

État des lieux de la négociation collective européenne au niveau interprofessionnel

Entre construction et menaces systémiques

Frédérique MICHÉA¹

L'étude propose de dresser un état des lieux du dialogue social européen au niveau interprofessionnel. Sur le plan procédural, les mécanismes de ce dialogue visés dans les traités ont offert aux partenaires sociaux de solides garanties permettant l'expression de leurs intérêts dans le système juridique de l'Union. Sur le plan du contenu, la richesse des accords négociés doit être soulignée. Toutefois, les perspectives du dialogue social européen doivent être appréhendées à l'aune de deux risques spécifiques : d'une part, la concurrence de cadres conventionnels sur lesquels les syndicats ont une prise limitée, et d'autre part des dispositifs d'éviction potentielle du dialogue social dont le programme REFIT de la Commission est particulièrement emblématique.

Dès 1974, le Conseil de la Communauté économique européenne (CEE) avait intégré dans son premier programme d'action sociale – qui donnera lieu à de multiples concrétisations sur le terrain législatif – l'objectif de « la participation croissante des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté et des travailleurs à la vie des entreprises » (Conseil des Communautés européennes, 1974). La concrétisation d'un tel objectif connaîtra ses prémices avec la création du Comité permanent pour l'emploi en 1979, puis grâce aux instances instituées au titre du dialogue dit de Val Duchesse à compter de 1985 (Freyssinet, dans ce numéro), avec le soutien actif de la Commission européenne sous la présidence de Jacques Delors (1985-1994). Du point de vue institutionnel,

1. Maître de conférences en droit public, Université Rennes 1, IODE (UMR CNRS 6262).

l'organisation des rencontres avec les interlocuteurs sociaux reconnus à l'échelon interprofessionnel fut dès lors initiée par la Commission, et non plus par la présidence tournante du Conseil, ce qui permit d'établir un système plus pérenne et stable de concertation entre les parties. La Commission escomptait que l'association des partenaires sociaux prendrait la relève d'un processus législatif enrayé par les désaccords s'exprimant au sein du Conseil des ministres, notamment du fait de la politique d'obstruction systématique du Royaume-Uni. La portée des Entretiens de Val Duchesse s'est révélée décisive, en permettant aux partenaires sociaux structurés au niveau européen de conclure de nombreux « avis communs », quand bien même ceux-ci étaient dépourvus de force légale et d'un impact national tangible (Goetschy, 1991 ; Lapeyre, 2017:269 pour la liste complète de ces avis communs). Ce dialogue fructueux trouvera son point d'aboutissement avec la signature, par la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Union des industries de la Communauté européenne (Unice) et le Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP), d'un accord historique, relayé ensuite dans le protocole sur la politique sociale du 7 février 1992 annexé au traité de Maastricht (Didry, Mias, 2005). Les dispositions de ce protocole ont érigé un droit des accords collectifs au niveau de l'Union européenne évoqué désormais à l'article 155 §1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords. » Le système juridique communautaire a ainsi pu se saisir progressivement des potentialités de l'instrument très précieux des conventions collectives, tant pour améliorer les conditions de travail des salariés que pour réguler l'ampleur des distorsions de concurrence supportées par les entreprises au sein de la Communauté (Laulom, 2016).

L'Union européenne a dépassé la dimension représentative de la démocratie pour ouvrir une aire d'action contractuelle protégée aux partenaires sociaux. En droit de l'Union, l'autonomie collective des partenaires sociaux se présente dans sa forme la plus achevée, témoignant de la faculté des organisations syndicales et patronales à produire des règles juridiques protégées de toute ingérence des autorités de décision politique. L'article 152 TFUE insiste sur « le respect de l'autonomie » des partenaires sociaux, une autonomie entendue au sens de « la faculté qui est conférée aux partenaires sociaux, les syndicats essentiellement, d'élaborer la norme du travail » (Pataut, 2013:120). Les procédures de négociation visées dans le traité sont le reflet d'une confiance très forte placée dans l'aptitude originaires des groupements professionnels à organiser les rapports de travail dans un espace européen. Mais le traité ne va pas plus loin et reste muet sur des points clés de la négociation, notamment les niveaux de la négociation

et son déroulement, l'identification de ses partenaires et leur légitimité, autant de silences qui ont généré et génèrent encore de nombreuses incertitudes sur la portée des accords.

Le dialogue social est présenté à l'article 151 TFUE comme un objectif de l'Union et des États membres, dans le cadre du déploiement de leurs compétences partagées en la matière. Toutefois, les traités ne fournissent pas de définition officielle du dialogue social. Le terme générique de dialogue social européen recouvre en réalité des procédures, des niveaux de discussion, et des pratiques fort disparates. L'Organisation internationale du travail (OIT) a proposé une définition très compréhensive de cette notion floue du dialogue social sur laquelle reposent sa structure et ses fonctions. Le dialogue social inclut, selon l'OIT, tous types de négociation, de consultation ou simplement d'échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs selon des modalités diverses, sur des questions relatives à la politique économique et sociale présentant un intérêt commun. Les formes institutionnalisées du dialogue social qui se greffent sur la scène européenne sont en effet multiples et ont sédimenté au fil du temps (Goetschy, 1991). Un classement des procédures fait ressortir *a minima* quatre types de procédures distinctes : la consultation, la négociation collective, les actions conjointes, et la concertation tripartite des partenaires sociaux à l'échelle interprofessionnelle (Dufresne, Gobin, 2018).

Le champ de l'étude privilégiera la négociation collective interprofessionnelle, entendue comme un élément particulier parmi les procédures pléthoriques couvertes par la notion de dialogue social, laquelle « va former un puissant système lexico-sémantique pour caractériser des relations socioprofessionnelles paritaires et tripartites organisées à l'échelon européen » (Dufresne, Gobin, 2018). Selon les points abordés, l'étude se fera l'écho soit d'un processus de nature tripartite, suivant le modèle défendu en particulier par l'OIT (Gil y Gil, Ushakova, 2007), soit d'un processus de nature bipartite. Cette contribution, fondée sur une analyse juridique, propose d'une part d'esquisser un état des lieux des réalisations de la négociation collective européenne suivant une lecture principalement procédurale et, d'autre part, de dresser des pistes de réflexion sur les dangers multiples qui menacent actuellement son épanouissement.

Les concrétisations du dialogue social européen à caractère interprofessionnel font ressortir un bilan nuancé mais globalement positif ². Le temps de la construction du dialogue social européen a indéniablement porté ses fruits (I). Mais il ressort d'une approche systémique, si l'on met en relation les différents foyers normatifs du droit social de l'Union, que ce dialogue

2. Concernant le dialogue social européen sectoriel, voir Degryse, dans ce numéro.

social européen connaît des menaces particulières, d'une ampleur inédite, qui bousculent le positionnement des acteurs syndicaux (II).

