Le Dialogue Social Européen de Val Duchesse :

*Un premier bilan**

par Janine Goetschy **

Des acteurs en cours de structuration, un processus de conciliation complexe débouchant sur des avis très généraux et sans force légale caractérisent le Dialogue Social européen et Val Duchesse n'échappe pas à la règle. Janine Goetschy montre cependant que certaines de ces faiblesses constituent paradoxalement des conditions de survie, voir même des forces pour le Dialogue Social.

Alors que l'échéance européenne de 1993 se rapproche, que les discussions sur la réforme institutionnelle des questions sociales du Traité de Rome et de l'Acte Unique sont ouvertes, que les comités de groupe européens se multiplient au sein des entreprises, il est opportun de dresser un bilan du Dialogue Social dit de Val Duchesse. En retracer les antécédents, les enjeux, le fonctionnement effectif, nous paraît particulièrement intéressant à un moment où le rythme de production des avis communs issu du Dialogue Social s'accélère, après les premières années de piétinement de l'institution.

Les antécédents : les embarras du dialogue social préalable à Val Duchesse

Impulsé en 1985, le Dialogue Social européen dit de Val Duchesse est l'instance où les partenaires sociaux européens (CES, UNICE, CEEP (1)) ont amorcé un travail de codification de type con-

(*) Cet article s'inscrit dans le cadre d'une recherche financée par le Ministère de la Recherche et de la Technologie, Paris (appel d'offres « Intelligence de l'Europe »).

(**) Chargée de recherche CNRS-CRESST.

(1) CES : Confédération Européenne des Syndicats ; UNICE : Union des Confédérations des Employeurs et des Industries de l'Europe ; CEEP : Confédération Européenne des Entreprises Publiques.

tractuel aboutissant à des « avis communs ». Ces avis portent le plus souvent sur des enjeux impliquant des jeux de pouvoir à somme non nulle ; sans force légale aucune, ces avis s'apparentent toutefois dans leurs intentions aux engagements pris par exemple dans le cadre d'accords interprofessionnels en France ; les transactions implicites à leur contenu les rapprochent assez du type de compromis passés dans le cadre de certains pactes sociaux (voir dans l'encadré, l'avis sur la stratégie de coopération pour la croissance de novembre 1986 (ou encore rappellent dans l'esprit le « development agreement suèdois de 1982 ») voir dans l'encadré, l'avis commun du Dialogue Social relatif à la formation et la motivation, l'information et la consultation de mars 1987).

Il importe de situer le Dialogue Social de Val Duchesse dans la multitude des formes de dialogue social européen mises en œuvre au niveau communautaire dans les vingt-cinq dernières années. En effet, si Val Duchesse représente une étape nouvelle, elle s'inscrit en 1985 dans un processus déjà bien engagé, à côté de formes de concertation sociales antérieures. La CCE (2) consultait régulièrement les organisations syndicales et d'employeurs sur ses activités en matière sociale, une certaine dynamique se concrétisant par l'existence de différents groupes consultatifs.

Parmi les formes institutionnalisées du dialogue social communautaire au sens large, on mentionnera d'abord le **Comité Permanent de l'Emploi** créé en 1970, qui visait *« à assurer de façon permanente le dialogue, la concertation et l'information entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux en vue de faciliter la coordination des politiques des États membres, relatives au marché de l'emploi, en les faisant coïncider avec les objectifs communautaires »* (3). Son intervention était prévue en amont du processus décisionnel de la création de règles communautaires. Il s'agissait d'une institution à finalité ambitieuse en raison de la multiplicité des intérêts divergents qu'elle cherchait à concilier. Trois sortes de difficultés vinrent entraver l'efficacité des débats en son sein (Savoini, 1984). On nota d'abord un relatif flou sur le rôle du comité : relevait-il de la concertation ou de l'information ?

Aussi, les attentes des acteurs et leur degré d'engagement face à l'instance furent-ils fort divers. On déplora ensuite l'hétérogénéité des positions des États membres au sein du comité et la recherche de concensus par les partenaires sociaux en fut découragée. Enfin, on regretta l'absence de lien entre le dialogue social européen et celui qui se déroulait au sein même des pays. Cela se traduisait notamment par le fait que les délégués des partenaires sociaux siégeant au comité étaient de simples experts, dépourvus d'une représentativité politique réelle.

(2) CCE : Commission des Communautés Européennes.

(3) Europe Sociale, n° spécial, 1988, p. 109.

A côté de cette forme de dialogue social alors qualifiée d'interprofessionnel, existait **le dialogue social européen sectoriel institutionnalisé** qui lui était d'ailleurs antérieur. Impulsés avec enthousiasme par la Commission et les acteurs sociaux dans les années 1960, les comités sectoriels paritaires (employeurs/travailleurs) ont d'abord été créés là où existaient par ailleurs des politiques communautaires intégrées (charbon, acier ; pêche ; agriculture ; chemin de fer, transport routier ; transport maritime ; navigation intérieure). Leur rôle était double : assurer la participation des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Commission relatives à un secteur donné, et négocier des conventions collectives européennes sectorielles. Sur ce dernier point le bilan fut particulièrement décevant. Nombre d'avis furent toutefois émis dans les domaines de la sécurité, des conditions de travail, de la formation et de l'emploi (Zingone, 1985). Dans les années 1970, en raison de l'élargissement en 1973 de la communauté européenne et du refus patronal de créer des normes sociales européennes, l'extension des comités paritaires institutionnalisés à d'autres secteurs se révéla difficile.

