

# Chapitre 4

## Il était une fois le dialogue social européen

Jean-Paul Tricart

### Introduction<sup>1</sup>

Ce chapitre porte sur ce que l'on appelle le « dialogue social européen ». Ce sont les dispositions institutionnelles et le système d'action et de relations au travers desquels les organisations d'employeurs, les syndicats de salariés et les institutions européennes interagissent au niveau européen dans la production des normes de travail et dans les politiques et initiatives qui concernent les développements économiques et sociaux de l'Union européenne. Cette interaction peut s'effectuer dans un contexte tripartite ou bipartite, relever de processus formels ou informels, et se développer sous la forme de la concertation, la négociation et/ou l'action commune (Commission européenne 2012).

Pour contribuer à la vue d'ensemble de vingt ans d'Europe sociale que propose cette édition du *Bilan social de l'Union européenne* (ci-après dénommé « *Bilan social* »), ce chapitre adopte une perspective historique. Il rappelle d'abord les conditions dans lesquelles le dialogue social européen s'est construit, et les enjeux et les ambitions autour desquels cette construction s'est faite. Ensuite, il examine ses développements effectifs au cours des deux dernières décennies à la lumière de ces conditions et de ces enjeux et ambitions.

Une telle approche suppose que l'on organise la présentation de l'analyse selon une périodisation d'ensemble de ces développements. Nous proposons ici d'examiner les développements du dialogue social européen en référence aux étapes successives de l'intégration européenne qu'illustrent les Commissions européennes depuis 1985. La périodisation ainsi proposée est seulement indicative, mais elle n'est pas sans raison : elle traduit en effet la nature fondamentalement tripartite du dialogue social européen, tel qu'il s'est constitué, c'est-à-dire comme une invention conjointe de la Commission européenne (ci-après dénommée « la Commission ») et des partenaires sociaux interprofessionnels européens. Même si les partenaires sociaux européens ont

---

1. Le présent texte s'inscrit dans une recherche plus large qui porte sur les transformations de la politique sociale européenne au cours des années 1985-2020. Il reflète exclusivement les vues de son auteur et il n'engage en rien les institutions au sein desquelles il a travaillé antérieurement, et en particulier la Commission européenne. L'auteur remercie les divers experts de la politique sociale européenne, et notamment les chercheurs de l'Observatoire social européen et de l'Institut syndical européen, qui ont accepté de commenter les premières versions de ce texte et qui lui ont ainsi permis de l'améliorer. Il remercie d'avance les lecteurs qui voudront bien lui faire part de leurs observations et critiques (jptricart@gmail.com).

progressivement développé des formes de dialogue bipartite et sectoriel, c'est le dialogue social tripartite au niveau interprofessionnel qui a donné sa spécificité au dialogue social européen, et qui a permis son institutionnalisation dans les traités européens. Au sein de ce dialogue social européen, la Commission a joué un rôle décisif. Lors de son invention sous les Commissions Delors (1985-1995), cela est largement reconnu (Didry et Mias 2005) ; mais aussi ensuite, parce que la concertation sociale implique à la fois les partenaires sociaux et la Commission, et parce que la dynamique institutionnelle de l'intégration européenne repose largement sur le pouvoir d'initiative de la Commission.

Structurer la présentation de l'histoire du dialogue social européen en référence aux Commissions européennes successives ne signifie nullement que l'on sous-estimerait la capacité des partenaires sociaux à être proactifs, et à développer leurs propres initiatives ni que l'on ne retiendrait de cette histoire que les impulsions qu'elle a reçues de la part de ces Commissions successives. Il faut plutôt considérer ces dernières comme des reflets des différentes phases du processus d'intégration européenne, avec leurs paradigmes-clés qui traduisent à la fois les équilibres politiques au sein de l'Union et aussi les enjeux majeurs autour desquels chacune de ces étapes politiques prend son sens.

Pour l'essentiel, le dialogue social européen a été « inventé » dans le contexte de la relance de la construction européenne autour de la perspective de réalisation du Marché intérieur portée par les Commissions Delors, et de ce qui est alors apparu comme la nécessité politique de donner à ce Marché intérieur une « dimension sociale » qui le rendrait acceptable et possible. L'invention du dialogue social européen – une notion emblématique en elle-même<sup>2</sup> – a permis d'associer les partenaires sociaux à la construction européenne, notamment par l'instauration de modalités de concertation sociale et par la mise en place d'un espace de relations conventionnelles au niveau européen, selon une dynamique de coopération tripartite affirmée qui s'est poursuivie, même si l'histoire ici est loin d'être linéaire, sous les Commissions Santer (1995-1999) et Prodi (1999-2004).

Les développements du dialogue social européen au cours des deux dernières décennies sont très inégaux et souvent contradictoires : des avancées sans doute, mais aussi des reculs, et de façon générale une lente détérioration, qui s'est opérée en deux temps. Au début des années 2000, alors que la nécessité politique de développer la « dimension sociale » de l'intégration européenne était encore largement reconnue et gardait ses promoteurs et ses soutiens, il y a eu l'affirmation progressive de nouveaux paradigmes au sein des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Ces paradigmes délaissaient l'instrument législatif et privilégiaient des formes souples de coordination politique (voir Vanhercke, ce volume). Au regard de ces développements, le dialogue social européen a pu certes préserver sa dimension de concertation sociale. En revanche, sa fonction de négociation, historiquement liée à l'existence de mécanismes d'extension législative des

---

2. La tradition des sciences sociales considère les relations entre les organisations d'employeurs et les organisations de salariés, et entre ces organisations et les autorités publiques, dans le cadre analytique des « relations industrielles ». La notion de dialogue social n'est pas issue de cette tradition analytique, et elle relève d'une démarche politique, normative ou prescriptive, qui tend à promouvoir les formes consensuelles et apaisées de ces relations, et à euphémiser, voire déconsidérer, leurs formes conflictuelles. La notion de dialogue social européen apparaît dans le vocabulaire usuel officiel des institutions européennes en 1984. Elle sera ensuite utilisée systématiquement par la Commission Delors et les Commissions suivantes.

accords collectifs, a souffert de la délégitimation de la législation sociale, même s'il a pu développer d'autres formes d'accords, dits « autonomes ».

Mais sous les Commissions Barroso (2005-2014), et notamment à partir de la crise de la zone euro de la fin des années 2000, il y a eu une détérioration sensible de l'ensemble du dialogue social européen, parce que celui-ci n'a alors plus guère eu sa place dans la politique économique et sociale européenne et dans sa gouvernance. Alors que l'Union développait les politiques d'austérité que lui dictait son interprétation des causes de la crise, qu'elle renforçait la coordination européenne des politiques budgétaires et des réformes structurelles, et qu'elle encourageait résolument la décentralisation du dialogue social au niveau de l'entreprise, la concertation sociale au niveau européen sur les développements économiques et sociaux a progressivement tourné au dialogue de sourds<sup>3</sup>. Et la négociation collective européenne a été fondamentalement mise en cause par la défiance sinon l'hostilité croissante de la Commission à l'égard du développement de la législation sociale résultant des accords entre les partenaires sociaux européens<sup>4</sup> (Bandasz 2014 ; Degryse 2015 ; Dorssemont *et al.* 2018 ; Vogel 2018 ; Tricart 2019).

C'est le constat de cette détérioration qui a conduit la Commission Juncker (2015-2019) à engager dès son entrée en fonction une « relance » du dialogue social européen, en l'inscrivant dans sa volonté affirmée de restauration de la dimension sociale des politiques de l'Union. Ce faisant, elle a assurément rétabli les conditions de la concertation sociale au niveau européen, même si les effets de cette concertation et de la réorientation des politiques de l'Union sont à ce jour encore incertains. Toutefois, la Commission Juncker a poursuivi l'approche dissuasive de la Commission Barroso 2 à l'égard de la mise en œuvre législative des accords issus de la négociation collective au niveau européen, et cela a conduit la Fédération syndicale européenne du service public (FSES/EPUS) à engager un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>5</sup>, ce qui ternit évidemment le bilan de la relance du dialogue social européen effectuée en 2015.

En concluant le livre qu'il a consacré au dialogue social européen des années 1985-2003, Jean Lapeyre pose la question suivante : « Faut-il être nostalgique de la période de construction historique du dialogue social européen ? » (Lapeyre 2017 : 259). C'est là une question récurrente chez nombre d'acteurs et d'observateurs du dialogue social européen, d'autant que les années d'invention de ce dialogue social européen sont généralement considérées comme son « âge d'or » (Pochet et Degryse 2016).

3. Si les présidents Delors et Santer réunissaient périodiquement les partenaires sociaux et la Commission dans des « sommets du dialogue social », une concertation sociale européenne informelle à haut niveau impliquant également la présidence du Conseil a été établie à partir de 1997. Cette concertation informelle a été institutionnalisée en 2003, sous la forme d'un « Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi » (SST). Sous la Commission Barroso 2, les réunions du SST sont devenues éminemment conflictuelles et extrêmement tendues.
4. Dans les années 2010, le dialogue social sectoriel européen conduit à la conclusion de plusieurs accords dont les signataires ont demandé la mise en œuvre législative. La Commission, engagée dans un ambitieux programme de simplification et de réduction de la législation européenne, et entre autres de la législation sociale, a accueilli ces demandes avec beaucoup de réserves et parfois même avec hostilité, ce qui a conduit à des tensions croissantes avec les signataires des accords.
5. Affaire T-310/18. Ce recours a été introduit par la Fédération syndicale européenne du service public (FESP) suite à la décision de la Commission, en mars 2019, de ne pas proposer au Conseil la mise en œuvre législative d'un accord conclu en décembre 2015 dans le cadre du secteur des administrations centrales.

Le fait même que cette notion d'âge d'or soit ainsi évoquée signale que l'histoire du dialogue social européen est à la fois celle de ses développements effectifs et celle du « récit » qui accompagne ces développements effectifs, celle d'une histoire réelle et celle d'une histoire mythique. Un récit qui est nourri par les organisations de partenaires sociaux européens, mais aussi par les institutions européennes et notamment la Commission : entre 1993 et 2004, celle-ci a consacré cinq communications au dialogue social européen (Commission européenne 1993, 1996, 1998, 2002 et 2004), et elle a régulièrement organisé avec les partenaires sociaux européens des manifestations de commémoration des moments-clés de son histoire. Et quand la Commission Juncker a voulu « relancer » le dialogue social européen en 2015, elle a inscrit son initiative dans le récit de l'âge d'or en la liant à la commémoration de la réunion que le président Delors avait organisée en 1985 pour fonder le dialogue social européen<sup>6</sup>. Ce récit, avec sa dimension mythique, fait partie intégrante de l'histoire que nous examinons ici.

## **1. Sous les Commissions Delors (1985-1995) : la création d'un espace de relations conventionnelles au niveau européen**

La relance de la construction européenne portée par les Commissions Delors (1985-1995) passait par l'impulsion décisive donnée à la réalisation du Marché intérieur (« l'objectif 92 »), puis la préparation de l'Union économique et monétaire (UEM). Mais elle supposait le rassemblement le plus large possible des forces politiques, économiques et sociales pro-européennes : car si la perspective du Marché intérieur était de nature à mobiliser les États membres en vue de sortir la Communauté d'alors de sa léthargie, son contenu précis donnait lieu à bien des divergences et des oppositions, lesquelles fragilisaient le projet lui-même. Les forces politiques étaient divisées quant à la nature et quant au degré de l'intégration européenne à construire, et les milieux économiques et les organisations syndicales l'étaient quant à la gestion des conséquences économiques et sociales de l'ouverture des marchés. Le président Delors était convaincu que le Marché intérieur ne pourrait se réaliser sans un renforcement de la cohésion sociale et que le soutien des employeurs et des syndicats était indispensable à la réussite du projet<sup>7</sup> : d'où l'effort continu des Commissions Delors pour associer les partenaires sociaux aux progrès de l'intégration européenne, selon une stratégie qui visait à appuyer la dynamique de transformation économique inhérente au projet de Marché intérieur en offrant à cette occasion aux syndicats d'abord, mais aussi aux employeurs, la perspective d'une « dimension sociale » à construire avec eux (Commission des Communautés européennes 1988 ; Venturini 1988). La mise en place du dialogue social européen est ainsi l'une des composantes, mais aussi l'un des moyens du développement de la « dimension sociale du Marché intérieur » : celle-ci est à la fois un programme concret de promotion de droits sociaux et de politiques sociales de nature et de portée proprement européennes, et une rhétorique politique de légitimation de l'intégration européenne — comme l'étaient aussi, à la même époque, la notion ou le « récit » de « l'Europe sociale », et du « modèle social européen ». L'adoption de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (1989) et la présentation par la Commission d'un

---

6. Réunion du 31 janvier 1985 au château de Val Duchesse (à Bruxelles).

7. Voir par exemple, le témoignage de J.-M. Baer, conseiller de J. Delors, cité par Lapeyre (2017 : 30).

ambitieux programme de mise en œuvre de ladite Charte<sup>8</sup> concrétisent l'accent mis sur cette dimension sociale (Commission des Communautés européennes 1989).

