communautaire. C'est aussi l'évolution dynamique des modèles sociaux nationaux - et particulièrement de ceux qui revendiquent une plus-value sociale (!) - qui sont, à la fois, questionnés par la confrontation avec les autres et, possiblement,

protégés par l'ensemble qu'ils constituent, face au monde global.

Le devenir du système social français fait ainsi partie intégrante d'un défi où sont en cause les formes et les niveaux des normes sociales mais aussi les principes d'une régulation collective⁴⁸. Dans l'espace social européen, il y a concurrence entre les modèles sociaux nationaux. Il y a des oppositions mais il y a aussi, plus simplement, même entre alliés, des différences d'approches. Ce qui fait les évolutions résulte de l'acceptation par une majorité de partenaires de propositions faites par d'autres, qui ne heurtent pas leur propre tradition. La portée de chaque proposition est donc liée à sa recevabilité - à sa compréhension - par d'autres.

L'influence française dans la construction de l'Europe sociale a accompagné le développement de la législation communautaire (incluant l'action des partenaires sociaux co-législateurs, dont les productions trouvaient leur place dans le droit via une directive du Conseil, assimilable à une extension). La forme portait le fond, c'est-à-dire une régulation d'inspiration publique, dans une perspective d'éga-

(47) La formule a été utilisée par Bernard Brunhes in La Tribune, septembre 2004.

(48) On pense aux négociations sur l'"opt out" individuel en matière de durée maximale du travail, qui ont vu un certain nombre d'États membres justifier la dérogation au niveau du contrat de travail individuel, en l'absence de tout encadrement conventionnel, par la nécessité de reconnaître l'ensemble des traditions nationales, mettant ainsi sur le même plan (avec quelles conséquences pour l'avenir ?) dérogation négociée dans un cadre collectif et relation du travail individuelle.

lisation dans le progrès, au sein d'un espace économique relativement homogène, mais dont l'autonomie relative des économies fondait l'affirmation de la compétence nationale à titre principal en matière sociale.

L'objectif d'égalisation dans le progrès est aujourd'hui réaffirmé,⁴⁹ mais l'espace économique de l'Europe élargie est beaucoup plus ouvert, plus hétérogène, et les modèles de relations sociales plus divers. Des conditions qui agissent dans le sens de formes de régulation – ou dérégulation – plus réactives, plus diversifiées en fonction des situations, plus décentralisées et, en même temps, devant faire synergie (sauf à s'y conformer) avec la dimension transnationale des entreprises et des marchés. Ce contexte différent nous met dans une posture réactive à des initiatives, des tendances centrifuges.

Nos évolutions, au niveau national, concernant la décentralisation de la négociation, la redéfinition du rapport entre loi et négociation, s'inscrivent dans un mouvement plus large entre régulation publique, dialogue social et d'autres formes d'intervention ou pratiques économiques et normatives. Un rapport nouveau s'établit entre les productions au niveau national et les débats sur la dimension sociale en Europe : les mesures nationales (aussi bien législatives que conventionnelles) doivent pouvoir "faire sens" aux yeux des partenaires européens, gouvernements et partenaires sociaux, car c'est à travers elles que nos propositions ou exigences au niveau communautaire sont plus ou moins convaincantes.

Cet impératif a une dimension tripartite. Il concerne aussi bien les postures gouvernementales que l'influence des partenaires sociaux nationaux dans l'espace des organisations et des

structures européennes du dialogue social. La confrontation des intérêts au niveau national peut-elle réussir à dégager un espace de compromis stable ? Les affiliations européennes créent-elles des conditions pour une marge d'action concertée pour les équilibres recherchés au plan national ou sont-elles plutôt un moyen de peser sur ces équilibres ? À quelles conditions la préservation du niveau national comme lieu du compromis social global permet-elle une présence proactive et une influence dans le débat social européen/international ?

Ainsi, l'actualisation de notre propre système social va de pair avec sa capacité de conviction dans l'échange avec les partenaires. Car si, dans un espace européen moins homogène, les ressorts d'évolution sont plus divers, plus contradictoires, et si cela requiert une attention à des dynamiques plus complexes, cela indique aussi que, dans le jeu des influences, notre propre expérience a une place à tenir.

Si notre situation économique et sociale tend à relever davantage de déterminants européens ou extérieurs, les institutions et acteurs nationaux se trouvent confrontés à un rôle nouveau : ils sont au niveau où doit être assurée la médiation entre l'espace européen et les architectures fonctionnant au niveau national, territorial et local. Pour des raisons analogues, les institutions et acteurs européens doivent être des médiateurs entre le national et le global. Dans ce rôle, une attention accrue est nécessaire, d'une part, aux situations les plus concrètes et, d'autre part, à l'environnement, qui a ses contraintes et aussi ses points d'appui⁵⁰.