Par défaut, on assista alors à l'amorce du **dialogue social « informel »**. De tels groupes informels aux contours différenciés et multiformes, et aux fortunes diverses furent instaurés dans les métaux, le textile, l'agro-alimentaire, le bâtiment, les secteurs bancaires et plus récemment dans le commerce de détail. A quelques exceptions près, le travail de ces groupes consista à un échange de vue sur les problèmes économiques et sociaux du secteur sur la base d'études financées par la Commission. Fin 1990, et sans préjuger du contenu des futurs comités sectoriels dont l'existence dépend largement de la présence d'une volonté patronale sectorielle, on constate que le travail européen s'accélère du côté des syndicats professionnels (salariés) suivants : Euro-Fiet (employés), FEM (métallurgie), SETA-UITA (alimentation, hôtellerie), FETBB (bois, bâtiment). Par ailleurs, le secteur public a ouvert la voie avec la signature en 1990 du premier accord-cadre européen. Cette tendance témoigne du rôle essentiel à venir des comités syndicaux sectoriels dans le processus de construction de l'Europe Sociale.

Malgré des caractéristiques institutionnelles propres, liées à la fois à sa composition (de nature tripartite, il est censé représenter les divers groupes socio-économiques, employeurs, travailleurs, intérêts divers) et à ses compétences (à travers ses avis, il joue un rôle consultatif dans la formation des décisions communautaires, rôle formel assez étroit actuellement), le **Comité Économique et Social Européen** a, de par sa capacité à forger des consensus, œuvré au dialogue social communautaire. L'un des exemples remarquables à cet égard est l'avis du Comité sur la charte de février 1989 qui a réussi à coaliser les représentants du côté travailleurs et une majorité de ceux du côté des employeurs.

Pourquoi cette superposition institutionnelle à laquelle vient s'ajouter en 1985 le Dialogue dît de Val Duchesse ? Dans le processus de création de normes européennes, ces instances étaient selon les cas, censées remplir soit l'une, soit l'autre, soit les deux fonctions suivantes : d'une part, associer les partenaires sociaux à l'élaboration des décisions économiques et sociales de la communauté, en d'autres termes aider à la décision et légitimer les politiques européennes ; d'autre part, favoriser le développement de relations paritaires entre partenaires sociaux et aboutir à la production de normes de type contractuel. Dans la réalité, ces instances (notamment celles antérieures à Val Duchesse) ont, selon des degrés divers, essentiellement joué un rôle d'aide à la décision bruxelloise.

Les contingences politiques et économiques ainsi que les dysfonctionnements des organes déjà en place ont certes pesé sur la chronologie des actes de naissance de ces diverses institutions. De manière générale, on constate que la volonté du Conseil d'encourager le dialogue social sous diverses formes apparaît à des périodes de mutation économique et technologique rapides, et ont pour but le partage des efforts d'adaptation et de relance de l'économie européenne. S'agissant du cas particulier du Dialogue du Val Duchesse, son instauration a en outre été encouragée, en raison du piétinement du dialogue sectoriel, par les insuffisances du comité permanent de l'emploi, et surtout par l'enlisement de la mécanique de production des directives. En outre, l'arrivée de J. Delors à la présidence de la commission, sa volonté de faire progresser la dimension sociale, sa prédilection pour des règles de type contractuel, ont largement contribué à la naissance du Dialogue Social dît de Val Duchesse. Celle-ci eut lieu en 1985, alors que l'Europe de type légal était en panne. Au début des années 1980, les projets de directives n'avançaient plus (4) en raison notamment de l'opposition de principe et du veto de la Grande-Bretagne au sein du conseil. Pour contourner cette difficulté, J. Delors avait alors espéré que l'institution du Dialogue Social pourrait prendre la relève, en obtenant du côté des employeurs une légitimité autour d'enjeux sociaux refusée par les gouvernements notamment britannique.

L'importance accordée par la Commission au dialogue social est manifeste dans l'article 118 B de l'Acte Unique entré en vigueur en 1987 qui dispose que *« la Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles »*. Au-delà de la promotion du Dialogue Social, d'aucuns auraient souhaité alors que soient retenues des dispositions à la fois plus efficaces et plus contraignantes et laissant espérer de résultats moins aléatoires (pour une analyse juridique de l'art. 118 B voir Lyon-Caen, 1989).

Pour accélérer le rythme de la construction de l'Europe sociale, et pallier le fait que, mis à part les questions d'hygiène et sécurité le vote à l'unanimité au Conseil restait la règle en matière sociale, la diversification des formes et niveaux de la codification aux sources de légitimité variables, leur complémentarité éventuelle ou mise en concurrence, pouvaient représenter une solution.

Val Duchesse I (1985-1988) : des années de démarrage plutôt difficiles

Suite à une rencontre au sommet de 1985 rassemblant les acteurs sociaux (CES, CEPP, UNICE) et la Commission, deux groupes de travail sont constitués, l'un chargé d'examiner les questions macro-économiques, l'autre traitant les aspects micro-économiques. Le 6 novembre 1986 le groupe « macro-économie » aboutit à un premier avis commun concernant *« la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi »* et un autre sur *« l'orientation générale de la politique économique proposée par la Commission pour 1986-1987 »* (pour une analyse de contenu de l'accord, voir l'encadré). Le groupe « micro-économie », émet pour sa part un avis le 6 mars 1987 sur les nouvelles technologies traitant d'une part de la formation et de la motivation des salariés et d'autre part de leur information et de leur consultation (pour une analyse du contenu de cet accord, voir l'encadré). En mai 1987, la vision du Dialogue Social de Val Duchesse est encore assez optimiste, trois avis ayant abouti en un temps relativement court. M. Martens (président du Conseil) conclut à un bilan somme toute positif et s'engage à en saisir le Conseil. Fin mai 1987, on entame les discussions sur l'adaptabilité du travail et de l'emploi ; elles s'annoncent difficiles.

Après trois années de fonctionnement cependant, les acteurs sociaux estiment que le Dialogue Social marque sérieusement le pas. Tout d'abord, les discussions du Dialogue Social sur l'adaptabilité de l'emploi piétinent ; ensuite, à cette époque ce sont la charte et le programme d'action qui retiennent l'attention et l'énergie des acteurs institutionnels et des partenaires sociaux, reléguant le Dialogue Social au second plan ; enfin, à travers la difficulté des discussions sur l'adaptabilité, et le fonctionnement même du Dialogue Social apparaissent les limites de l'institution elle-même et le faible impact des résultats qu'elle produit. Se pose alors avec une acuité particulière la question du prolongement des avis communs vers des résultats plus concrets. Cette exigence de résultats tangibles est d'autant plus intense qu'à partir de 1990, l'application du programme d'action laisse espérer, de son côté, la production de directives.