I. Le temps de la construction de la négociation collective européenne au niveau interprofessionnel

Indépendamment du contenu même des accords qui en sont issus, la modestie des réalisations de la négociation collective européenne au niveau interprofessionnel doit être d'emblée soulignée. Seuls sept accords interprofessionnels contraignants ont été négociés. Les conditions procédurales qui déterminent la formation de la volonté des partenaires sociaux s'avèrent toutefois aussi importantes que la substance même des droits incorporés dans les accords pour apprécier les bénéfices du dialogue social européen. Selon l'article 155 §2 TFUE, « la mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 153 TFUE, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission ». Deux voies de mise en application des accords européens ont donc été empruntées, d'abord la voie d'une décision du Conseil de l'Union (I.1), ensuite la voie autonome reposant sur l'intervention des partenaires sociaux au niveau national (I.2).

I.1. La mise en œuvre des accords européens par la voie d'une décision du Conseil

Le droit originaire de l'Union octroie aux acteurs sociaux une liberté contractuelle conçue en des termes très exigeants, avec l'aménagement d'une véritable procédure de négociation décrite aux articles 154 et 155 TFUE (Mias, 2004). Lorsque la Commission projette une action législative dans le domaine social, les organisations professionnelles représentatives des employeurs et des travailleurs constituées à l'échelle européenne sont consultées impérativement sur l'orientation potentielle de cette action puis sur le contenu précis de la proposition de la Commission. Ces organisations peuvent convenir, lors de ces étapes, de se substituer à l'autorité de la Commission, dont les travaux sont alors suspendus, pour engager par leurs soins, sur le même sujet ou une fraction de ce sujet, une négociation d'une durée maximale de neuf mois reconductible.

En droit de l'Union, l'autonomie collective des partenaires sociaux organisés au niveau européen se présente sous sa forme la plus achevée, témoignant de leur faculté à produire des règles de droit protégées de toute ingérence des autorités politiques. La libération du pouvoir normatif potentiel des partenaires sociaux au niveau européen est atypique, sans équivalent dans le droit du travail des États membres. En France, la pratique

des lois négociées, institutionnalisée depuis la loi Larcher du 31 janvier 2007, entre en résonance avec les procédures d'association des partenaires sociaux à la production normative de l'Union visées aux articles 154 et 155 TFUE (Géa, 2011 ; Auxerre, 2017). Mais l'administration française a investi des compétences très étoffées pour réglementer le dialogue social dans l'entreprise, une démarche faisant écho à une « police du dialogue social » (Blanc, 2018) très éloignée de l'approche européenne davantage soucieuse de l'autonomie des partenaires sociaux européens. Toutefois, cette autonomie pourrait n'être que formelle si le dialogue social européen est analysé comme un instrument au service des objectifs de régulation poursuivis par les institutions de l'Union, en particulier la Commission (Lo Faro, 2000:60 ; Verbruggen, 2009:436).

La sphère contractuelle est à ce point privilégiée que la Commission abandonne son précieux monopole d'initiative. Pourtant, les résultats de la négociation collective entre les interlocuteurs sociaux sont très incertains et l'échec toujours possible. La Commission ne peut à cet égard recouvrer la plénitude de son pouvoir d'élaboration des propositions législatives en matière sociale que lorsque les partenaires sociaux refusent de négocier entre eux ou ne sont pas parvenus à un accord. Par ailleurs, le champ de la négociation se révèle très large. Ainsi, certaines thématiques, potentiellement accessibles à la négociation des partenaires sociaux en vertu de l'article 153 §1 TFUE, n'intéressent pas le marché du travail et la sphère professionnelle, par exemple le sujet des conditions d'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'Union.

Dans l'hypothèse où la négociation porte ses fruits, les parties signataires devront choisir le mode de mise en œuvre de leur accord collectif. Selon les termes de l'article 155 §2 TFUE, les partenaires sociaux européens peuvent opter, sur leur demande, pour une mise en œuvre de l'accord sur le fondement d'un acte de droit dérivé de l'Union³. Sur proposition de la Commission qui procède alors à une évaluation de la légalité de l'accord (Commission des Communautés européennes, 1998), une directive du Conseil adoptée sur la base d'un vote à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, suivant le domaine couvert, métamorphose la norme conventionnelle en norme valable *erga omnes*⁴. La directive se présente alors sous les traits d'un acte hybride original : un instrument conventionnel, fruit de l'autonomie collective des parties, et en même temps un instrument institutionnel d'homologation le rendant contraignant pour les États membres (Mazuyer, 2007). Cet agencement de procédures relègue au second plan les attributions des institutions parlementaires (Potteau, 2018). En effet, le rôle du

3. Le droit dérivé de l'Union est entendu au sens du corpus des actes unilatéraux ayant force obligatoire, adopté par les institutions de l'Union sur le fondement des traités constitutifs.

4. Qui s'applique à tous.

Parlement européen se limite à l'exercice d'un droit à l'information, et le contrôle des parlements nationaux relatif au respect du principe de subsidiarité est inopérant face à un projet d'acte de nature non législative. La confiance placée par le droit de l'Union dans la norme négociée par les partenaires sociaux se traduit aussi par la faible marge de manœuvre concédée au Conseil. Ainsi, les prérogatives du Conseil se limitent, face à un accord collectif jugé intangible et indivisible, à valider son extension ou à le rejeter en bloc, sans utilisation de son pouvoir d'amendement.