En les convaincant que l'enjeu de la modernisation de nos relations sociales, avec nos solutions et nos formes, s'inscrit dans un enjeu plus large qui

(49) *Projet de traité constitutionnel, article III - 103.*

(50) *La fonction d'interface ne se construit pas à partir d'elle-même mais des questions ou des espaces à mettre en relation : la mise en valeur des niveaux par lesquels émergent les problématiques nouvelles (transnational, territorial) est, de ce point de vue, stratégique.*

est celui d'une régulation, confortée ou fragilisée, dans l'espace qui nous englobe, c'est cette appropriation du contexte qui, mettant de l'Europe dans le social, peut mettre les acteurs nationaux en capacité de produire des innovations opérationnelles en interne, et qui comptent en influence extérieure.

Il s'agit de réussir une transition entre un système social construit dans son cadre historique et le cadre européen dans lequel, d'une manière ou d'une autre, il s'insère peu à peu... et qu'il vaut mieux consolider lui-même comme un espace social régulé.

ANNEXE 1

Ressources électroniques sur le dialogue social européen

La fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

<http://www.eurofound.ie>

Créée en 1975, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (dite "Fondation de Dublin" ou EUROFOUND) est une organisation tripartite de l'UE, dont le rôle est de fournir aux acteurs clés de la politique sociale, des résultats, des connaissances et des conseils provenant de la recherche comparative.

Initialement limité aux conditions de travail stricto-sensu, son champ d'investigation s'est étendu au domaine des relations industrielles, qui a constitué un axe majeur de son programme de travail 2000-2004. S'appuyant sur des correspondants nationaux (l'IRES en France), l'équipe "relations industrielles" de la Fondation de Dublin produit essentiellement deux types de connaissances utiles à l'analyse des systèmes européens de relations sociales. Il s'agit d'une part d'outils d'informations actualisés :

– EIRO (Observatoire européen des relations industrielles), service Web en ligne qui permet de suivre les relations industrielles dans tous les États membres de l'UE, en Norvège et, actuellement dans quatre pays candidats à l'adhésion (la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque) ;

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/>

– EMIRE, glossaire européen sur l'emploi et les relations industrielles

<http://www.eurofound.ie/emire/emire.html>

– la banque de données sur les comités d'entreprises européens

<http://www.eurofound.ie/industrial/ewc.htm>

D'autre part, la Fondation de Dublin conduit un programme de recherche

propre, en relation avec des centres de recherche nationaux, sur des thèmes tels que la prise en compte de l'égalité professionnelle dans la négociation collective, l'europanisation des relations industrielles, l'union monétaire et le dialogue social...

La Fondation a nettement renforcé sa fonction d'expertise sur le champ des relations industrielles en direction des institutions européennes ces dernières années (il lui revient ainsi désormais de produire le rapport annuel de la Commission sur l'évolution des relations industrielles en Europe), et elle se positionne fortement sur les thématiques liées à l'élargissement de l'Union européenne.

Il convient, à cet égard, de mentionner les travaux de l'Observatoire européen du changement. L'EMCC est une ressource européenne d'information développée par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Il a pour mission d'identifier des tendances dans l'évolution des technologies, l'organisation du travail, les modèles d'entreprise et de production, la législation, les marchés du travail, susceptibles d'exercer une influence sur la répartition des pouvoirs économiques et sociaux. Il doit fournir aux institutions européennes, aux pouvoirs publics (nationaux et/ou territoriaux), aux partenaires sociaux et aux sociétés, les données et les informations qualitatives nécessaires à l'anticipation et à la gestion du changement. L'Observatoire du changement industriel a été proposé par le groupe de haut niveau sur le changement industriel en 1998 et présenté dans son rapport à la Commission ("rapport Gyllenhammar"). Aujourd'hui, cette proposition bénéficie de l'appui du Parlement européen, du Conseil européen, de la Commission européenne et des partenaires au niveau européen.

<http://www.emcc.eurofound.eu.int/>

Les travaux de la Fondation de Dublin

constituent une source essentielle de connaissances concrètes sur l'évolution des relations industrielles, et unique par sa dimension transnationale. Cependant, à l'exception de quelques travaux de recherche récents, les produits de la Fondation sont essentiellement descriptifs, peu arrimés à des références théoriques assumées et discutées, et ses travaux "comparatifs" réalisés par adjonction de rapports nationaux. Beaucoup d'informations, en somme, peu d'analyses.

L'Institut syndical européen

<http://www.etuc.org/etui>

Fondé en 1978 à l'initiative de la Confédération européenne des syndicats, l'Institut syndical européen (European Trade Union Institute) a vocation à servir de passerelle entre le mouvement syndical et le monde académique, en conduisant et en initiant des recherches dans les domaines des relations professionnelles d'une part, de l'emploi, du travail et de la protection sociale d'autre part.

