

# ARITAKE-WILD

## **Rapport final**

Projet conjoint des organisations européennes de partenaires  
sociaux

« Participation des partenaires sociaux des PECO au dialogue  
social européen : Quels sont les besoins ? »

Deuxième phase - Réunions de suivi  
Mai 2005 – Juin 2006

Alan Wild



Projet conjoint des organisations européennes de partenaires sociaux

« Participation des partenaires sociaux des PECO au dialogue social européen :  
Quels sont les besoins ? »

Deuxième phase - Réunions de suivi  
Mai 2005 – Juin 2006

## TABLE DES MATIÈRES

1. Aperçu du projet.	3
2. Méthodologie.	4
3. Récapitulatif des principales conclusions de la première phase du projet.	5
4. Résumé des principales conclusions de la deuxième phase du projet	7
➤ Rapport sur les actions de la première phase	7
➤ Analyse des actions prioritaires	9
➤ Problèmes et défis nationaux sous-jacents	11
➤ Activités de soutien menées par les partenaires sociaux européens.	12
5. Réflexions et remarques de conclusion.	13
Annexes	
i) Ordre du jour générique des séminaires nationaux	
ii) « L'ordre du jour actuel du dialogue social européen et ses priorités probables pour l'avenir » – supports de présentation	
iii) « Actions d'aide aux organisations de partenaires sociaux des nouveaux États membres déjà menées par les partenaires sociaux européens » – supports de présentation	

# ARITAKE-WILD

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>iv) Rapports en texte intégral des séminaires nationaux (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovénie)</li><li>v) Liste des participants pour chaque séminaire national</li><li>vi) Comptes</li></ul> |  |
|---|--|

Projet conjoint des organisations européennes de partenaires sociaux

« Participation des partenaires sociaux des PECO au dialogue social européen :  
Quels sont les besoins ? »

Deuxième phase - Réunions de suivi  
Mai 2005 – Juin 2006

## 1. Aperçu du projet

Dans leur programme de travail 2003-2005, les partenaires sociaux européens (UNICE, UEAPME, CEEP et CES) ont décidé de passer à l'action dans le domaine de l'emploi, de la mobilité et de l'élargissement. Dans le contexte de leurs activités sur l'élargissement, ils se sont engagés à aider les organisations de partenaires sociaux des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à l'époque candidats à l'adhésion, à préparer leur pleine participation au dialogue social européen après le 1<sup>er</sup> mai 2004.

Pour ce faire, les organisations européennes de partenaires sociaux ont lancé un projet visant à aider les organisations de partenaires sociaux des PECO à identifier les actions à entreprendre au niveau national pour renforcer leur capacité à agir en tant que partenaires sociaux mandatés pour représenter leurs membres dans le dialogue social européen.

Un premier projet pilote a porté sur cinq pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Lituanie). Très fructueux, il a été suivi d'un deuxième projet mené dans les trois PECO candidats restants (Slovénie, Lettonie et Estonie). C'est à ce projet initial de huit pays que se réfère l'expression « Première phase du projet » dans le présent document.

La première phase du projet prévoyait la préparation et l'organisation de séminaires de deux jours dans chacun des huit PECO entre décembre 2003 et avril 2005. Pendant chaque séminaire, les représentants des organisations nationales de partenaires sociaux ont été invités à identifier ce qu'ils devaient entreprendre au niveau national pour renforcer leur capacité à représenter leurs membres au sein du dialogue social européen. Sur la base des priorités identifiées, les partenaires sociaux ont individuellement et collectivement élaboré des plans d'action spécifiques inscrits dans le temps.

Entre mai 2005 et avril 2006, les organisations européennes de partenaires sociaux ont mené une série de séminaires de suivi dans chacun des huit pays participants. Ces séminaires de suivi, ou séminaires de la « deuxième phase », avaient pour objectif de :

# ARITAKE-WILD

- Passer en revue l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action élaborés durant la première phase du projet ;
- Identifier et examiner les problèmes rencontrés et proposer des solutions ;
- Identifier des actions prioritaires « individuelles » et « conjointes » pour les partenaires sociaux nationaux.

Ce rapport examine la mesure dans laquelle les partenaires sociaux nationaux ont pu mener à bien les plans d'action qu'ils s'étaient fixés. Il analyse les domaines sur lesquels ils se sont concentrés concrètement pour améliorer leur efficacité au niveau européen et identifie l'aide européenne qu'ils ont demandée et utilisée. Enfin, il décrit les difficultés qui se sont posées lors de la mise en œuvre. Ce rapport est de nature comparative, et n'étudie pas les conclusions de chaque séminaire dans l'ordre chronologique. Les renseignements relatifs à un ou des pays précis pourront être consultés dans les rapports individuels et détaillés de chacun des séminaires nationaux, qui sont joints au présent rapport (annexe iv) et sont disponibles sur les sites Internet des centres de ressources des syndicats et des employeurs (respectivement CES et UNICE).

Ce rapport a pour objectif d'inspirer la réflexion des partenaires sociaux quant aux moyens d'améliorer leur efficacité plus avant, tant au niveau national qu'europpéen.

## 2. Méthodologie

La méthodologie des séminaires de la deuxième phase s'appuie sur celle utilisée fructueusement durant les huit séminaires nationaux de deux jours de la première phase du projet. Le format de réunion plus court, un jour seulement, vise à assurer une participation maximale des représentants syndicaux et patronaux. La contribution des participants des organisations européennes de partenaires sociaux et des experts entendait promouvoir un débat bien ciblé ; faciliter l'identification et la résolution des problèmes ; et encourager des mesures de rectification des problèmes identifiés.

Des discussions approfondies se sont déroulées en petits groupes de travail. Des séances plénières de commentaires et d'analyse ont rassemblé tous les participants pour identifier les priorités et construire un consensus à propos des problèmes et actions à entreprendre. Pour favoriser plus encore la réflexion et la discussion ainsi que l'élaboration de stratégies futures, les séminaires ont été menés dans la langue nationale, avec une interprétation depuis et vers l'anglais permettant aux participants de tirer pleinement parti des connaissances spécialisées des organisateurs européens.

