**FR**

**Un nouveau départ pour un dialogue social fort**

**Rapport de Zoran Stojiljković**

Le postulat de départ et la raison qui justifient l’examen des réformes du dialogue social est l’idée qu’il n’est pas possible de réaliser des progrès importants sans les éléments suivants: 1) créer une culture de dialogue et instaurer une confiance mutuelle, 2) créer un cadre normatif et institutionnel, et 3) renforcer véritablement les capacités des participants au dialogue social.

Cadre européen et perspective européenne

L’importance du cadre européen est confirmée par le fait que le titre du présent document s’inspire de celui de l’appel lancé par la présidence du Conseil de l’Union européenne, invitant les États membres à entreprendre les démarches nécessaires pour:

1. coopérer étroitement avec les partenaires sociaux lors de la conception et de la réalisation des réformes et des politiques pertinentes, dans le respect des pratiques nationales;
2. soutenir l’amélioration du fonctionnement du dialogue social au niveau national, afin de faciliter la négociation collective et de créer l’espace nécessaire pour les négociations entre partenaires sociaux;
3. encourager la création et le renforcement des capacités des partenaires sociaux grâce à différentes formes d’assistance, y compris l’expertise juridique et technique, afin qu’elles deviennent des organisations solides et représentatives. (Un nouveau départ pour le dialogue social – Commission européenne – DG Emploi, affaires sociales et inclusion [http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7918&furtherPubs=yes](https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7918&furtherPubs=yes))

Un autre document essentiel pour le développement du dialogue social est l’appel lancé aux dirigeants de l’UE en mars 2017 sous le titre: *L’Europe que nous voulons: juste, durable, démocratique et inclusive!*. Ce document a été envoyé aux responsables européens par la Confédération européenne des syndicats (CES) et les associations européennes de la société civile, à l’occasion du soixantième anniversaire du début de l’intégration européenne. Les acteurs de la société civile y demandaient:

1. la mise en œuvre du programme de développement durable à l’horizon 2030, en mettant les objectifs de développement durable et les principes qui le sous-tendent au cœur de l’élaboration des politiques européennes et nationales;
2. une transition juste pour les travailleurs et les régions industrielles, leur permettant de passer du modèle économique actuel à une économie moderne, dynamique, respectueuse de l’environnement et socialement juste, dans laquelle notre capital humain et naturel est valorisé;
3. un modèle social européen offrant une protection complète à tous les travailleurs, à tous les consommateurs et à toutes les personnes vivant dans l’UE; un modèle capable de combler les écarts de richesse et de réduire la pauvreté et l’exclusion sociale;
4. une Union européenne dotée d’un socle des droits sociaux solide, qui garantisse des emplois de qualité et une rémunération équitable (*L’Europe que nous voulons: juste, durable, démocratique et inclusive!*, 2 mars 2017).

En de telles occasions, l’accent doit être précisément mis sur le **socle européen des droits sociaux**. La communication de la Commission européenne consacrée à ce socle, qui date d’avril 2017, comprend 20 principes et droits groupés en trois catégories: 1) égalité des chances et accès au marché du travail, avec notamment l’égalité entre les femmes et les hommes, l’apprentissage tout au long de la vie et le soutien actif à l’emploi; 2) conditions de travail équitables, avec un accent particulier sur le salaire décent, la sécurité au travail et dans la vie en général, l’équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée, soit un travail décent, un dialogue social et des conventions collectives; et 3) protection sociale et inclusion sociale, ce qui comprend le droit universel à un revenu minimum (Socle européen des droits sociaux, Commission européenne, Office des publications, 2017, p. 10-20).

Ce document, qui a été ratifié par le Conseil de l’Union européenne, la Commission européenne et le Parlement à l’occasion du sommet social de Göteborg, en Suède, en novembre 2017, contient une position selon laquelle la finalité est de se doter de systèmes de protection sociale qui fonctionnent bien, soient durables et respectueux de l’équité intergénérationnelle.

La Confédération européenne des syndicats, en insistant sur l’adoption du plan d’action et le suivi constant de la réalisation des objectifs contenus dans le socle européen des droits sociaux, et en exigeant que le Semestre européen passe d’une dimension exclusivement économique à une dimension économique et sociale, s’efforce d’éviter la situation où ce document resterait une simple proclamation politique.

