



Rapport de synthèse

Projet commun des organisations européennes de partenaires sociaux
"Participation des partenaires sociaux des PECO au dialogue social européen :
quels sont les besoins des partenaires sociaux ?"

novembre 2003 – août 2004

Accord réf. n° : VS/2003/0520
Engagement n° : SI2.365341

Aperçu

La présente synthèse décrit les objectifs, la méthodologie et les conclusions générales du projet commun des partenaires sociaux intitulé "Participation des partenaires sociaux des PECO au dialogue social européen : quels sont les besoins des partenaires sociaux ?". Elle ne remplace ni le rapport complet détaillé, ni les cinq rapports sur les séminaires nationaux, tous préparés dans le cadre du projet. Sur ce point, nous attirons plus particulièrement l'attention de celles et ceux qui souhaitent lire le relevé des discussions ou les conclusions de l'un ou de l'autre des séminaires nationaux.

Dans leur programme de travail 2003-2005, les partenaires sociaux européens (UNICE-UEAPME, CEEP et CES) sont convenus de plusieurs actions dans les domaines de l'emploi, de la mobilité et de l'élargissement. Pour ce troisième volet de leurs travaux, ils ont entrepris d'aider les organisations de partenaires sociaux des PECO à se préparer à leur pleine implication dans les activités du dialogue social européen après l'adhésion de leurs pays au 1^{er} mai 2004.

Le projet mené avait pour objectif spécifique d'aider les organisations de partenaires sociaux des PECO à définir ce qu'elles doivent faire au niveau national pour renforcer leur capacité d'action en tant que partenaires sociaux mandatés pour représenter les vues de leurs membres dans le dialogue social européen. Le projet pilote a déjà couvert cinq pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Lituanie). Pour les trois autres PECO concernés (Slovénie, Lettonie et Estonie), un programme similaire de séminaires est prévu pour le début 2005.

Méthodologie

Les séminaires nationaux ont été conçus de manière à identifier les éléments organisationnels et individuels nécessaires pour permettre aux partenaires sociaux nationaux de prendre une part effective au dialogue social européen. Y ont participé des représentants des organisations patronales et syndicales nationales, des représentants des partenaires sociaux européens que sont UNICE, l'UEAPME, le CEEP et la CES, ainsi qu'une sélection d'experts.

Au cours de chaque séminaire de deux jours, les partenaires sociaux nationaux avaient pour objectifs plus précis, d'une part, d'identifier les caractéristiques qui, au niveau des organisations et des individus, contribueront au mieux au dialogue social européen, et d'autre part, d'élaborer des plans d'actions – à la fois par organisation, et conjoints entre elles – préparant les acteurs concernés à leur pleine participation au dialogue social européen après l'adhésion de leurs pays. Pour chaque séminaire, le premier jour était consacré à l'identification des caractéristiques, actions et comportements les plus importants, de nature à faciliter une entrée réussie des partenaires sociaux nationaux dans le dialogue social européen. Au travers de combinaisons successives de groupes de travail, forums de discussion, contributions d'experts et séances à vocation consensuelle, les participants ont été encouragés à dresser une courte liste des éléments les plus importants qu'ils estimaient devoir être abordés. Le deuxième jour était consacré pour chaque aspect prioritaire à la préparation de plans d'actions des partenaires sociaux – par organisation et communs – de manière à accélérer la transition et à maximiser l'efficacité des partenaires sociaux nationaux dans le dialogue social européen.

Cette méthodologie détaillée fut conçue de manière à assurer une participation maximale des syndicats et employeurs nationaux. Durant chaque séminaire national, la majeure partie du temps fut consacrée à des discussions en petits groupes de travail, des séances plénières régulières d'information mutuelle et des séances à vocation consensuelle. De plus, afin d'optimiser les discussions, accords et planifications d'actions sur le plan bipartite, trois groupes de travail concomitants ont été constitués : l'un composé exclusivement de représentants des syndicats, un deuxième composé exclusivement de représentants des organisations patronales, le troisième "commun", à composition "mixte". Les conclusions des trois groupes ont été présentées et discutées en plénière, afin de dégager un consensus d'ensemble sur les priorités et les actions.

Conclusions générales

Les conclusions générales qui suivent reposent sur les discussions tenues lors de la séance de clôture du projet entre les représentants des partenaires sociaux nationaux et européens, sur les observations distinctes des partenaires sociaux européens (CES, UNICE, UEAPME et CEEP) et sur le point de vue des divers experts associés tout au long du projet.

