

## **Parlant de la crise : les tendances de dialogue social et de relations professionnelles dans certains pays de l'Union européenne**

**Edité par Igor Guardiancich et Oscar Molina. BIT, 2017.**

### **RESUME**

La crise économique et financière qui a frappé l'Union européenne (UE) en 2008 a eu des retombées majeures sur le dialogue social et les relations professionnelles dans tous les États membres. Pour y faire face, dans un premier temps, la plupart des pays ont introduit, par le biais du dialogue social entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs, des politiques nationales destinées avant tout à relancer la demande. Cependant, face à l'aggravation de la situation économique qui exigeait des mesures de consolidation fiscale urgentes pour réduire les déséquilibres macro-économiques croissants, le dialogue social tripartite s'est trouvé en position de faiblesse, voire, dans certains cas, de rupture. Dans d'autres cas, le dialogue tripartite a adopté de nouvelles formes ; dans d'autres encore, ce sont les institutions bipartites qui ont permis d'aboutir à d'importants accords, laissant leurs homologues tripartites en proie à des difficultés de fonctionnement. Peu après, la situation générale s'est peu à peu améliorée et la plupart des États membres ont vu poindre les signes d'une reprise de la croissance du PIB et de l'emploi, à partir de 2013. Cependant, les écarts des niveaux de chômage entre les États membres se sont profondément creusés pendant les années de crise et, malgré quelques améliorations, ils restent bien plus profonds qu'ils ne l'étaient en 2008. Si le revenu disponible des ménages a augmenté dans de nombreux pays, la pauvreté et l'exclusion sociale perdurent dans d'autres. Face à ces changements, de nombreux pays européens ont décidé de maintenir ou de renouer avec le dialogue social mais, dans une minorité de cas significative, celui-ci n'est pas encore parvenu à se remettre complètement sur pied.

Ce livre est l'aboutissement d'un projet de recherche mis en œuvre par le Bureau international du travail (BIT) en collaboration avec la Commission européenne (CE) et financé par l'UE. Les études ont été menées par d'éminents chercheurs dans onze États membres de l'Europe, représentatifs des différentes formes de dialogue social et de systèmes de relations professionnelles qui y prévalent : Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie et Suède. Le chapitre d'introduction porte sur l'analyse du dialogue social pendant cette période « post-crise » dans les pays objets de l'étude au regard de cinq thèmes, bien qu'elle puise également dans des résultats de recherche portant sur d'autres États membres de l'UE : premièrement, le contexte économique et politique national, deuxièmement, les trajectoires nationales du dialogue social tout au long de cette période, troisièmement, le rôle des institutions nationales du dialogue social (INDS), quatrièmement, l'influence du semestre européen, et enfin, les développements en matière de relations professionnelles et de négociation collective à l'échelon national.

Un avant-projet de cet ouvrage a été présenté et débattu lors de la conférence internationale tenue à Paris, le 20 mai 2016. Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs et les éditeurs du livre et ne reflètent pas nécessairement la position du BIT, de la CE ou des mandants de l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans les pays concernés.

## *L'amélioration des conditions économiques ne s'est pas traduite par une reprise généralisée du dialogue social*

Certains États membres ont assisté à une renaissance du dialogue social sous diverses formes et contours pendant la période « post-crise ». C'est un élément essentiel pour parvenir, après la crise, à une reprise inclusive et durable, grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques désireuses de répondre aux priorités nationales. Toutes les parties prenantes doivent mobiliser suffisamment de ressources humaines, financières et institutionnelles pour permettre au dialogue social de réaffirmer le rôle qui est le sien dans le processus politique national.

Pour autant, le dialogue social n'a pas retrouvé entièrement et complètement sa force depuis la crise, y compris dans les pays qui sont parvenus à améliorer leurs performances économiques de façon notoire, ce qui s'explique essentiellement par deux facteurs. Premièrement, l'instabilité politique qui a pesé sur la reprise du dialogue social dans certains pays et, deuxièmement, l'érosion de la confiance entre le gouvernement et les partenaires sociaux pendant les années de crise, qui mettra du temps à se rétablir. Ces facteurs pèsent d'autant plus qu'il n'y a pas de consensus entre les partenaires sociaux sur les choix politiques qui s'imposent pour assurer la reprise économique, qu'ils se débattent pour parvenir à asseoir leur propre base, tandis qu'ils se heurtent à des mutations structurelles majeures sur le marché du travail.

