

Prochains résultats de la phase de test du dialogue social européen dans les administrations centrales

Contribution de TUNED en vue de la réunion DG/TUNED du 18 juin 2009 à

Prague

Introduction

TUNED souhaite apporter une première contribution au processus commun de décision à l'issue de la phase de test portant sur « *les formes et le contenu d'un dialogue social formel* » dans les administrations centrales. Elle doit être considérée comme complémentaire de l'évaluation de la phase de test en cours, menée par Ramböll Management pour la fin de l'année. Tout en réaffirmant notre engagement d'instituer un comité de dialogue social sectoriel européen dans les administrations centrales, nous souhaitons faire le point sur les progrès accomplis ces 18 derniers mois, recenser les problèmes restants et proposer des solutions dans un esprit de coopération et de transparence. Cette contribution servira de base aux nouvelles discussions entre les membres de TUNED et de l'EUPAN au cours des six prochains mois.

Bientôt 20 ans de dialogue entre l'EUPAN et TUNED

Les premiers échanges de vues informels entre l'EUPAN et les syndicats – à l'époque, la FSESP, la CESI et Eurofedop¹ – ont eu lieu au début des années 90, notamment lors d'un premier séminaire commun en 1994. En 2000, sous la présidence française de l'Union européenne, les ministres européens de la fonction publique et de l'administration adoptent une résolution sur le dialogue social appelant les DG à développer le dialogue social avec les organisations syndicales représentatives et à approfondir la question de la représentativité des employeurs en s'appuyant sur une liste de thèmes de dialogue social. En partie du fait de divisions syndicales internes, le potentiel de cette résolution n'a pas été pleinement exploité.

La création d'une délégation syndicale unique en février 2005, dans le cadre d'un accord de coopération entre la FSESP et la CESI, a permis d'améliorer le dialogue entre TUNED et l'EUPAN sous la présidence luxembourgeoise. Une première déclaration commune sur l'égalité et la diversité est signée en décembre 2005, sous présidence britannique, puis deux autres suivent sur la mobilité et sur le leadership sous les présidences respectivement autrichienne et finlandaise.

¹ La FSESP est la Fédération Syndicale Européenne des Services Publics et membre de la CES. La CESI est la Confédération Européenne de Syndicats Indépendants. Eurofedop est devenue membre de la CESI en 2008. L'accord de coopération entre la FSESP et la CESI prévoit la constitution d'une délégation syndicale conjointe selon un principe de représentativité nationale majoritaire. TUNED compte des membres dans les administrations centrales de tous les États membres de l'Union européenne, à l'exception de la Slovaquie.

Le Danemark met en place une méthode commune pour la préparation de la conférence EUPAN/TUNED sur l'égalité et la diversité d'octobre 2007. C'est une avancée dans la mesure où les syndicats passent d'un statut d'« invité » à un statut de « partenaire à part entière ». En juin 2007, la déclaration ministérielle de Berlin approuve la proposition d'une phase de test de deux ans axée sur « les formes et le contenu d'un dialogue social formel ». Alors qu'un rapport rédigé par l'IEAP à la demande de l'EUPAN concluait que les avantages de la formalisation compensent largement ses inconvénients, l'EUPAN opte pour une phase pilote avant la prise de décision.

TUNED est prête à formaliser le dialogue depuis 2005. Nous avons néanmoins accueilli la phase de test favorablement, considérant qu'elle constitue une étape de transition utile vers la formalisation, notamment grâce aux éléments suivants, définis d'un commun accord sous présidence portugaise :

- Le règlement permettant un partenariat d'égal à égal
- Un programme de travail de deux ans propice à la planification et la continuité
- Un contenu ciblé et des suivis, notamment un rapport sur la violence des tiers au travail, une position commune sur le stress au travail et un projet sur la confiance, financé par l'Union européenne, comprenant un rapport d'étude, un séminaire et une conférence

En général, nous avons souscrit aux conclusions de l'évaluation à mi-parcours de la phase de test réalisée par l'IEAP (rapport Kaeding). Nous avons approuvé sans réserve le fait que, en l'espace d'un an, l'efficacité, le taux de participation et la confiance entre les deux parties se sont considérablement améliorés. Surtout, les relations nationales entre syndicats et employeurs se sont consolidées sur les questions européennes. Dans certains cas, il a été possible d'anticiper l'existence ou l'émergence de nouvelles questions de dialogue social à l'échelon national.