Les cinq pays impliqués dans le projet pilote diffèrent grandement l'un de l'autre par leur taille, leur stade de développement économique, la maturité de leur système actuel de dialogue social, les ressources dont disposent les partenaires sociaux et l'attitude du gouvernement national à l'égard de la promotion du dialogue social. Sachant les risques d'enfermer les pays concernés dans des stéréotypes, il reste néanmoins possible de tirer certaines conclusions générales du projet dans son ensemble.

i) Pas de solution unique

La première conclusion générale est qu'il faut résister à la tentation d'appliquer aux cinq PECO participant au projet une solution unique ou un modèle unique de dialogue bipartite. Même si les conclusions générales tirées à la fin de chaque réunion apparaissent fort semblables, les aspects concrets auxquels sont confrontés les partenaires sociaux des cinq pays visités sont à la fois complexes et très différents, et les partenaires sociaux devront suivre des pistes différentes pour résoudre des problèmes d'ensemble essentiellement similaires.

En République tchèque et en Pologne par exemple, bien qu'ils aient encore beaucoup à faire, les partenaires sociaux sont individuellement bien organisés, ils ont sur le fond de saines relations mutuelles et bénéficient d'un certain appui du gouvernement. Cela contraste avec la situation en Lituanie, où il n'existe pas encore de tradition sur les moyens pour les partenaires sociaux d'engager un dialogue social respectueux ; avec la Slovaquie, où le gouvernement national prend actuellement des mesures pour diluer l'influence des organisations syndicales et patronales ; ou encore avec la situation en Hongrie – où il s'est avéré impossible de réunir toutes les organisations de partenaires sociaux autour de la même table avec des représentants d'une stature décisionnelle suffisante pour le séminaire.

Chacun devra constamment garder à l'esprit, tout au long de ce chapitre, la nécessité d'approches diverses pour résoudre des problèmes essentiellement similaires.

ii) Bipartisme et tripartisme

Le dénominateur de loin le plus commun rencontré lors des séminaires nationaux, et l'un des plus discutés lors de la séance de clôture, fut la question des relations entre le dialogue tripartite et le dialogue bipartite.

Dans chacun des cinq pays concernés, le gouvernement a déjà établi des mécanismes de consultation tripartite afin d'apporter son avis, dans une mesure plus ou moins grande, sur le passage d'une économie dirigée à une économie de marché. La même structure tripartite a servi, dans une mesure plus ou moins grande également, à l'élaboration des législations nationales – et particulièrement du droit du travail – exigées par la mise en œuvre de l'acquis européen.

Au début de chaque séminaire, il était clair que personne ne voyait la nécessité d'un système de dialogue social bipartite autonome. Les dialogues bipartite et tripartite sont souvent considérés comme s'excluant mutuellement, et il a fallu un moment avant que certains participants perçoivent que le dialogue social bipartite et la concertation tripartite peuvent être *complémentaires*.

À l'issue de chaque séminaire, chaque pays avait conclu que non seulement un mécanisme autonome de dialogue social bipartite était nécessaire pour établir une liaison efficace avec l'équivalent au niveau européen, mais également qu'un dialogue bipartite efficace pouvait entraîner une influence accrue des partenaires sociaux dans le système tripartite existant.

Plusieurs problèmes pratiques ont été identifiés; ils sont liés au maintien et au développement d'un dialogue bipartite autonome.

Les ressources – De l'avis de la grande majorité des syndicats et de la totalité des organisations patronales, des structures performantes de dialogue bipartite ne pourraient pas être établies avec les seules ressources existantes. Les syndicats ont ainsi rapporté le déclin des adhésions et des recettes, tandis que les organisations patronales ont décrit les difficultés qu'elles rencontrent depuis leur fondation à rassembler un nombre suffisant d'entreprises comprenant les avantages de leur engagement. Les deux parties ont mentionné des difficultés internes considérables, liées au transfert de ressources fort limitées du niveau local au niveau international.

L'autonomie bipartite dans un cadre tripartite – La tentation était grande de chercher des solutions rapides à la question des ressources en se servant des structures et des ressources fournies par le gouvernement au dialogue social tripartite. Cependant, les partenaires sociaux de chaque pays ont reconnu l'impact négatif d'une utilisation des ressources tripartites sur l'autonomie du dialogue social en termes de priorités et de planification, ainsi que sur leur capacité de se réunir en tant que de besoin ou de contrôler correctement les travaux réalisés par le secrétariat financé par le gouvernement. Une telle approche, si elle fut reconnue efficace sur le plan des ressources, a été considérée comme nettement moins optimale en termes d'autonomie.

Le gouvernement en tant qu'employeur – Le gouvernement demeure un employeur majeur dans chaque pays couvert par le projet. Les employeurs comme les syndicats se sentaient mal à l'aise vis-à-vis de l'incapacité du gouvernement à séparer ses responsabilités politiques de celles qu'il assume en tant qu'employeur. Les participants ont souvent mentionné le fait que les discussions sont fort politisées

du fait du manque de capacité ou de volonté du gouvernement d'établir une distinction entre son rôle de "gouvernement élu" et celui "de chef d'entreprise" dans le cadre de son engagement dans le dialogue social.