# ARITAKE-WILD

Les séances de travail qui composaient le séminaire peuvent être résumées comme suit :

<b>Tableau 1</b> <b>Grandes lignes du programme des séminaires de la deuxième phase du projet</b>		
<i>Séance n°1</i>	« Mise en œuvre des plans d'action de la première phase »	Présentations par les partenaires sociaux nationaux.
<i>Séance n°2</i>	« L'ordre du jour actuel du dialogue social européen et ses priorités probables pour l'avenir »	Présentation par les organisations européennes de partenaires sociaux.
<i>Séance n°3</i>	« Adapter et améliorer les plans d'action à la lumière de l'expérience acquise et de l'évolution des priorités. »	Discussions et commentaires en groupes de travail, puis analyse en séance plénière.
<i>Séance n°4</i>	« Actions d'aide aux organisations de partenaires sociaux des nouveaux États membres déjà menées par les partenaires sociaux européens »	Présentation par les organisations européennes de partenaires sociaux.
<i>Séance n°5</i>	« Discussion sur les besoins et problèmes prioritaires. »	Discussion de conclusion en séance plénière.

Calendrier des réunions de la deuxième phase :

<b>Tableau 2</b>	
Lituanie	25 mai 2005
République tchèque	21 juin 2005
Hongrie	4 octobre 2005
Pologne	15 novembre 2005
Slovaquie	1 <sup>er</sup> février 2006
Slovénie	15 février 2006
Estonie	29 mars 2006
Lettonie	26 avril 2006
Réunion de conclusion	27 juin 2006

### 3. Récapitulatif des principales conclusions de la première phase du projet

Pour évaluer les résultats de la deuxième phase du projet, décrits aux chapitres 4 et 5 du présent document, il est important d'avoir une vision générale des plans d'action élaborés durant la première phase. Presque sans exception, les plans d'action nationaux élaborés durant la première phase du projet portaient sur un nombre limité de domaines communs :

- ◇ Coordination entre les syndicats ou employeurs et communication avec les membres ;
- ◇ Établissement d'un dialogue national continu entre les partenaires sociaux ;
- ◇ Obtention de davantage de ressources financières et matérielles ;
- ◇ Quantité et qualité des ressources humaines ;
- ◇ Identification précoce des domaines prioritaires ; et
- ◇ Élaboration d'approches coopératives avec les organisations nationales de partenaires sociaux d'autres États membres.

Le fait que les domaines d'action étaient communs à chaque pays reflète l'importance de ce petit nombre d'enjeux plutôt que des similarités au niveau du stade de développement des organisations concernées ou du contexte national dans lequel elles évoluent. On constate en réalité d'importantes différences en matière de disponibilité des ressources, d'existence de structures officielles de dialogue social et de maturité des relations entre partenaires sociaux. Par exemple, en Lituanie ou en Estonie, « *l'établissement d'un dialogue national continu entre les partenaires sociaux* » signifiait qu'il fallait trouver des moyens d'assurer une communication harmonieuse et respectueuse entre les deux parties. En revanche, en République tchèque ou en Slovénie, le même point d'action se traduisait par une volonté d'améliorer les diverses formes existantes, et complexes, de dialogue social national formel et informel. Si l'Europe des 15 devait établir des plans d'amélioration du dialogue social européen, elle formulerait probablement une liste d'actions prioritaires similaire à celle-ci.

*i) Coordination entre les syndicats ou employeurs et communication avec les membres*

Dans la plupart des pays participants, l'une des organisations de partenaires sociaux ou les deux possèdent des confédérations nationales multiples qui sont souvent en concurrence pour la même base d'adhérents. Dans certains cas, une ou plusieurs organisations représentatives nationales ne sont pas membres de la CES ou de l'UNICE, du CEEP ou de l'UEAPME.

Sans exception, chaque plan d'action syndical et patronal parle d'améliorer la coordination inter- et intra-organisationnelle et la communication avec les membres. Les domaines abordés portent sur le besoin d'identifier une liste commune de priorités ; de définir des mandats communs pour les discussions et négociations de niveau européen ; d'établir des flux d'information réguliers et fiables ; et de partager les ressources pour refléter les priorités convenues plutôt que de dupliquer les activités pour seulement le ou les points les plus importants de l'ordre du jour.



## *ii) Établissement d'un dialogue national continu entre les partenaires sociaux*

Dans la plupart des pays participants, l'établissement d'un dialogue national efficace et continu, formel ou informel, est une priorité affichée. Étant donné l'existence d'un dialogue tripartite sous une forme ou une autre dans chacun des pays, les partenaires sociaux nationaux sentaient les adhérents ou le gouvernement peu « demandeurs » d'un dialogue social bipartite national supplémentaire. Ils se battent souvent pour que le bipartisme et le tripartisme soient perçus comme des processus complémentaires ; ils ne voient pas d'agenda indépendant pour le dialogue bipartite, en particulier quand le rôle législatif de l'État ne laisse que peu de flexibilité pour une activité indépendante ; ils sont conscients des difficultés que pose la dotation en ressources du dialogue bipartite, vu que l'État soutient l'organisation administrative de la version tripartite ; et ils ne peuvent voir au-delà d'un dialogue tripartite souvent conflictuel par nature, les deux parties se jouant du gouvernement quand ce n'est pas lui qui se joue d'elles.

Au terme des séminaires de la première phase, chaque pays a conclu que non seulement il fallait un système autonome de dialogue social bipartite pour se rattacher efficacement à l'équivalent de niveau européen, mais qu'un dialogue bipartite efficace pourrait renforcer l'influence des partenaires sociaux dans le système tripartite actuel. Beaucoup de problèmes pratiques ont cependant été identifiés comme des entraves au bon fonctionnement d'un dialogue bipartite national. Le problème de la coordination est décrit au point i) ci-dessus et deux autres questions importantes sont évoquées aux paragraphes iii) et iv) ci-dessous.

## *iii) Obtention de davantage de ressources financières et matérielles*

Dans les pays participants, les partenaires sociaux ont dû gérer, en relativement peu de temps, la transition vers une économie de marché et la restructuration des activités qu'elle a eu pour corollaire ; la mise en œuvre nationale de l'acquis européen ; et dans le même temps, l'obligation de se montrer opérationnels sur le plan de la gestion des nouveaux points qui figurent à l'ordre du jour européen. La charge de travail qui continue à peser sur leurs épaules est assez impressionnante.