Dans le champ des relations professionnelles, le programme scientifique de l'ISE en 2003 concerne la coordination de la négociation collective, la participation des salariés et la gouvernance d'entreprise, le dialogue social européen et la modernisation des syndicats.

Outre la production de bases de données, dont Labourline, banque bibliographique sur les relations industrielles [<http://www.labourline.org/etui>], l'ISE édite de nombreuses publications régulières (*European Trade Union Yearbook*, rapport annuel sur la négociation collective, *Transfer*, etc.), ainsi que des rapports de recherche et des *working papers* qui alimentent le débat sur la construction de l'Europe sociale [<http://www.etui-rehs.org/publications/>].

Organe "intellectuel" de la CES et

forum politique, l'ISE tend au travers de ses travaux à mettre l'accent sur les lacunes ou sur l'inachèvement de la dimension sociale de l'Union européenne, et formule fréquemment des recommandations explicites à destination des autorités européennes. Une bonne part de sa production concerne le développement de la négociation collective en Europe, dans une visée descriptive et informative assez analogue à ce qu'est en France le bilan annuel de la négociation collective. L'orientation prospective reste assez rare, hormis dans quelques travaux de commande, en particulier le rapport dirigé en 2000 par Ulrich Muckenberger, "*Le travail au seuil du XXI^e siècle*".

L'Observatoire social européen

<http://www.ose.be/>

Structure indépendante des institutions européennes, créée en 1984, l'Observatoire social européen (OSE) est un centre d'information et de recherche sur les enjeux sociaux de l'intégration européenne. Son optique est d'essayer d'être "une interface entre les pouvoirs publics, le monde universitaire et le mouvement syndical et social, en développant une vision critique tout en respectant les critères de la recherche académique". Sa surface institutionnelle s'est accrue ces dernières années, notamment au travers d'un partenariat avec la CES et l'ISE, pour qui l'Observatoire produit chaque année le *Bilan social de l'Union européenne*.

Les relations professionnelles sont essentiellement abordées dans les travaux de l'OSE au travers des mécanismes institutionnels de concertation et de dialogue social prévus par les traités européens, ainsi que de la structuration des organisations représentatives. Les dynamiques nationales ne sont pas ignorées, notamment au travers d'études sur le renouveau des

pactes sociaux au milieu des années 1990. Ces derniers travaux en particulier inscrivent plus nettement l'OSE dans une réflexion de type "académique" sur les transformations des mécaniques d'échange politique entre autorités publiques et partenaires sociaux.

Autres ressources

- Approche de la Commission européenne à l'égard des groupes d'intérêts

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/approche/approche_fr.htm

- Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP)

http://www.ceep.org/Default_fr.htm

- La Commission européenne et la société civile (base CONNECTS)

http://europa.eu.int/comm/civil_society/index_fr.htm

- Comité économique et social européen (CESE)

<http://www.esc.eu.int/pages/fr/home.asp>

- Convention européenne, groupe de travail XI "Europe sociale"

http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=FR&Content=WGXI

- Dialogue social : principaux textes

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_dialogue/index_fr.htm

- Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées

http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0704fr01.pdf

- Représentativité institutionnelle des organisations d'employeurs et de salariés en Europe, au niveau interprofessionnel et au niveau sectoriel

http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/report_fr.pdf

<http://www.trav.ucl.ac.be/recherche/dg5.html>

- Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME)

<http://www.ueapme.com/FR/index.shtml>

- Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE).

<http://www.unice.org/content/default.asp?pageid=298&LanguageCode=FR>

ANNEXE 2

Présentation du groupe *Thomas*

Le groupe *Thomas* est un atelier de prospective du Commissariat général du Plan. Il s'intéresse à l'avenir du dialogue social et à la part que peut et que devrait prendre demain l'État à la rénovation de ce dialogue. Conformément au mandat confié par le Premier ministre au Commissaire au Plan, dans sa lettre de mission du 16 avril 2003, cette réflexion collective doit alimenter une "prospective générale de l'État stratège". Dans le champ du dialogue social, il s'agit notamment de montrer en quoi et comment l'apparition voulue/subie de nouvelles lignes de démarcation – l'Union européenne, la décentralisation des relations professionnelles, depuis la branche vers l'entreprise ou les territoires, l'évolution des relations public-privé, etc.– pèse désormais sur l'exercice de cette fonction stratégique et suggère à la fois d'en redessiner les contours comme d'en éclairer les contenus à venir...