Messages et leçons à tirer pour la Serbie

Dans la sphère publique de Serbie, personne ne remet ouvertement en cause les valeurs du dialogue social et de la cohésion sociale. D’un point de vue institutionnel, elles font partie de la politique officielle, avant tout en vertu du chapitre 19 des négociations d’adhésion entre la Serbie et l’UE.

Le chapitre 19 est axé sur le fonctionnement du dialogue social, et en particulier sur le cadre juridique général s’appliquant aux syndicats et organisations d’employeurs, y compris le droit d’organisation, le droit de négociation collective et celui de grève, et les mécanismes de consultation tripartite, notamment les conseils économiques et sociaux, le but fondamental étant d’associer les partenaires sociaux à l’élaboration et à l’application des lois, ainsi qu’au façonnement et à l’évaluation des conditions économiques et sociales[[1]](#footnote-1).

**Défis**

En même temps, c’est le fonctionnement tout entier des consultations tripartites dans le cadre desquelles une stratégie de développement devrait être formulée qui est en crise permanente. La défiance mutuelle des partenaires sociaux se traduit par un dialogue social qui fonctionne mal au niveau national et a une présence négligeable dans les instances inférieures de pouvoir. Au lieu d’avoir un système et un réseau d’organes de participation et de dialogue, nous n’avons pratiquement qu’une tête sans torse et sans membres (sectoriels, régionaux et locaux) développés.

Malheureusement, l’un des catalyseurs de cette situation a été la prédilection des gouvernements pour la procédure accélérée, lorsqu’il s’agit d’adopter des législations d’importance.

Le manque de consolidation des partenaires sociaux et le sentiment d’être mis en danger ou ignorés, principalement du côté des syndicats, posent également des problèmes majeurs pour le fonctionnement futur du dialogue social.

Dans le même temps, le dialogue social bipartite reste sous-développé, avec un arrêt presque complet des négociations collectives. Seules quelques conventions collectives sectorielles sont en train d’être mises en œuvre.

Les points névralgiques du dialogue social

1. Le dialogue social n’est pas obligatoire

La loi sur le Conseil économique et social prévoit des consultations sur les législations ayant une influence notable sur la vie des salariés et sur les entreprises des employeurs. Cette obligation n’est toutefois pas mise en œuvre dans les règles mêmes présidant à l’élaboration et à l’adoption des lois et autres normes juridiques.

1. Les gouvernements ont eu tendance à contourner le débat au sein du CES en recourant à une procédure d’urgence pour l’adoption des lois.

Par exemple, le CES n’a pas été consulté sur d’importantes réglementations juridiques, telles que les lois relatives aux entreprises publiques, aux accises ou à la taxe sur la valeur ajoutée.

1. Les délais très courts accordés par le gouvernement pour la discussion et la formulation d’avis/de recommandations sur les propositions de loi (par exemple, cinq jours pour le débat sur la nouvelle loi relative au travail) rendent souvent les discussions et leurs résultats insignifiants.
2. Les représentants des partenaires sociaux au sein des commissions permanentes spécialisées du CES ne participent généralement pas aux groupes de travail tripartites organisés par les ministères concernés lorsqu’ils mettent en place des procédures pour l’élaboration des lois et des politiques. Les commissions permanentes ne peuvent donc pas avoir une connaissance systématique des objectifs et du contenu des initiatives gouvernementales liées aux lois et aux politiques.
3. L’obligation procédurale d’envoyer une recommandation relative à une proposition de loi d’abord au ministère de tutelle qui a soumis la proposition, puis de l’envoyer au gouvernement si la réponse du ministère n’a pas été reçue dans les 30 jours, cause un retard inutile.
4. En outre, la pratique des ministres consistant à envoyer leurs adjoints assister aux réunions prive le Conseil du plein soutien et de l’autorité nécessaires lors de l’adoption d’avis ou de conclusions.
5. Le ministère chargé de l’élaboration d’une loi donnée doit permettre un débat sur cette loi, ainsi que la prise en compte des objections soulevées dans le cadre de cette discussion. Toutefois, il n’y a aucune obligation d’informer les auteurs de propositions des raisons pour lesquelles celles-ci n’ont pas été acceptées.
6. L’étape suivante pour un rapprochement des avis des partenaires sociaux sont les sessions des organes permanents du CES de la République de Serbie et sa réunion plénière. Ce n’est qu’à l’issue de ce processus que la proposition devrait être adoptée par le gouvernement, puis par l’Assemblée nationale.