Toutefois, plusieurs problèmes demeurent, dont certains sont mentionnés dans le rapport Kaeding, touchant notamment à la charge de travail, à la coordination des positions, au taux de participation des délégués TUNED et à la valeur ajoutée générale du dialogue social :

1. Exclusion du processus de décision de l'Union européenne
2. Ressources ad hoc
3. Absence d'organisation d'employeurs structurée
4. Malentendus sur le sens de la formalisation

Les deux premiers problèmes seront automatiquement résolus par la formalisation, comme expliqué ci-après.

Il faut régler le troisième *avant* la formalisation. Tout en respectant l'autonomie de l'EUPAN, nous proposons une voie possible qui ne remette pas en cause le caractère informel de l'EUPAN.

Le dernier point donne à penser qu'il convient d'apporter de nouveaux éclaircissements pour que nous nous entendions tous sur les implications de la formalisation. C'est ce que nous essayons de faire ci-après.

Étapes de la formalisation

La décision de la Commission de 1998 (98/500/CE) fournit le cadre d'institution des comités de dialogue social sectoriel. Onze ans après, 37 secteurs se sont constitués, dont, en ce qui concerne les services publics, les hôpitaux, l'administration locale et régionale, le gaz, les services postaux et l'électricité. Dans le cadre et à l'aide de ces structures, les partenaires sociaux européens déterminent et abordent un très large éventail de thèmes d'intérêt commun, tels que les défis et les perspectives d'avenir pour les secteurs, les questions relatives aux ressources humaines, les conditions de travail et l'organisation du travail ou encore les initiatives communautaires susceptibles d'influer sur la situation économique et sociale dans un domaine d'activité.

La formalisation consiste à mettre en place un comité de dialogue social sectoriel au niveau européen. Pour ce faire, les organisations représentant les employeurs et les travailleurs doivent déposer une demande conjointe auprès de la Commission européenne qui établit alors la légitimité et la représentativité des partenaires de l'Union européenne selon les trois critères suivants :

- appartenir à des secteurs ou catégories spécifiques et être organisées au niveau européen ;
- être composées d'organisations elles-mêmes reconnues comme faisant partie intégrante des structures des partenaires sociaux des États membres et avoir la capacité de négocier des accords et être représentatives dans *plusieurs* États membres ;
- disposer de structures adéquates leur permettant de participer de manière efficace au processus de consultation.²

Dans certains secteurs, les employeurs et, dans certains cas, les syndicats ont rencontré des problèmes de structure ou de représentativité non conforme aux critères susmentionnés. Une approche pratique a permis de résoudre ces problèmes. Par exemple, dans le secteur hospitalier, les employeurs sont représentés par l'HOSPEEM, née d'un accord entre HOPE (la

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=fr>

fédération européenne des hôpitaux et des soins de santé) et le CEEP³, l'une des trois organisations patronales intersectorielles. Du fait de son caractère intersectoriel, le CEEP a été obligé de mettre en place une organisation sectorielle spécifique. Il est à noter que HOPE a décidé d'instituer un comité de dialogue social principalement pour accroître son influence au niveau européen.

Une solution similaire est actuellement à l'étude pour le secteur de l'éducation. Dans certains secteurs des transports, le CEEP participe à la coopération avec les organisations catégorielles d'employeurs.

Le CEEP se présente de plus en plus comme l'organisation d'employeurs du secteur public par excellence, tant au niveau sectoriel qu'au niveau intersectoriel, qu'il considère comme synergiques.

Éclaircissements sur la formalisation dans l'administration centrale

Malgré des échanges de vues réguliers ces dix dernières années et nombre de rapports sur le dialogue social européen, TUNED a la conviction que certains malentendus demeurent à propos des véritables implications de la formalisation.