À de rares exceptions près, les organisations patronales et les syndicats ont relevé un manque de ressources financières et matérielles. Les syndicats font souvent état du recul des affiliations et des recettes. Les organisations patronales décrivent les difficultés qu'elles rencontrent depuis leur création pour convaincre suffisamment d'entreprises de l'intérêt de s'affilier. Les deux parties relaient les considérables difficultés internes qu'entraîne le transfert de ressources déjà modestes du niveau local au niveau international.

## *iv) Quantité et qualité des ressources humaines;*

Même si beaucoup d'organisations font mention de la véritable pénurie de ressources humaines, le problème majeur à cet égard est celui de réussir à conjuguer connaissances linguistiques et compétences techniques. En général,

les personnes qui possèdent les meilleures compétences linguistiques sont celles qui possèdent le moins de connaissances ou d'expérience en matière technique ou sociale.

Ce décalage entre compétences linguistiques et techniques a été un thème récurrent dans chaque plan d'action national. Les plans des partenaires sociaux s'articulaient autour de deux axes. Premièrement, procéder à des audits ou « états des lieux » des capacités linguistiques et techniques disponibles pour mieux utiliser les ressources existantes et accorder la priorité au recrutement, à la formation et au développement. Deuxièmement, proposer des possibilités de formation accélérée pour les plus jeunes, notamment des stages permettant d'acquérir une expérience professionnelle et des sièges « d'observateurs » subventionnés lors des réunions du dialogue social.

*v) Identification précoce des domaines prioritaires*

À la lumière des paragraphes ii), iii) et iv) ci-dessus, il n'est pas surprenant que la plupart des organisations nationales de partenaires sociaux identifient individuellement et conjointement le besoin d'identifier les priorités et de concentrer leurs ressources limitées sur les domaines essentiels. Il a souvent été expliqué qu'il était important de prouver un lien entre les ordres du jour et activités de niveau national et de niveau européen. Quand une fixation commune des priorités était envisagée, il était courant que les partenaires sociaux souhaitent identifier des préoccupations communes pour lesquelles des solutions avantageuses pour tous sont possibles.

*vi) Élaboration d'approches coopératives avec les organisations nationales de partenaires sociaux d'autres États membres*

Vers la fin des réunions de la première phase, et peut-être en rapport avec le fait d'avoir travaillé « pour de vrai » dans le dialogue social européen, la question des relations internationales et des alliances avec des organisations de partenaires sociaux d'autres pays a gagné en importance.

#### **4. Résumé des principales conclusions de la deuxième phase du projet**

Lors de chaque atelier, les partenaires sociaux nationaux ont formulé des commentaires sur leurs plans d'action de la première phase ; discuté en groupes de travail et en séance plénière de l'adaptation de ces plans à la lumière de l'expérience acquise et de l'évolution des priorités ; et tiré des conclusions sur les futurs besoins et priorités. La discussion a été enrichie par des interventions formelles et informelles des partenaires sociaux européens, dont des présentations sur les priorités actuelles des partenaires sociaux européens et les programmes d'assistance qu'ils viennent d'introduire et qui s'articulent autour des nouveaux centres de ressources des employeurs et des syndicats. Les documents des présentations sont joints au présent rapport aux annexes ii) et iii).

# ARITAKE-WILD

Cette section du rapport se penche sur :

- Les rapports des partenaires sociaux nationaux concernant les actions de la première phase ;
- L'analyse et les conclusions sur les futures actions prioritaires ;
- Les problèmes et défis nationaux sous-jacents ;
- L'efficacité des actions d'aide aux organisations de partenaires sociaux des nouveaux États membres déjà entreprises par les partenaires sociaux européens.

*i) Rapports des partenaires sociaux concernant les actions de la première phase ;*

Les plans d'action adoptés par les partenaires sociaux nationaux durant la première phase variaient sur le plan de la longueur, du détail et de l'orientation. Le plan d'action le plus complet était probablement celui de la République tchèque. Cependant, même quand les plans d'action étaient relativement courts et leurs objectifs assez vastes, par exemple en Lituanie et en Lettonie, ils représentaient toujours des défis significatifs et réels pour les organisations concernées.

Concernant ces défis, tous les partenaires sociaux nationaux ont signalé une amélioration de l'efficacité et chacun a pu identifier les domaines dans lesquels il fallait redoubler d'efforts. À titre de référence, les plans d'action de la première phase sont présentés en texte intégral dans les rapports nationaux joints à l'annexe iv) du présent rapport, et peuvent aussi être consultés sur les sites Internet des centres de ressources des employeurs et des syndicats.

Le tableau suivant (Tableau 3) énumère les domaines pour lesquels des résultats positifs ont le plus souvent été signalés, tant par les syndicats que par les employeurs. Ils sont classés par fréquence de récurrence. Pour chaque domaine, le tableau précise les pays qui font état d'avancées.

<i>Syndicats</i>	<i>Avancées signalées par</i>	<i>Organisations patronales</i>	<i>Avancées signalées par</i>
Amélioration de la coordination entre syndicats	<i>Hongrie, Slovaquie, Lituanie, Pologne, République tchèque et Estonie.</i>	Amélioration de la coordination entre les organisations patronales.	<i>Hongrie, Slovaquie, Pologne et République tchèque</i>
Établissement ou amélioration du fonctionnement du dialogue social bipartite.	<i>Slovaquie, Slovaquie, Pologne, Lituanie, Lettonie et République tchèque.</i>	Établissement ou amélioration du fonctionnement du dialogue social bipartite.	<i>Pologne. Slovaquie et Lettonie.</i>

# ARITAKE-WILD

Formation aux compétences techniques	<i>Slovaquie, Pologne, Lettonie, Lituanie et République tchèque.</i>	Identification de talents dans le groupe des employeurs.	<i>République tchèque et Slovaquie.</i>
Formation linguistique	<i>Hongrie, Slovaquie, Pologne et Estonie.</i>		

Avant d'étudier les domaines spécifiques pour lesquels des résultats positifs ont été atteints et des entraves ont été constatées (Tableau 4 ci-dessous), deux remarques générales doivent être formulées :

- Même si des actions conjointes ont été décidées lors des séminaires de la première phase par tous les partenaires sociaux nationaux, seuls ceux de la République tchèque ont préparé un rapport conjoint ;
- Pendant le processus d'élaboration des rapports, les syndicats se sont montrés nettement plus satisfaits des progrès accomplis au cours de l'année écoulée que les employeurs. Au niveau des entraves à l'efficacité, les employeurs et les syndicats constatent des problèmes similaires.