L'invention du dialogue social européen et les efforts de promotion de la dimension sociale du Marché intérieur au cours des années 1985-1995 peuvent être considérés comme le lent processus d'élaboration, de négociation et de mise en œuvre d'une forme de coopération et d'interaction continue entre la Commission – et à travers elle les institutions européennes et les États membres engagés dans la construction du Marché intérieur – et les partenaires sociaux, employeurs et syndicats, dont le degré d'organisation au niveau européen était alors très limité et dont les intérêts et les vues sur la construction européenne divergeaient sur bien des points, mais qui avaient en commun d'être largement favorables au développement de l'intégration européenne. Cette forme de coopération est aussi un *deal* politique entre la Commission, les employeurs et les syndicats : s'il n'a pas nécessairement été formulé comme tel et si sa conclusion s'est étalée sur plusieurs années et est passée par des moments de tensions et d'incertitudes, c'est ce *deal* qui a assuré le soutien des partenaires sociaux, et notamment des syndicats, au projet de Marché intérieur<sup>9</sup>.

La nécessité d'un *deal* autour de la dimension sociale du Marché intérieur résultait surtout des réticences et de la capacité de résistance qui pouvaient exister du côté syndical, et notamment du côté des organisations des secteurs qui allaient être les plus directement bouleversés par la perspective du Marché intérieur : les secteurs de l'énergie, des transports ferroviaires et aériens, les services postaux, et plus largement, l'ensemble des secteurs promis à une logique de privatisation et à la redéfinition des statuts publics de leurs personnels, autant de secteurs marqués par un taux élevé de syndicalisation et par une forte capacité de résistance collective via des mouvements sociaux massifs. D'où, pour la Commission, la nécessité de n'ouvrir ces secteurs à la concurrence que de façon progressive et négociée, et surtout de manifester à l'attention de l'ensemble des syndicats, et ce par des initiatives concrètes, la volonté de prendre en considération, dans le processus d'intégration, les conséquences sociales de l'ouverture des marchés, les droits des travailleurs et le dialogue social (Didry et Mias 2005).

Les années 1985-1995 sont ainsi les années au cours desquelles ce *deal* entre forces politiques, économiques et sociales s'élabore, se négocie et se met en place concrètement. À mesure que l'ensemble des acteurs impliqués identifient les enjeux sociaux liés au Marché intérieur et à l'intégration européenne, et discutent des mécanismes institutionnels et des réponses politiques qu'appellent ces enjeux sociaux – cela prend du temps, cela donne lieu à des divergences de vues, et les résultats des confrontations sont souvent incertains. À mesure aussi que les organisations de partenaires sociaux se structurent et s'unifient ou s'allient au niveau européen, tant du côté des employeurs que du côté des syndicats – ici aussi, cela prend du temps et cela donne lieu à des conflits. À mesure enfin que les attentes des uns et des autres à l'égard du dialogue social

8. Le programme d'action présente 47 initiatives, dont 18 initiatives législatives (droit du travail, conditions d'emploi et santé et sécurité au travail).

9. Un bon exemple des conditions du ralliement syndical à la perspective du Marché intérieur est fourni par l'évolution du Trade Union Congress (TUC) britannique, à compter de 1988 (Lapeyre 2017 : 58-62).

européen se rapprochent (et ici le rôle de la Commission sera décisif) : car globalement, les syndicats souhaitent que le dialogue social conduise à une reconnaissance des droits sociaux au niveau européen qui forme un cadre pour la mise en œuvre de ces droits dans les États membres, alors que les employeurs souhaitent limiter le dialogue social européen à un forum de consultation et d'échange qui ne débouche pas sur des obligations contraignantes. Il n'est pas étonnant que les témoignages des acteurs qui ont participé à ce processus d'invention du dialogue social européen évoquent à cet égard la notion d'innovation sociale (Lapeyre 2017) et soulignent la ténacité que requérait leur combat politique au quotidien tout au long de ces années.

Dès son entrée en fonction, en janvier 1985, le président Delors a convié les leaders des organisations de partenaires sociaux nationaux à une concertation sur le Marché intérieur. C'est ce que l'on a appelé « le dialogue social Val Duchesse », du nom du lieu où se tenait la réunion. Mais s'il s'agissait d'abord d'une *concertation* entre la Commission et les partenaires sociaux, il était clair que l'enjeu de ce dialogue Val Duchesse allait bien au-delà de cette concertation : d'abord parce qu'il existait déjà des instances de concertation sociale au niveau européen [dont le bilan était au demeurant très inégal et plutôt décevant (Lapeyre 2017 : 19-23)] et surtout parce que le président Delors avait déjà évoqué dans des déclarations antérieures la perspective d'un *espace de relations conventionnelles au niveau européen*<sup>10</sup>, une perspective qui rejoignait les attentes de la Confédération européenne des syndicats (CES), mais à laquelle les employeurs (réunis notamment au sein de l'Union des confédérations des industries et des employeurs d'Europe — UNICE<sup>11</sup>) n'étaient guère favorables<sup>12</sup>.

Cet enjeu apparaît clairement dans le texte de l'article 118B de l'Acte unique européen, que la Commission Delors propose quelques mois plus tard, précisément pour favoriser la mise en œuvre du projet de Marché intérieur. Adopté en 1986, l'Acte unique dispose que « la Commission s'efforce de développer le dialogue social entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles ». Si la formulation est très prudente — et laisse aux partenaires sociaux la liberté de développer effectivement ou non des relations conventionnelles —, elle indique clairement une direction dans laquelle le dialogue social européen peut se développer. Et en même temps, autre signe de grande prudence, cette formulation ne précise pas ce que pourrait être le résultat de ces relations conventionnelles (c'est-à-dire des accords), et ne précise pas quel en serait le statut : mais elle ouvre la possibilité concrète de telles relations conventionnelles.

En pratique, l'Acte unique a essentiellement conduit les partenaires sociaux européens à élaborer des « avis communs » dont la portée restait très générale. Si la perspective d'un

---

10. Dans son discours au Parlement européen le 14 janvier 1985, le président Delors pose la question « à quand la première convention collective européenne ? » (Didry et Mias 2005 ; Lapeyre 2017).

11. L'UNICE devient BusinessEurope en 2007.

12. L'autre organisation d'employeurs impliquée dans la construction du dialogue social européen est le Centre européen des entreprises à participation publique (CEEP), directement concerné par la perspective du Marché intérieur et l'ouverture à la concurrence des secteurs dominés par ces entreprises en situation de monopole. L'Union européenne des associations de petites et moyennes entreprises (UEAPME), pour sa part, a refusé de participer à la création du dialogue social européen et introduira une action auprès de la Cour de Justice de l'UE. Elle sera déboutée et rejoindra ensuite le dialogue social européen dans le cadre de la délégation de l'UNICE.

espace de relations conventionnelles au niveau européen s'est progressivement imposée — c'est-à-dire s'est imposée au sein des employeurs, car les syndicats y étaient déjà acquis —, c'est parce que la Commission et le Conseil ont affirmé clairement, notamment avec la Charte de 1989 et le programme d'action pour sa mise en œuvre, leur volonté de promouvoir une législation sociale et de reconnaître au niveau européen des droits aux travailleurs. Les employeurs ont alors considéré que le dialogue social européen pouvait les aider à optimiser les évolutions législatives envisagées<sup>13</sup>. Retenons ici l'étape-clé que constitue l'Accord du 31 octobre 1991 conclu par la CES, l'UNICE et le CEEP, mais préparé avec le concours actif des services de la Commission, et qui constitue la contribution des partenaires sociaux européens à la Conférence intergouvernementale en charge de la préparation du traité de Maastricht. Cet Accord est considéré à juste titre comme l'un des textes fondateurs les plus importants du dialogue social européen, sinon le plus important. L'incorporation de ses dispositions dans l'Accord sur la politique sociale (APS) attaché au traité de Maastricht marque en effet la reconnaissance de la négociation collective au niveau européen, et de la capacité des partenaires sociaux de conclure des accords à ce niveau, accords qui sont mis en œuvre, à leur demande, et sur proposition de la Commission, via une législation européenne (et c'est cette forme de mise en œuvre qui est à l'époque privilégiée) ou qui sont mis en œuvre par leurs organisations affiliées conformément aux pratiques nationales<sup>14</sup>.

Même si le Royaume-Uni est resté à l'écart de l'APS attaché au traité de Maastricht, ces nouvelles dispositions des traités relatives à la négociation collective européenne soulignent alors le rôle que les partenaires sociaux peuvent jouer en tant qu'acteurs à part entière — et non pas seulement en tant que lobbyistes ou groupes de pression — dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique sociale et de la législation sociale européenne<sup>15</sup>.

La Commission associera les partenaires sociaux européens à la définition des modalités de mise en œuvre des nouvelles dispositions des traités issues de leur Accord de 1991. Le processus d'incorporation de cet Accord dans les traités et dans la pratique de l'action législative de la Commission confirme que l'invention du dialogue social européen résulte d'initiatives convergentes des partenaires sociaux européens, employeurs et syndicats, et de la Commission (et à travers elle le Conseil et les États membres). Il faut même parler ici d'une forme d'action conjointe : certes, il n'y a pas eu de coordination délibérée ou explicite entre les acteurs à chaque moment de leurs interactions, mais il y a eu une histoire collective et une coopération de fait à travers les ajustements successifs des positions et initiatives des uns et des autres. Si l'on a pu dire que le dialogue social européen est un « marqueur » de l'identité européenne (Pochet et Degryse 2016), c'est

13. La nécessité de l'unanimité au sein du Conseil pour l'adoption de la législation sociale a longtemps permis aux employeurs et aux gouvernements libéraux (et notamment le gouvernement britannique) de s'y opposer. Le passage à la majorité qualifiée change la donne et impose aux employeurs de se préparer à l'extension de la législation sociale.
14. Cette autre voie de mise en œuvre, dite autonome, a été introduite dans l'Accord du 31 octobre 1991 à la demande des partenaires sociaux danois. Ce mécanisme ne sera pas utilisé dans le cadre du dialogue social interprofessionnel avant 2002. Les employeurs proposeront de l'utiliser lors de la négociation sur le télétravail, et à cet effet, la portée de ses dispositions sera réinterprétée (Lapeyre 2017 ; Tricart 2019).
15. Sur la terminologie lobbyistes/groupes de pression, voir Lapeyre (2017) et son chapitre 4 « De lobbyistes à acteurs ».

précisément parce qu'il est le produit de cette histoire collective et de cette coopération de fait entre la Commission et les partenaires sociaux européens, coopération marquée par les relations de confiance entre les acteurs et entretenue par la recherche permanente de modalités de convergence de leurs intérêts.