- **Reconnaissance et participation au processus de décision de l'Union européenne**

Conformément à l'article 138 du traité CE, la formalisation du dialogue social impliquerait la reconnaissance politique et juridique de l'administration centrale comme d'un secteur à part entière par les institutions de l'Union européenne. La Commission devrait nous informer et nous consulter sur les initiatives concernant notre secteur. La formalisation supposerait une obligation non pas de négocier, mais de répondre conjointement à la consultation. Que cela nous plaise ou non, l'intégration dans l'Union européenne a des conséquences sur les administrations centrales. À notre avis, nous avons plus à y gagner à faire partie intégrante du processus de décision de l'Union européenne qu'à en rester étrangers. En tout cas, les développements au niveau européen ne sont et ne seront pas entravés par une structure informelle ; en revanche, la formalisation ne conduira pas nécessairement à un surcroît d'initiatives menées par la Commission dans notre secteur. Le traité de Lisbonne, s'il est ratifié, comprendra de nouvelles dispositions sur les services d'intérêt général, la coopération administrative et le dialogue social. Certaines matières bénéficieraient d'un dialogue social formel, notamment les suivantes :

- Initiatives concernant les administrations publiques, par exemple, mise en œuvre de la directive sur les services dans le marché intérieur, programme « Mieux légiférer »,

³ Pour plus d'informations, voir <http://www.hope.be/03activities/humanresources-socialdialogue.html>.

programme en faveur de finances publiques de qualité, anticipation de l'application des articles du traité de Lisbonne relatifs à la coopération administrative et au dialogue social

- Influence sur le contenu des directives sociales en cours de discussion au Parlement et au Conseil : révision de la directive sur la maternité, directive sur la lutte contre la discrimination dans l'accès aux biens et aux services (y compris aux services publics)
- Contribution aux programmes sectoriels et intersectoriels : crise économique mondiale, vieillissement de la société
- Mise en œuvre des accords intersectoriels, tels que l'accord sur le congé parental récemment révisé (2009), et évaluation de la mise en œuvre des accords passés, par exemple, sur le télétravail, le travail à temps partiel et les contrats à durée déterminée
- Réponse aux communications de la Commission en cours d'examen, par exemple, sur le dialogue social sectoriel, le guide pratique de l'achat public socio-responsable (intégration des observations des organisations syndicales en cours)

- **Dialogue social sectoriel et intersectoriel : une complémentarité**

Actuellement, les organisations de partenaires sociaux reconnues au niveau intersectoriel sont la CES pour les syndicats et, pour les employeurs, Business Europe (secteur privé), le CEEP (entreprises à participation publique) et l'UEAPME (PME). En tant que membre de la CES, la FSESP participe au dialogue social intersectoriel ; il en va de même pour les 7 administrations affiliées au CEEP (Autriche, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède).

Certains membres de l'EUPAN estiment que leur participation au dialogue social intersectoriel par le biais du CEEP suffit à défendre leurs intérêts sectoriels. Ce point de vue est diamétralement opposé à la volonté du CEEP de développer des comités de dialogue social sectoriel en parallèle de son action au niveau intersectoriel. Il va également à l'encontre de la plupart des relations industrielles nationales dans l'Union européenne, qui consistent en un dialogue social sectoriel et intersectoriel (outre à l'échelon local/sur le lieu de travail). Les entreprises et certains services publics (administration locale et régionale, hôpitaux, services postaux, etc.), comme les organisations représentant les travailleurs, sont en grande partie affiliés à des fédérations organisées par secteur d'activité. Le principal intérêt est d'adapter ou de compléter les accords intersectoriels en fonction des besoins d'un secteur donné et de gérer de façon dynamique les conditions de travail et l'organisation du travail du secteur en question.

- **Financement, formalités administratives et efficacité**

Conformément à l'article 138 du traité CE, la formalisation permettrait aux parties de bénéficier d'un soutien financier équilibré. Dans la pratique, nous disposerions de crédits européens couvrant les salles de réunion (à Bruxelles), la traduction et l'interprétation, ainsi que les frais de déplacement et de séjour de jusqu'à 54 délégués EUPAN et TUNED (plus limités pour les

groupes de travail). La Commission se chargerait de l'envoi aux partenaires sociaux des invitations aux réunions, de la logistique et de l'interprétation. Cela réduirait les formalités administratives pour l'EUPAN et TUNED qui pourraient alors consacrer moins de temps aux questions d'organisation pour se concentrer sur les questions de fond.