(4) Comme par exemple la 5e directive ou encore directive Vredeling relatives à la participation des salariés.

Val Duchesse II (à partir de 1989) : le rythme de production des avis s'accélère

Face à cet ensemble de difficultés, la Commission propose début 89 de revitaliser le Dialogue Social par la constitution d'un groupe de pilotage composé de responsables syndicaux et patronaux nationaux de haut niveau (appartenant bien sûr aux fédérations membres du CES, de l'UNICE, du CEEP). Il s'agit à travers un engagement accru des acteurs de donner des prolongements concrets aux avis. La réalisation de cet objectif suppose d'une part le choix de thèmes de discussion de nature plus consensuelle et davantage en rapport avec la réalisation du grand marché, et d'autre part la modification de la mécanique décisionnelle du Dialogue Social dans le sens d'une plus grande légitimité politique (5). Le groupe de pilotage tiendra session plénière deux fois par an et pourra créer des groupes de travail ad hoc.

L'amorce de cette nouvelle étape est aussi l'occasion d'un bilan du fonctionnement du Dialogue Social et de ses limites de la part des partenaires sociaux.

La CES pour sa part souhaite faire faire un saut qualificatif au Dialogue Social et aboutir à des accords-cadres et à une décentralisation au plan des branches, des entreprises multinationales et des régions frontalières. L'UNICE quant à elle, livre son analyse du Dialogue Social dans le cadre d'un mémorendum plus large adressé à la Commission : de manière générale, elle souhaite le statu quo.

A travers la création du groupe de pilotage, se manifeste ainsi la volonté politique de passer à une deuxième phase du Dialogue Social de Val Duchesse. La réunion du 12 janvier 1989 présidée par J. Delors et réunissant les responsables de la CCE, de la CES, de l'UNICE, du CEEP et quelques leaders syndicaux nationaux en fixent le principe, les objectifs et la méthode de travail. Les objectifs sont triples : il s'agit d'apporter une impulsion nouvelle aux travaux, de promouvoir et d'organiser le travail à effectuer sur les thèmes choisis, enfin d'évaluer les avis communs et d'en concevoir les prolongements possibles, sous forme de prélude au travail légal européen ou sous forme d'accords-cadre.

Lors de la première réunion (6) du groupe de pilotage composé de 14 membres, sont dégagés les deux thèmes prioritaires du Dialogue Social à savoir l'éducation et la formation d'une part, et la construction d'un marché du travail européen dans le cadre de la mise en œuvre de l'Acte Unique d'autre part. Ce second thème inclut notamment l'examen d'un rapport annuel sur l'emploi établi par la Commission (7), et devant être soumis au Conseil. La Commission s'engage par la même occasion à consulter les partenaires sociaux sur divers points et notamment sur ses projets de directives. Le Dialogue Social doit être consulté sur le contenu de la Charte sociale et celui du programme d'action, ainsi que sur des projets de règlements et directives déjà en cours tel que le statut de la société anonyme européenne. La consultation est aussi envisagée au plan local sur la question des fonds structurels. Deux groupes de travail (d'environ 30 personnes) sont mis sur pied, l'un chargé des questions de formation, l'autre traitant des perspectives pour le marché de l'emploi en 1992. Dès le départ, l'incertitude est toutefois forte quant aux résultats susceptibles d'émaner du nouveau dispositif.

Lors de la 2e rencontre, le 4 octobre 1989, il apparaît une fois de plus que les attentes de la CES et de l'UNICE face à la Val Duchesse, nouvelle version, sont divergentes. Alors que la CES souhaite entrer dans les détails techniques et donner une tournure plus pragmatique au Dialogue Social, l'UNICE pour sa part esquive quelque peu, et souhaite que le Dialogue Social serve essentiellement à identifier les problèmes sociaux et à définir les limites des actions communautaires. Le Dialogue Social doit, selon l'UNICE, se cantonner à fixer des règles du jeu à caractère général. De manière plus précise, l'UNICE estime que le Dialogue Social doit être un lieu de consultation préalable à la construction de l'Europe sociale de type légal. L'UNICE accepte cependant l'idée d'une décentralisation du Dialogue Social (à laquelle elle s'était opposée jusque-là), à condition qu'il s'agisse de dialogue et non de négociation collective.

La 3e réunion du groupe de pilotage, le 26 janvier 1990 permet la production d'un 2e avis commun sur le thème de l'éducation et de la formation professionnelle (cf. encadré) approfondissant celui du 6 mars 1987. On assiste ainsi à une accélération de la production d'avis sur la formation et l'éducation, probablement à la faveur de la réorganisation. Cet avis d'orientation de janvier 90 sur l'éducation et la formation permet l'aboutissement d'un avis plus spécifique sur la transition des jeunes à la vie professionnelle et active (6 novembre 1990) et plus récemment (8) d'un pré-accord sur un avis portant sur *« les modalités susceptibles de permettre l'accès le plus large possible à la formation »*. Cet avis n'a toutefois pas encore été approuvé par les comités exécutifs respectifs. La disposition quelque peu délicate portant sur la reconnaissance d'un droit à la formation pour tous, n'est en effet pas encore entérinée par l'UNICE.

(5) En cela, il s'agissait aussi de pallier pour partie les particularités organisationnelles des acteurs qui font que, quand bien même les membres du groupe de travail s'engagent dans le cadre des réunions du Dialogue Social, ils doivent en dernière instance s'en remettre au vote parfois imprévisible de leurs mandants au sein du comité exécutif.

(6) Le 21 mars 1989.

(7) Le premier sera publié en juillet 89.

(8) En janvier 1991.

