



Comité économique et social européen

Conférence

*"Démocratie participative: état et perspectives ouvertes
par la Constitution européenne"*

Bruxelles - 8-9 mars 2004

Session 3

*La démocratie participative : pour un nouveau partenariat
entre tous les acteurs de la gouvernance européenne*

INTERVENTION

**de M. Wilfried BEIRNAERT,
président de la commission des affaires sociales
de l'UNICE**

Par dialogue social européen, j'entends le dialogue social au sens de dialogue entre et avec les partenaires sociaux européens, c'est à dire les organisations d'employeurs et de travailleurs reconnus comme tels par la commission sur base d'une série de critères de représentativité.

La spécificité du dialogue social européen

Dans son chapitre *"la vie démocratique de l'union"*, le projet de Traité constitutionnel rédigé par la Convention consacre la spécificité du dialogue social par une disposition distincte (art.47) de l'article général sur le dialogue des institutions avec les associations représentatives de la société (art.46.2). Là où certains conventionnels avaient plaidé l'insertion du dialogue social dans cet article général, il est très révélateur que la Convention lui ait consacré une disposition à part. *"L'Union européenne reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'union, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux; Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie"*.

La spécificité du dialogue social est également relevé par le Comité économique et social dans sa résolution du 18 septembre 2002 adressée à la Convention:

"Il convient de distinguer le dialogue avec les organisations de la société civile, d'une part, ainsi qu'entre celles-ci, d'autre part, du dialogue social. Le dialogue social européen est un mécanisme disposant de pouvoirs quasi législatifs, il est clairement défini en termes de participants, de pouvoirs et de procédures' (3.3).

Cette inscription dans la première partie du projet de Traité constitutionnel confirme également que le rôle des partenaires sociaux dépasse celui qui leur est

attribué dans le chapitre "politique sociale" du Traité" (cf. partie III du projet de Traité constitutionnel), aussi importante que soit la possibilité qu'accorde ce chapitre aux partenaires sociaux d'assumer la responsabilité de législateur alternatif.

A ce propos, il y a en effet lieu de dissiper une vision réductrice du dialogue social qui tend à le ramener à sa seule dimension de dialogue paritaire actionné par des saisines de la commission et axé principalement sur la négociation d'accords. Le dialogue social a un champ d'action plus large. Faut-il rappeler que les partenaires sociaux ont convenu d'un programme de travail autonome prévoyant 19 actions dont 2 négociations? Faut-il rappeler qu'à côté du dialogue paritaire – qu'il soit actionné par des saisines ou des initiatives propres – il y a un dialogue sous forme de consultation et de concertation tripartite, comme par exemples le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi et la réunion tripartite avec la Troïka des Ministres sociaux à la veille des conseils sociaux.

Le dialogue social européen, au sens large, est en fait l'extrapolation au niveau européen d'un mécanisme que l'on retrouve avec des variantes dans une large majorité d'États membres où les partenaires sociaux sont les interlocuteurs directs des pouvoirs publics dans des dossiers socio-économiques – interlocuteurs privilégiés mais non exclusifs – et où les partenaires sociaux ont une capacité d'engagement qui dépasse la co-régulation et l'autorégulation dans la mesure où ils sont à même de négocier des accords collectifs juridiquement contraignants. Ce sont les systèmes nationaux de relations industrielles qui leur attribuent ce rôle quasi-institutionnel au niveau de la plupart des États membres. Le pendant européen de ce mécanisme est défini par les articles 138 et 139 du Traité.

On ne peut dissocier le dialogue social européen du dialogue social national qui garde toute son importance du fait que la politique sociale reste très largement une compétence nationale que l'Union européenne s'applique à orienter par la voie de la méthode ouverte de coordination (emploi, protection sociale), d'une part, et du fait que les normes sociales européennes sont des dispositions-cadre, à mettre en oeuvre au niveau national, d'autre part (notamment par la voie d'accords collectifs, art.137.4).

Il en découle que les partenaires sociaux européens doivent être directement branchés sur leurs membres nationaux et qu'ils doivent plus que d'autres répondre à des exigences de "légitimité démocratique", c'est à dire disposer d'un mandat défini par les membres, assurer la transparence des objectifs et des moyens, justifier obligatoirement l'action entreprise (*accountability*). Cela implique une cascade de consultations. L'Unice doit consulter ses membres nationaux qui doivent consulter leurs membres sectoriels qui doivent consulter leurs mandants.