La conduite de cet exercice de prospective ressortit à une logique de projet, mêlant à la dimension exploratoire une dimension normative forte. Le vœu, aujourd'hui commun, de développer le dialogue social n'a de sens, en effet, que si ce dernier figure un bon moyen de civiliser les rapports de travail... Or, notre hypothèse, en la matière, est que l'organisation du dialogue social n'est plus suffisamment en phase avec l'organisation et les formes d'expression du pouvoir économique pour répondre au souci d'équilibrer les rapports sociaux. Cette déconnexion n'interdit pas à la négociation de prospérer mais elle expose le dialogue social aux risques de l'instrumentalisation et du formalisme sans substance... Imaginer les scènes sur lesquelles la négociation sociale devra s'établir demain, selon des règles et sur des contenus propres à équilibrer les forces économiques et sociales, constitue le programme du groupe *Thomas*. Son objectif est de renseigner, sur cette

base, la stratégie de l'État et sa politique de gestion des intérêts collectifs.

La composition actuelle du groupe de projet

Le groupe est composé d'un noyau dur réunissant des experts extérieurs au Plan – praticiens, chercheurs, responsables administratifs – impliqués personnellement et directement dans la conduite de ses travaux. L'appel à ces personnalités se fait sur une base intuitive personae plutôt que sur une logique de représentation. La composition du groupe n'est pas figée; elle varie en fonction des besoins émergeant de l'avancée de la réflexion... Le groupe réalise, par ailleurs, des entretiens; il mène des auditions et assure le suivi des recherches financées dans le cadre de l'appel d'offres de recherche sur "L'évolution des relations professionnelles en France" lancé par le Commissariat général du Plan fin 2003. Les partenaires sociaux, qui forment un réseau de correspondants du Service des affaires sociales (SAS), avaient été associés à la définition de cet appel d'offres de recherche. Leur implication aux travaux du groupe *Thomas* prend des formes diverses, selon les thèmes abordés et les étapes de la réflexion: elle valorise davantage les apports personnels et le retour d'expérience que l'expression institutionnelle...

Jacques Barthelemy, *avocat honoraire, Cabinet Barthélémy & Associés* ;

Sandra Bellier, *directrice générale de CAPIO, Groupe ADECCO* ;

Frédéric Bruggeman, *responsable du pôle "licenciement et restructuration", Syndex, animateur du programme "Monitoring innovative restructuring in Europe" de l'Union européenne* ;

Yves Chassard, *chef du Service des affaires sociales (SAS) du Commissariat général du Plan, responsable des relations avec les milieux institutionnels* ;

Gilles Crague, *ingénieur TPE, LATTSENPC, équipe "travail et organisation"* ;

Damien Dore, *juriste, directeur d'études Entreprise et Personnel* ;

Pascal Florentin, *sous-directeur de la négociation collective, ministère du Travail-DRT* ;

François Gaudu, *juriste, professeur d'université à Paris-I* ;

Michel Guerre, *conseiller technique pour les affaires européennes et internationales, ministère du Travail-DRT* ;

Annette Jobert, *sociologue, directrice de recherche au CNRS, IDHE* ;

Jean-Yves Kerbourc'h, *juriste, maître de conférence à l'université de Nantes, conseiller scientifique au Commissariat général du Plan* ;

Olivier Meriaux, *politologue, FNSP-CERAT, conseiller scientifique au Commissariat général du Plan* ;

Laurence Merlin, *chargée de mission, ministère du Travail, DGEFP-Mission synthèse* ;

Marie-Cécile Milliat, *chargée de mission, groupe "Europe", Commissariat général du Plan* ;

Catherine Pone, *chef du service "Droit et réglementation du travail", Renault* ;

Udo Rehfeldt, *politologue, comparatiste, IRES* ;

Claude-Emmanuel Triomphe, *délégué général de l'université européenne du Travail* ;

Eric Verdier, *économiste, sociologue, directeur de recherche au CNRS, LEST*.

À côté des pôles "Entreprise" et "Territoire", un pôle "Europe" est constitué au sein du groupe Thomas qui réunit, outre les membres permanents du groupe intéressés, les contributeurs extérieurs les plus impliqués sur cet aspect de la réflexion collective. Sont membres du pôle "Europe" :

Claude Didry, *sociologue, chargé de recherche, CNRS, Laboratoire "Institutions et Dynamiques historiques de l'économie", IDHE, ENS Cachan* ;

Elodie Bethoux, *sociologue, allocataire-monitrice, IDHE* ;

Arnaud Mias, *attaché temporaire d'enseignement et de recherche, CNAM*.

Chef de projet : Laurent Duclos, *chargé de mission, Commissariat général du Plan* ;

Téléphone : 01 45 56 51 10 -
Secrétariat : 01 45 56 51 38

Télécopie : 01 45 56 54 21 -
Messagerie : lduclos@plan.gouv.fr

Nicole Lignon, *assistante, Commissariat général du Plan* ;

Téléphone : 01 45 56 51 21 -
Messagerie : nlignon@plan.gouv.fr