La construction du dialogue social européen sous les Commissions Delors traduit ainsi la confiance des institutions européennes d'alors en la légitimité, la responsabilité et la capacité des partenaires sociaux à contribuer à l'intégration européenne par la négociation collective, à combiner justice et efficacité dans la modernisation du marché du travail, et plus largement à contribuer à forger la dimension sociale de l'Union. Et ce message de confiance de la Commission en direction des partenaires sociaux trouve un écho dans un message de confiance de leur part à son égard, précisément parce que la Commission a pour mission de promouvoir le dialogue social européen, d'assurer aux parties un soutien équilibré, et donc de prendre en considération à la fois les intérêts économiques et les intérêts sociaux dans ses initiatives relatives à l'intégration européenne.

Ce n'est évidemment pas une confiance aveugle, ni de la part des partenaires sociaux ni de la part de la Commission : chacune des parties est consciente des divergences de vues entre les uns et les autres, des différences entre les responsabilités des uns et des autres, et même des « lignes rouges » qui peuvent bloquer à tout moment les relations entre les acteurs<sup>16</sup>. Mais les conditions mêmes de l'invention du dialogue social européen montrent qu'il y a eu une confiance partagée de l'ensemble des acteurs dans la valeur ajoutée du dialogue social en tant qu'instrument de gouvernance et de gestion des changements liés au processus d'intégration européenne. Et c'est aussi parce que cette confiance mutuelle s'est établie de façon durable au cours des années Delors que chacune des parties en présence a pu développer et structurer ses moyens de participer à ce système d'interaction entre la Commission et les partenaires sociaux européens : les secrétariats européens des organisations ont commencé à se structurer pour faire vivre l'espace de relations conventionnelles mis en place au niveau européen, et les services de la Commission ont développé une expertise et un savoir-faire dans la promotion du dialogue social européen et élaboré progressivement les modalités pratiques du soutien logistique et financier de la Commission à ce dialogue social européen.

## **2. Sous les Commissions Santer et Prodi (1995-2004) : l'affirmation du dialogue social européen par la négociation collective et la concertation à haut niveau : avancées et désillusions**

La dynamique engagée sous les Commissions Delors va se consolider et se diversifier sous les Commissions Santer (1995-1999) et Prodi (1999-2004), contribuant ainsi à forger l'image d'un « âge d'or » du dialogue social européen. Pourtant, celui-ci a été confronté

---

16. Ces « lignes rouges » sont particulièrement importantes pour les employeurs, notamment sur les questions de gestion de restructurations et d'information-consultation des travailleurs.



à des difficultés diverses au cours de la période 1995-2004 : l'« âge d'or » est déjà aussi celui des incertitudes, et parfois des désillusions.

Examinons en premier lieu les développements qui témoignent de la dynamique du dialogue social européen au cours des années 1995-2004. Il y a d'abord la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la consultation et à la négociation établies dans l'APS attaché au traité de Maastricht, qui conduit notamment à trois accords majeurs conclus par les partenaires sociaux interprofessionnels : le congé parental (1995), le travail à temps partiel (1997) et les contrats de travail à durée déterminée (1999), trois accords qui seront mis en œuvre sous la forme de directives européennes (Conseil de l'UE 1996, 1997 et 1999). Le succès rapide de la négociation sur le congé parental et la transposition législative tout aussi rapide de l'accord conclu soulignent qu'il y avait alors un très large consensus entre les partenaires sociaux européens et les institutions européennes pour démontrer par les faits la valeur ajoutée des dispositions de l'APS et ainsi encourager leur incorporation dans le texte du traité d'Amsterdam en préparation. La conclusion des deux autres négociations consolide cette forme d'implication des partenaires sociaux dans la production de la législation sociale européenne et manifeste leur capacité à aborder et réguler les formes flexibles et « atypiques » d'emploi.

La communication de la Commission de 1998 sur le dialogue social confirme ce large consensus et la volonté de la Commission d'encourager résolument la négociation collective au niveau européen (Commission européenne 1998). Elle est accompagnée d'une Décision qui établit un nouveau cadre formel pour le développement du dialogue social sectoriel (*ibid.*), lequel reçoit alors une impulsion significative, comme en témoignent la création de nouveaux comités sectoriels, mais aussi la réussite — certes inégale, mais significative — de négociations d'accords sectoriels sur le temps de travail dans certains secteurs des transports (accords qui seront mis en œuvre par la voie législative).

Au cours de la décennie 1995-2004, le dialogue social européen ne se développe pas seulement dans le cadre des procédures formelles de consultation et de négociation établies dans le traité. Il prend également la forme de diverses concertations d'ordre technique ou politique en lien avec les politiques économiques et sociales menées. Les « comités de dialogue social sectoriel<sup>17</sup> » sont le lieu privilégié de la concertation sur les politiques sectorielles de la Commission, et notamment sur leurs effets sur l'emploi et les conditions de travail. En ce qui concerne le dialogue social interprofessionnel, le lieu privilégié de concertation est depuis 1992 le « Comité du dialogue social », qui réunit trois fois par an avec la Commission, les représentants des organisations nationales et européennes de partenaires sociaux. Mais d'autres formes de concertation techniques vont se développer, par exemple le « dialogue macro-économique », qui permet aux partenaires sociaux européens de discuter de la modération salariale et des questions relatives à la préparation de l'UEM. La diversité des lieux de concertation s'accompagne

17. Ces comités sont créés par la Commission sur la base d'une demande conjointe des partenaires sociaux européens de ces secteurs, et de la vérification de la représentativité de ceux-ci. En 2019, il y a 43 comités sectoriels, et le dialogue social sectoriel couvre plus de 80 % de l'emploi salarié en Europe. Pour une vue d'ensemble, voir Commission européenne (2010).

d'une diversité des produits de cette concertation, c'est-à-dire des documents qui sont agréés par les partenaires sociaux dans le cadre de ces concertations ou dans le cadre de leurs relations bipartites : pour clarifier le vocabulaire relatif à ces documents et favoriser leur enregistrement et leur suivi, la Commission proposera une typologie de ces divers produits du dialogue social européen<sup>18</sup>.

Cette décennie 1995-2004 est, dans l'ensemble, une décennie favorable à des avancées de l'Europe sociale, et ce surtout après 1997, l'année des succès électoraux de Tony Blair au Royaume-Uni et de Lionel Jospin en France, ainsi que de l'élargissement de l'Union à la Suède, la Finlande et l'Autriche, trois pays qui ont développé de longue date un modèle social fort et souvent cité en exemple : à la fin des années 1990, les deux tiers des 15 États membres de l'Union d'alors sont dirigés par des gouvernements sociaux-démocrates ou des coalitions de centre gauche, et le Conseil est ainsi favorable à un rééquilibrage social de la politique européenne autant qu'à une réflexion sur la modernisation de la politique sociale européenne. De fait, l'année 1997 voit l'approbation du traité d'Amsterdam, qui incorpore les dispositions de l'Accord sur la politique sociale du traité de Maastricht et qui étend la capacité d'action de l'Union dans les domaines de l'emploi et de la discrimination. Suite au succès de la mise en place de la Stratégie européenne pour l'emploi en 1997, les coopérations européennes dans les domaines de la protection sociale et de la lutte contre l'exclusion sociale, restées limitées et parfois contestées jusqu'alors reçoivent une nouvelle impulsion en 1999<sup>19</sup> : les travaux initiés dans ce cadre avec les États membres contribueront directement à la préparation de la « Stratégie de Lisbonne » que le Conseil européen adoptera en 2000.

Précisément, cette Stratégie de Lisbonne illustre le rééquilibrage évoqué ci-dessus et il permet la formalisation de ce qui sera appelé la « méthode ouverte de coordination », une coordination souple des politiques nationales relatives à l'emploi, la protection sociale et la lutte contre l'exclusion sociale, qui est basée sur la définition d'objectifs communs et le suivi d'indicateurs<sup>20</sup>. Les Comités qui sont mis en place pour le pilotage de cette coordination souple impliquent essentiellement les autorités nationales, mais ils accordent une place aux partenaires sociaux européens.

---

**18.** En 2002, la Commission souligne, dans une communication, la nécessité de clarifier les termes utilisés pour décrire la nature et la portée des textes agréés par les partenaires sociaux, en particulier le terme d'« accord » (Commission européenne 2002). En 2004, la Commission propose, dans une autre communication, une typologie selon laquelle classer les divers produits du dialogue social européen dans une base de données (Commission européenne 2004). Entre 2000 et 2014, la Commission a présenté tous les deux ans un Rapport sur les relations industrielles en Europe, dont un chapitre décrit les développements récents du dialogue social européen (à partir de 2015, ce Rapport bisannuel a été remplacé par un chapitre thématique du Rapport annuel *Employment and Social developments in Europe*).

**19.** En 1992, le Conseil adopte une recommandation relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (Conseil de l'Union européenne 1992). Au cours des années 1990, cette coopération se limite pratiquement à la production par la Commission de documents de portée analytique plutôt que politique (le rapport bisannuel « Social protection in Europe » et les communications de la Commission relatives au futur de la protection sociale dans l'UE (Commission européenne 1995 et 1997). Le contexte politique de la fin des années 1990 permettra à cette coopération dans le domaine de la protection sociale de recevoir une impulsion décisive, avec la constitution au sein du Conseil d'un groupe de travail chargé de la préparation de modalités de coopération inspirées de la Stratégie européenne de l'emploi.

**20.** Pour aller plus loin, voir Vanhercke (2016).

En outre, le poids que prend la méthode ouverte de coordination dans la politique sociale européenne conduit la Commission à initier des travaux sur l'avenir des instruments traditionnels de cette politique sociale, en suscitant notamment des travaux de groupes d'experts sur l'avenir du droit du travail européen et aussi sur l'avenir des relations industrielles<sup>21</sup>.

À l'occasion de ces divers développements, la Commission et les présidences successives du Conseil avaient instauré, dès 1997, la pratique d'une rencontre informelle à haut niveau avec une délégation de partenaires sociaux européens, qui avait lieu tous les six mois à la veille d'une réunion du Conseil européen. Dans le cadre du suivi par le Conseil européen de la Stratégie de Lisbonne, avec en particulier la décision de consacrer à ce suivi la réunion du Conseil européen de printemps, la question d'une concertation au plus haut niveau entre les institutions européennes et les partenaires sociaux européens est donc soulevée.

Le 13 décembre 2001, les partenaires sociaux européens soumettent au Conseil européen leur « Déclaration de Laeken » qui présente leurs propositions quant à leur place dans les nouvelles formes de gouvernance résultant de la Stratégie européenne de l'emploi et de la Stratégie de Lisbonne (CES *et al.* 2001). Les propositions de cette Déclaration seront à la base de la formalisation de la tenue régulière d'un « Sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi » (SST), qui fait l'objet d'une proposition de la Commission en 2002 et d'une décision du Conseil en 2003<sup>22</sup>. Pour les partenaires sociaux, cette institutionnalisation du SST est une reconnaissance par les institutions européennes de leur implication active dans la conception et le suivi des politiques économiques et sociales – sous réserve évidemment que leurs propositions lors de ce SST soient dûment écoutées et prises en considération. La mise en place de cette concertation au plus haut niveau traduit ainsi la volonté des acteurs, institutions européennes et partenaires sociaux, de conclure des « pactes » en vue d'atteindre des objectifs communs, comme cela existe dans certains États membres. Cette concertation à haut niveau apparaît aussi comme une garantie que la participation des partenaires sociaux à des instances de concertation plus techniques sera suivie de la prise en considération de leurs propositions.

La préparation du projet de traité constitutionnel, à partir de 2003, est l'occasion d'une réaffirmation de l'importance que l'Union entend accorder au dialogue social européen. Mais à côté de ces manifestations du dynamisme du dialogue social européen, il y a aussi, au cours de la période 1995-2004, des signes de fragilité, résultant des divergences de vues entre les acteurs et aussi, dès la fin des années 1990, d'une forme d'essoufflement

21. Voir le rapport préparé sous la direction d'Alain Supiot (1999) et le rapport du groupe de haut niveau présidé par Maria João Rodrigues (Rodrigues *et al.* 2002). La communication de la Commission sur le dialogue social (2002) s'appuie sur ce dernier rapport ainsi que sur la « Déclaration de Laeken » des partenaires sociaux (CES *et al.* 2001).