De 1994 à 1999, le dialogue social au niveau interprofessionnel va connaître un « âge d'or » coïncidant avec l'adoption d'accords collectifs ambitieux contractés par les organisations professionnelles structurées au niveau européen. Confrontée à l'époque à l'activisme sur le front social de la Commission Delors, l'Unice s'est engagée dans des négociations avec les syndicats dans le but d'obtenir de leur part des concessions. Au niveau interprofessionnel, quatre accords-cadres importants ont fait l'objet d'une directive européenne adoptée par le Conseil. Un accord-cadre de 1995 sur le congé parental, s'intéressant à la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale et établissant un droit individuel de congé parental d'au moins trois mois pour tous les travailleurs ⁵ a été révisé en 2010, en vertu d'une directive 2010/18/UE portant application de l'accord-cadre révisé. Puis ont été négociés des accords-cadres s'intéressant au travail à temps partiel ⁶ et au travail à durée déterminée ⁷. Ces accords-cadres ont pour objet d'harmoniser les législations nationales du travail et se distinguent en ce sens d'autres instruments du dialogue social européen, car ils ont pour effet de créer des droits minimaux pour les travailleurs, souvent sous l'angle de l'égalité de traitement entre catégories distinctes de travailleurs (Mazuyer, 2009). Il est remarquable que les visées harmonisatrices des accords-cadres européens aient concerné les travailleurs vulnérables, assujettis à des formes d'emploi atypiques, qui bénéficient moins que d'autres catégories de travailleurs de la couverture protectrice résultant de la négociation collective. Toutefois, les thématiques privilégiées dans le cadre du dialogue social européen ont sensiblement évolué. On peut relever une montée en puissance des thèmes du plein-emploi et des politiques d'employabilité, lesquelles ont éclipsé progressivement les exigences contractuelles en termes de qualité d'emploi et la défense par les partenaires sociaux d'un socle commun de prescriptions minimales.

La fin de la décennie 1990 a coïncidé avec un essoufflement marqué du dialogue social européen au niveau interprofessionnel (Lo Faro, 2000). Les échecs de négociations interprofessionnelles se sont succédé, par exemple

5. Directive 96/34/CE.

6. Directive 97/81/CE.

7. Directive 99/70/CE.

à propos de l'information et de la consultation des travailleurs au niveau national en 1998, ou au sujet de la réglementation du travail temporaire en 2002. Plus récemment, en 2013, le dialogue social est sorti durablement affaibli de l'échec du processus de négociation entre les partenaires sociaux sur une possible révision de la directive 2003/88/CE relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Les partenaires sociaux s'étaient saisis du dossier après l'échec des discussions entre le Parlement européen et le Conseil, mais ils n'ont pu aboutir dans leur négociation, en raison de divers points d'achoppement majeurs, notamment le devenir de la clause de renonciation individuelle présente dans la directive et le sort de la jurisprudence progressiste de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur les temps de garde et de repos compensatoire. La Commission a finalement opté pour un instrument rarement employé, une communication interprétative, qui sonne comme un aveu d'impuissance pour réconcilier les prétentions contraires des organisations d'employeurs et des syndicats. La communication interprétative se contente de reprendre de manière détaillée les enseignements de la jurisprudence abondante de la Cour relative à l'interprétation de la directive 2003/88/CE (Commission européenne, 2017a). Les consultations récentes lancées par la Commission font à nouveau ressortir les positions irréconciliables des partenaires sociaux, les empêchant de se projeter dans une négociation interprofessionnelle. Ainsi, la Commission a dû se résoudre à soumettre elle-même au législateur de l'Union une proposition de directive, relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union, qui met pour l'essentiel l'accent sur les droits des travailleurs liés par des contrats de travail très flexibles (Commission européenne, 2017b).

Le schéma procédural proposé dans les traités souffre d'une légitimité insuffisante des acteurs du dialogue social européen, ainsi que d'une articulation défailante des structures de celui-ci qui rejoint la question lancinante de la valeur juridique des accords. D'abord, les débats relatifs à la représentativité des organisations européennes de partenaires sociaux ont été largement occultés (Franssen, Jacobs, 1998). La Commission a certes consenti à esquisser les contours de la représentativité légale, au stade de la consultation préalable sur l'orientation et le contenu d'une action européenne, en dressant une liste d'organisations appelées à être consultées sur le fondement de quelques critères approximatifs (Commission des Communautés européennes, 1993:§24). Cette liste fut par la suite réactualisée une seule fois par la Commission (Commission des Communautés européennes, 2004). Mais la représentativité conventionnelle, au stade de la négociation puis de la validation d'un accord, repose sur le principe clé du libre choix des cocontractants. Ainsi, trois organisations interprofessionnelles (BusinessEurope, la CES et le CEEP) ont exploité la voie de la

reconnaissance mutuelle, alors même que d'autres organisations peuvent se prévaloir *a priori* d'une appellation intersectorielle⁸. Il y eut des tentatives, par exemple de la part de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), de fédérer des organisations en dehors de la CES. Le monopole de l'Unice fut également contesté, notamment par Euro-commerce (Lapeyre, 2017:273). En fait, l'exigence de représentativité des organisations de dimension européenne est évaluée indirectement au regard de celle de leurs fédérations nationales. La diversité des formes d'acquisition de la qualité de partenaire social dans les États membres ne plaidait pourtant guère en faveur d'un tel choix (Vigneau, 2002). La position conservatrice et relativement attentiste de la Commission a en tout cas été confortée par le juge de l'Union⁹ (Moreau, 1999).

Ensuite, concernant l'articulation des structures du dialogue social dans une perspective horizontale, l'article 155 TFUE n'a pas défini les niveaux de la négociation européenne, même si à l'évidence la négociation intersectorielle a inspiré la rédaction de ses dispositions. En pratique, la mise en cohérence des niveaux pluriels de négociation au plan européen est loin d'être acquise. L'absence de coordination entre les différents espaces de négociation est regrettable et peut impacter défavorablement la situation statutaire des travailleurs. Ainsi, les espaces interprofessionnel et sectoriel ne se combinent pas aisément avec l'espace de négociation qui a émergé et pris de l'ampleur au sein des entreprises ou des groupes de dimension européenne (Dirringer, dans ce numéro), avec à la clé des accords collectifs qui peuvent représenter de précieux vecteurs d'harmonisation des règles applicables aux salariés concernés (Teyssié, 2015). Dans une perspective verticale où devraient s'articuler les accords conclus au niveau européen et les accords passés à l'échelon national, les effets de l'accord collectif européen ne s'exercent qu'entre les parties signataires, à la manière d'un contrat (Pataut, 2013). Cet accord est dénué d'une autorité normative lui garantissant une transposition conventionnelle dans les États membres (Lyon-Caen, 1973, 1974 ; Rodière, 2014:120). Le problème de l'effet impératif de l'accord collectif européen – n'ayant pas fait l'objet d'une homologation par une décision du Conseil de l'Union – à l'égard des organisations

8. Peuvent être citées, côté syndical, la Confédération européenne des cadres (CEC) ou Euro-cadres, et côté patronal, l'ex-Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), désormais dénommée SMEUnited, suite à l'assemblée générale extraordinaire de l'organisation qui s'est tenue le 6 novembre 2018.