Les avancées les plus souvent signalées se rapportent aux deux domaines les plus importants qui ressortaient du processus de planification des actions de la première phase, autrement dit l'amélioration de la coordination interne des activités au sein des deux groupes de partenaires sociaux, et l'établissement ou l'amélioration du fonctionnement du dialogue social bipartite. Nous verrons que ces deux domaines demeureront les plus importants par la suite.

Par l'identification de viviers de talents, en ce qui concerne les employeurs, et par la prestation de formations en ce qui concerne les syndicats, les deux parties ont quelque peu avancé en matière de développement des ressources humaines.

Concernant les autres priorités identifiées lors de la première phase – à l'exception des syndicats slovaques, qui consacrent un budget spécifique aux questions européennes – aucun pays n'a fait état d'avancées en matière financière ; seuls les employeurs slovaques ont signalé une amélioration de la priorisation ; et la coopération avec d'autres partenaires sociaux nationaux a été soulevée en Lettonie par les syndicats et les employeurs.

<i>Tableau 4</i>			
<b>Entraves constatées</b>			
<i>Syndicats</i>	<i>Entraves signalées par</i>	<i>Organisations patronales</i>	<i>Entraves signalées par</i>
Mauvaise coordination	<i>Lettonie, Slovaquie et</i>	Divergence d'opinion	<i>Hongrie et Slovaquie.</i>

# ARITAKE-WILD

entre syndicats	<i>République tchèque.</i>	entre les PME et les plus grandes entreprises.	
Compétences linguistiques inadéquates	<i>Pologne et Estonie.</i>	Ressources financières insuffisantes.	<i>Slovénie et République tchèque.</i>
Attitude négative du gouvernement vis-à-vis du dialogue social	<i>Slovaquie et Estonie.</i>	Obstacles relevant des ressources humaines.	<i>Slovénie et République tchèque.</i>
Mauvaise volonté des employeurs	<i>Lituanie et Estonie.</i>		

Même si des progrès ont été accomplis, la mauvaise coordination interne continue à entraver l'efficacité. En Hongrie et en Slovénie, les employeurs ont spécifiquement mentionné les difficultés que suscite l'élaboration de positions communes sur les dossiers européens entre les représentants des petites entreprises et ceux des grandes entreprises. Il est intéressant de noter l'effet inhibiteur qu'ont eu les changements structurels réalisés ou prévus au sein des organisations patronales sur l'efficacité du dialogue social en Slovaquie et en Slovénie. La scission de l'organisation patronale slovaque en deux entités et l'incertitude provoquée par une nouvelle réglementation slovène qui supprimera l'adhésion obligatoire au « système de chambres » sont toutes deux décrites comme des entraves importantes. Inversement, l'entrave que constitue « l'organisation multi-employeurs » en Hongrie s'est amoindrie après la récente acceptation de l'adhésion de MGYOSZ à l'UNICE.

Dans trois pays, les syndicats estiment que la réticence du gouvernement (Slovaquie et Estonie) et des employeurs (Lituanie et Estonie) vis-à-vis du développement du dialogue social entrave les avancées. Dans les pays où le dialogue social sectoriel ne s'est pas développé, les syndicats font état de difficultés pour identifier et collaborer avec un « partenaire employeur ».

## *ii) Analyses et conclusions sur les futures actions prioritaires*

Après les séances de commentaires et la communication d'informations sur les priorités du dialogue social européen par les partenaires sociaux de niveau européen, les participants ont été répartis en groupes de travail pour analyser et revoir leurs priorités d'avenir. Dans cinq des séminaires, trois groupes de travail ont été constitués comme il l'avait été prévu : un groupe pour les employeurs, un groupe pour les syndicats et un groupe conjoint. Ce principe n'a pas été respecté dans trois des séminaires. Dans les États baltes de Lettonie, de Lituanie et d'Estonie, il s'est en effet avéré impossible de créer un groupe conjoint, soit à cause du manque de représentants des employeurs lors du séminaire, soit à cause de la réticence à faire partie d'une équipe composée également de membres de « l'autre groupe ». Dans ces cas, seuls deux groupes, employeurs et syndicats, ont été formés.

# ARITAKE-WILD

Les groupes de travail ont rendu leurs conclusions en séance plénière, au cours de laquelle des analyses ont permis d'identifier les principaux domaines nécessitant des actions et améliorations complémentaires. Les domaines mentionnés le plus fréquemment sont résumés dans le tableau 5 ci-dessous ;

<b>Tableau 5</b>	
<b>Domaines qui nécessitent des actions et améliorations complémentaires</b>	
<b>Syndicats</b>	
Améliorer l'efficacité du dialogue social bipartite	<i>Hongrie, Slovaquie, Pologne et Lituanie.</i>
Encourager une meilleure participation des employeurs	<i>Pologne, Lettonie et Estonie.</i>
Améliorer la coordination au sein du groupe	<i>Hongrie, Slovaquie et Lituanie.</i>
Prioritiser les questions européennes par rapport à l'ordre du jour national	<i>Hongrie, Slovaquie et République tchèque.</i>
<b>Organisations patronales</b>	
Améliorer la coordination au sein du groupe	<i>Hongrie, Slovaquie, Pologne, Lettonie et République tchèque.</i>
Améliorer l'efficacité du dialogue social bipartite.	<i>Hongrie, Slovaquie et Pologne.</i>
Améliorer les flux d'information.	<i>Hongrie, Slovaquie et Lettonie.</i>
Prioritiser les questions européennes par rapport à l'ordre du jour national	<i>Slovaquie, Lettonie et Estonie.</i>
<b>Groupe conjoint</b>	
Améliorer l'efficacité du dialogue social bipartite.	<i>Hongrie et Slovaquie.</i>
Prioritiser les questions européennes par rapport à l'ordre du jour national	<i>Slovaquie et Lettonie.</i>
Améliorer la sensibilisation de l'opinion publique à l'intérêt du dialogue social.	<i>Lettonie et Slovaquie.</i>
Créer un espace pour le dialogue bipartite.	<i>Hongrie et Pologne.</i>
Améliorer la mise en réseau internationale.	<i>Slovaquie et Pologne.</i>

Il n'est guère surprenant que l'amélioration du dialogue bipartite et la coordination au sein du groupe demeurent les priorités essentielles pour la plupart des organisations de partenaires sociaux. Le groupe de travail des

syndicats et le groupe de travail conjoint ont classé le dialogue bipartite en tête de liste, tandis que les employeurs l'ont classé juste après la coordination au sein du groupe. Les syndicats de Pologne, de Lettonie et d'Estonie ont reconnu qu'ils devraient identifier des moyens d'encourager une meilleure participation des employeurs au dialogue social à tous les niveaux. Ils estiment en particulier que le dialogue social de niveau sectoriel est le maillon le plus faible de la chaîne. Dans l'ensemble, les employeurs n'ont pas l'impression que le « fossé sectoriel » soit réellement un problème.