22. L'institutionnalisation du SST est proposée par les partenaires sociaux à Laeken (2001) et fait l'objet d'une proposition de la Commission (2002). Le Conseil adopte la décision instaurant formellement le SST le 6 mars 2003. Il était prévu d'inclure une référence au TSS dans le Traité à l'occasion de sa révision, et cette référence avait été introduite dans le projet de traité constitutionnel ; mais la ratification de celui-ci ayant échoué, cette référence au SST ne sera introduite formellement dans le traité qu'avec le traité de Lisbonne en 2007.

de la dynamique initiale : à bien des égards, l'âge d'or ne dure guère, ou plutôt il connaît aussi des déceptions.

Tel qu'il s'était construit sous les Commissions Delors, le dialogue social européen était plus proche des attentes des syndicats que de celles des employeurs : ceux-ci n'avaient jamais caché qu'ils préféreraient que le dialogue social européen soit essentiellement un forum d'échanges sur les transformations du marché du travail, sans légitimité normative ni visée législative.

Il n'est donc pas étonnant que les employeurs aient toujours été très circonspects et sélectifs quant à l'engagement de négociations d'accords qui seraient mis en œuvre par la voie législative. Certains sujets étaient trop sensibles parmi les employeurs pour qu'un consensus puisse émerger (les « lignes rouges » évoquées ci-dessus, comme l'information et la consultation des travailleurs, ou la gestion des restructurations industrielles). Et plus généralement, les organisations nationales d'employeurs étaient attentives aux réactions de leurs membres quant aux négociations passées et se montraient donc réservées quant à une nouvelle négociation si leurs membres avaient critiqué la précédente. Ainsi, la négociation sur le travail intérimaire, engagée après bien des hésitations, a finalement échoué (2001). Et, plus important encore, à compter de ces difficultés du début des années 2000, les employeurs se sont, de fait, détournés de l'idée même de négociations conduisant à des accords qui seraient mis en œuvre par la voie législative. En 2001, à l'occasion des échanges avec les syndicats sur la question du télétravail, ils ont donc proposé la négociation d'un accord « volontaire », c'est-à-dire d'un engagement solennel qui ne serait pas juridiquement contraignant et dont le suivi serait assuré par leurs membres, et ils ont suggéré d'interpréter en ce sens la possibilité d'une mise en œuvre des accords « selon les pratiques nationales » qui avait été prévue par l'Accord des partenaires sociaux du 31 octobre 1991 et qui avait donc été reprise comme telle dans le texte même du traité (aujourd'hui, l'article 155 TFUE). C'était une réinterprétation totale de cette disposition, dont la signification initiale était tout autre. Mais les syndicats l'ont acceptée comme une expérience à tenter ainsi que comme un moyen de préserver la possibilité d'une négociation sur le télétravail.

Après le télétravail (2002), les partenaires sociaux européens ont conclu un autre accord « autonome », cette fois sur le stress (2004), un sujet sur lequel les employeurs souhaitaient éviter à tout prix une législation, car ils redoutaient que les incertitudes quant à la définition du stress n'engendrent de l'insécurité juridique. La négociation d'un accord autonome leur permettait d'éviter cette législation et d'éviter aussi tout engagement contraignant. Là aussi, les syndicats ont accepté cette forme d'accord, car ils n'étaient pas certains d'obtenir davantage de protection via une initiative législative de la Commission. Bien entendu, certaines discussions entre les partenaires sociaux n'aboutiront pas à des accords, fussent-ils « autonomes », en raison de la sensibilité du sujet (les restructurations, par exemple, qui sont par excellence « le sujet qui fâche » tout au long de l'histoire du dialogue social européen).

Les réticences habituelles des employeurs à l'égard de la législation sociale ont été confortées par l'évolution progressive des paradigmes de la politique sociale européenne au tournant des années 1990 et 2000. Sous l'influence grandissante des

thèses néolibérales, y compris au sein de la social-démocratie, le paradigme qui s'impose progressivement alors est de faire de la politique sociale un « facteur productif », de privilégier les mesures qui peuvent apparaître comme des incitations à une « adaptation » et une « activation » du « modèle social européen », et d'encourager les politiques dites « intégrées » parce qu'on espère qu'elles permettront un « renforcement mutuel » des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Il est aussi de privilégier les instruments « *soft* », l'incitation plutôt que l'obligation, la gouvernance par objectifs plutôt que la gouvernance par la législation. En adoptant cette orientation, la Commission a évidemment délivré un message qui encourageait les employeurs — et les États membres — à la circonspection quant à la législation sociale européenne.

Si les syndicats européens ont accepté de conclure des accords autonomes, c'est sans doute parce qu'ils préféraient de tels accords à l'absence de négociation (et parce qu'ils n'espéraient pas, ou qu'ils n'espéraient plus, en l'absence de négociation, une proposition législative ambitieuse de la Commission). Mais c'est aussi parce qu'à partir de la fin des années 1990, ils ont souhaité examiner avec les employeurs la possibilité d'agréer des « programmes de travail autonomes », c'est-à-dire des programmes de travail indépendants des initiatives de la Commission (même s'ils peuvent évidemment compléter ces initiatives).

Exprimée entre autres dans leur « Déclaration de Laeken » (CES *et al.* 2001), cette affirmation d'autonomie des partenaires sociaux européens peut être lue de plusieurs façons. Elle reflète évidemment l'expérience du dialogue social dans de nombreux États membres, où le dialogue « bipartite » est souvent autant développé, sinon davantage, que le dialogue « tripartite ». Elle reflète aussi une volonté de distanciation à l'égard des priorités que se donne la Commission et plus encore à l'égard de l'autorité tutélaire de ladite Commission — comme cela a pu être dit, une volonté de passer à un dialogue social à l'âge « adulte », libéré de cette tutelle<sup>23</sup>. Cela traduit aussi le souci de préserver autant que possible le potentiel de la négociation collective au niveau européen, au moment où la politique sociale européenne s'oriente vers les instruments *soft* et où le soutien de la Commission à des initiatives législatives est moins assuré. Mais eu égard aux hésitations de la majorité des employeurs quant à la construction d'un programme autonome substantiel, et quant à des engagements crédibles sur la mise en œuvre effective de ces instruments autonomes, il s'agit aussi, à certains égards, d'un recul des syndicats quant à leur ambition normative initiale, au risque d'accepter de fait une moindre portée du dialogue social européen.

En pratique, l'orientation du dialogue social européen vers les instruments mis en œuvre de façon autonome n'a conduit à aucun « produit » de portée aussi significative que ceux dont la mise en œuvre passait par la législation : ce n'est pas ici la qualité des accords autonomes qui est en cause, mais leur mise en œuvre, qui est souvent restée partielle, inégale ou limitée. Et ce non sans effets pervers : l'existence d'un accord autonome sur une question peut ainsi donner l'illusion qu'une solution lui est trouvée au niveau

23. Luca Visentini, secrétaire général de la CES, insiste sur les résultats obtenus par le dialogue social autonome, sous la forme d'accords-cadres, de cadres d'action et de programmes de travail établis « par les partenaires sociaux et pour les partenaires sociaux » (Lapeyre 2017 : 263-265).

européen, et donner aux institutions européennes (et aux employeurs) un argument pour ne pas s'en préoccuper davantage et pour récuser toute initiative législative, alors que la mise en œuvre de la protection minimale attendue de cet accord n'est pas du tout assurée dans l'ensemble de l'Union, et que rien n'interdit même à certaines organisations nationales de refuser obstinément cette mise en œuvre. Cela conduira à des déceptions et des désillusions, surtout après les élargissements de 2004 et 2007 : car c'est surtout dans les nouveaux États membres que les accords autonomes conclus au niveau européen ne seront guère appliqués ou ne le seront que très inégalement<sup>24</sup>.

Le dialogue social européen connaîtra d'autres difficultés au cours de la période, par exemple avec l'échec du Centre d'études des relations industrielles (CERI) à la fin des années 1990, qui viendra aussi rappeler les limites du soutien du Parlement européen au dialogue social européen<sup>25</sup>. Mais il est remarquable que les diverses difficultés relevées ci-dessus n'aient pas affecté l'image globalement positive que les acteurs ont retenue de cette période ; il est vrai que, à côté des échecs, il y a eu tout au long de ces années des succès importants à leurs yeux, pour le dialogue social ainsi que pour la politique sociale européenne : le traité d'Amsterdam, les directives basées sur les accords des partenaires sociaux interprofessionnels (voir *supra*), la Stratégie de Lisbonne, la promotion de politiques « intégrées », l'institutionnalisation du SST et le développement de la politique sociale européenne sur les questions d'emploi, de protection sociale, et de discrimination.

C'est plutôt du côté des observateurs du dialogue social que l'on trouve des doutes et des remarques critiques, comme le suggèrent par exemple les titres des chapitres que le *Bilan social* consacre au dialogue social en 2002 « Essoufflement et hésitations » (Degryse 2002) et en 2004 « Transition ou stagnation ? » (Degryse 2004).

### **3. Sous les Commissions Barroso (2005-2014) : des tensions à l'exaspération**

Au regard de ce qui continue d'être perçu comme un « âge d'or » du dialogue social européen, les années 2005-2014 apparaissent comme celles des tensions croissantes. De la part des acteurs du dialogue social européen autant que des observateurs de son évolution, les appréciations sur la période sont au demeurant souvent abruptes : ainsi, côté syndical, Jean Lapeyre parle des années Barroso comme d'une « catastrophe » (Lapeyre 2017 : 202) ; quant au chapitre sur le dialogue social du *Bilan social* en 2012 (Degryse et Clauwaert 2012), il a pour titre « Inventaire avant liquidation ou transformation ? ». Et du côté de la Commission, l'annonce par le président Juncker,

---

24. Les évaluations, par la Commission, des accords sur le télétravail et le stress ont mis en évidence l'inégale mise en œuvre de ces accords (Commission européenne 2008 et 2011), en raison notamment des faiblesses des organisations des partenaires sociaux dans certains pays, et notamment certains nouveaux États membres, et aussi en raison de la fréquence, chez les employeurs, de la perception des accords autonomes comme étant des accords sans obligation de mise en œuvre.

25. L'objectif du CERI était de promouvoir une même culture de dialogue social européen au sein des organisations nationales d'employeurs et syndicales. L'idée n'a pas réellement convaincu ces organisations nationales et le Parlement européen a imposé au CERI de parvenir à un autofinancement à court terme, ce qui lui était impossible.

fin 2014, de son intention de « relancer » le dialogue social européen apparaît comme un aveu au moins implicite, au plus haut niveau de la Commission, de la profonde détérioration dudit dialogue social européen sous les mandats de son prédécesseur.

Il faut évidemment nuancer le tableau négatif que suggèrent ces appréciations : au cours de ces années 2005-2014, le dialogue social européen obtient certains résultats et conduit à certains accords qui démontrent que son potentiel reste important. Ceux-ci méritent d'autant plus d'être relevés que, pour l'Union et les partenaires sociaux européens, cette période est une période de défis majeurs, en raison d'abord de la transformation d'ensemble de l'Union qui résulte de l'élargissement à 25 puis 27 États membres, et ensuite de l'enchaînement de la crise économique internationale puis de la crise de la zone euro, et des controverses auxquelles donnent lieu les réponses politiques données à ces crises (le retour de coalitions de droite ou de centre droit dans la plupart des États membres favorisant l'affirmation de réponses politiques d'inspiration néolibérale). Mais sur l'ensemble de la période, la tendance est clairement à l'essoufflement de la dynamique consensuelle du dialogue social européen, et à son remplacement par une dynamique de plus en plus conflictuelle.