9. TPICE, 17 juin 1998, *UEAPME c. Conseil soutenu par la Commission*, aff. T-135/96, Rec. p. II-2335, point 79. Cet arrêt est célèbre pour avoir renvoyé de façon inédite au « respect du principe de la démocratie sur lequel l'Union est fondée » qui commande l'intervention des partenaires sociaux en l'absence de participation du Parlement européen au processus d'adoption d'un acte législatif. Dans ce même arrêt, le tribunal a introduit la condition de « représentativité cumulée suffisante » des signataires d'un accord européen étendu ensuite par le Conseil, sans relever en l'espèce de déficience à cet égard. Si cette condition n'était pas remplie, l'acte d'extension du Conseil serait par nature illégal, ce qui ouvrirait à tout partenaire écarté de la négociation d'un accord collectif le « droit d'empêcher la Commission et le Conseil d'assurer sa mise en œuvre au niveau communautaire par un acte législatif ».

professionnelles nationales reste irrésolu (Vigneau, 2004). Les traditions juridiques nationales s'appuient, selon les cas, sur une conception réglementaire ou contractuelle de la convention collective qu'il est impossible d'arbitrer en droit de l'Union (Rodière, 2014:118). Les organisations européennes peuvent *a minima* user de leur pouvoir de persuasion pour influencer le comportement de leurs affiliés nationaux (Franssen, 1998). Mais les accords négociés au niveau national, au sein d'une branche ou d'une entreprise, peuvent fort bien déroger, y compris dans un sens défavorable aux travailleurs, aux engagements contractés par les partenaires sociaux dans le cadre d'un accord collectif européen.

Une telle problématique révèle en particulier toute son acuité lorsque la mise en œuvre des accords européens est entreprise par la voie de l'autonomie des partenaires sociaux, dans le cadre du droit interne de chaque État membre.

1.2. La mise en œuvre des accords européens par la voie de l'autonomie des partenaires sociaux

Indépendamment de l'usage par la Commission de son pouvoir d'initiative législative, l'ouverture de négociations autonomes entre les partenaires sociaux est toujours envisageable. La CES, le CEEP, et à l'époque l'Unice (devenu BusinessEurope) sont ainsi parvenus pour la première fois à négocier ensemble un accord-cadre sur le télétravail signé le 16 juillet 2002 qui donnera lieu à une mise en œuvre autonome. En effet, selon l'article 155 §2 TFUE, la mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union peut intervenir selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres. Les parties signataires d'un accord collectif peuvent donc préférer sa mise en œuvre contractuelle et céder aux membres nationaux de leurs confédérations européennes son application, mais sans disposer d'aucune garantie quant à l'issue des négociations collectives nationales.

Au fil du temps, la voie législative de mise en œuvre des accords a été abandonnée, au profit de la voie conventionnelle évoquée à l'article 155 §2 TFUE. Cette évolution est sans doute à mettre en correspondance avec le processus d'autonomisation des partenaires sociaux à l'égard des impulsions politiques de la Commission. Cette dernière a renoncé à exercer une pression de nature législative dans le champ des questions sociales (Dufresne, Gobin, 2018). La contribution commune des partenaires sociaux européens (Unice, UEAPME, CES et CEEP), adressée au Conseil européen de Laeken le 7 décembre 2001, a révélé au grand jour la fracture entre le programme de travail établi en son nom propre par la Commission et le programme de travail conjoint qui sera ensuite adopté, à intervalles réguliers, par les partenaires sociaux (le premier du genre couvrant la

période 2003-2005). Ce nouveau dialogue social à caractère bipartite signale une évolution notable dans le modèle de relations socioprofessionnelles qui se dessine à l'échelle européenne. Affranchis du rôle longtemps central de la Commission dans l'organisation et l'animation de leurs travaux, les partenaires sociaux s'orientent davantage vers la conclusion d'accords volontaires, non contraignants, à vocation interprofessionnelle.

La voie autonome de mise en œuvre des accords européens selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres a été souvent investie, au niveau interprofessionnel, avec les accords-cadres portant sur le télétravail (2002), le stress au travail (2004), le harcèlement et la violence au travail (2007) et enfin sur les marchés du travail inclusifs (2010). Les États membres ne sont pas tenus d'élaborer des normes tendant à accueillir le contenu de tels accords au sein de leur droit interne (Teyssié, 2013:72). Pour l'essentiel, ces accords de nouvelle génération comme l'accord-cadre sur les marchés du travail inclusifs prennent les traits de « boîtes à idées », qui renferment des exemples de bonnes pratiques. C'est l'une des conditions posées par BusinessEurope pour accepter de s'engager dans des négociations qu'il juge hasardeuses. L'accord autonome sur les marchés du travail inclusifs, d'un contenu plutôt inoffensif en préconisant des mesures comme des plans de développement des compétences individuelles ou le renouvellement des méthodes de recrutement dans les entreprises, aura tout de même nécessité plus d'un an de négociation.

Lorsque l'accord-cadre européen est mis en œuvre de manière autonome, l'autorité normative des accords est sujette à caution. Le traité ne fournit aucune indication sur la portée juridique de tels accords non transcrits dans un instrument du droit de l'Union. La transposition conventionnelle des accords au sein des États membres est très aléatoire voire impossible, certains États membres ne connaissant pas de système de négociation collective au niveau interprofessionnel. En France, certains accords européens ont obtenu un effet juridique maximal par négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI), bénéficiant ensuite d'une extension par décret ministériel. Ce fut le cas de l'accord-cadre européen sur le télétravail mis en œuvre par le biais d'un ANI du 19 juillet 2005. En général cependant, faute d'un dialogue social dynamique au niveau national, les accords produisent des effets limités, dans 30 % des États membres par exemple pour l'accord sur le stress au travail, voire 50 % pour celui sur le harcèlement et la violence au travail¹⁰. Ces taux faibles s'expliquent par une carence structurelle des partenaires sociaux nationaux dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont adhéré à l'Union en 2004 puis 2007, mais aussi par les effets de la crise économique et financière. Dans de

10. *Liaisons sociales Europe*, n° 373, 19 mars 2015.

nombreux États membres, le dialogue qui devait mener à la négociation d'accords a subi une forte décentralisation (Delahaie, Vincent, 2016), et ce mouvement est parfois allé de pair avec le démantèlement de conventions collectives à portée nationale ou sectorielle et la suppression des plateformes communes qui favorisaient le dialogue social.