Les partenaires sociaux nationaux reconnaissent implicitement que s'ils veulent résoudre la question du manque de ressources à court terme, ils devront, individuellement et conjointement, apprendre à mieux fixer les priorités. Cette constatation a surtout été exprimée dans le contexte de la gestion de la concurrence entre ordres du jour internationaux et nationaux sur le plan des ressources.

Les groupes conjoints ont réitéré l'importance du dialogue bipartite et de la fixation de priorités, mais ont aussi soulevé d'autres questions intéressantes et peut-être sous-jacentes. Il a été jugé important d'améliorer la sensibilisation de l'opinion publique à l'intérêt du dialogue social et d'œuvrer à la création d'un espace pour le dialogue social si l'on veut que le dialogue social bipartite s'améliore. L'amélioration de la mise en réseau internationale et de la coopération avec des organisations sœurs d'autres États membre est considérée comme essentielle si l'on veut maximiser l'influence et l'efficacité nationales.

### *iii) Problèmes et défis nationaux sous-jacents.*

Il ressort clairement des paragraphes ci-dessus qu'il existe une forte corrélation entre les domaines sur lesquels les partenaires sociaux ont travaillé entre les séminaires de la première phase et de la deuxième phase, et ceux qu'ils estiment devoir cibler à l'avenir. Les trois grands domaines les plus importants qui transparaissent de ces réflexions sont les suivants :

- Continuer à améliorer la coordination interne ;
- Améliorer l'efficacité du dialogue entre les partenaires sociaux ; et
- Fixer les priorités européennes par rapport à un ordre du jour national bien chargé

Chacun de ces domaines sera examiné de manière plus approfondie dans la conclusion de ce rapport (section 5) ci-dessous.

Gardons-nous cependant de ne pas nous concentrer uniquement sur les points communs des thèmes qui transparaissent des huit séminaires. Nous risquerions en effet de manquer ou de perdre de vue les questions et problèmes nationaux spécifiques qui sous-tendaient les débats de chaque séminaire. Chercher à

# ARITAKE-WILD

identifier le ou les problèmes sous-jacents essentiels qui se posent dans chaque pays n'est pas seulement utile sur le plan de l'information : cela permet aussi d'en savoir plus sur le contexte national dans lequel les actions devront s'inscrire. Le tableau suivant (Tableau 6) indique pour chaque pays les problèmes sous-jacents qui, selon l'auteur, sont les plus importants.

<b>Tableau 6</b>	
<b>Problèmes sous-jacents</b>	
<b>République tchèque</b>	Les partenaires sociaux tchèques sont dans l'ensemble bien organisés et ont adopté une approche relativement complexe et mature du dialogue social. Ils ont identifié ce qu'ils considèrent comme un décalage entre les priorités de niveau européen et de niveau national en matière de travail. Le télétravail et le stress sont considérés comme des questions secondaires par rapport à leurs priorités nationales affichées que sont la formation tout au long de la vie, le chômage des jeunes, le travail non déclaré, la population vieillissante et la libre circulation des personnes.
<b>Estonie</b>	Les syndicats estoniens remettent constamment en question tant l'attitude du gouvernement que celle des employeurs vis-à-vis du dialogue social. Pour eux, les discussions qui ont eu lieu étaient des « monologues parallèles ».
<b>Hongrie</b>	Les partenaires sociaux hongrois regrettent d'avoir dû s'en remettre au gouvernement pour la mise en œuvre de l'accord européen sur le télétravail. Selon eux, les causes de cet « échec » sont liées à l'inefficacité du dialogue social bipartite quand l'approche des deux parties se veut conflictuelle. Pour améliorer l'efficacité, il faudra se montrer plus ouverts aux compromis et consacrer davantage d'efforts à rechercher des solutions avantageuses pour tous.
<b>Lettonie</b>	La réunion lettonne renvoie des messages paradoxaux. Les partenaires sociaux nationaux ont accompli des progrès significatifs au cours des 13 mois qui se sont écoulés entre les réunions de la première phase et de la deuxième phase, et sont allés aussi loin que tout autre pays de l'Europe des 25 dans la mise en œuvre des accords européens sur le travail et le stress. Cependant, le séminaire a été nettement moins productif qu'il aurait pu l'être à cause de la faible représentation des employeurs, qui a fait qu'il était impossible de procéder à une discussion conjointe équilibrée. Sans compter qu'ils tiennent à résoudre par un débat européen les problèmes essentiellement nationaux que sont les faibles salaires, le travail au noir et la migration.
<b>Lituanie</b>	Alors que les relations entre les syndicats et les employeurs lituaniens se sont sensiblement améliorées entre les réunions de la première phase et de la deuxième phase, les syndicats ont remis en question l'engagement des employeurs envers un dialogue social efficace. Ceci se reflète dans la faible représentation des employeurs à la réunion et l'impossibilité qui en résulte d'organiser une discussion en groupe de travail conjoint.
<b>Pologne</b>	On accuse le « poids » du code du travail polonais de ne pas laisser



# ARITAKE-WILD

	suffisamment de place à un dialogue social bipartite efficace. Les partenaires sociaux estiment qu'il faudrait établir des relations moins formelles entre eux et, comme en Hongrie, encourager l'élaboration d'un ordre du jour commun et faire preuve de moins d'animosité les uns envers les autres.
<b>Slovaquie</b>	Les partenaires sociaux slovaques, et en particulier les employeurs, éprouvent des difficultés à trouver un juste équilibre entre les priorités nationales et européennes étant donné l'ambitieux programme national de réforme. Les employeurs comme les syndicats critiquent l'attitude négative du gouvernement vis-à-vis du dialogue social.
<b>Slovénie</b>	Pour les partenaires sociaux slovènes, un enjeu essentiel consiste à faire avancer la mise en œuvre de l'accord sur le télétravail. Dans un pays si avancé, il est surprenant qu'au moment du séminaire, il n'ait pas été possible de produire une traduction concertée de l'accord européen qui aurait servi de point de départ aux discussions. Les partenaires sociaux étaient inquiets, préoccupés et inhibés par les incertitudes que suscite l'amendement de la loi sur l'adhésion obligatoire au « système de chambres ».