Il y a deux points supplémentaires qui ne sont pas développés ici: 8. l’absence d’un mécanisme de contrôle et d’évaluation; et 9. la possibilité d’organiser des auditions publiques sur les propositions de lois et les effets potentiels de leur application.

1. Des relations tripartites dominées par le gouvernement

Les modifications législatives ont consisté pour le gouvernement à obtenir la majorité et à prendre le contrôle de toutes les autres institutions tripartites ou fonds sociaux (Caisse de retraite et d’invalidité, Caisse nationale d’assurance maladie, Service national de placement), réduisant ainsi pratiquement le réseau des organes tripartites aux seuls conseils économiques et sociaux (CES).

1. Faiblesse de la position et des ressources du CES

Depuis 2010, le budget du Conseil est généralement de l’ordre de 200 000 EUR, ce qui a une incidence négative sur ses capacités opérationnelles et son fonctionnement global. Le secrétariat du Conseil n’a pas suffisamment de fonds pour mener des recherches et réaliser des publications. Ainsi, tous les projets qui ont été réalisés jusque-là ont été financés avec l’aide d’autres pays. Bien que le secrétariat soit composé de dix personnes, en vertu de la «systématisation» des emplois, il ne compte que trois salariés.

Les fonds budgétaires affectés au CES ont été réduits de 62 % en 2017 par rapport à 2009. Toutefois, depuis 2017, son budget a été porté à 300 000 EUR.

Les capacités techniques des commissions permanentes du CES à fournir des contributions d’experts sur un grand nombre de sujets complexes de nature économique, budgétaire et juridique, sont encore limitées. Une coopération avec la communauté universitaire, les organismes de recherche et les organisations de la société civile permettrait d’en augmenter la qualité.

Analyse relative à la suffisance (ou l’insuffisance) des capacités des partenaires sociaux

Pour évaluer la situation, on peut la décrire de manière succincte en affirmant que le dialogue social ne participe pas à toutes les décisions auxquelles il devrait participer, et que le processus décisionnel n’inclut pas non plus (tous) ceux qui ont les ressources et sont réellement en mesure d’avoir leur mot à dire.

Par exemple, les parties prenantes qui sont d’importants acteurs économiques et font des réalisations dans leur intérêt sans participer au dialogue social sont en dehors du CES (par exemple, le Conseil des investisseurs étrangers).

Le nécessaire renforcement des capacités des acteurs du dialogue social devrait apporter des réponses aux questions et dilemmes suivants:

* 1. Les partenaires sociaux représentatifs disposent-ils d’une structure organisationnelle et de ressources adéquates pour participer au dialogue social aux niveaux national, provincial et local (30 CES locaux en prévision)? (Rapport de jumelage sur le fonctionnement des CES nationaux, 2015)
  2. L’État et les collectivités locales offrent-ils des normes minimales pour le travail des organes tripartites et disposent-ils des ressources et des capacités adéquates, ou celles-ci sont-elles également remises en question (par une rationalisation du nombre d’employés dans l’administration)?
  3. Dans quelle mesure et dans quels domaines est-il possible de recevoir un soutien logistique de la Chambre de commerce et d’industrie, de la communauté universitaire et des organisations de la société civile (OSC)?
  4. Les organisations qui ne participent pas à un dialogue social formel et institutionnalisé, mais qui disposent d’un pouvoir et de ressources importants et emploient un grand nombre de salariés, devraient-elles y être associées et comment? [Conseil des investisseurs étrangers, AmCham Serbia (Chambre de commerce américaine auprès de la Serbie)]

D’autre part, la situation d’«asymétrie organisationnelle» persiste, c’est-à-dire que lorsqu’il y a des employeurs privés, il n’y a dans la majorité des cas pas de syndicats, et inversement, lorsqu’il y a des syndicats, il n’y a pas d’employeurs (privés).