Ce financement est important non seulement pour TUNED mais aussi pour les membres de l'EUPAN. Les coûts et les contraintes administratives que chaque présidence de l'Union européenne doit supporter pour l'organisation des réunions de dialogue social s'en trouveraient allégés. L'interprétation dans les différentes langues de l'Union européenne, dont les deux parties devront convenir, améliorerait la qualité du dialogue entre TUNED et l'EUPAN.

- **Autonomie et souplesse**

Un principe directeur du dialogue social est l'autonomie des partenaires sociaux quant aux thèmes, instruments, résultats et à la méthodologie. La formalisation assure que les partenaires soient libres de définir, sur un pied d'égalité, les priorités, le programme de travail et les instruments les plus appropriés selon les résultats poursuivis (déclarations, recommandations, avis, études, lignes directrices ou accords, par exemple). Il est à noter que l'article 137 du traité CE⁴ énumère *uniquement* les thèmes sur lesquels peuvent porter les accords contraignants devant être transposés en directives ; nous restons libres de discuter d'autres thèmes si nous le souhaitons. La grande diversité des instruments du dialogue social assure une bonne souplesse. Si l'on ne doit pas renoncer à la possibilité de négocier des accords contraignants, l'expérience dans d'autres secteurs montre que c'est très rare⁵.

- **Caractère informel de l'EUPAN**

La formalisation ne suppose pas la formalisation des structures existantes de l'EUPAN ; elle ne requiert qu'une **plate-forme patronale formelle** qui peut être liée à l'EUPAN mais ne doit pas entièrement reposer dessus. Selon la structure future des employeurs, le format actuel de l'EUPAN et de ses groupes de travail peut en fait ne pas changer, si ses membres le souhaitent. Par souci de cohérence, nous recommanderions néanmoins des passerelles entre les groupes de travail du dialogue social et les groupes de travail de l'EUPAN, comme celles que TUNED a déjà mises en place dans ses propres structures.

⁴ Pour le texte complet de l'article, voir http://europa.eu/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224fr00010184.pdf.

⁵ Sur 300 projets sectoriels communs, seuls deux sont des accords contraignants transposés en directives européennes (secteur des transports et, sous peu, secteur hospitalier).

- **Centralisation, décentralisation**

Il est entendu que certains membres de l'EUPAN craignent qu'un dialogue social sectoriel au niveau européen ne recentralise le dialogue social que nombre de gouvernements se sont employés à décentraliser (avec ou sans le soutien des syndicats). Mais, le dialogue social vise à développer une analyse conjointe, des principes communs, des normes sociales minimum et des cadres d'action, concernant des thèmes de notre choix ou en réponse à des initiatives européennes, ainsi que des lignes directrices générales sur les conditions de travail ou l'organisation du travail dans un secteur donné. Les résultats du dialogue social européen, basé sur un processus démocratique ou un échange de bonnes pratiques, contribuent non pas à remettre en cause les gains obtenus au niveau national, mais plutôt à les préserver.

En conclusion, TUNED est disposée et prête à procéder à la formalisation. À notre avis, il n'est plus nécessaire, à partir d'aujourd'hui et sous réserve des résultats de l'évaluation réalisée par Ramböll Management, de continuer à « tester » TUNED. Nous estimons cependant qu'il convient de concentrer l'attention sur la structure d'une plate-forme patronale des administrations centrales afin de trouver une solution satisfaisante. Actuellement, ni l'EUPAN ni le CEEP ne peuvent à eux seuls constituer une organisation représentative et structurée d'employeurs des administrations centrales, une solution pourrait donc consister à regrouper les deux.

Nous invitons les directeurs généraux de l'administration publique à encourager les discussions entre l'EUPAN, la Commission et le CEEP sur la meilleure façon d'avancer la mise en place d'une plate-forme patronale, à l'exemple d'autres secteurs. Un groupe d'étude représentatif conjoint pourrait être mis en place à cet effet dès que possible.