La solidité et la représentativité – Les deux parties étaient conscientes de la nécessité de renforcer leur rôle de partenaires sociaux aux yeux du gouvernement et de l'opinion publique, ainsi qu'auprès de leurs membres. Étant donné leurs problèmes de représentativité, la réglementation publique est souvent considérée comme le seul moyen d'assurer le respect des décisions et accords au niveau national.

L'adhésion à des organisations au niveau européen – La plupart, mais pas la totalité, des grandes organisations syndicales et patronales nationales qui prennent part au dialogue social tripartite dans leurs pays respectifs sont membres des organisations de partenaires sociaux au niveau européen. Cela pose d'importantes questions concernant la mise en œuvre des accords volontaires dans certains pays.

Une place pour le dialogue bipartite dans un environnement très réglementé – Les pays concernés par le projet ont une longue tradition d'interventionnisme élevé du gouvernement dans le marché du travail. Face à un gouvernement aux fortes tendances interventionnistes, il est difficile pour les partenaires sociaux de trouver une place pour leurs activités autonomes. Cette absence de rôle reconnu, autonome et influent alimente la spirale négative de la représentativité, de l'affiliation et des ressources.

La demande d'un dialogue social bipartite vient d'en haut – Il est ressorti des débats que les acteurs les plus demandeurs d'un dialogue social bipartite autonome ne sont pas tant les organisations syndicales et patronales nationales ou leurs membres que le niveau européen. Le principal motif en est le rôle essentiel du dialogue social dans le processus décisionnel de l'UE et la gouvernance en matière sociale. S'il n'y avait une telle demande d'en haut, il semble qu'il n'y aurait guère de pression d'en bas en faveur d'un dialogue bipartite sophistiqué. Il est très improbable que des partenaires sociaux forts et autonomes, avec des capacités financières suffisantes, "émergent" simplement de l'environnement qui prévaut actuellement dans les pays concernés par le projet.

Les éléments évoqués ci-dessus s'appliquent à ces pays dans une mesure plus ou moins grande. Il n'existe pas de solution miracle; le développement d'un dialogue social national autonome dépend avant tout des besoins des partenaires sociaux nationaux eux-mêmes. Toutefois, les actions des gouvernements nationaux peuvent soutenir ou compromettre ces efforts. En outre, les partenaires sociaux au niveau européen et un appui financier de l'UE peuvent contribuer à lancer le mouvement.

iii) Attitude et rôle du gouvernement

Au niveau tripartite, a-t-on largement entendu durant les débats, le gouvernement a tendance à plutôt vouloir renforcer sa propre position de décideur en dressant une partie contre l'autre. C'est pourquoi il n'est guère enthousiaste à l'idée que les organisations patronales et les syndicats définissent et poursuivent un programme commun.

Cependant, le gouvernement n'est pas la seule partie responsable de cette situation. Cette approche a notamment permis, tantôt aux syndicats, tantôt aux employeurs,

de se placer du côté d'un gouvernement favorable, ne laissant à la partie exclue pas vraiment d'autre choix que de s'opposer à tout et d'attendre un changement de gouvernement après des élections. Les organisations patronales et syndicales elles-mêmes se considèrent comme plus expérimentées dans "l'opposition et le blocage", suivis d'une "maximisation de l'avantage", et moins dans la préparation d'un véritable programme partagé à long terme sur les grandes questions économiques et sociales.

La structure du capital complique encore les relations entre les partenaires sociaux et le gouvernement. L'État demeure un employeur de plein droit, très influent, mais il est incapable ou peu désireux de séparer son rôle politique de son rôle de chef d'entreprise.

En développant et approfondissant des relations de coopération à long terme, les partenaires sociaux peuvent œuvrer à l'évolution de la situation et mettre un terme à l'alternative "gagner ou perdre".

iv) Position centrale et coordination interne

Dans de nombreux pays du monde, les organisations patronales aussi bien que les syndicats cherchent soit à fusionner, soit à développer des relations de coopération fructueuses, fondées sur une répartition claire des tâches entre des organisations "sœurs" complémentaires. Dans la plupart des pays couverts par le projet, en revanche, la tendance est encore à des comportements concurrents de la part de ces organisations.

Si ces pays veulent maximiser leur influence au niveau européen, de tels comportements concurrents doivent être modifiés. La reconnaissance de ce fait au niveau opérationnel se reflète dans chaque plan d'action de chaque pays. La nécessité d'améliorer la coordination des positions des divers groupes, l'identification des zones de consensus entre les partenaires sociaux et un partage des ressources dédoublées dont des éléments importants de chaque programme. Cependant, l'appui réservé à ces attitudes coopératives au niveau technique par les plus hauts décideurs de l'organisation varie d'un pays à l'autre.