Les premières années de la Commission Barroso 1 (2005-2009) restent marquées par la dynamique consensuelle antérieure : la Stratégie de Lisbonne et son Agenda social et, du côté du dialogue social interprofessionnel, l'affirmation de programmes de travail autonomes. Elles voient les partenaires sociaux européens conduire une analyse conjointe des transformations du marché du travail (2007) et explorer ensemble les conditions de mise en œuvre des principes de flexicurité proposés par la Commission et le Conseil<sup>26</sup>. Elles voient aussi les partenaires sociaux européens soutenir, lors de la première phase de la crise économique internationale de 2007-2008, les plans de relance et de soutien à l'emploi reposant sur la mobilisation de la flexibilité interne aux entreprises.

La tendance est aussi à la continuité en ce qui concerne la négociation collective européenne au niveau interprofessionnel, dont on a vu qu'elle s'était orientée, au début des années 2000, en raison notamment de l'attitude des employeurs, vers les accords dits « autonomes » : cela se traduit par la conclusion d'accords autonomes relatifs au harcèlement au travail (2007) puis aux marchés du travail inclusifs (2010) ; il y a aussi, après bien des hésitations, la négociation d'un nouvel accord sur le congé parental (qui par nature ne peut être mis en œuvre que par la voie législative<sup>27</sup>). Le dialogue social sectoriel, quant à lui, manifeste un réel dynamisme de négociation, signe de maturité pour les secteurs concernés, qui conduit à des accords négociés en vue d'une mise en œuvre législative : il y a ainsi des accords sur l'adaptation du droit du travail européen à

26. Suite à une communication de la Commission sur la « flexicurité », le Conseil adopte des « principes communs » (Commission européenne 2007; Conseil de l'UE 2007). Les partenaires sociaux européens présentent leur analyse conjointe des marchés du travail européens (CES *et al.* 2007a) et réalisent une étude conjointe sur la mise en œuvre de ces principes communs et sur la place du dialogue social dans le nouveau contexte de crise (voir ERC 2011; Voss *et al.* 2011).

27. Dans sa communication de 2004 sur le dialogue social européen, la Commission indique qu'il ne convient pas de recourir à un accord autonome pour réviser une directive existante (Commission européenne 2004).

la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur le travail maritime (2008) et sur la santé et la sécurité au travail à l'hôpital (2009)<sup>28</sup>.

Mais la plupart de ces développements n'apparaissent guère que dans les premières années de la Commission Barroso 1, celles avant la crise de la zone euro. Car dès le début de cette crise, qui met l'accent sur les faiblesses de l'architecture initiale de la zone euro, et qui pose la question de la soutenabilité de la dette publique, les divergences et les tensions se développent entre employeurs et syndicats, et entre partenaires sociaux européens et institutions européennes. Et ces tensions se développeront davantage encore sous la Commission Barroso 2.

C'est d'abord autour des réponses à la crise de la zone euro que ces tensions apparaissent. Elles sont notamment liées aux orientations adoptées par le Conseil européen et aux recommandations de la Commission en matière de gouvernance économique, de discipline budgétaire et de réformes structurelles, ainsi qu'aux conditions et aux modalités de l'assistance financière accordée aux pays de la zone euro les plus vulnérables. Si les employeurs soutiennent globalement les orientations adoptées, dont beaucoup répondent à leurs attentes de longue date, les syndicats se montrent très critiques à l'égard de ce qui leur apparaît comme des mesures d'austérité qui accroissent le chômage et les inégalités, et qui sont imposées selon des logiques technocratiques et financières. Ils appellent au contraire à prendre en considération la dimension sociale de l'Union et en particulier de l'Union économique et monétaire. Ils contestent aussi le rôle de la « Troïka » (qui réunit la Banque centrale européenne, le Fonds Monétaire International et la Commission) et celui de la Commission au sein de cette Troïka, quant au contenu des politiques imposées aux pays sous assistance, et quant aux atteintes à l'autonomie des partenaires sociaux en matière de négociation collective, y compris la négociation salariale (sur ces derniers points, les critiques des syndicats trouvent un écho chez les employeurs, toujours soucieux de réaffirmer l'autonomie de la négociation collective)<sup>29</sup>.

Ces critiques sont formulées avec insistance dans les diverses instances du dialogue social européen, et notamment à l'occasion des réunions du SST, qui implique au plus haut niveau, on l'a vu, les partenaires sociaux européens et les institutions européennes. Elles sont aussi portées par les syndicats devant les instances de suivi des normes sociales établies dans le cadre des organisations internationales, OIT et Conseil de l'Europe. Mais elles ne conduisent à aucune inflexion significative des politiques menées, si ce n'est quelques adaptations de nature formelle visant à protéger la Commission de condamnations par ces instances internationales<sup>30</sup>. Par là même, le

---

**28.** L'accord de mai 2008 relatif au transport maritime est mis en œuvre par la directive du Conseil 2009/13/CE. Celui de juillet 2009 relatif aux blessures par objet tranchant à l'hôpital est mis en œuvre par la directive 2010/32/UE (Conseil de l'UE 2009 et 2010).

**29.** L'assistance financière est conditionnée à un vaste programme de réformes structurelles et d'assainissement des finances publiques piloté et surveillé par une « Troïka » contestée pour son « manque de légitimité démocratique » et son « indifférence aux conséquences sociales » (voir par exemple Papadakis et Ghellab 2012).

**30.** En raison de son action au sein de la Troïka, la Commission a été accusée de ne pas respecter la Charte des droits fondamentaux et la Charte sociale européenne et de porter atteinte à l'autonomie des partenaires sociaux des pays sous assistance. Lorsque le président Juncker prendra ses fonctions, il soulignera la nécessité de remplacer la Troïka par un mécanisme « plus démocratique » et de procéder à une analyse préalable de l'impact social des réformes imposées.



SST perd sa fonction de lieu de concertation sociale effective au plus haut niveau pour devenir le lieu d'un dialogue de sourds qui se reproduit de semestre en semestre, même si les apparences de la concertation sont conservées aux fins de communication externe.

Certaines initiatives de la Commission en matière d'emploi sont bien accueillies par les partenaires sociaux, en particulier celles qui concernent les jeunes (initiative pour l'emploi des jeunes, « garantie jeunes », apprentissage). Mais ces initiatives ne suffisent pas à convaincre les syndicats que la Commission reste engagée dans la promotion de la dimension sociale de l'Union : celle-ci n'est pas prise en considération dans les diverses réformes de l'architecture de la zone euro, et la Commission ne présente une communication à ce sujet que tardivement, en 2013<sup>31</sup>. En outre, l'orientation explicitement libérale qui est donnée aux politiques de réformes structurelles encouragées par le Conseil et la Commission a pour effet de fragiliser la participation même des syndicats à la discussion de ces politiques, et ce faisant de fragiliser aussi certaines des initiatives que les partenaires sociaux européens avaient engagées au titre de leur programme de travail commun, par exemple le difficile travail conjoint sur les principes de flexicurité. À mesure que les propositions ou recommandations européennes insistent sur la flexibilisation des marchés du travail et négligent la sécurisation des parcours professionnels, la rhétorique de la flexicurité apparaît comme un simple « habillage » en termes de « flexicurité » de mesures classiques de flexibilisation, et par là même elle perd toute crédibilité : dès lors, les syndicats se retirent *de facto* de l'agenda de la flexicurité. La Commission ne cessera de reprocher aux partenaires sociaux européens, et notamment aux syndicats, de ne pas avoir « pris leurs responsabilités » dans la promotion de la flexicurité.

De même, suite à l'échec de la négociation interprofessionnelle sur le temps de travail (2012), la Commission reprochera aux partenaires sociaux européens de ne pas avoir pris leur part des réformes structurelles qu'elle estime nécessaires, un reproche que récuseront évidemment les partenaires sociaux, qui rappelleront que l'échec de la révision de la directive sur le temps de travail était d'abord un échec du Conseil et du Parlement européen, qui n'avaient pu se mettre d'accord au milieu des années 2000 sur un texte final.

Si les relations entre la Commission et les syndicats deviennent éminemment conflictuelles sous la Commission Barroso 2, c'est aussi à cause des controverses auxquelles donnent lieu les initiatives de la Commission pour simplifier et alléger la législation européenne, et entre autres la législation sociale. Ces controverses concernent en particulier les programmes dits REFIT<sup>32</sup> et *Smart Regulation*, la suspension des initiatives législatives relatives à la santé et la sécurité au travail dans l'attente d'une évaluation préalable de l'acquis, puis l'hostilité croissante de la Commission à l'égard de la mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux, notamment ceux

31. Les propositions de la CES (2012) et les travaux d'experts sur la dimension sociale de l'UEM ne sont pas pris en considération dans les réformes dites « Six-pack » et « Two-pack ». Cependant, suite à la multiplication d'appels en ce sens, la Commission présente en 2013 une communication visant à renforcer celle-ci notamment par la mise en place d'un « tableau de bord social » (*Social Scoreboard*) dans le cadre du Semestre européen (Commission européenne 2013a).

32. Regulatory fitness and performance (REFIT) programme.

conclus dans le cadre du dialogue social sectoriel : à partir de 2012, ces accords sont soumis à des analyses d'impact longues et suspicieuses, et les délais nécessaires à leur mise en œuvre législative passent de quelque 6 mois à quelque 30 mois, voire conduisent à un enlisement pur et simple, sur fond de défiance et d'hostilité (Tricart 2019).

Les controverses résultant de ces développements sont également portées par les syndicats au sein des instances de concertation sociale européenne, notamment le SST. Même si elles mobilisent essentiellement les organisations sectorielles, elles contribuent à détériorer l'atmosphère des échanges au sein de ces instances, où elles donnent souvent lieu à des débats houleux, en particulier à propos de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans le secteur de la coiffure, qui devient ainsi un symbole de l'hostilité de la Commission à l'égard des accords du dialogue social sectoriel (Vogel 2018).

Si la concertation sociale tourne ainsi au dialogue de sourds, c'est parce que le mal est profond. Ce que traduisent en effet ces controverses, c'est la dégradation de la confiance mutuelle qui existait antérieurement au sein du dialogue social européen dans sa configuration tripartite : la confiance de la Commission en la responsabilité et la légitimité des partenaires sociaux ; et la confiance des partenaires sociaux à l'égard de la Commission et de son attachement à promouvoir conjointement progrès économique et progrès social.

Cette rupture de la confiance ou, plus exactement, cette irruption de la *défi*ance, résulte aussi de changements quant au système proprement social et culturel qui avait contribué à rendre possible le dialogue social européen, c'est-à-dire l'existence, au sein des cabinets et services de la Commission comme au sein des organisations des partenaires sociaux européens, d'un capital de connaissance et de mémoire collective et d'un ensemble d'acteurs, de réseaux et de canaux d'information permettant aux parties en présence d'entretenir des relations informelles, d'explorer ainsi des voies consensuelles, d'anticiper et prévenir les conflits ou les gérer au mieux, de maintenir ouverts des lieux de débat sur les questions sensibles, et de préserver la confiance dans la durée<sup>33</sup>. Or, cette infrastructure sociale et culturelle, cette mémoire et ce savoir collectifs se diluent tout au long de la période considérée, dans les organisations d'une part, entre autres en raison des effets de l'élargissement, mais aussi, d'autre part, au sein de la Commission, avec le renouvellement des générations et des profils de recrutement et surtout l'évolution de l'organisation des services et de la gestion de la mobilité du personnel<sup>34</sup>.

---

**33.** Du côté des partenaires sociaux européens, le dialogue social repose, pour l'essentiel, sur quelques centaines de personnes qui ont développé un savoir-faire collectif, des réseaux d'échange et de coopération, et une culture de négociation européenne qui leur permettent d'agir ensemble et de faire le lien entre niveau national et niveau européen (a contrario, les élargissements successifs ont mis en évidence la nécessité d'importants efforts de « capacity building » pour favoriser la participation des nouveaux venus et prendre en considération leurs intérêts). Du côté de la Commission et de ses services, le soutien au dialogue social européen repose sur un petit nombre d'acteurs, leur savoir-faire collectif, leur mémoire institutionnelle, l'entretien de relations de confiance et le développement de modalités de communication formelles et informelles efficaces.