La voie d'un accord mis en œuvre par directive européenne est de toute façon préférable pour la protection adéquate des droits qu'il renferme au profit de tous les travailleurs. Son contenu donne alors lieu à une interprétation délivrée par la CJUE au titre des renvois préjudiciels émanant des juridictions nationales. L'interprétation des directives mettant en œuvre des accords collectifs échappe aux partenaires sociaux car la Cour ne se réfère pas, dans ses arrêts, aux signataires de l'accord ou à leurs intentions. La Cour ne décline pas non plus sa compétence lorsque l'avis des partenaires sociaux aux fins de résoudre les difficultés d'interprétation est requis expressément dans les clauses d'un accord ¹¹. La Cour fait en ce sens des choix politiques, par exemple lorsqu'elle a jugé, dans le silence de l'accord-cadre de 1999 sur les contrats à durée déterminée (CDD), que ses prescriptions avaient vocation à s'appliquer aussi aux contrats conclus par les administrations publiques ¹². Autre exemple, le juge de l'Union interprète certaines clauses de l'accord-cadre sur les CDD dans le sens de la protection des droits des travailleurs concernés, telles que la clause qui prévoit la prévention des abus résultant de l'utilisation des contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs. La Cour a récemment jugé, en s'appuyant sur cette clause, que le recours à des CDD pour couvrir des besoins permanents de travailleurs dans le domaine des services de santé était contraire au droit de l'Union, l'utilisation de tels contrats ne pouvant être justifiée que par la nécessité de couvrir des besoins provisoires ¹³. La jurisprudence de la Cour est cependant contrastée, en fonction de la lecture téléologique qu'elle retient pour chaque instrument. Ainsi, l'accord-cadre sur le temps partiel, dont la première clause entend « faciliter le développement du travail à temps partiel sur une base volontaire et contribuer à l'organisation flexible du travail », ne se prête pas à une interprétation prétorienne aussi favorable aux droits des travailleurs à temps partiel (Hennion *et al.*, 2017:n°361).

L'âge d'or de la construction du dialogue social européen prenant la forme de négociations collectives engagées au niveau européen est indissociable, du point de vue politique, de la présidence Delors à la tête de la

11. Par exemple, la clause 8 §6 de l'accord-cadre du 18 juin 2009 sur le congé parental n'a pas empêché la Cour de se déclarer compétente pour connaître de son interprétation alors que l'avis des partenaires sociaux n'avait pas été sollicité (CJUE, 16 septembre 2010, *Chatzi*, C-149/10, ECLI:EU:C:2010:534).

12. CJCE, 4 juillet 2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443.

13. CJUE, 14 septembre 2016, *Perez-Lopez*, C-16/15, ECLI:EU:C:2016:679.

Commission de 1985 à 1994. Depuis la décennie 2010, les perspectives de développement de cette pièce importante du puzzle des procédures du dialogue social européen semblent incertaines. L'existence de menaces systémiques, au demeurant parfaitement intégrées dans les rouages du cadre interinstitutionnel de l'Union, rendent l'exercice de ce dialogue social au niveau européen beaucoup moins aisé que par le passé.

II. Le temps des menaces : des forces systémiques qui affectent le dialogue social européen

En se plaçant dans une perspective systémique, si l'on s'intéresse aux foyers de production normative en droit social européen, il apparaît que l'activité conventionnelle des partenaires sociaux européens est menacée par différents facteurs qui lui sont extérieurs. Deux risques particuliers peuvent être identifiés : d'une part, l'émergence de cadres conventionnels concurrents du dialogue social européen (II.1) et d'autre part, des dispositifs d'éviction potentielle du dialogue social européen (II.2).

II.1. Des cadres conventionnels concurrents du dialogue social européen

À partir de l'accord négocié avec la Corée du Sud en 2010, l'Union européenne et ses États membres ont intégré, dans leurs accords de commerce, des chapitres dédiés aux interactions entre commerce et travail sous l'égide de la notion plus transversale de développement durable (*Trade and Sustainable Development*, TSD) qui sont de nature à impacter l'activité conventionnelle pouvant résulter du dialogue social européen. En effet, certains accords externes de l'Union se distinguent désormais par une ambition nouvelle de réglementer certains aspects du droit du travail des parties. En ce sens, l'accord économique et commercial global (AECG, en anglais *Comprehensive Economic and Trade Agreement*) liant le Canada, l'Union européenne et ses États membres se démarque par l'ampleur de sa portée matérielle dans le domaine social, tout en usant intensivement des dispositifs d'exception permettant aux parties contractantes de préserver « leur espace réglementaire » (De Mestral, 2015). Le chapitre 23 de l'AECG se distingue par sa grande richesse thématique (santé et sécurité au travail, non-discrimination dans le cadre des conditions de travail, etc.), qui dépasse largement le renvoi à la seule Déclaration relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail de l'OIT (Michéa, 2018). De plus, au sein du chapitre 23 de l'AECG intitulé « Commerce et travail », l'article 23.3 §2 b) de l'accord affiche l'objectif, inédit pour l'Union et ses États membres, de mettre en place « des normes de travail minimales acceptables pour les salariés, y compris pour ceux qui ne sont pas couverts par une convention collective ». La teneur exacte de ces normes n'est pas dévoilée

dans l'accord lui-même. Le comité mixte établi en vertu de l'AECG, qui s'est réuni pour la première fois le 26 septembre 2018, a déjà cerné des priorités communes pour les travaux à venir, notamment des enjeux relatifs au travail dans les chaînes d'approvisionnement mondiales chez des pays tiers, les négociations collectives dans le contexte d'un monde du travail en évolution, surtout dans une économie numérique, ou encore la promotion de la responsabilité sociale des entreprises.

Compte tenu des enjeux considérables qui résultent de l'application de leur volet social, les accords commerciaux liant l'Union et ses États membres accordent une place trop modeste aux organisations syndicales dans l'exécution des chapitres consacrés aux liens entre commerce et travail (Michéa, 2015). En particulier, la violation des obligations conventionnelles issues desdits chapitres ne peut pas donner lieu à une procédure de règlement des différends de portée obligatoire. Le traitement des plaintes émanant des syndicats, de même que le simple dépôt d'une communication par leurs soins, sont par ailleurs exclus dans les accords modélisés par l'Union. Dans l'hypothèse extrême – prévue par l'AECG – où un rapport final serait produit par un groupe d'experts, aucune sanction, de nature pécuniaire ou commerciale, ne peut être infligée à l'encontre de l'une des parties. Par comparaison, les procédures très détaillées de réception et de traitement des plaintes aménagées dans les accords de libre-échange liant les États-Unis ou le Canada, en cas de violation alléguée des droits des travailleurs d'une des parties, s'avèrent nettement plus favorables à l'expression des alliances syndicales (Oehri, 2017). En outre, les accords nord-américains imposent fréquemment à leurs partenaires commerciaux une conditionnalité, et ce dès le stade de la pré-ratification, ouvrant de fait un espace d'expression plus aisé aux coalitions syndicales transnationales.