À l'échelle supranationale, le renforcement du rôle du dialogue social est un élément clé pour assurer une dimension sociale dans les politiques de l'Union économique et monétaire (UEM). La crise a mis en exergue la nature plurielle des niveaux de dialogue social, où les mesures prises à l'échelle supranationale exercent une influence croissante sur les dynamiques nationales.

## *Dynamiques nationales variées et dynamisation inégale du dialogue social*

Dans la période post-crise, le dialogue social recouvre des dynamiques qui se caractérisent par des différences majeures entre les États membres. En résumé, à partir de l'analyse de la façon dont le dialogue social tripartite national a évolué pendant et après la crise, cette diversité s'organise autour de quatre grands scénarios, étant entendu qu'il ne s'agit là que d'une simplification d'une réalité plus complexe (cf. schéma 1). Le premier scénario regroupe les pays qui ont connu une rupture du dialogue social pendant la crise et qui se démènent encore aujourd'hui, une fois la crise passée, pour reprendre le dessus ; deux des pays étudiés correspondent à cette catégorie. Le second scénario regroupe les pays où le dialogue social s'est maintenu tout au long de la crise et concerne cinq des pays étudiés. Le troisième scénario, qui concerne trois pays, est celui où le dialogue social a été réactivé après la crise, après avoir été interrompu pendant la crise. Enfin, un seul pays relève du quatrième scénario, où le dialogue social a survécu à la crise mais a été interrompu depuis.

La plupart des pays sur lesquels porte par ce travail de recherche (8 sur 11 pays) ont connu un début de revitalisation du dialogue social après la crise, bien que cette reprise se révèle inégale en intensité, dans ses

mécanismes et dans ses résultats. Plusieurs expériences positives et innovantes sont toutefois à signaler, qui témoignent de la résilience et de l'efficacité du dialogue social en tant qu'instrument d'élaboration des politiques en période difficile.

Ces expériences comprennent : les sommets sociaux et les conférences sociales qui ont permis au dialogue social de se poursuivre en France, les accords nationaux intersectoriels conclus grâce au dialogue social bipartite en Espagne, les réunions ad hoc bipartites et tripartites assurées tout au long de cette période, ainsi que la création de nouvelles institutions du dialogue social au niveau régional en Allemagne, et les organes spéciaux « anticrise » bipartites et tripartites mis en place en Slovaquie.

Il est évident qu'il n'existe pas de recette stratégique unique et universelle permettant de relancer et de poursuivre le dialogue social comme un instrument de reprise après la crise. Différentes approches sont nécessaires, qui reflètent la diversité nationale qui sous-tend le modèle social européen et le rôle qu'y tient le dialogue social, lequel continue, somme toute, d'incarner les principes fondamentaux du tripartisme de l'OIT. L'engagement actif de tous les acteurs reste cependant essentiel si l'on veut véritablement renouer avec le dialogue social et lui assurer une pérennité ; rien dans cette démarche ne relève de l'évidence ou de l'inévitable.

### Schéma 1. Scénarios de crise et de post-crise du dialogue social national tripartite

		Post-crise (2013-2015)	
		<i>Poursuite du dialogue social</i>	<i>Rupture du dialogue social</i>
Crise (2008-2012)	<i>Poursuite du dialogue social</i>	(ii) Allemagne, France (*), Pays-Bas, Slovaquie, Suède	(iv) Finlande
	<i>Rupture du dialogue social</i>	(iii) Belgique, Lituanie, Slovaquie	(i) Irlande, Espagne

(\*) Telle était la position de la France jusqu'à la fin de l'année 2015. Au premier trimestre de 2016, a lieu la rupture du dialogue social, en lien avec le projet de réforme du droit du travail, comme nous l'expliquons dans la note (post-scriptum) du chapitre quatre de cet ouvrage.

#### *Le rôle primordial des institutions nationales du dialogue social*

Les institutions nationales du dialogue social (INDS) diffèrent largement d'un pays à l'autre de par leur mission, structure, mode de fonctionnement et efficacité. La crise a permis d'ouvrir un débat public très

attendu sur le rôle de ces institutions, afin de les aider à mieux se préparer à affronter les nouveaux défis et les opportunités à l'avenir.