* 1. Comment réduire la position à la fois spécifique et multiple – réglementaire, médiatrice et propre – du gouvernement et des collectivités locales?

En effet, le gouvernement est un concurrent des associations d’employeurs en tant que partenaire du dialogue social, et il a tendance à se substituer aux employeurs, qui sont sous sa gestion directe, dans les négociations collectives. La situation est similaire dans des entreprises où cette fonction de «gestion» est assumée par la collectivité locale du lieu.

**En manière d’épilogue: quelle sorte de dialogue social?**

Aujourd’hui, en Serbie, il est urgent d’engager un dialogue social, non pas de quelque nature que ce soit, mais durable, institutionnel et égalitaire. À l’appui de cette revendication, on peut faire la liste d’au moins neuf des éléments clés qui manquent:

# la bonne volonté des partenaires sociaux et de l’État, et une volonté sincère de participer au dialogue social;

# un environnement social approprié (économie de marché; société civile active; système politique développé et institutions politiques stabilisées);

# une culture développée du dialogue, et des compétences en négociation et en gestion des conflits;

# une confiance mutuelle parmi les participants au dialogue social;

# une liberté d’organisation, d’association et d’action pour les syndicats et les organisations d’employeurs, ainsi que l’obligation pour l’État de créer un environnement et un cadre juridique propices à un dialogue social dans des conditions d’égalité;

# une légitimité des partenaires sociaux – représentativité et action dans l’intérêt des membres, procédures démocratiques et transparence dans la prise de décision;

# des capacités d’expertise des partenaires sociaux et leur accès à l’information;

# la responsabilité des partenaires sociaux et du gouvernement de réaliser ce qui a été convenu;

# une position équilibrée et un pouvoir de négociation des participants au dialogue social[[2]](#footnote-2).

Niveaux, méthode de gestion et participants au dialogue social

Le cadre et la pratique du dialogue social ne peuvent se limiter à l’existence du CES au niveau national, qui est réduit à un rôle consultatif et principalement à un statut de représentation. Le dialogue social exige tout un réseau d’organes au niveau sectoriel et au niveau de l’autonomie territoriale et des pouvoirs locaux, afin qu’il soit possible de parler d’un dispositif et d’une pratique ordonnés et systématiques.

Un réseau vertical et horizontal de conseils dotés de commissions et d’organes de travail permanents et temporaires n’en constitue pas moins un cadre institutionnel satisfaisant, ainsi qu’une précondition nécessaire à un dialogue social efficace et de qualité.

Les conseils doivent (à moins qu’il ne s’agisse d’un prétendu dialogue social), dans le cadre de leur compétence, avoir le pouvoir d’adopter des conclusions et des recommandations et de prendre des initiatives relatives à la réglementation des «relations du travail pluralistes», ainsi que le droit d’influencer l’ensemble de la politique économique et sociale et son évolution en exprimant des avis et positions pertinents.

Il existe un risque élevé de voir des actions inadéquates – c’est-à-dire lentes, non opérationnelles et inefficaces – et un recours de certains participants à des stratégies d’ultimatum et de chantage, mais l’engagement à rechercher un consensus social exprime en lui-même le sens et l’essence du dialogue social.

Un cadre institutionnel global de dialogue tripartite implique la prévention et le règlement systématiques des conflits, autrement dit l’existence d’un réseau de conseils chargé du règlement pacifique et de l’arbitrage, à côté de l’actuelle Agence pour le règlement pacifique des conflits du travail, qui pour l’essentiel répond aux partenaires sociaux.

Une forme spécifique de dialogue social à parties multiples est également présente, d’une part à travers une procédure de consultation large, par exemple les débats sur l’adoption d’un programme de réforme économique et d’un programme de réformes sociales et en matière d’emploi, autrement dit un renforcement de la cohésion sociale, et d’autre part à travers la participation de représentants des partenaires sociaux aux travaux des organes appropriés de l’Assemblée nationale.

**Recommandations**[[3]](#footnote-3)

# Il est nécessaire d’associer rapidement les partenaires sociaux à l’élaboration des lois avec les ministères correspondants, afin d’améliorer la qualité de l’information et de permettre une discussion de meilleure qualité au sein du CES.