Complémentarités entre dialogue social et dialogue(s) avec la société civile organisée

Cette spécificité du dialogue social n'exclut pas une complémentarité avec d'autres acteurs de la Société civile organisée à condition que l'autonomie de chacun soit respectée. Je préfère cette notion de complémentarité à celle de partenariat qui exprime l'idée d'instances considérées en tant que parties dans des accords, dans une négociation, ce qui est le cas seulement entre partenaires sociaux.

Complémentarité entre dialogue social et ONG sociales

Les partenaires sociaux européens regroupent des partenaires sociaux nationaux qui dans la plupart des États membres co-financent et gèrent la sécurité sociale. Leur angle d'approche est forcément le souci d'équilibre entre recettes et dépenses ce qui pose par ailleurs le problème des arbitrages entre l'augmentation du salaire direct et le relèvement des salaires indirects (cotisations). Les partenaires sociaux européens relayent cette préoccupation. L'angle d'approche des ONG sociales est différent, elle vise la lutte contre la pauvreté notamment par une protection sociale solidarisée le plus possible.

Que la plate forme des ONG sociales européennes ait été invitée à la réunion tripartite à Galway, organisée par la Présidence irlandaise, pour exprimer sa voix me semble logique. En effet le dossier "*make work pay*", inscrit à l'agenda, pose notamment la question des pièges à l'emploi et des pièges à la pauvreté. La plate forme apportait une dimension autre que celles de partenaires sociaux. Il importe cependant qu'il n'y ait pas d'ambiguïtés entre les rôles respectifs.

Complémentarité entre dialogue social et comité économique et social européen

Le comité regroupe des représentants d'organisations nationales, non des représentants d'organisations européennes. Bien que de nombreuses organisations nationales d'employeurs ou de travailleurs qui sont représentées au CESE soient membres des partenaires sociaux européens, cela n'a pas pour effet d'en faire des représentants des partenaires sociaux européens. Les membres du CESE font apport de leur loyauté, de leur expertise et expérience, de leurs compétences, mais ils n'y siègent pas en tant que mandataires de leur

organisation nationale et d'autant moins si elle est partenaire social. Qui dit partenaire social, dit mandat impératif. Or, le Traité est très clair à ce propos : *“les membres du comité ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leur mandat en toute indépendance...”* (art.258.3). Cela différencie le CES du dialogue social où les partenaires sociaux ne peuvent agir que sur mandat et dont les conclusions engagent leur organisation.

Cela ne doit pas exclure des zones de complémentarité. Le comité reçoit en effet des saisines sur des matières qui sont également soumises aux partenaires sociaux. Un excellent exemple récent de complémentarité est fourni par le rapport élaboré par M. Piette, membre belge du groupe II, sur les comités européens d'entreprise. Ce rapport fait le point du dossier, mais tente nullement d'anticiper ou d'orienter des débats entre partenaires sociaux ou de conseiller ceux-ci. Il s'agit une nouvelle fois d'éviter des ambiguïtés entre des rôles différents.

Complémentarité entre le CESE et les ONG

Le CES comprend des représentants d'ONG nationales affiliées à des ONG européennes sans qu'ils ne représentent ces ONG. Il y a des possibilités de complémentarité qui restent non ou mal exploitées. Dans la mesure où se répandent de plus en plus dans le domaine social des applications de la méthode ouverte de coordination - notamment en matière d'inclusion sociale, de pensions, de soins de santé - les ONG sociales sont de plus en plus sollicitées par les instances européennes comme l'est le CESE. Il me semble dès lors important que le CESE soit dûment informé des prises de position des ONG et puisse bénéficier de leur expertise.

Pourquoi ne pas dépasser les coopérations et contacts ad hoc et ne pas créer une instance de contact qui ait une vue plus globale et plus prospective sur les possibilités de coopération? Cette enceinte permettrait de s'informer mutuellement sur les priorités et programmes respectifs, cela sans préjudice de l'autonomie de chacun. Il faut dès lors qu'une telle initiative soit exempte de toute ambiguïté. Cette instance de contact ne devient pas le porte-voix des ONG qui y seraient représentées. Inversement, cet organe de contact n'orienterait pas la teneur des avis préparés dans les sections du CESE. Il ne s'agit pas d'une commission consultative du CESE.