*iv) L'efficacité des actions d'aide aux organisations de partenaires sociaux des nouveaux États membres déjà entreprises par les partenaires sociaux européens*

Lors de chacun des séminaires nationaux, les partenaires sociaux de niveau européen ont présenté les actions qu'ils ont entreprises avec le soutien de la Commission européenne pour favoriser l'amélioration de l'efficacité de la participation des PECO au dialogue social européen. Le texte intégral de la présentation est joint au présent rapport à l'annexe iii). Pour résumer ces activités, les employeurs et les syndicats ont créé des centres de ressources qui gèrent le projet actuel et proposent :

- Des renseignements plus complets sur le dialogue social européen ;
- Des conseils et orientations sur mesure pour les PECO concernant la demande de financements européens pour des projets ;
- Un outil d'évaluation des besoins de compétences et de développement des intervenants du dialogue social européen ;
- Une formation linguistique et technique directe pour les participants au dialogue social européen ; et
- Des sièges « d'observateurs » subventionnés lors de réunions essentielles pour étoffer l'expérience des organisations de partenaires sociaux.

Lors de chaque séminaire national, les partenaires sociaux se sont montrés extrêmement reconnaissants de toutes les mesures d'aide dont ils ont bénéficié. Elles ont été considérées comme pertinentes pour leurs initiatives de développement du personnel et de formation technique accélérée des jeunes qui possèdent des compétences linguistiques. Il ressort des rapports d'avancement du Tableau 3 ci-dessus que les formations linguistiques proposées par l'ETUI/REHS ont été particulièrement efficaces.

Lors de chaque séminaire, l'un des partenaires sociaux ou les deux ont indiqué qu'il était extrêmement appréciable d'avoir le temps et l'espace pour une discussion structurée et dirigée sur leur efficacité au sein du dialogue social européen, et que cela leur a permis de voir « plus loin » que la liste des affaires courantes et urgentes.

## 6. Réflexions et remarques de conclusion

À quelques exceptions près, les partenaires sociaux sont toujours attelés à l'édification des deux socles d'une participation efficace au dialogue social européen : « la coordination inter- et intra-organisationnelle » et « l'établissement d'un dialogue bipartite efficace ». Sans le premier socle, il est difficile de définir des priorités, mandats et stratégies, et de coordonner l'application nationale des décisions de niveau européen. Sans le deuxième socle, les partenaires sociaux ne peuvent élaborer les « rapports conjoints » dont le besoin se fait souvent sentir et doivent s'en remettre au gouvernement pour assurer une mise en œuvre efficace des accords européens. S'ils ne sont pas résolus, ces problèmes finiront par compromettre la capacité des partenaires sociaux à mener leurs activités comme ils le font aujourd'hui.

Les autres questions soulevées... plus d'argent, de meilleures ressources humaines, une fixation des priorités et une plus grande coopération internationale... amélioreront l'impact et l'efficacité des deux parties, et pourront contribuer au développement de la coopération au sein des partenaires sociaux et entre eux. Elles ne peuvent cependant se substituer à la nécessité de pourvoir aux éléments sous-jacents essentiels de la coopération et du dialogue bipartite efficace. En effet, quand les inhibiteurs de la coordination et du dialogue bipartite sont chroniques, les mesures prises pour les autres questions, aussi ambitieuses soient-elles, ne serviront pas la cause de l'efficacité. Dans certains pays, sans dialogue bipartite plus efficace, l'apport d'argent et de meilleures ressources humaines ne résoudra pas les problèmes actuels.

Il convient cependant de faire la part des choses et de rappeler qu'à cet égard, malgré une adhésion de longue date à l'Union européenne et une participation au dialogue social depuis sa création, tous les États membres de l'Europe des 15 ne sont pas aussi efficaces qu'ils le souhaiteraient.

Les points qu'aborde maintenant le présent rapport visent à susciter et étayer d'autres analyses et discussions sur ces questions.

## *Coopération inter- et intra-organisationnelle*

Le problème de la mauvaise coopération au sein d'un groupe est facile à décrire, mais difficile à résoudre. Non seulement l'absence de coordination fait qu'il est difficile de présenter un point de vue national équilibré dans les discussions européennes et de mettre en œuvre les décisions prises, mais elle représente aussi une énorme débauche de ressources. Une mauvaise coordination entraîne une inévitable duplication des ressources et des argumentations stériles entre les experts des différentes organisations.

Les problèmes ont tendance à surgir quand il n'y a pas d'organisation(s) faitière(s) ou considérée(s) par tous comme « leader(s) », pour l'un ou l'autre groupe ou pour les deux. Raisons possibles :

- Une multiplicité d'organisations se livrent une concurrence au niveau national pour la même base d'adhérents ou une base similaire ;
- Certaines organisations de travailleurs ou d'employeurs ne sont pas membres des organisations européennes de partenaires sociaux et ne reconnaissent pas aux instances nationales qui y sont affiliées le droit de les représenter ;
- Des divergences apparemment irréconciliables entre les organisations d'un même groupe, par exemple les petites entreprises et les grandes entreprises.

Il est important, pays par pays, de distinguer les problèmes qui relèvent de l'existence d'intérêts concurrents quand il n'y a pas de volonté de coopérer, de ceux posés par une multiplicité d'acteurs qui souhaitent véritablement, aux niveaux les plus élevés des organisations, améliorer la coordination. Dans le premier cas, aucun investissement en ressources humaines, aucune fixation de priorités, aucun établissement de règles et aucune réunion ne viendront à bout des problèmes. Quand la concurrence est trop grande, la victoire sur « l'adversaire » compte souvent bien plus que l'intérêt national ou l'efficacité. Dans le deuxième cas, investir dans des « règles du jeu », désigner des responsables de la coordination et établir un moyen de discuter régulièrement des priorités politiques des différentes organisations, permettront d'améliorer l'efficacité.