**34.** La Commission a adopté une politique de rajeunissement et de mobilité de son personnel qui fragilise les conditions d'accumulation et de transmission de l'expérience, de la mémoire institutionnelle et du travail en réseau qui jouent un rôle clé dans la promotion du dialogue social européen. L'évolution des modalités de coordination politique des services de la Commission, marquée notamment par le rôle croissant de son Secrétariat général, contribue également aux inflexions constatées.

Même si la Commission Barroso 2 prend quelques initiatives susceptibles de contribuer à renouer des relations positives avec les partenaires sociaux européens (par exemple en proposant en 2013, tardivement, d'intégrer un « tableau de bord social » dans le Semestre européen), son mandat s'achève dans un climat d'exaspération mutuelle entre les partenaires sociaux et la Commission. Celle-ci reproche aux partenaires sociaux et notamment aux syndicats de n'avoir pas pris leurs responsabilités et de ne pas avoir apporté une contribution à la mise en œuvre des réformes des marchés du travail nécessaires à la restauration de la compétitivité de l'économie de l'Union. Et les partenaires sociaux reprochent à la Commission de vouloir les instrumentaliser et leur dicter un agenda de réformes au mépris du respect de leur autonomie (et les syndicats lui reprochent plus encore d'avoir opté pour une politique néolibérale injuste et socialement destructrice).

#### **4. Sous la Commission Juncker (2014-2019) : les temps incertains – attentes, espoirs et déceptions**

Eu égard à la situation du dialogue social européen à la fin de la Commission Barroso 2, il n'est pas étonnant que ses acteurs et ses observateurs aient d'abord perçu l'installation de la Commission Juncker comme une très bonne nouvelle : « la Commission de la dernière chance » sans doute, comme l'a dit le président Juncker lui-même au début de son mandat pour souligner le « désamour » dont faisait alors l'objet le projet d'intégration européenne. Peut-être aussi l'occasion pour le dialogue social européen de sortir de la paralysie dans laquelle il était progressivement entré, et pour les partenaires sociaux européens l'occasion de ne plus être confrontés, à propos de la mise en œuvre de leurs accords, à l'hostilité plus ou moins déclarée de la part de la Commission ou du moins de certains de ses services.

L'une des premières annonces du président Juncker est de proposer une « relance » du dialogue social<sup>35</sup> européen (ce qui est une façon de prendre acte de cette détérioration), et ce en donnant aussi un nouvel élan à l'Europe sociale (une notion que l'on n'entendait plus guère à ce niveau), en mettant en avant les notions d'équité, de « triple A social » et même de droits sociaux. C'est à l'évidence une rupture avec son prédécesseur et comme un retour aux thèmes fondateurs du dialogue social européen dans les années Delors, voire comme une réhabilitation de ces années Delors que la haute administration européenne des années Barroso se plaisait à dénigrer ou enfouir dans un passé obsolète, mais que le président Juncker avait lui-même connues et appréciées<sup>36</sup>. C'est aussi l'affirmation d'une volonté de répondre à la perte de confiance des citoyens et des travailleurs dans la construction européenne, en opposant aux « populismes » (une notion qui est assurément plus polémique que scientifique) l'attention à la cohésion

35. Voir le premier discours de J.C. Juncker en tant que président désigné de la Commission : « Un nouvel élan pour l'Europe » (Juncker 2014).

36. Le président Barroso ne valorisait jamais l'héritage social des Commissions Delors. Des entretiens informels avec les fonctionnaires de la Commission confirment que, sous les Commissions Barroso, la ligne de conduite était de considérer obsolètes les thématiques et « éléments de langage » de cet héritage. Au contraire, le président Juncker a revendiqué sa coopération passée avec J. Delors et ses Commissions. Il a repris une partie du vocabulaire de celles-ci, dont la notion de socle européen de droits sociaux.

sociale, et ce même si la composition de la Commission Juncker suggère que l'ensemble de ses membres ne partagent pas nécessairement les ambitions sociales affirmées par son président.

C'est au demeurant sous l'égide du trentième anniversaire de la réunion du dialogue social européen organisée par le président Delors au château de Val Duchesse en 1985 que la Commission Juncker organise, en mars 2015, la Conférence destinée à marquer ce « nouveau départ » du dialogue social européen. La préparation de la Conférence ne donne pas lieu à une analyse détaillée des raisons pour lesquelles la Commission considère qu'il est nécessaire de relancer le dialogue social européen, et de le faire à travers une impulsion de la Commission favorisant une dynamique tripartite. Une telle analyse supposerait que la Commission procède aussi à son autocritique et reconnaisse la part de responsabilité de ses politiques ou attitudes passées dans la détérioration des relations entre les partenaires sociaux et les institutions européennes, et cela n'est pas une pratique usuelle au sein de la Commission<sup>37</sup>. L'enjeu de la conférence relève plutôt de la communication politique. Pour la Commission Juncker, il s'agit d'abord, avec cette conférence, de convaincre les partenaires sociaux européens que les temps ont changé avec la fin de la Commission Barroso 2, que la Commission va désormais réinvestir le champ du dialogue social, et aussi qu'elle entend mener une politique économique et sociale plus soucieuse de justice sociale. Elle espère retrouver ainsi la confiance des partenaires sociaux européens et nationaux, aux niveaux interprofessionnels et sectoriels, et donc obtenir leur soutien quant aux instruments de gouvernance de cette politique économique et sociale, en particulier le Semestre européen<sup>38</sup>.

La Conférence est un succès, et elle conduit à quelques modifications concrètes du fonctionnement des instances de concertation entre la Commission et les partenaires sociaux européens, notamment le SST. Elle est également suivie d'un élargissement du champ de la consultation des partenaires sociaux, au-delà des seuls domaines de la politique sociale et de l'emploi. En outre, elle associe le Conseil et les États membres aux initiatives de relance du dialogue social européen, et notamment à la préparation d'une Déclaration quadripartite qui implique donc les partenaires sociaux interprofessionnels, la Commission et le Conseil<sup>39</sup>. Comme c'est souvent le cas, cette déclaration est surtout un recueil de bonnes intentions. Mais elle favorise certainement une plus grande consultation des partenaires sociaux nationaux à l'occasion de la mise en œuvre, au niveau national, du Semestre européen (Sabato *et al.* 2017). Et elle délivre

---

**37.** La Commission fait rarement son autocritique publiquement. Le cas échéant, elle pourra dire que des erreurs ont été commises, mais sans reconnaître qu'elle a pu en être l'auteur ou y être activement impliquée. Dans son discours précité « Un nouvel élan pour l'Europe », le président Juncker évoque des erreurs du passé, mais sans mentionner ni examiner l'implication ou la responsabilité éventuelle des acteurs qui préparaient ou mettaient en œuvre ces politiques.

**38.** Aujourd'hui, le défi majeur de l'Union est la coordination des politiques nationales, et notamment des politiques économiques et budgétaires. L'instrument privilégié à cet égard est le Semestre européen. En parallèle, la Commission souhaite réduire l'activité législative de l'Union, entre autres dans le domaine social. C'est pourquoi elle encourage désormais l'intervention des partenaires sociaux essentiellement dans le cadre de la concertation sociale. Or, les partenaires sociaux n'ont aucune raison de renoncer à leur capacité d'intervention en matière législative en échange d'une extension des modalités de concertation sur le Semestre européen (dont les effets sur les politiques économiques et sociales nationales réduisent d'ailleurs le potentiel et le champ de la négociation collective).

**39.** Voir Commission européenne 2016.

un message consensuel quant à la volonté des acteurs de coopérer, au cours du mandat de la nouvelle Commission et au-delà.

Une ombre au tableau pour la Commission : celle-ci n'obtient guère, dans la déclaration, le soutien des partenaires sociaux européens aux orientations de son programme dit *Better Regulation* qu'elle avait présenté quelques mois auparavant, orientations qui affirmaient sa volonté de ne légiférer désormais que de façon restrictive et sélective, dans la continuité de l'approche développée sous la Commission Barroso 2, et qui comportaient une réinterprétation (unilatérale) des dispositions des articles 154 et 155 TFUE relatifs au dialogue social européen et notamment des conditions de mise en œuvre législative des accords de partenaires sociaux européens. Il n'est pas surprenant que la Commission n'ait pas associé les partenaires sociaux à la préparation des dispositions de *Better Regulation* relatives à ces accords : son objectif est en effet désormais d'encadrer strictement l'intervention des partenaires sociaux dans le processus législatif européen et d'affirmer qu'elle considère avoir toute latitude dans l'appréciation des demandes de mise en œuvre des accords de partenaires sociaux, et notamment qu'elle peut « rejeter » tout accord qui ne lui convient pas<sup>40</sup>. Il s'agit d'éviter ainsi les controverses auxquelles avaient donné lieu, sous la Commission Barroso 2, les accords conclus dans le cadre du dialogue social sectoriel (notamment l'Accord « coiffure » de 2012) (Dorssemont *et al.* 2018 ; Tricart 2019).

Cet aspect passera pratiquement inaperçu lors de l'adoption de la Déclaration quadripartite. Mais il rappelle que les controverses relatives à la mise en œuvre législative des accords sectoriels ne se sont pas éteintes avec la fin de la Commission Barroso 2 et la relance du dialogue social engagée par la Commission Juncker. Elles se réveilleront d'ailleurs quelques mois plus tard sous la forme d'un contentieux majeur entre la Commission et les signataires d'un accord dans le secteur des administrations centrales, contentieux qui conduira finalement à un recours devant la Cour de Justice de l'UE (affaire T-310/18).

Pour la Commission Juncker, la relance du dialogue social européen fait partie d'une initiative plus large de renforcement de la dimension sociale de l'intégration européenne et de l'Union économique et monétaire. Cette initiative plus large inclut notamment l'affirmation d'un « socle européen de droits sociaux<sup>41</sup> » (ci-après dénommé « socle »), une plus grande prise en considération des questions sociales dans les politiques européennes, et un objectif de promotion d'une « convergence ascendante » dans la zone euro.

Si tous les observateurs et les acteurs s'accordent quant à la portée symbolique et politique de la proclamation du socle, les avis sont divisés quant à la valeur ajoutée de son contenu (une affirmation de principes plutôt que de droits). Et surtout ces avis sont divisés quant à son impact possible, car la mise en œuvre du socle est largement renvoyée aux initiatives des autorités locales et nationales, des partenaires sociaux et de

**40.** La notion de rejet a une connotation passionnelle que n'a pas, par exemple, celle de refus. Elle n'apparaît dans aucune des cinq communications relatives au dialogue social européen que la Commission a présentées entre 1993 et 2004. Son utilisation récurrente à compter des controverses relatives aux accords sectoriels suggère que celles-ci ont revêtu un caractère passionnel (Tricart 2019).

**41.** Pour une vue d'ensemble des débats relatifs au socle européen de droits sociaux, voir Vanhercke *et al.* (2018).

la société civile, éventuellement avec un soutien de l'Union. En pratique, la Commission n'a présenté que trois propositions législatives et non législatives, modestes au demeurant, pour accompagner la présentation du socle, ce qui est bien peu au regard d'initiatives antérieures<sup>42</sup>.

Si l'on peut s'étonner que la Commission se prive *de facto* de l'instrument législatif pour promouvoir les droits sociaux, les partisans du socle soulignent que l'ambition est de mobiliser, pour sa mise en œuvre, le Semestre européen ainsi que les futurs fonds européens, et ce faisant l'ensemble des politiques économiques et sociales de l'Union. C'est évidemment postuler que ces instruments et ces politiques seraient les moyens les plus efficaces pour promouvoir des droits sociaux, ce qui ne va pas de soi, et c'est aussi oublier que les logiques à l'œuvre dans ces politiques et ces instruments peuvent, au contraire, contrarier la promotion de ces droits sociaux, et ne réduire en rien les inégalités et les disparités dans l'Union. Mais il est trop tôt pour apprécier l'impact du socle, de même qu'il est trop tôt pour apprécier l'impact de l'ensemble des diverses initiatives sociales de la Commission Juncker.