Les principaux avis communs du Dialogue Social de Val Duchesse

Avis concernant la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi (6.11.1986)

Cet avis préconise notamment une réduction significative et durable du chômage par un effort d'investissement productif accru en même temps qu'un accroissement modéré des coûts salariaux par tête qui devraient être maintenu en dessous des gains de productivité (les éléments « investissements créateurs d'emplois » d'un côté, et « modération des coûts salariaux » de l'autre, représentant les termes de l'échange) ; à cela s'ajoute la volonté commune des partenaires sociaux de maîtriser l'inflation et de réaliser le marché intérieur rapidement. Un deuxième avis sur le rapport économique annuel 1987-1988 fut adopté le 26 novembre 1987, dans lequel les partenaires sociaux demandèrent une accélération des investissements (grands projets d'infrastrutures) et une action ferme de la part des gouvernements pour faire face au ralentissement prévu de la croissance.

Avis concernant la formation et la motivation, l'information et la consultation (6 mars 1987)

La transaction de cet avis réside dans l'acceptation des nouvelles technologies dans l'entreprise par la CES en échange de la reconnaissance par l'UNICE d'une information et consultation des travailleurs lors de leur introduction et de l'adoption de mesures appropriées en matière de formation professionnelle (formation initiale, formation continue, recyclage). L'avis mise sur la diversité des pratiques nationales de participation déjà en place. Il convient de rappeler que face à cet avis, les syndicats allemands et danois avaient exprimé quelques réserves, leurs systèmes nationaux respectifs prévoyant, à cet égard, des solutions nettement plus avantageuses.

Avis sur l'éducation et la formation (19 juin 1990)

L'avis sur l'éducation et la formation souligne l'importance de la formation de base et de la formation continue pour la compétitivité des entreprises en Europe. Sont mis en avant la nécessité d'une formation initiale de qualité et des mesures facilitant l'insertion professionnelle des jeunes. Le volet « formation professionnelle des adultes » insiste sur la nécessité pour les entreprises de développer des mesures prévisionnelles de gestion de l'emploi et la prise en compte des aspirations des travailleurs pour l'amélioration de leur qualification ; une attention particulière est accordée à l'insertion professionnelle et le recyclage de certaines catégories d'adultes vulnérables (les travailleurs les moins qualifiés, ceux des PME, les femmes, les migrants, les minorités ethniques, les handicapés, les chômeurs de longue durée). L'avis instaure le principe d'une information/consultation autour de la formation et vise à promouvoir l'implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des politiques et programmes de formation tant nationaux que communautaires. A cet égard, le groupe « éducation et formation » a été chargé d'approfondir les deux thèmes suivants : la transition des jeunes de l'école à la vie professionnelle ; la participation des partenaires sociaux dans les programmes de formation de la communauté.

Sur la question de la transition de l'école à la vie active et professionnelle, un avis commun a déjà été adopté (6 novembre 1990).

Avis sur la création d'un espace européen de mobilité professionnelle et géographique et sur l'amélioration du fonctionnement du marché du travail en Europe (février 1990)

La première partie relative à « l'organisation d'un espace européen de mobilité », contient un volet « mobilité professionnelle » reprenant pour partie le contenu de l'avis précédent de janvier 1990 sur « l'éducation et la formation » ainsi qu'un volet « mobilité géographique » ; ce dernier stipule que la libre circulation des travailleurs devra respecter le principe de l'égalité de traitement dans le cadre du pays d'emploi, ce qui implique la suppression de toute discrimination en ce qui concerne l'emploi, les rémunérations, les conditions de travail... Les modalités d'application de ce principe aux différents types de travail transfrontalier seront l'objet de mesures dans les mois à venir, notamment dans le cadre du programme d'action. L'avis énumère ensuite les entraves réglementaires, économiques et culturelles à un véritable espace européen de mobilité et propose nombre d'actions pour les lever. La deuxième partie de l'avis porte sur les moyens d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en Europe ; trois types de mesures sont proposées : mise en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi dans les entreprises, des politiques prospectives de l'emploi dans les secteurs et les régions, la modernisation des agences publiques de l'emploi et une meilleure collaboration avec les milieux concernés (employeurs, syndicats, autorités publiques, investisseurs potentiels). Parmi les questions à approfondir par le groupe « marché du travail », on relèvera :

— la mise en œuvre de l'égalité de traitement pour le travail transfrontalier,

— la question de la non-transférabilité des retraites complémentaires,

— l'amélioration du fonctionnement des agences publiques de l'emploi dans les régions transfrontalières,

— l'égalité de traitement pour les minorités ethniques et ressortissants de pays tiers.

Deux avis qui attendent l'approbation des comités exécutifs

Nous ne reproduisons pas ici les 2 avis préparés par les groupes de travail (avis sur les « modalités susceptibles de permettre l'accès effectif le plus large possible à la formation » ; avis sur « les nouvelles technologies, l'organisation du travail et l'adaptabilité du marché du travail ») (25 janvier 1991), car ils doivent encore être approuvés par les comités exécutifs de la CES d'une part et de l'UNICE de l'autre.

Du côté des entreprises du secteur public, CES et CEEP, ont décidé, à travers une déclaration commune, de donner un prolongement concret au Dialogue Social sur des thèmes tels que la formation professionnelle, la libre circulation et le libre accès aux emplois publics. Ce sont là les prémices du premier accord-cadre européen signé le 6 septembre 90. Dans un premier temps, on entame ainsi le Dialogue Social dans le transport ferroviaire et la distribution d'énergie.

La quatrième réunion du groupe de pilotage tenue le 10 juillet 1990 adopte un avis (préparé par le groupe de travail « marché du travail ») concernant *« la création d'un espace européen de mobilité professionnelle et géographique, et l'amélioration du marché du travail »* (cf. encadré).

Le groupe de travail « éducation-formation » se voit également chargé de mieux cibler les débats en fonction des différences légales nationales en matière de formation continue, d'accroître la visibilité des avis antérieurs et d'en examiner les conséquences économiques, enfin de préparer des questions en vue du rapport annuel de la Commission sur l'emploi.