Il est intéressant de signaler que la tendance aux fusions et alliances constatée dans l'Europe des 15 brille par son absence dans les PECO. Qui plus est, dans certains nouveaux États membres, des organisations semblent même s'orienter vers une différenciation entre les branches qui représentent le secteur privé et celles qui représentent le secteur public. En Hongrie et en Slovaquie, cette tendance a provoqué la faillite des organisations faitières qui se sont révélées incapables de synthétiser ces deux courants et étaient dès lors considérées comme non-représentatives dans la sphère européenne ou internationale.

# ARITAKE-WILD

En théorie, ce problème de fragmentation n'aurait pas dû se produire dans les pays adhérents. Les PECO sont des membres de longue date de l'Organisation internationale du travail et s'appuient sur une organisation unique pour les représenter à Genève. Les arrangements qui portent leurs fruits depuis des années pour l'OIT ont échoué en relativement peu de temps pour l'Europe et ce, pour trois raisons. Premièrement, la mise en application des décisions prises à Genève relève de la seule responsabilité du gouvernement qui a ratifié une Convention. Deuxièmement, les décisions de l'OIT sont souvent limitées aux normes du « plus petit dénominateur mondial commun », tandis que les normes européennes font une véritable différence dans la vie professionnelle au quotidien. Troisièmement, les Directives européennes ne sont pas facultatives, et de puissantes structures juridiques sont là pour garantir leur application.

Dans la plupart des pays participants, il faudrait travailler davantage au niveau national, et séparément avec chaque pan du partenariat social, pour les aider à comprendre la nature de leur problème de coordination et trouver des moyens de le résoudre. En cas de problèmes chroniques, des décisions radicales devront probablement être prises aux plus hauts niveaux si l'on veut les résoudre.

## *Dialogue social bipartite efficace*

Plusieurs facteurs inhibent l'efficacité du dialogue social bipartite dans les PECO. Dans certains pays, on constate un facteur unique ou dominant. Dans d'autres, différents facteurs se combinent en différentes mesures pour former un cocktail détonant :

- Mauvaise coopération inter- et intra-organisationnelle – préalable de base ;
- Prédominance du tripartisme et incitation aux relations conflictuelles ;
- Manque d'enthousiasme du gouvernement pour un dialogue social autonome ;
- Faible participation ou capacité de participation des employeurs ;
- Recul des affiliations syndicales et représentativité insuffisante, notamment des travailleurs des petites entreprises familiales

Des sous-thèmes se dégagent de l'analyse de ces facteurs, parmi lesquels l'inexistence d'un ordre du jour bipartite naturel, l'absence de ponts sectoriels et la représentativité des partenaires sociaux.

### *i) Mauvaise coopération inter- et intra-organisationnelle*

Pour dire les choses simplement, quand l'une des parties ou les deux sont incapables de représenter les membres, qu'ils soient travailleurs ou employeurs, sans qu'il y ait des problèmes majeurs, et incapables de définir des priorités, d'établir des positions communes et d'obtenir des résultats, un dialogue bipartite efficace est impossible. Une coopération adéquate au sein des pôles du dialogue social constitue le premier « socle ».

### *ii) Prédominance du tripartisme et incitation aux relations conflictuelles*

Les comités tripartites sont bien implantés dans chacun des PECO. En effet, le tripartisme joue un rôle extrêmement important dans le sens où il permet au gouvernement d'entendre les opinions des principaux représentants des travailleurs et des entreprises avant de prendre des décisions. Là où le système tripartite a évolué avant l'instauration d'un dialogue bipartite efficace entre les partenaires sociaux, il peut compliquer à la fois la coopération et les décisions autonomes.

Le dialogue, sous sa forme tripartite, peut facilement devenir un forum dans lequel chaque partie se joue du gouvernement, quand ce n'est pas lui qui se joue d'elle, et chaque débat se solde par un vainqueur et un perdant. Sauf si le gouvernement en décide autrement, un consensus n'est pas nécessaire pour aller de l'avant. Quand les décisions les plus importantes de l'ordre du jour national sont examinées de cette manière, il est extrêmement difficile pour les partenaires sociaux d'élaborer des approches véritablement coopératives hors du schéma tripartite pour des points souvent considérés comme secondaires. Les commentaires reçus de Hongrie et de Pologne à propos de la difficulté qu'éprouvent les partenaires sociaux à passer d'une relation exclusivement conflictuelle à une relation dans laquelle le compromis est possible sur certains points, en sont la parfaite illustration.

Dans beaucoup de pays, le problème ne se pose pas car les partenaires sociaux possèdent leur propre ordre du jour bien établi, et tout aussi important, dans lequel ils doivent résoudre des problèmes complexes entre eux. Il s'agit généralement des négociations salariales entre employeurs multiples, mais ces accords multi-employeurs peuvent aussi devoir être conclus dans d'autres domaines. Ailleurs qu'en Slovénie, et dans une certaine mesure en Slovaquie, il n'y a pas de tradition de discussions ou négociations multi-employeurs dans les PECO.

### *iii) Manque d'enthousiasme du gouvernement pour un dialogue social autonome*

Le gouvernement peut soutenir le dialogue bipartite essentiellement en créant un espace de dialogue pour les dossiers importants. Le gouvernement a également la faculté d'étouffer le dialogue en l'alourdissant d'obligations détaillées et normatives et en considérant le dialogue tripartite comme une forme « d'arbitrage pendulaire » dans lequel il donne généralement gain de cause aux partenaires sociaux de la même couleur politique. Il ressort des séminaires que tous les gouvernements des PECO ne sont pas convaincus de l'intérêt d'un dialogue social autonome et vigoureux dans leur pays.