Dans les accords modélisés par l'Union, les représentants syndicaux ont vocation à participer aux structures, instituées au cœur des chapitres dédiés au commerce et au travail, afin de refléter les positions et les attentes des acteurs de la société civile. En effet, les accords de l'Union prévoient en général la création de groupes consultatifs nationaux (Domestic Advisory Groups, DAG) et d'un forum de la société civile (Civil Society Forum, CFS) qui incorporent parmi leurs membres, pour chaque partie, des représentants syndicaux. Le dialogue social se trouve ainsi subsumé dans le processus plus ouvert du dialogue civil, au motif des qualités communes de ces formes de dialogue. Ainsi, le groupe consultatif national relevant du CETA, institué en juillet 2018, ne contient que 11 membres représentants des organisations syndicales sur un total de 30 membres. Pourtant, la spécificité des intérêts défendus par les syndicats ainsi que les missions de concertation et de négociation qui leur incombent militeraient pour que le traitement dans les accords des acteurs du dialogue social soit clairement

distingué de celui réservé aux acteurs de la société civile. En tout cas, les différentes formes d'organisation du dialogue civil que souhaite développer la Commission interrogent nécessairement les pratiques syndicales dans le champ de la représentation des intérêts sociaux (Michel, 2009). Par ailleurs, la composition interne de ces DAG soulève la récurrente question du caractère souhaitable ou non de la redéfinition des pratiques syndicales à l'aune des pratiques d'influence, telles que le *lobbying* (Gobin, 1998).

La Commission a fait récemment des propositions afin d'améliorer la capacité des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs à s'investir dans la mise en œuvre et le suivi des dispositions relevant dans les divers accords d'un chapitre « Commerce et travail » (European Commission, 2018), par exemple l'allocation de crédits financiers plus substantiels pour accompagner le fonctionnement des DAG et des CSF. La Commission soutient que les organes intégrant des représentants syndicaux sont pour l'heure exclusivement compétents pour influencer sur la mise en œuvre des chapitres TSD. Mais la Commission envisage qu'à l'avenir, de tels organes institués dans les futurs accords négociés par l'Union soient habilités à intervenir de façon plus transversale dans la mise en œuvre de l'entièreté de ces accords (European Commission, 2018:6). Cette perspective n'est peut-être pas souhaitable, en éloignant l'expertise des acteurs syndicaux des problématiques se rattachant principalement au travail (Harrison *et al.*, 2018). Les personnes siégeant d'ailleurs au sein de ces instances, contraintes en pratique de démultiplier leur présence en leur sein, semblent d'ailleurs douter de l'intérêt de cette machinerie administrative très chronophage mise en place par la Commission ¹⁴.

Les acteurs syndicaux européens pourraient également être impactés par un autre volet – en apparence pourtant éloigné de leurs préoccupations – des accords de libre-échange négociés par l'Union. La plupart de ces accords escomptent des gains économiques substantiels de l'élimination des barrières non tarifaires entre les États cocontractants. À ce titre, la convergence réglementaire est désormais activement recherchée au sein de ces accords, comme en atteste le chapitre 21 de l'AECG consacré à la « coopération en matière de réglementation », ou la mouture plus sophistiquée du chapitre sur la coopération réglementaire (*regulatory cooperation*) proposée par la Commission pour le projet de Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI, ou en anglais Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) depuis lors abandonné (European Commission, 2015a). Des dispositions tout aussi exigeantes portant sur la cohérence réglementaire figurent dans l'Accord pour un partenariat transpacifique

14. Ce constat résulte de divers entretiens réalisés, sous couvert de préservation de l'anonymat, par l'auteur en janvier 2019 à Bruxelles, auprès de différents représentants d'organismes et d'associations siégeant au sein de ces DAG.

(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP-11) signé en mars 2018 par les 11 États parties (Mitchell, Sheargold, 2016). Les mécanismes visés dans ces différents accords puisent leur inspiration principale dans les travaux de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) qui ont promu toutes deux un puissant mouvement de réforme réglementaire (APEC, 2000 ; OECD, 2008a). Si l'objet même de la coopération réglementaire demeure assez flou, la notion induit une gradation dans les contraintes que s'imposent les parties. Au premier degré de contrainte s'illustrent les bonnes pratiques réglementaires (*good regulatory practices*), dont la mise en œuvre repose en particulier sur des analyses d'impact réglementaire qui tendent à évaluer les effets de la réglementation domestique de chaque partie et ses alternatives (OECD, 2008b). Sur un registre plus exigeant, les chapitres des accords peuvent s'attacher à établir des cadres institutionnels de coopération, voire à envisager une harmonisation partielle des mesures réglementaires des partenaires commerciaux, ainsi que des mécanismes de reconnaissance mutuelle permettant de consacrer entre les parties l'équivalence de leurs réglementations respectives.

La coopération réglementaire recherchée dans l'AECG représente un défi d'une ampleur inédite pour les syndicats, en ajoutant une nouvelle strate dans la prise de décision qui requiert des ressources considérables pour contribuer aux débats et suivre les procédures, notamment les procédures de consultation des parties prenantes au moment de la préparation des actes réglementaires (De Ville, 2016). L'AECG est en effet le premier accord de commerce formalisant un socle riche de règles procédurales que les régulateurs transatlantiques devront suivre à l'avenir dans le cadre de leur coopération mutuelle. Or, il est surprenant de constater que les réglementations relevant de la protection au travail ne sont pas expressément exclues du champ d'application très compréhensif de la coopération réglementaire. Cette attraction des questions se rapportant au travail dans le champ de la coopération réglementaire ouvre ainsi la voie à une information mutuelle et précoce des parties portant sur les modifications envisagées de leurs réglementations dans la matière sociale, dès lors qu'elles seraient pourvues d'un lien avec les flux de commerce transatlantiques (Michéa, 2017).

Dans ce cadre largement indéterminé, l'intervention stratégique des syndicats est envisageable par le truchement d'un Forum de coopération en matière de réglementation (FCR) dont la création est prévue par l'AECG. Cette enceinte non décisionnaire a vocation à promouvoir un dialogue entre les parties pouvant aboutir à l'établissement de normes équivalentes ou compatibles, relevant notamment de la sécurité et de la santé au travail. Mais l'AECG n'est pas suffisamment explicite sur la contribution

que les syndicats pourront effectivement fournir aux débats menés dans le cadre du FCR. De plus, l'article 21.6 §3 de l'AECG laisse entendre que la présence des syndicats au sein de ce FCR n'est pas assurée ; ce sont les parties, par consentement mutuel, qui choisissent d'inviter à leur guise « d'autres parties intéressées » aux réunions du Forum. Enfin, l'AECG n'a de façon regrettable jeté aucune passerelle entre les activités de coopération réglementaire sises auprès du FCR et le dialogue animé notamment par les groupes consultatifs internes et relevant des chapitres TSD. Une architecture aussi complexe rend encore plus malaisés l'implication et le positionnement des syndicats dans des enceintes multiples et cloisonnées dont le fonctionnement s'annonce très opaque, peu en phase en tout cas avec les principes généraux d'ouverture et de transparence mis en relief aux articles 15 TFUE et 11 TUE.