A l'inverse des dossiers éducation-formation, celui relatif à l'adaptabilité du travail et de l'emploi connaît un parcours difficile. Début 1990, les discussions sur ce thème se trouvent une fois de plus dans l'impasse. Elles ont débuté le 21 mai 1987 et dès le départ les points de vue s'annoncent tranchés. Alors que, fin 1988 et fin 1989 on pense que l'avis est sur le point d'aboutir, de sérieuses réserves sont exprimées notamment du côté syndical : en particulier les conceptions allemandes et italiennes sur la flexibilité du temps de travail sont assez différentes. En outre, des négociations nationales sur les 35 h sont alors en cours notamment dans la métallurgie allemande et en Grande-Bretagne. Ainsi, certains comités syndicaux sectoriels de la CES dont la FEM en particulier s'opposent au projet d'avis sur l'adaptabilité. L'UNICE, par contre est plutôt favorable à l'aboutissement de ce projet d'avis. Toutefois, fin 1990 les blocages semblent être surmontés, et lors du récent groupe de pilotage du 25 janvier 1991, les partenaires sociaux aboutissent à un accord, dont le sort dépend désormais du verdict des comités exécutifs.

Les faiblesses du Dialogue Social

La faiblesse de cette institution s'explique bien évidemment par les déficiences juridiques et organisationnelles des acteurs qui la composent, par l'absence de force contraignante des « avis communs », par la pauvreté et nature même de leur contenu, enfin par leur impact assez minime au sein des pays. Cet état de fait explique pour une bonne part les pratiques d'absentéisme de ses membres aux réunions, préjudiciables à la crédibilité et à l'importance du rôle dévolu à l'institution dans l'ensemble du processus de création de règles. On observe alors un cercle vicieux : moins l'institution Dialogue Social est jugée comme étant un lieu important et pertinent de création de règles plus l'assiduité des participants diminue etc.

La relance début 89 du Dialogue Social par la Commission à travers la constitution d'un groupe de pilotage, composé d'un nombre restreint de responsables sociaux de haut niveau a certes contribué à une multiplication du nombre des avis adoptés. Il n'est pas sûr cependant que la constitution de ce groupe de pilotage ait engendré pour le moment les changements de comportements et les résultats attendus. A posteriori, on peut se demander si les attentes de la Commission face à cette institution n'étaient pas trop ambitieuses, connaissant les faiblesses structurelles inhérentes à l'institution, ses difficultés de fonctionnement, et la réticence patronale à dépasser la déclaration d'intention et à en faire un vrai lieu de négociation.

En effet, le Dialogue Social représente une double menace : il peut constituer un précédent gênant qui risque de remettre en cause des acquis nationaux et de compromettre des négociations nationales en cours (d'où la difficulté de faire aboutir les discussions du Dialogue Social sur l'adaptabilité) ; le fait de représenter une menace éventuelle pour des négociations nationales dans une phase incertaine, fragilise le Dialogue Social, et ce malgré sa faible portée juridique. Comparé au travail « légal européen » (production de règlements, directives...) qui constitue un socle minimum n'empêchant en rien les législations nationales en vigueur plus favorables de continuer de s'appliquer, le Dialogue Social, malgré l'évidente pauvreté de ses atouts juridiques, peut émettre des signes aux répercussions nationales plus immédiates et plus sensibles. L'impact potentiel d'un avis commun est en effet plus rapide que celui d'une directive pour laquelle les États disposent d'un délai d'application substantiel.

En outre, comparativement à l'appareil institutionnel producteur du « légal européen », le processus de discussion du Dialogue Social s'il échappe certes au dédale procédurier, connaît une difficulté supplémentaire : il suppose en effet l'aboutissement d'un double compromis, entre partenaires sociaux d'une part, et entre pays au sein de chacune des instances d'autre part (arbitrages au sein de la CES, et de l'UNICE). Cette caractéristique fait de l'animation du Dialogue Social par la Commission un travail fort ingrat exigeant des efforts permanents pour mobiliser et concilier les partenaires, aux résultats difficilement mesurables et peu visibles à court terme, en comparaison avec la production d'une norme légale. Une directive « qui aboutit ça se voit, ça se sait et une fois produite, le fonctionnaire de la Commission peut passer à autre chose » ; l'animation du Dialogue Social au contraire est de plus longue haleine, son issue est plus incertaine,

moins visible et sa philosophie même veut que le fonctionnaire s'efface, une fois accomplie sa tâche d'animation.

De façon générale, au-delà des préférences partisanes connues, l'ensemble des acteurs semble extrêmement soucieux de ne pas enclencher trop hâtivement des processus de production de normes qui pourraient être préjudiciables aux dynamiques nationales en œuvre. En l'état actuel du rapport de force, l'une des difficultés majeures pour les partenaires sociaux est donc d'aboutir à des « avis communs » qui ne soient pas trop préjudiciables aux négociations en cours dans les pays, tout en restant suffisamment « signifiants ».

La structuration des acteurs

La Confédération Européenne des Syndicats (CES) ne bénéficie pas d'un véritable mandat de la part de ses affiliés pour négocier d'éventuelles conventions collectives européennes et n'a pas la capacité juridique pour rester en justice (9). Le fait que la CES dispose de peu de marge de manœuvre lors des discussions dans les groupes de travail, et soit toujours obligé de s'en remettre aux décisions du comité exécutif, n'offre pas toujours la souplesse nécessaire pour que les discussions avancent. En outre, lors de la préparation ex-ante des avis par la CES, les comités syndicaux sectoriels ne sont pas toujours suffisamment impliqués dans le processus. Sur ce dernier point la situation est toutefois en train de changer.