En ce qui concerne plus spécifiquement le dialogue social européen, la Commission Juncker a certainement créé des conditions favorables à une plus grande consultation des partenaires sociaux, et d'abord des organisations interprofessionnelles, dans la définition des politiques européennes. En se présentant comme étant à l'écoute des partenaires sociaux, la Commission Juncker les a aussi encouragés à rechercher des positions communes sur diverses questions relatives au marché du travail. Au niveau interprofessionnel, ils ont mené une nouvelle analyse conjointe des défis des marchés du travail, ils ont agréé des positions communes sur des sujets tels que l'apprentissage, la politique industrielle, la digitalisation, l'intégration des réfugiés, la formation professionnelle, et le cadre financier pluriannuel du budget européen et ils ont conclu un accord autonome sur le vieillissement démographique (2017)<sup>43</sup>. Bien entendu, ils ont évité les sujets les plus sensibles, et de façon générale tout ce qui peut conduire à de la législation sociale. Mais ces résultats montrent que la restauration des conditions du dialogue social tripartite au niveau européen peut aussi stimuler le dialogue social bipartite à ce même niveau.

Toutefois, ces développements ne sauraient faire oublier que la Commission Juncker et sa relance du dialogue social européen n'ont pas évité la persistance des tensions relatives à la mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux, que le programme *Better Regulation* a au contraire ravivées, notamment avec certaines organisations du dialogue social sectoriel, au point de fragiliser durablement la négociation collective au niveau européen.

On l'a dit, la Commission Barroso 2 avait exprimé son hostilité à la mise en œuvre législative de l'accord « coiffure », conclu en 2012. La Commission Juncker a hérité de

---

42. Alors que le programme d'action pour la mise en œuvre de la Charte de 1989 annonçait 47 initiatives, dont 18 législatives, la présentation du socle est accompagnée de trois initiatives. La lettre de mission du Commissaire Schmit inclut la demande d'un plan d'action pour la mise en œuvre du socle (von der Leyen 2019), ce qui peut apparaître comme la reconnaissance du fait que, deux ans après la proclamation du socle, ce plan n'est pas encore établi.

43. Au titre de leur programme de travail autonome, les partenaires sociaux interprofessionnels européens ont présenté au cours des dernières années plusieurs rapports conjoints et déclarations communes, ainsi qu'un accord autonome (voir par exemple CES *et al.* 2015, 2016, 2017a, 2017b, 2018a et 2018b).

ce dossier controversé (dont l'instruction était totalement à l'arrêt) et les partenaires sociaux ont confirmé leur demande de mise en œuvre en révisant leur accord en 2016. En outre, elle a eu à examiner la demande de mise en œuvre législative d'un accord sur l'information et la consultation des travailleurs du secteur des administrations centrales, conclu fin 2015<sup>44</sup>. Mais ces deux dossiers se sont heurtés à l'hostilité de la Commission et de ses services, qui ne souhaitaient pas proposer de la législation sociale en la matière. Le président Juncker a dit que la Commission devait s'occuper de « plus grandes choses » que l'accord sur la santé et la sécurité au travail du secteur de la coiffure, ce qui a choqué les signataires de cet accord. Et l'instruction des dossiers s'est enlisée, tandis que les relations entre la Commission et les organisations signataires de ces accords se détérioraient, non sans quelques excès de langage et accusations rappelant les années Barroso.

Au début de l'année 2018, pour sortir de l'impasse, la Commission a proposé aux partenaires sociaux de ces deux secteurs de retirer leurs demandes de mise en œuvre législative en échange d'un soutien politique et financier à une mise en œuvre autonome de leurs accords — une proposition en contradiction avec le principe selon lequel le choix entre mise en œuvre législative et mise en œuvre autonome relève de l'autonomie des partenaires sociaux. Si les partenaires sociaux du secteur de la coiffure ont accepté d'engager avec la Commission des discussions sur cette mise en œuvre autonome, les signataires de l'accord dans le secteur des administrations centrales ont refusé la proposition de la Commission, laquelle a dès lors décidé de refuser formellement la demande des partenaires sociaux de ce secteur, une décision sans précédent, s'agissant d'un accord négocié à la suite d'une consultation formelle de la Commission qui invitait expressément les partenaires sociaux à considérer une telle négociation.

La sensibilité politique de ce contentieux et les avis contrastés des experts quant à la règle de droit en la matière ont conduit la Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP/EPSU), la principale organisation syndicale signataire de l'accord, à engager un recours à l'encontre de la Commission devant la Cour de Justice de l'UE, une initiative elle aussi sans précédent dans le cadre du dialogue social de la part d'une organisation syndicale. L'enjeu est important pour l'ensemble du dialogue social européen, car les dispositions relatives aux accords concernent à la fois le dialogue sectoriel et le dialogue interprofessionnel. On l'a vu, du côté des partenaires sociaux interprofessionnels, la capacité à conclure des accords qui seraient mis en œuvre par voie législative était déjà bien affaiblie. Mais la décision de la Commission de subordonner la mise en œuvre des accords des partenaires sociaux à des procédures lourdes et suspicieuses et l'intensité des controverses relatives à l'article 155.2 TFUE ont pratiquement anéanti toute velléité de négociation parmi les organisations du dialogue social sectoriel<sup>45</sup>.

44. L'accord sur les droits à l'information et à la consultation des fonctionnaires et employés des administrations centrales a été conclu le 21 décembre 2015 entre TUNED (Trade Union's National and European Delegation) et EUPAE (European Public Administration Employers).

45. Au cours de la décennie 2005-2014, le droit européen du travail s'est enrichi de sept directives contre respectivement 23 et 24 directives au cours des deux décennies précédentes (hors révisions et extensions géographiques). Parmi ces sept directives, quatre mettent en œuvre des accords de partenaires sociaux européens. Cela explique l'hostilité de la Commission, soucieuse de réduire son activité législative en matière sociale, à l'égard de ces accords. Les dispositions de *Better Regulation* et les contentieux relatifs aux accords des secteurs de la coiffure et des administrations centrales ont dissuadé les organisations sectorielles de s'engager dans cette forme de négociation collective au niveau européen.

En octobre 2019, la Cour de Justice a rejeté le recours introduit à l'encontre de la Commission<sup>46</sup>. Mais FSESP/EPSU a fait appel de ce premier jugement. L'existence même de ce contentieux assombrit assurément le bilan de la Commission Juncker quant à la relance du dialogue social européen — et le dossier reste très sensible au sein des services de la Commission<sup>47</sup>. Car la Commission Juncker a globalement réussi à restaurer l'image « sociale » de la Commission. Mais elle a considérablement affaibli la négociation collective au niveau européen en fragilisant les possibilités d'extension législative des accords issus de cette négociation. Au niveau interprofessionnel, le dialogue social bipartite étant limité par le refus des organisations d'employeurs de s'engager dans des accords contraignants, cela revient, pour la Commission, à réduire le champ du dialogue social européen à la seule concertation sociale, sous de multiples formes peut-être, mais sans autre impact que celui que les institutions veulent bien lui donner, et dont l'histoire récente montre qu'il se limite souvent aux seuls besoins de la communication politique. Cela peut convenir aux employeurs — dont la priorité constante est de s'opposer à toute initiative qui établirait de nouveaux droits par la législation. Cela ne satisfait certainement pas les syndicats, qui en attendent davantage, mais qui s'y résignent, faute de mieux, eu égard à l'état des forces en présence. Le risque est cependant qu'un dialogue social européen réduit à la concertation sociale tripartite, même si celle-ci est élargie, et à des actions ou déclarations bipartites sur les seuls thèmes les plus aisément consensuels a peu de chance de mobiliser durablement et fortement les organisations nationales, tant d'ailleurs du côté des employeurs que du côté des syndicats.

## Conclusion

Marché commun, Marché unique, Union économique et monétaire... La dynamique de l'intégration européenne a été essentiellement fondée sur une logique économique. Mais cette intégration européenne de nature économique n'a été politiquement et socialement acceptable, et donc possible, qu'à la condition de l'accompagner d'une certaine « dimension sociale » dont le contenu et les limites ont dès lors fait l'objet de débats et de compromis permanents : l'Europe devait être, pour une part au moins, une Europe sociale, et pour certains, elle n'avait de sens que si elle était une Europe sociale, tandis que pour d'autres, cette dimension sociale ne devait exister et se développer que dans les limites du strict nécessaire au regard de l'acceptabilité de l'intégration économique européenne.

C'est en raison de ce défi consubstantiel à l'intégration européenne que le dialogue social européen a été inventé, dans le contexte historique particulier des années Delors. Pour l'essentiel, il a pris la forme d'un dialogue social tripartite au niveau interprofessionnel, reposant sur des organisations européennes d'employeurs et de salariés qui ont dû se structurer spécifiquement à cet effet, mais aussi sur la Commission, à laquelle le Traité avait expressément confié le mandat de promouvoir ce dialogue social européen.

---

46. CJUE, Arrêt du Tribunal du 24 octobre 2019, Affaire T-310/18. Voir la réaction de la FESP/EPSU (EPSU 2019).

47. À l'occasion de la publication de sa récente étude sur la mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens (Tricart 2019), l'auteur de ce chapitre a pu observer combien le dossier était politiquement sensible au sein des services de la Commission.



Le dialogue social européen n'est donc pas issu de la longue histoire des relations industrielles, essentiellement conflictuelles et bipartites, qui a progressivement organisé les traditions nationales de dialogue social. Il est issu de l'histoire courte de la recherche d'un consensus sur des mécanismes de concertation sociale et de relations conventionnelles au niveau européen qui pourrait appuyer le développement de l'Europe sociale, dans les limites des ambitions qui pouvaient lui être données dans une configuration historique particulière. Cette dynamique de l'invention du dialogue social européen a permis aux partenaires sociaux de devenir des acteurs-clés des débats et compromis permanents qu'impliquait la perspective de cette Europe sociale ou de cette dimension sociale de l'intégration européenne. Et depuis la réunion du « dialogue social Val Duchesse » en 1985, tous les présidents de la Commission ont affirmé sous une forme ou une autre que le dialogue social européen faisait partie de l'ADN de l'Union, contribuant ainsi à nourrir le récit des partenaires sociaux eux-mêmes quant à la nature fondamentale d'un dialogue social consubstantiel à l'intégration européenne et nécessaire à son succès.

Le dialogue social européen a fait preuve d'une grande résilience au cours de cette histoire. À ses débuts, fort du soutien qu'il a reçu des Commissions Delors, et de la plupart des États membres d'alors, qui reconnaissaient qu'il était indispensable à la construction du Marché intérieur, il a pu surmonter les divergences qui existaient entre les employeurs et les syndicats quant à la nécessité de régulations sociales et quant à sa contribution possible à la production de la législation sociale européenne. Conforté par la volonté de modernisation de la politique sociale européenne que portaient la Stratégie européenne pour l'emploi et la Stratégie de Lisbonne, il a pu développer sa fonction de concertation sociale alors même que l'évolution des paradigmes de la politique sociale tendait à réduire sa capacité de contribution à la production de normes sociales européennes ainsi que le rôle de la législation sociale. Mais il a été profondément fragilisé lorsque les institutions européennes et notamment la Commission ont de fait cessé de soutenir politiquement l'ensemble de ses fonctions, consultation, mais aussi négociation, et de n'accorder ce soutien que de façon très sélective, c'est-à-dire de ne l'accorder que là où les initiatives des partenaires sociaux ne contrariaient pas les politiques menées.