Le fonctionnement des mécanismes procéduraux du dialogue social européen se trouve ainsi directement enrayé par de nouvelles procédures, dont l'impact sur ce dialogue est bien délicat à évaluer en l'état. Outre les procédures prescrites dans les accords externes de l'Union dont il vient d'être fait mention, d'autres procédures attirent l'attention, cette fois-ci imputables très directement aux pratiques administratives de la Commission.

II.2. Des dispositifs d'éviction potentielle du dialogue social européen

Le danger d'une éviction des mécanismes d'association des partenaires sociaux européens, tels qu'ils sont prévus aux articles 154 et 155 TFUE, est tangible avec l'application du programme Regulatory Fitness and Performance (REFIT, réglementation affûtée et performante), et la Confédération européenne des syndicats s'est emparée de ce sujet à partir de 2014, par voie de résolution¹⁵. Ce programme REFIT, initié en 2012 par la Commission Barroso II puis poursuivi par la Commission Juncker, s'inscrit dans le sillage de la politique publique transversale de l'Union « Mieux légiférer »¹⁶, elle-même largement inspirée des politiques publiques dites réglementaires définies par l'OCDE (OECD, 2015). Ce programme consiste à passer en revue toute la législation de l'Union pour détecter les contraintes réglementaires ou administratives qu'elle recèle et identifier les possibilités de simplification de celle-ci. L'objectif de REFIT est donc de veiller à ce que la législation européenne « continue d'atteindre ses objectifs de manière efficace et sans charges excessives » (Commission européenne, 2016). En pratique, un empilement d'actes de *soft law*, notamment des communications et

15. CES, « Stop à la déréglementation de l'Europe : Repensez REFIT », Résolution adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 3 et 4 décembre 2014, <https://goo.gl/v17iaz>.

16. Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer », JOCE C 321 du 31 décembre 2003, p. 1, qui a fait l'objet d'une révision avec un second accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », JOUE L 123 du 12 mai 2016, p. 1.

divers documents de travail de la Commission, a généré des procédures et des outils de pilotage d'une extrême complexité (Commission européenne, 2015). Désormais, la révision des textes législatifs prend nettement le pas sur le lancement de nouveaux chantiers. Les procédures et organes techniques créés pour évaluer les textes à la lumière de REFIT ont tendance à se substituer au rôle moteur de la Commission. Le cycle ininterrompu d'évaluation induit par le programme REFIT est actualisé chaque année par la Commission mais, depuis 2012, des pans entiers du corpus législatif de l'Union dans la matière sociale font ainsi l'objet, dans un flux continu, d'une évaluation. Des bilans de qualité (*fitness check*) ont été par exemple conduits à l'égard de directives très emblématiques, comme les directives relatives à l'information et à la consultation des travailleurs (Commission européenne, 2016) ou la directive instituant les comités d'entreprises européens (Commission européenne, 2018a). En 2019, une évaluation REFIT portera sur une autre directive stratégique, la directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi (Commission européenne, 2018b).

Les instruments spécifiques dont l'usage est systématisé dans le cadre de REFIT, tels que l'étude d'impact (*impact assessment*), l'évaluation *ex-post*, ou l'analyse coûts et bénéfices, font résonance avec les méthodes de dérégulation importées des États-Unis (Vogel, Van den Abeele, 2010 ; Van den Abeele, 2014). Parmi les séquences incontournables de la politique « Mieux légiférer » au cœur de REFIT, la consultation des parties prenantes prônée par la Commission tend, dans son principe même, à dévaloriser l'expertise spécifique que les partenaires sociaux peuvent délivrer, en relation avec les développements de la législation sociale de l'Union, au titre de l'article 154 §2 TFUE¹⁷. Le contrôle de la qualité des consultations dont sont issus les rapports d'études d'impact (*IA reports*) n'est pas assuré de façon satisfaisante, comme le reconnaît d'ailleurs le comité d'examen de la réglementation (Regulatory Scrutiny Board, 2017:22). Par exemple, la méthodologie utilisée pour les questionnaires soumis aux parties prenantes est de nature à engendrer des réponses très orientées (REFIT Platform Opinion, 2017:8). Curieusement, malgré le raffinement croissant des étapes procédurales de la politique « Mieux légiférer », aucune instance de régulation n'est en charge réellement du suivi des consultations relevant de cette politique (Lafarge, 2018).

L'impact potentiel de la démarche REFIT sur le périmètre et le contenu de la législation sociale de l'Union se double d'interférences considérables sur la dynamique du dialogue social européen. En effet, la Commission entend systématiser les « analyses d'impact proportionnées » des accords

17. « Position on the recommendations of the High Level Group on administrative burdens », adoptée par le Comité exécutif de l'ETUC, 21 et 22 octobre 2014, <https://goo.gl/V15TW8>.

signés dans le cadre du dialogue social interprofessionnel ou sectoriel. Ces analyses d'impact conditionnent ensuite le choix de l'institution de proposer au Conseil l'adoption éventuelle d'une décision au sens de l'article 155 §2 TFUE prise sous la forme d'une directive (Commission européenne, 2015). Madame Thyssen, commissaire en charge des Affaires sociales, avait indiqué que, quelle que soit l'initiative prise par les partenaires sociaux au niveau européen, celle-ci devrait être « adaptée à la réalisation des buts qu'elles poursuivent » (« *fit for purpose* ») et « équilibrée en termes de coûts et de bénéfices »¹⁸. Mais la Commission n'a pas procédé à une analyse qualitative des raisons pour lesquelles une législation est dans certains cas trop contraignante (Van den Abeele, 2014). Au nom de REFIT, la Commission a refusé en 2013 de présenter au Conseil un accord sectoriel européen, conclu le 26 avril 2012 et relatif à des normes minimales en matière de santé et de sécurité dans le secteur de la coiffure. L'étude d'impact avait fait ressortir l'importance de la charge réglementaire, supportée par les petites et moyennes entreprises (PME) nombreuses dans ce secteur, qui découlerait d'une telle homologation de l'accord par le Conseil.