Si les pays couverts par le projet souhaitent exercer une influence accrue à court et moyen termes au niveau européen, les dirigeants au plus haut niveau des organisations syndicales et patronales doivent intégrer rapidement la nécessité d'une coopération améliorée.

v) Ressources financières et matérielles

Les organisations patronales et syndicales des pays couverts ont toutes, sans exception, évoqué des pénuries de ressources financières et matérielles. Contrairement à ce qui s'est produit dans les membres plus anciens de l'UE, où il fut possible de transférer graduellement des ressources du niveau national vers la scène européenne à mesure que la source des législations passait progressivement du niveau national au niveau européen, les partenaires sociaux des pays couverts par le projet sont confrontés à la mise en œuvre nationale de l'acquis européen en même temps qu'ils sont tenus de devenir opérationnels dans le traitement des nouveaux dossiers du programme européen. Ils font face à une charge de travail extraordinaire à court terme.

En outre, les organisations patronales et les syndicats qui rencontrent le plus de succès dans les États membres de plus longue date sont devenues plus saines sur

les plans financier et structurel au fil de leur histoire, les réponses collectives à des défis communs prenant toujours plus de sens pour les syndicats et les entreprises. Les pays couverts par le projet ne disposent pas d'une histoire comparable sur laquelle fonder leur coopération.

Certes, il ne fait guère de doute que les organisations peuvent faire beaucoup pour elles-mêmes et leurs ressources en trouvant de nouveaux membres, en développant leurs services et en partageant des ressources. Pourtant, cela ne sera sans doute pas suffisant pour qu'elles puissent, à court et moyen termes, exercer un impact significatif au niveau européen. Il est donc justifié de penser que ces pays, avant d'arriver à une gouvernance et des programmes durables à plus long terme, pourraient bénéficier d'une assistance à court ou moyen terme. Dans la plupart des cas, les partenaires sociaux ont mentionné une présence à Bruxelles et une capacité de formation et de développement de leur personnel. Ces éléments seraient un bon point de départ pour une assistance.

vi) Qualité des ressources humaines

Bien que de nombreuses organisations aient mentionné la pure pénurie de personnel à leur disposition, en matière de ressources humaines le problème prépondérant qu'elles ont évoqué est celui des compétences linguistiques – d'autant que, dans la majorité des cas, les meilleures connaissances linguistiques dans ces organisations se trouvent auprès de personnes n'ayant guère de connaissances ou d'expérience dans les dossiers techniques ou les négociations sociales.

Cette discordance entre compétences linguistiques et techniques a été reprise comme thème général d'action dans chacun des plans d'action nationaux, avec une double déclinaison :

- i) la réalisation d'audits des capacités linguistiques/techniques au sein de chaque organisation et au sein des organisations patronales et syndicales dans leur ensemble, afin de faire un meilleur usage des ressources existantes et de fixer des priorités parmi les efforts de formation et de développement;
- ii) l'ouverture de possibilités d'apprentissage rapide pour les plus jeunes, notamment par des stages en entreprise et des places (financées) d'observateurs aux réunions du dialogue social.

Alors que les mesures destinées à développer le bassin de compétences organisationnelles doivent être prises au niveau national, il serait plus efficace de concevoir l'instrument premier d'analyse de façon centralisée, au nom de tous les pays concernés, dans le cadre d'un programme conjoint.

Prochaines étapes

Les organisations de partenaires sociaux, nationales et européennes, ont qualifié de précieux l'exercice du programme et de ses séminaires. Ces derniers ont mis au jour les problèmes pratiques que pose une liaison avec l'appareil du dialogue social européen, et ils ont permis de promouvoir, pour faciliter cette liaison, la préparation de plans d'actions concrets. Outre les objectifs techniques des séminaires, les partenaires sociaux nationaux ont eu la possibilité de travailler ensemble, de manière pratique, à l'élaboration d'approches consensuelles sur certains points. Les séminaires se sont également avérés une source majeure d'apprentissage mutuel et

d'approfondissement des relations entre les partenaires sociaux européens et nationaux.

Après discussion entre les partenaires sociaux aux niveaux européen et national, il a été convenu d'organiser des séminaires similaires dans les PECO restants (Lettonie, Estonie et Slovaquie) et d'entreprendre un « deuxième tour » dans les huit pays, afin de suivre l'évolution des plans d'actions décidés.

La poursuite du projet, conjuguée à des actions destinées à appuyer l'initiative de développement des compétences visée dans les conclusions sur les ressources humaines, se fera parallèlement aux autres initiatives sur l'élargissement prévues par le programme de travail du dialogue social, telles que l'étude sur les restructurations dans les nouveaux États membres. Ce projet fera partie intégrante d'un programme intégré d'assistance aux partenaires sociaux des nouveaux États membres.