Certains syndicats ne sont pas membres de la CES ; sa représentativité s'améliore toutefois : la CFTC pour la France (avec ses 250 000 membres), la DAG pour la RFA (confédération allemande des employés comptant environ 502 000 membres), le syndicat ADEDY pour la Grèce (syndicat des travailleurs du secteur public, avec 300 000 membres) ont adhéré à la CES en 1990. Le CCOO pour l'Espagne serait quant à lui sur le point d'y adhérer. Resteraient alors exclus, notamment la CGT et l'intersyndicale portugaise. Par ailleurs, la CES reste insuffisamment dotée en personnel et en experts bien qu'elle commence à attirer l'attention des confédérations nationales et à drainer leur expertise. Elle est enfin confrontée à ses divisions internes ; entre confédérations syndicales nationales on a vu parfois les points de vue diverger comme par exemple sur le projet d'avis sur l'adaptabilité (en cours) ; l'avis du 6 mars 1987 sur les nouvelles technologies a également fait l'objet de réserves de la part de certaines centrales.

(9) Cette question est actuellement débattue et en voie de résolution au 7e congrès de la CES en 1991 et notamment grâce au rôle accru des comités sectoriels : en effet le TUC et le DGB n'ayant pas de pouvoir de négociation dans leurs pays respectifs, seuls les comités sectoriels pourraient donner mandat de négociation au CES.

Au total, la CES se trouve actuellement devant le dilemne organisationnel suivant : d'un côté on sollicite une plus grande transparence et pertinence de ses actions pour en accroître la légitimité (le contrôle fort de l'action du secrétariat par le comité exécutif d'une part et un rôle accru pour les comités sectoriels d'autre part sont deux éléments qui vont dans ce sens), mais d'un autre côté cette dépendance étroite des actions du secteur par rapport aux intérêts et pressions des confédérations nationales et des comités sectoriels alourdit, voire anesthésie le processus décisionnel. Le secrétariat de la CES ne devrait-il pas bénéficier d'une plus grande souplesse pour pouvoir agir plus rapidement et plus efficacement ?

Une analyse similaire peut être conduite du côté patronal. Parmi les acteurs nationaux qui s'expriment, on voit se dégager deux tendances à l'UNICE : d'un côté les organisations françaises, allemandes, italiennes et belges ayant des positions assez similaires, de l'autre les représentants de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas dont les positions semblent surtout refléter les intérêts d'entreprises multinationales.

Pour obtenir une meilleure efficacité des décisions des partenaires sociaux européens, il importe de mettre en place des mécanismes décisionnels et organisationnels internes impliquant un transfert de pouvoir des instances syndicales et patronales nationales vers leur instance européenne respective. Les débats et les préparatifs en vue de tels ajustements semblent pour le moment plus avancés du côté syndical que du côté patronal.

Des avis sans force légale...

Si leur absence de force légale est bien évidemment une faiblesse, on peut aussi y voir une force : dans ce contexte en effet les acteurs peuvent se tester mutuellement, ouvrir et oser des voies nouvelles, et ce précisément parce que les conséquences juridiques des avis sont faibles ou inexistantes. En outre, l'absence de force légale ne signifie en rien que ces avis soient inoffensifs et sans portée (voir supra) ; on craint malgré tout qu'ils ne créent des précédents gênants au plan national, sinon comment expliquer les lenteurs de la négociation sur l'adaptabilité ? On craint plus largement toute création de règle susceptible de remettre en cause des pratiques et dynamiques nationales de système de relations professionnelles. Cela étant, la CES ne cesse de réclamer des prolongements juridiques pour les avis, alors que l'UNICE les réfute régulièrement.

... dont le contenu est pauvre

Cette pauvreté résulte tout d'abord du choix des thèmes retenus : si ces derniers concernent des enjeux couverts au plan national, il est clair que le contenu même des avis ne peut être que très général et parfois vague. D'aucuns incriment

aussi le caractère abstrait et artificiel des avis : ce trait est lié à la prudence des négociateurs qui ne souhaitent pas trop s'engager, mais aussi au processus même de la négociation. En effet, à force de revoir un texte pour satisfaire toutes les parties prenantes, on aboutit souvent à des formulations quelque peu insipides dont on peut se demander si elles sont encore pertinentes par rapport aux enjeux de départ des acteurs. Si le flou et l'ambiguïté des textes sont souvent le prix à payer pour que les compromis se fassent cela risque aussi de soulever nombre d'incertitudes et d'inquiétudes nouvelles pour les acteurs.

La tendance qui se dégage depuis la mise en place du groupe de pilotage depuis 1989, est de traiter de thèmes à la fois plus consensuels que par le passé et liés plus spécifiquement aux conséquences sociales du grand marché tels que « l'éducation et la formation », ou encore « la mobilité géographique et le marché de l'emploi européen ». Cette stratégie semble pour le moment fructueuse, si l'on en juge par le nombre des avis ayant abouti. La relative pauvreté de contenu des avis résulte également de la réticence des partenaires sociaux à s'engager dans des compromis dont on craint les répercussions nationales (voir supra). Cela témoigne de l'absence d'une volonté politique affirmée de s'impliquer dans la recherche de compromis à ce niveau. Côté patronal, cela correspond essentiellement à une application rigoureuse de la subsidiarité en matière sociale et au souhait de minimiser les règles d'essence européenne. Côté syndical, le Dialogue Social souffre aussi dans une certaine mesure de manque d'engagement politique des responsables syndicaux nationaux. Cette dernière attitude reflète la difficulté de solidariser les intérêts des différents mouvements syndicaux nationaux à conférer une légitimité réelle à l'acteur collectif européen.

La question à se poser pour mesurer la richesse de contenu des avis du Dialogue Social reste néanmoins la suivante : ces avis auraient-ils pu voir le jour dans le cadre du Conseil ? Vraisemblablement non.