### *iv) Faible participation ou capacité de participation des employeurs*

Quand il n'y a pas de tradition de négociations multi-employeurs et quand les employeurs sont satisfaits de voir le gouvernement dominer l'ordre du jour juridique, les entreprises n'ont aucune raison impérieuse d'investir dans l'adhésion à des organisations patronales ou de leur demander de les

représenter dans les discussions ou les négociations. Une étude récente <sup>1</sup> indique que les employeurs qui cherchent à éviter soit les négociations multi-employeurs soit la négociation collective au niveau de l'entreprise fuient comme la peste les organisations d'employeurs. Ce facteur est renforcé quand les syndicats du secteur ou du pays n'ont que peu d'adhérents et, partant, peu d'influence.

L'identification de ce problème est compliquée par le fait que les syndicats sont assez prompts à accuser les organisations patronales de manquer d'enthousiasme, mais les organisations patronales ont elles-mêmes peu tendance à accepter cette critique ou à admettre qu'elle est n'est pas dénuée de fondement.

*v) Recul des affiliations syndicales et représentativité insuffisante, notamment des travailleurs des petites entreprises familiales*

La représentativité des deux pôles du partenariat social suscite de véritables inquiétudes.

Ailleurs qu'en Slovaquie, où le « système de chambres » obligatoire existe toujours, il n'y a pas de tradition de solidarité entre employeurs via une adhésion massive à des organisations patronales. Avant le début des années 90, l'État était le premier employeur des pays d'Europe centrale et orientale et les organisations patronales telles que nous les connaissons aujourd'hui n'existaient pas. Les organisations patronales ont particulièrement des difficultés à attirer des membres issus de la communauté des petites entreprises.

Dans six des huit pays étudiés (à l'exception de la Slovaquie et de la Slovaquie), les adhésions syndicales ont chuté aux alentours de la barre des 20% ou sous celle-ci, et sont surtout recensées dans les grandes entreprises publiques et les industries lourdes. Dans pratiquement chaque pays, les syndicats indiquent qu'il leur est difficile d'organiser les travailleurs sur le lieu de travail et de trouver un homologue au niveau sectoriel.

La non-éclosion d'une certaine forme de dialogue bipartite efficace dans plusieurs PECO est peut-être symptomatique d'un ou plusieurs problèmes chroniques tels que ceux décrits ci-dessus ou liés à un manque de ressources humaines et matérielles, à une mauvaise détermination des priorités ou à un changement d'attitude bien nécessaire. Quand des inhibiteurs chroniques entravent le développement ascendant du dialogue social bipartite, il est peu probable qu'il se développe un jour si sa principale motivation consiste à assurer une représentation nationale dans le dialogue social européen. Les causes de la lenteur du développement du dialogue bipartite dans certains des pays étudiés

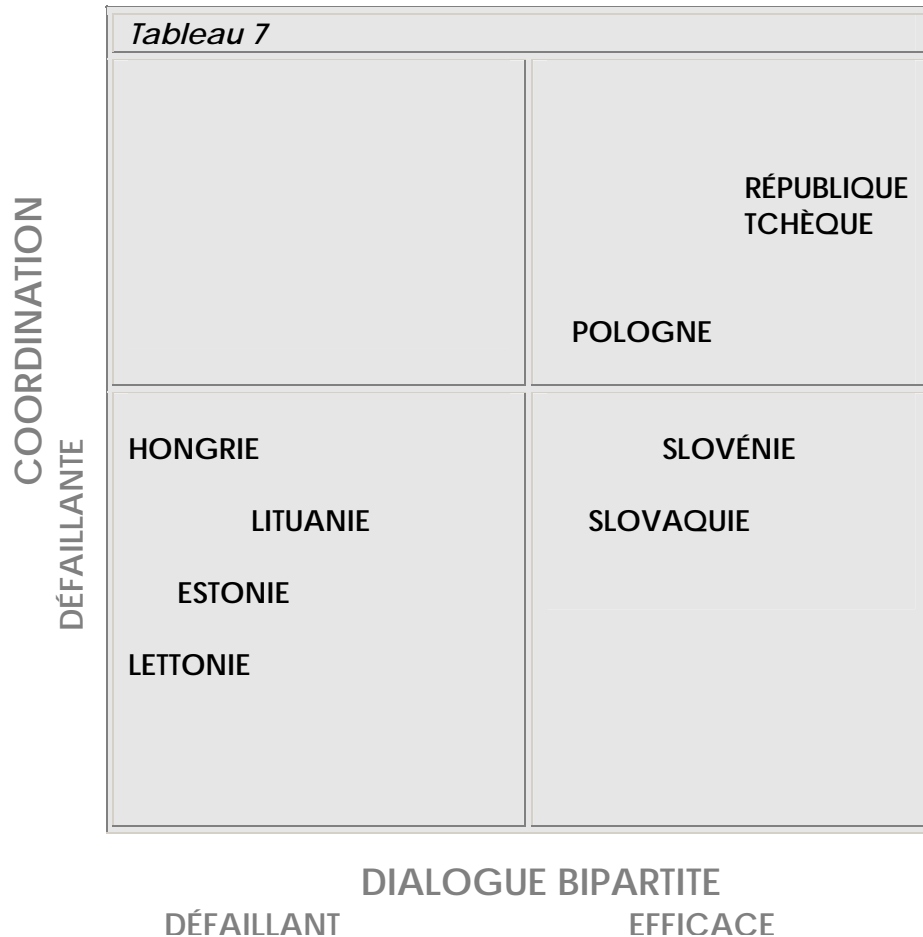
---

<sup>1</sup> 'Peak' Employers' Organisations; towards adaptation or extinction? Croucher, Tyson and Wild Economic and Industrial Democracy (2004)

# ARITAKE-WILD

doivent être examinées d'un œil critique et objectif par les partenaires sociaux nationaux, individuellement puis conjointement.

D'après l'auteur, les PECO participants peuvent s'inscrire comme suit dans une simple « matrice BCG » :



Pour résumer, l'action menée par les partenaires sociaux européens et décrite à l'annexe iii) se révèle extrêmement appréciable. Cependant, quand la coordination interne du groupe s'avère chroniquement défailante et quand le dialogue bipartite ne réussit pas à voir le jour ou ne prospère pas, des analyses et actions nationales plus en profondeur s'imposent. La priorité absolue consiste alors à trouver des moyens d'améliorer la coordination interne du groupe. Ensuite, il faut trouver une formule qui, en adéquation avec le contexte national, améliorera l'efficacité du dialogue bipartite.

# ARITAKE-WILD

Alan Wild  
30 juin 2006