# Il conviendrait de relever le quorum des membres à part entière qui doivent être présents aux sessions du CES, notamment celui des représentants du gouvernement. Dans le cas contraire, la légitimité de ses recommandations et avis pourrait être remise en question.

# Les recommandations et avis du CES devraient inclure les points de vue qui ne sont pas en accord avec la position majoritaire. Cela permettrait aux membres qui ont voté contre ou se sont abstenus de faire valoir leur point de vue auprès des décideurs concernés.

# Le dialogue social est avant tout une question de partenaires sociaux. Pourtant, d’autres acteurs peuvent y participer de manière appropriée: par le biais de commissions et de forums sociaux plus larges, le dialogue social pourrait inclure des représentants de la communauté universitaire, d’ONG, de groupes d’experts, d’associations professionnelles et d’organisations de chômeurs, de travailleurs indépendants et de consommateurs, autrement dit tous ceux qui, de par leurs intérêts et leurs connaissances, peuvent rendre le processus de transition plus efficace, transparent et aussi équitable que possible. Les représentants de ces institutions/organisations pourraient participer aux travaux des commissions permanentes spécialisées sans y disposer du droit de vote.

# Les avis du CES devraient être transmis au gouvernement et au ministère concerné, qui devraient, à leur tour, disposer de délais plus courts pour donner leurs réponses.

# Le gouvernement devrait reconnaître le Conseil comme un organisme consultatif tripartite national à part entière. Il est important que le gouvernement reconnaisse pleinement la valeur du dialogue social dans le processus d’élaboration des lois et des politiques.

# Les propositions législatives examinées par le CES devraient être accompagnées de ses recommandations et avis lorsqu’elles sont transmises au Parlement. En effet, les députés n’ont généralement pas connaissance de cet examen par le CES ni de ses recommandations. Une telle procédure permettrait aux députés d’être mieux informés en vue des discussions au sein du Parlement et renforcerait l’influence du CES dans l’élaboration des lois et des politiques du pays.

# Il est nécessaire de renforcer la négociation collective en tant que condition sine qua non d’un dialogue social tripartite efficace, en particulier dans le secteur privé. Par conséquent, le CES devrait, au moins une fois par an, discuter de l’état de la négociation collective, ainsi que du statut et de la mise en œuvre des conventions collectives à différents niveaux. Cette recommandation contribuerait au développement de la confiance et de la reconnaissance mutuelles, ainsi qu’à l’autonomisation des partenaires sociaux.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Le Conseil économique et social (CES) de la République de Serbie a été initialement créé sur la base d’un accord tripartite, en 2001. La base juridique actuelle de ses travaux est la Loi sur le Conseil économique et social de 2004, modifiée en 2008. Au sein du CES, il existe quatre commissions permanentes spécialisées (groupes de travail), s’occupant respectivement de la législation, de la négociation collective et du règlement pacifique des conflits de travail, des questions économiques et de la santé et la sécurité au travail. Chaque commission permanente comprend quatre membres, un pour chaque partenaire social représentatif.

   L’ordre du jour des réunions du CES est établi par un conseil d’administration tripartite (Kolegijum) composé de représentants du gouvernement et d’organisations membres ainsi que du secrétaire du CES. En vertu de la loi, il se réunit normalement une fois par mois. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pour comprendre à quel point ces éléments sont absents dans la pratique, on peut prendre l’exemple de la situation au sein de l’Autorité géodésique nationale, institution placée sous la gestion directe des autorités exécutives, au sein de laquelle, à la suite de grèves et du non-respect de deux accords signés avec les représentants du gouvernement, il y a eu des abus et des transferts de représentants syndicaux, des interrogatoires policiers et des pressions au cours de la procédure d’examen de la représentativité. Dans le même temps, un syndicat opportun, conforme aux souhaits de la direction, a été formé, principalement par ceux qui doivent passer d’un contrat de service à une relation de travail. [↑](#footnote-ref-2)
3. Les recommandations sont tirées, avec des modifications, du projet de plateforme Emploi et affaires sociales (ESAP) réalisé par l’UE et l’OIT. [↑](#footnote-ref-3)