... et l'impact national faible

Lorsque ces avis aboutissent, les responsables syndicaux et patronaux nationaux siégeant dans le groupe de pilotage ne déploient pas les efforts nécessaires pour faire connaître et valoir ces avis au plan national. Évoquer la question de l'impact au plan national, ne signifie pas qu'il faille voir en lui un lieu de négociation supplémentaire venant s'ajouter aux niveaux nationaux déjà existants. Sa fonction réelle est plutôt de permettre l'ébauche de quelques points d'entente susceptibles d'engendrer auprès des partenaires sociaux des stratégies convergentes au plan national. A cet égard, le débat reste largement ouvert. En outre, si l'on compare le Dialogue Social à la négociation collective nationale, il se caractérise par l'inexistence de pression immédiate de la part des travailleurs, et de mouvement social porteur pour le faire aboutir, et il ne bénéficie pas non plus de la stabilité des modes de négociations nationales institutionnalisés. Ensuite, si le Dialogue Social consiste bien à se mettre d'accord sur des règles du jeu sociales autour de grands problèmes engendrés par le dynamisme du grand marché, il faut reconnaître, qu'aussi bien la définition des problèmes à résoudre à ce niveau que les « figures de la solidarisation » des intérêts n'apparaissent pas encore très clairement. On a peut-être un peu trop rapidement associé le Dialogue Social à la négociation inter-professionnelle (de type français par exemple) ce qui a conduit à en attendre, avec une certaine impatience, des résultats immédiats.

Rechercher des moyens d'améliorer l'impact national des avis constitue cependant actuellement un objectif de travail prioritaire du groupe de pilotage. Lourde tâche, où les modalités concrètes de l'articulation et l'imbrication possibles des avis du Dialogue Social avec les accords émanants de la négociation collective nationale, restent à trouver.

Les trois paradoxes de l'Europe Sociale

Si l'on replace le Dialogue Social dans le cadre plus général de la construction de l'Europe sociale, nous formulerons trois remarques qui sont aussi trois paradoxes :

Premièrement, des acteurs peu structurés ou ayant encore peu de pouvoir ont tout de même déjà produit (ou influencé) un ensemble assez imposant de règles de nature européenne en matière sociale.

Deuxièmement, de manière générale, quand bien même des compromis aboutissent au plan européen, leur répercussion nationale pose souvent problème (c'est vrai pour des directives, comme des avis du Dialogue Social).

Troisièmement, il se dit que l'Europe Sociale avance assez lentement, pourtant au plan national les comportements des partenaires sociaux dans la négociation collective se sont déjà largement ajustés dans bien des cas à la perspective de 1992 et à ses conséquences. Plus précisément, dans nombre de pays, la perspective de la réalisation du grand marché a d'ores et déjà modifié les anticipations et attitudes des acteurs sociaux en matière de négociation collective nationale, à des niveaux de négociation divers.

Ces trois constats valent en particulier pour le Dialogue Social, mais s'appliquent plus largement à l'ensemble des mécanismes de la construction de l'Europe Sociale.

Un lieu important et unique

Malgré ses faiblesses, le Dialogue Social permet, et surtout depuis Val Duchesse II, une réflexion anticipatrice sur les effets économiques et sociaux induits par la dynamique du grand marché, d'identifier quelques enjeux-clés à résoudre et de se mettre d'accord autour de quelques règles du jeu au niveau européen.

Il est l'occasion pour la CES et l'UNICE de confronter les diverses priorités revendicatives nationales et de dégager quelques convergences. Le Dialogue Social est aussi pour les syndicats nationaux l'occasion de confronter leurs points de convergence et de divergence sur certains thèmes (divergences assez notables par exemple sur les nouvelles technologies ou sur l'adaptabilité). En effet, c'est aussi à travers la négociation concrète avec le patronat, et non pas seulement au moment de l'élaboration des plateformes revendicatives ex ante que se précisent les convergences éventuelles entre différents syndicats nationaux. L'intérêt est de savoir si le Dialogue Social a été dans les cinq dernières années un lieu où les syndicaux nationaux ont appris les uns des autres, si leurs positions se sont modifiées en ce lieu, ou s'ils se sont trouvés confortés dans leurs perspectives initiales ? La même question vaut bien sûr pour l'UNICE. Si les acteurs ont pu affiner leurs priorités et convergences à travers le Dialogue Social, ils ont en outre, à travers les difficultés de son fonctionnement pris la mesure de leurs déficiences organisationnelles propres. Le Dialogue Social n'a-t-il pas été la meilleure caisse de résonnance des faiblesses organisationnelles internes tant pour la CES que pour l'UNICE ? Les réformes en gestation à cet égard sont aussi un acquis essentiel. C'est à travers le processus de création de règles que les acteurs se structurent progressivement.

Une des forces essentielles du Dialogue Social réside dans la volonté politique affirmée tant dans les textes (art. 118 B de l'Acte Unique) qu'au sein de la Commission, en faveur de son développement. D'ailleurs, concrètement la Commission en a assuré très largement l'intendance. Cependant, le rôle de stimulation du Dialogue Social confié à la Commission par l'art. 118 B semble devoir évoluer ; en effet paraît s'affirmer désormais chez les partenaires sociaux la volonté d'une autonomie et d'un pouvoir d'initiative accrus au sein du Dialogue Social (choix des thèmes à traiter, rédaction des avant-propos...).

Dialogue Social et programme d'action de la charte sociale : concurrence et synergie

Eu égard au Dialogue Social en particulier, on connaît la réticence de l'UNICE à dépasser la déclaration d'intention, à donner force légale aux avis communs, à en faire ressortir des éléments concrets et pragmatiques qui auraient des prolongements immédiats. Même si on peut percevoir les signes d'une évolution patronale désormais plus favorable au Dialogue Social sectoriel (notamment de la part du patronat européen du secteur public) ; il semblerait toutefois que l'UNICE a été, durant les années 1989-1990, avant tout soucieuse de faire pression sur la Commission pour infléchir le contenu de la charte et les directives du programme d'action. En ce sens, on pouvait craindre que la charte et le programme d'action portent temporairement ombrage au Dialogue Social classique. Somme toute, tel ne fut pas vraiment le cas.

Sachant que le patronat préfère en général le conventionnel au légal au sein des pays, son faible engagement politique dans le Dialogue Social de ces dernières années pourrait surprendre. Au-delà de sa réticence face à l'élaboration de règles sociales au niveau européen (hormis l'hygiène et la sécurité), deux éléments permettent de mieux comprendre l'attitude patronale. La dynamique lancée par la mise en œuvre du programme d'action étant irréversible et bien engagée, c'est sur elle qu'il importe désormais de peser. En outre, d'une certaine manière, l'Europe du Nord est relativement mieux représentée dans le cadre du Dialogue Social qu'au sein du Conseil des Ministres.