Au nom de la crise, l'Union a organisé sa gouvernance selon une logique économique néolibérale qui a progressivement réduit la concertation sociale à un exercice de façade et qui a mis en question la portée de la négociation collective au niveau européen : alors que le dialogue social européen s'était établi dans la confiance entre les partenaires sociaux et les institutions, notamment la Commission, c'est la défiance et l'exaspération qui ont pris le dessus dans ces relations. Et privé d'une réelle perspective de développement tripartite, le dialogue bipartite a vu sa portée se réduire, les syndicats ne pouvant guère en obtenir des résultats significatifs, et les employeurs pouvant escompter obtenir davantage des institutions européennes dont les vues convergeaient le plus souvent avec les leurs. Eu égard à la détérioration du dialogue social au milieu des années 2010, l'idée d'une relance du dialogue social européen est venue à point, d'autant qu'elle était accompagnée de la perspective d'une relance de la dimension sociale des politiques de l'Union : la Commission Juncker a pu ainsi restaurer de la confiance dans la concertation avec les partenaires sociaux, mais elle n'a pas rompu avec l'hostilité à l'égard de la législation issue de la négociation collective européenne qui s'était développée sous

les Commissions Barroso, et elle a ainsi fragilisé considérablement la dimension de négociation qui était au principe même de l'invention du dialogue social européen.

## Références

- Bandasz K. (2014) A framework agreement in the hairdressing sector: the European social dialogue at a crossroads, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20 (4), 505–520.
- CES (2012) Un contrat social pour l'Europe, Confédération européenne des syndicats, Bruxelles, 6 juin 2012. <https://www.etuc.org/fr/un-contrat-social-pour-leurope>
- CES, UNICE/UEAPME et CEEP (2001) Joint contribution by the social partners to the Laeken European Council, Bruxelles, 7 décembre 2001. [http://resourcecentre.etuc.org/linked\\_files/documents/Declaration%20-%20Laeken%20summit%20EN.pdf](http://resourcecentre.etuc.org/linked_files/documents/Declaration%20-%20Laeken%20summit%20EN.pdf)
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2007) Key challenges facing European labour markets, European Social partners joint analysis, Bruxelles, 18 juillet 2007. <https://www.etuc.org/en/key-challenges-facing-european-labour-markets-european-social-partners-joint-analysis>
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2015) In-depth employment analysis, Bruxelles, juillet 2015. [https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/files/joint\\_idea\\_report\\_july\\_2015\\_final.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/press-release/files/joint_idea_report_july_2015_final.pdf)
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2016a) Statement of the European social partners on digitalisation, Bruxelles, 16 mars 2016.
- CES, BusinessEurope, UEAPME, CEEP et Eurochambres (2016b) Statement of the European Economic and Social Partners on the Refugees Crisis, Bruxelles, 16 mars 2016.
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2016c) Towards a Shared Vision of Apprenticeships, Joint statement of the European Social Partners, Bruxelles, 30 mai 2016.
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2017a) European Social Partners Statement on tapping the potential from greening the economy for jobs creation, Bruxelles, 30 mai 2017. [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/2017-05-29\\_kick\\_off\\_draft\\_declaration\\_eu\\_social\\_partners\\_on\\_green\\_jobs\\_final.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/files/2017-05-29_kick_off_draft_declaration_eu_social_partners_on_green_jobs_final.pdf)
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2017b) European Social Partners' Autonomous Framework Agreement on Active Ageing and an Inter-Generational Approach, 8 mars 2017, Bruxelles. [http://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2017/03/Without-signatures\\_Framework-agreement-on-active-ageing.pdf](http://www.ceep.eu/wp-content/uploads/2017/03/Without-signatures_Framework-agreement-on-active-ageing.pdf)
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2018a) Future European Social Fund. Better supporting capacity building of social partner organisations, Bruxelles, juin 2018. [http://resourcecentre.etuc.org/ReportFile-20180711160341\\_Final-Joint-ESF-Report.pdf](http://resourcecentre.etuc.org/ReportFile-20180711160341_Final-Joint-ESF-Report.pdf)
- CES, BusinessEurope, UEAPME et CEEP (2018b) Promoting social partnership in employee training, Bruxelles, juin 2018. <https://www.etuc.org/en/publication/promoting-social-partnership-employee-training-joint-recommendations-and-report>
- Commission des Communautés européennes (1988) Social Dimension of the Internal Market, Commission Working Paper, SEC (88) 1148 final du 14 septembre 1988.
- Commission des Communautés européennes (1989) Communication de la Commission concernant son programme d'action relatif à la mise en œuvre de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, COM (89) 558 final du 29 novembre 1989.
- Commission européenne (1993) Communication concernant la mise en œuvre du Protocole sur la politique sociale présentée par la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (93) 600 final du 14 décembre 1993.

- Commission européenne (1995) L'avenir de la protection sociale : un cadre pour un débat européen, COM (1995) 466 final du 31 octobre 1995.
- Commission européenne (1996) Communication de la Commission concernant le développement du dialogue social au niveau communautaire, COM (96) 448 final du 18 septembre 1996.
- Commission européenne (1997) Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne, COM (97)102 final du 12 mars 1997.
- Commission européenne (1998) Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire, COM (98) 322 final du 20 mai 1998.
- Commission européenne (2002) Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement. Proposition de décision du Conseil créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi, COM (2002) 341 final du 26 juin 2002.
- Commission européenne (2004) Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen, COM (2004) 557 final du 12 août 2004.
- Commission européenne (2007) Vers des principes communs de flexicurité : Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité, COM (2007) 359 final du 26 juin 2007.
- Commission européenne (2008) Commission Staff Working Paper – Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Telework, SEC (2008) 2178 final du 2 juillet 2008.
- Commission européenne (2010) Commission Staff Working Document on the functioning and potential of European sectoral dialogue, SEC (2010) 964 du 22 juillet 2010.
- Commission européenne (2011) Commission Staff Working Paper – Report on the implementation of the European social partners' Framework Agreement on Work-related Stress, SEC (2011) 241 final du 24 février 2011.
- Commission européenne (2012) Social Dialogue, Social Europe Guide, Vol.2, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2013a) Renforcer la dimension sociale de l'Union économique et monétaire, COM (2013) 690 final du 2 octobre 2013.
- Commission européenne (2013b) Industrial relations in Europe 2012, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne (2016) A New Start for Social Dialogue, Statement of the Presidency of the Council of the European Union, the European Commission and the European Social Partners (ETUC, BusinessEurope, CEEP, UEAPME), 27 juin 2016.
- Commission européenne (2017a) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil, COM (2017) 253 final du 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017b) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, COM (2017) 797 final du 21 décembre 2017.
- Commission européenne (2018) Proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, COM (2018) 132 final du 13 mars 2018.
- Conseil de l'Union européenne (1992) Recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale, 92/442/CEE, JO L 245 du 26 août 1992, 49-52.
- Conseil de l'Union européenne (1996) Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, OJ L 145, 19 juin 1996, 4-9.

- Conseil de l'Union européenne (1997) Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES, OJ L 14 du 20 janvier 1998, 9–14.
- Conseil de l'Union européenne (1999) Directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, OJ L 175 du 10 juillet 1999, 43–48.
- Conseil de l'Union européenne (2007) Vers des principes communs de flexicurité, Conclusions du Conseil EPSCO, Bruxelles, 6 décembre 2007.
- Conseil de l'Union européenne (2009) Directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE, JO L 124 du 20 mai 2009, 30-50.
- Conseil de l'Union européenne (2010) Directive 2010/32/UE du Conseil du 10 mai 2010 portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par l'HOSPEEM et la FSESP, JO L 134 du 1<sup>er</sup> juin 2010, 66-72.
- Conseil de l'Union européenne (2016) Sommet social tripartite – Mercredi 16 mars 2016, Communiqué de presse. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/16/tripartite-social-summit/>
- Degimbe J. (1999) La politique sociale européenne : du traité de Rome au traité d'Amsterdam, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. (2002) Dialogue social et processus législatif : essoufflement et hésitations in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2001, ETUI, OSE, Hans-Böckler-Stiftung, SALTSA, Bruxelles, 23-56.
- Degryse C. (2004) Dialogue social européen en 2003 : transition ou stagnation ? in Degryse C. et Pochet P. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2003, ETUI et OSE, Bruxelles, 55-76.
- Degryse C. (2015) Dialogue social sectoriel : une ombre au tableau ?, Working Paper 2015.02, Bruxelles, ETUI.
- Degryse C. (2018) Le dialogue social européen et les ambivalences de l'Europe sociale « triple A », La Revue de l'IREs, 2018/3, 96-97.
- Degryse C. et Clauwaert S. (2012) Dialogue social européen : inventaire avant liquidation ou transformation ?, in Natali D. et Vanhercke B. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2011, Bruxelles, ETUI et OSE, 141-170.
- Didry C. et Mias A. (2005) Le moment Delors : les syndicats au cœur de l'Europe sociale, Bruxelles, PIE-Peter Lang.
- Dorssemont F., Lörcher K. et Schmitt M. (2018) On the duty to implement social partners'agreement concluded at Union level: lessons to be learned from the Hairdressers-case, Industrial Law Journal.
- EPSU (2019) Court case exposes how the European Commission has betrayed the social partners, 30 octobre 2019. <https://www.epsu.org/newsletter/court-case-exposes-how-european-commission-has-betrayed-social-partners>
- ERC (2011) Flexicurity – Social partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets, Bruxelles, Employers' Resource Center, février 2011. <http://erc-online.eu/previous-projects-topic/2011-study-flexicurity/>
- ETUI (2017) The Social Scoreboard revisited, Background analysis 2017.03, Bruxelles, ETUI.

- Juncker J.C. (2014) Un nouvel élan pour l'Europe, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, Commission européenne, Strasbourg, 15 juillet 2014. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_14\\_567](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_14_567)
- Lapeyre J. (2017) Le dialogue social européen : histoire d'une innovation sociale (1985-2003), Bruxelles, ETUI.
- Mias A. (2004) Du dialogue social européen au travail législatif communautaire : Maastricht, ou le syndical saisi par le politique, *Droit et société*, 58 (3), 657-682.
- OSHA (2014) Occupational health and safety in the hairdressing sector, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Papadakis K. et Ghellab Y. (Ed) (2012) The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland, Genève, ILO.
- Pochet P. (2019) A la recherche de l'Europe sociale, Paris, Presses universitaires de France.
- Pochet P. et Degryse C. (2016) Dialogue social européen : une relance 'de la dernière chance' ?, *Opinion Paper*, 17, Bruxelles, Observatoire social européen, décembre.
- Rodrigues M. J. et al. (2002) Rapport du groupe de haut niveau sur les relations du travail et les mutations dans l'Union européenne, Commission européenne, DG Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, janvier 2002.
- Sabato S. et Vanhercke B. avec Spasova S. (2017) Listened to, but not heard? Social partners' multilevel involvement in the European Semester', *OSE Paper Series, Research Paper*, 35, Bruxelles, OSE, mars 2017.
- Silva A. (2015) Le droit européen du travail à la croisée des chemins, in Gosseries P. et Morsa M. (dir.) *Le droit du travail au XXI<sup>e</sup> siècle : liber amicorum Claude Wantiez*, Bruxelles, Larcier, 191-214.
- Supiot A. (1999) Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Paris, Flammarion.
- Tricart J.P. (2019) La mise en œuvre législative des accords des partenaires sociaux européens : défis et débats, *Working Paper 2019.09*, Bruxelles, ETUI.
- Vanhercke B. (2016) Inside the Social Open Method of Coordination: the hard politics of 'soft' governance, University of Amsterdam.
- Vanhercke B., Sabato S. et Ghailani D. (dir.) (2018) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE.
- Venturini P. (1988) La dimension sociale du marché intérieur, *Futuribles*, décembre, 3-21.
- Vogel L. (2018) Santé des coiffeurs : les dessous d'un (dés)accord, *HesaMag* 17, 12-15.
- von der Leyen U. (2019) Lettre de mission à Monsieur Nicolas Schmit, Commissaire désigné à l'Emploi, Commission européenne, Bruxelles, 10 septembre 2019. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/president-elect\\_von\\_der\\_leyens\\_mission\\_letter\\_to\\_nicolas\\_schmit\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/president-elect_von_der_leyens_mission_letter_to_nicolas_schmit_fr.pdf)
- Voss E., Dornelas A., Wild A. et Kwiatkiewicz A. (2011) Social Partners and Flexicurity in Contemporary Labour Markets, Bruxelles, ERC, mai 2011.

Tous les liens ont été vérifiés le 19 décembre 2019.