Dans certains pays, le rôle de ces institutions dans l'élaboration des politiques a été affaibli pendant la crise, et s'est souvent accompagné du déclin de l'importance du dialogue social, comme ce fut le cas en Finlande, en Irlande et en Espagne, par exemple, mais également en Hongrie et en Roumanie. Dans d'autres pays, cependant, ces institutions ont décidé de faire face au défi. Ont ainsi émergé plusieurs institutions tripartites et bipartites dont l'objectif spécifique était de trouver les moyens d'atténuer l'impact de la crise. Ce fut le cas, par exemple, en Slovaquie et en Grèce où certaines institutions en sommeil ont été réactivées. Dans d'autres pays, le dialogue social au sein des INDS s'est maintenu et ce, en dépit des conditions défavorables pendant la crise, comme ce fut le cas en Belgique et en Slovénie, tandis que la République tchèque, les Pays-Bas et la Suède (et le Portugal dans une certaine mesure) traversaient cette période sans heurts majeurs. Par conséquent, s'il est vrai que la crise a causé des difficultés, elle a aussi donné à ces institutions l'occasion d'apporter la preuve de leur valeur dans l'élaboration d'un nouveau contrat économique et social. Il conviendrait maintenant que les gouvernements nationaux et les partenaires sociaux de l'UE réfléchissent à cette expérience et lancent un débat éclairé sur la façon de moderniser au mieux les institutions du dialogue social. L'OIT est prête à soutenir ce processus de réflexion. L'UE, quant à elle, continue de soutenir le dialogue social dans les États membres, en y apportant, notamment, une assistance financière par le biais du Fonds social européen.

### *Le semestre européen : une opportunité pour la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques*

Le semestre européen constitue un important mécanisme de coordination de la politique économique entre les États membres de l'UE. Le dialogue social, dans le contexte du semestre européen, est un moyen d'aider certains pays à trouver le bon équilibre entre le double objectif de stabilité macro-économique et d'inclusion sociale, tout en renforçant la gouvernance démocratique à l'échelon européen.

Si la contribution des partenaires sociaux et du dialogue social au semestre européen était tenue au début, elle a pris de l'ampleur ces dernières années. À l'échelle de l'UE, les efforts déployés pour impliquer les partenaires sociaux de l'UE n'ont cessé d'augmenter depuis 2013 et ont abouti à un engagement croissant au sein de nombreuses institutions européennes. À l'échelle nationale, les recommandations se sont multipliées pour encourager les gouvernements à consulter les partenaires sociaux lors de l'élaboration des Programmes nationaux de réformes (PNR) et pour les impliquer dans la conception des politiques et de leur mise en œuvre. À cette date, les signaux restent encourageants. Bien que chaque État membre soit différent et que les structures de participation des partenaires sociaux n'aient pas encore été pleinement institutionnalisées, la régularité et la prévisibilité de la consultation des partenaires sociaux dans le cadre du semestre européen s'est considérablement améliorée au cours des dernières années.

*Dans l'ensemble, les relations professionnelles se sont stabilisées bien que des difficultés majeures persistent*

Les institutions chargées des relations professionnelles ont un triple rôle à jouer dans le maintien du dialogue social tripartite. Premièrement, les institutions ayant une bonne assise permettent une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des décisions obtenues par le biais du dialogue social tripartite. Deuxièmement, ces institutions permettent aux partenaires sociaux de renforcer leurs capacités techniques dans des domaines essentiels susceptibles de se révéler efficaces par la suite, à l'échelon du dialogue national. Troisièmement, des institutions de relations professionnelles solides et bien coordonnées sont plus enclines à s'engager dans la construction d'un consensus partant de la base, contribuant de ce fait à la poursuite du dialogue social à l'échelle nationale.

La dynamique des relations professionnelles en Europe, dans cette période post-crise, se caractérise par une stabilité. Dans les pays ayant entrepris, pendant la crise, d'importantes réformes de leurs relations professionnelles et de négociation collective, cette dynamique s'est maintenue dans l'ensemble. Dans les autres pays, le panorama reste relativement stable, bien que seuls quelques pays aient opéré une réforme des institutions existantes. Les quelques tendances à long terme dans les relations professionnelles, déjà visibles avant la crise et qui ont pris de l'ampleur pendant la crise, semblent désormais s'estomper. Il n'en reste pas moins que de nombreux défis persistent en particulier le maintien d'un certain niveau de coordination dans un contexte de décentralisation croissante de la négociation collective. En dépit de quelques efforts patents destinés à renforcer la coordination au niveau sectoriel, la diminution du champ de couverture des conventions collectives risquerait d'exacerber les inégalités de revenus. Enfin, le rôle régulateur significatif de l'État risque de restreindre l'autonomie des partenaires sociaux dans certains pays.