Le programme d'action social a aussi été l'occasion de donner une fonction supplémentaire au Dialogue Social, celle de le solliciter en amont de l'élaboration des directives par la Commission. La CES a craint un moment que cette nouvelle procédure formelle de consultation des partenaires sociaux, n'amoindrisse le Dialogue Social en le mettant au service du légal, et en le dépouillant de sa mission essentielle de production d'avis. L'UNICE s'est en effet largement saisie de cette consultation au sein du Dialogue Social pour faire part de recommandations de méthode relatives à la production de directives. Lors des réunions du Dialogue Social de juillet et novembre 90, l'UNICE a formulé les propositions suivantes : davantage de *« livres verts »* (avant-projets des directives) pour consultation et débats auprès des milieux professionnels concernés, davantage de publicité aux fiches d'impact permettant d'évaluer les conséquences des textes sociaux communautaires pour les PME, adoption de directives ne fixant que des objectifs minima et des principes généraux dont les législations ou négociations collectives nationales donneraient les détails, meilleure prise en compte par la CEE des avis patronaux exprimés dans les comités consultatifs. En fait, le Dialogue Social, dans sa fonction « consultation des partenaires sociaux préalablement aux projets de directives », n'a pas vraiment anesthésié le Dialogue Social classique de production des avis : en 90, plusieurs avis ont été adoptés par le DS de Val Duchesse et le DS sectoriel du secteur public a abouti à la signature du premier accord-cadre.

La CES craignait aussi que cette procédure consultative préalable ne serve de paravent à la CEE pour se déresponsabiliser face à des projets de directives plus ambitieux en invoquant éventuellement la réticence patronale. Sur ce point, il est encore trop tôt pour se prononcer.

Alors qu'à ses débuts, le Dialogue Social était essentiellement un lieu où s'esquissaient les normes européennes de type contractuel, fondées sur l'autonomie des partenaires, il remplit désormais aussi une fonction de participation et d'aide à la décision communautaire en vue d'en accroître la pertinence et légitimité.

Quel avenir ?

L'avenir du Dialogue Social de Val Duchesse dépend largement des prolongements nationaux qui lui seront donnés. La réalisation de ces prolongements est étroitement liée à l'engagement politique des partenaires sociaux dans les avis. Engagement politique signifie tout d'abord participation plus active et plus intense au Dialogue Social de la part des représentants syndicaux et patronaux nationaux. Il requiert ensuite, de la part des confédérations nationales membres (de la CES ou de l'UNICE), de donner à leurs instances européennes respectives les moyens nécessaires à l'élaboration des avis communs. Côté syndical par exemple, si les confédérations syndicales nationales s'accordent à réclamer haut et fort plus d'Europe sociale, deux questions en inhibent voire retardent la construction notamment, le Dialogue Social :

— dans quelle mesure les syndicats nationaux sont-ils prêts à conférer une légitimité accrue et peut-être une autonomie de décision un peu plus grande, ou tout au moins un mandat clair, à l'acteur collectif européen ?

— dans quels types de solidarités ou de compromis les syndicats nationaux souhaitent-ils et peuvent-ils s'engager via la CES au plan européen le plus élevé, tout en préservant la spécificité des priorités et stratégies revendicatives nationales permettant des percées sociales dans les pays respectifs ?

Enfin, la nécessité pour le Dialogue Social de Val Duchesse de produire des résultats tangibles au plan national sera plus forte lorsque, dans le cadre de la réforme en cours du Traité, un bon nombre de questions sociales seront soumises à la majorité qualifiée, et que les mécanismes institutionnels de production de directives seront plus efficaces. Les incertitudes à cet égard demeurent bien sûr importantes.

En outre, la révision de l'art. 118 B relatif au Dialogue Social, devrait également contribuer à en améliorer le développement, l'efficacité et les prolongements. A cette lourde tâche de la réforme institutionnelle, les partenaires sociaux ont été conviés par la CCE (lors du comité de pilotage de janvier 91) ; ils doivent aboutir, notamment dans le cadre du Dialogue Social, à la rédaction d'une contribution commune. Il faut désormais attendre les résultats plus larges des négociations qui ont débuté en décembre 1990 dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'union politique et la réforme des institutions. ■

BIBLIOGRAPHIE

AUBRY (M.), *Pour une Europe sociale*, Documentation française, Paris, 1988.

BACHY (J.P.), *L'Europe sociale*, rapport de la délégation pour les affaires européennes de l'Assemblée nationale (n° 8/89), Paris, 1989.

CAIRE (G.), *L'Europe sociale*, in L'Europe de 1993, espoirs et risques, ouvrage collectif chez Hatier, Paris, 1990.

CFDT, Numéro spécial Europe sociale, *Syndicalisme hebdo*, 19 octobre 1989.

Commission des Communautés Européennes, *1992 : dimension sociale*, dossier établi par la DG X, 1989.

Europe Sociale, *La dimension sociale du marché intérieur*, numéro spécial, CCE, Luxembourg. Voir aussi n° 7/88 et 7/89, 1988.

Europe Sociale, « Le dialogue social européen au niveau sectoriel », n° 2, Bruxelles, CCE, 1985.

GOETSCHY (J.), « La construction de l'Europe des relations professionnelles », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1, 1990.

GOETSCHY (J.), « 1992 and the Social Dimension : normative frames, social actors, content », *Economic and Industrial Democracy*, mai 1991, 1990.

INSTITUT SYNDICAL EUROPÉEN, *Profil de la CES* (n° 29, 1990), 1990.

ION (Jacques), Texte préparatoire pour la table ronde sur le dialogue social du colloque Europe et Travail, LASAIR, Saint-Etienne, 6-7 novembre 1990, 1990.

JOBERT (A.), *La négociation collective dans les*