À nouveau, un accord sectoriel conclu le 21 décembre 2015 en vertu de l'article 155 §1 TFUE et relatif aux droits à l'information et à la consultation des fonctionnaires et agents des gouvernements centraux vient d'essuyer une décision de refus de la Commission, en date du 5 mars 2018, de proposer au Conseil que cet accord puisse être mis en œuvre par le biais d'une directive. La Fédération syndicale européenne des services publics (FSESP) a décidé en conséquence d'introduire un recours en annulation, auprès du juge de l'Union, à l'encontre de cette décision de la Commission (Mazuyer, 2019)¹⁹. L'analyse d'impact proportionnée que doit conduire la Commission, et qui conditionne sa décision de donner suite ou non à la demande des partenaires sociaux, n'induit-elle pas en l'espèce l'exercice d'un contrôle d'opportunité politique ? Selon les documents de guidance de la Commission, l'analyse d'impact doit se concentrer sur la légalité des clauses de l'accord, la représentativité des partenaires sociaux et le respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité (European Commission, 2015b). Le choix de la Commission est d'autant moins compréhensible que cet accord sectoriel venait combler une lacune, mise en lumière par l'institution elle-même, dans son bilan de qualité du corpus législatif relatif à l'information et la consultation des travailleurs dont le champ d'application ne s'étend précisément pas aux administrations publiques (European Commission, 2013). Au terme d'une négociation encouragée par la Commission, l'accord sectoriel qui a été conclu recèle des prescriptions minimales importantes en matière d'information et

18. *Liaisons sociales Europe*, n° 373, 19 mars 2015.

19. *Liaisons sociales Europe*, n° 455, 6-19 septembre 2018, p. 6.

de consultation des agents publics et s'intéresse à des sujets essentiels, tels que les restructurations, le temps de travail et la sécurité au travail. Sa substance et l'ampleur de son champ d'application personnel méritaient sans doute, comme d'autres accords avant lui, une mise en œuvre sous la forme d'une directive du Conseil ²⁰. De plus, les signataires d'un accord sectoriel devraient légitimement pouvoir obtenir sa mise en œuvre par décision du Conseil lorsqu'ils ne sont pas assurés d'être suffisamment représentatifs des entreprises et des salariés relevant du périmètre de cet accord, ce qui était le cas en l'espèce. Il est regrettable que le programme REFIT puisse de la sorte décourager l'activité conventionnelle des partenaires sociaux européens, alors même que la dégradation des conditions de travail sur le marché de l'emploi invite à concevoir au niveau de l'Union de nouvelles règles de protection (Garben *et al.*, 2017).

Conclusion

Des menaces multiples pèsent sur l'avenir des relations socioprofessionnelles, tant paritaires que tripartites organisées à l'échelon européen. L'étude a permis de mettre au jour des mécanismes importants conditionnant la genèse des normes sociales de l'Union et de nature à affaiblir sensiblement l'association des partenaires sociaux européens à l'élaboration de ces normes. L'impression qui domine, au terme de cette étude, est qu'en droit de l'Union, l'accumulation, par strates, de nouvelles procédures de plus en plus sophistiquées porte incontestablement atteinte à l'intégrité et à l'autonomie des procédures initiales aménagées au profit des organisations professionnelles représentatives des travailleurs. Ce constat vaut autant pour le programme REFIT que pour l'élaboration, encore expérimentale, de chapitres « Commerce et travail » insérés dans les accords externes de l'Union. En ce sens, ne doit pas faire illusion l'accent mis sur le rôle stratégique des partenaires sociaux « à tous les niveaux » ²¹ pour mettre en œuvre les principes et les droits exprimés dans le socle européen des droits sociaux (Rodière, 2018). Les partenaires sociaux, tant au niveau européen que national, sont surtout invités à dégager, dans le cadre de la zone euro et d'un marché européen de l'emploi encore en gestation, des compromis durables sur la flexisécurité.

L'idée que la négociation collective puisse être mise au service de la flexibilité des formes de contrat de travail et d'une modération salariale sur

20. Au niveau sectoriel, de nombreux accords ont été de fait mis en œuvre sous la forme de directives dans des secteurs très divers, tels que le transport ferroviaire, l'aviation civile, les hôpitaux, la navigation fluviale. Récemment, la directive 2018/131/UE du Conseil a procédé à la transposition d'un accord obtenu entre partenaires sociaux concernant le travail dans le secteur du transport maritime.

21. Considérant n° 20 du socle européen des droits sociaux. Voir la recommandation (UE) 2017/761 de la Commission du 26 avril 2017 sur le socle européen des droits sociaux, JOUE L 113 du 29 avril 2017, p. 56.

un marché européen de l'emploi trouvait déjà traduction dans certaines directives européennes (Moizard, 2015) et des communications de la Commission (Commission des Communautés européennes, 2007). Mais l'instrumentalisation de la négociation collective émerge encore plus nettement dans le cadre de la procédure matricielle du « semestre européen pour la coordination des politiques économiques » institutionnalisée par le règlement n° 1175/2011/UE²². Il apparaît que « la Commission européenne s'est impliquée, avec l'aval du Conseil, dans les modalités nationales de fixation des salaires et de négociation collective » (Jolivet *et al.*, 2013:30). Jusqu'à présent, les recommandations par pays adoptées par le Conseil ont en effet invité à des réformes du marché du travail interférant fortement avec les attributions des partenaires sociaux (Clauwaert, 2014), sans que ceux-ci n'aient de prise réelle sur le processus du semestre européen. Les modalités d'association des acteurs sociaux au semestre européen restent d'ailleurs très floues. Leur influence pour contribuer à ses travaux multiples demeure pour l'instant marginale ; seules les étapes de l'établissement de l'examen annuel de croissance (*Annual Growth Survey*) publié chaque année par la Commission et de la préparation des programmes nationaux de réforme peuvent se prêter à une interaction limitée avec les partenaires sociaux.

Le socle européen des droits sociaux est supposé livrer un cadre de référence rénové permettant désormais l'évaluation des « performances sociales » des États (Commission européenne, 2017c), dans le but d'étoffer la dimension sociale du semestre européen (Zeitlin, Vanhercke, 2018). Curieusement, aucun des indicateurs retenus dans le tableau de bord (*social scoreboard*) établi par la Commission ne s'intéresse aux fruits du dialogue social national, alors même que les conventions collectives constituent incontestablement un puissant levier de convergence en Europe (ILO, 2018). En conclusion, les organisations syndicales doivent rester vigilantes sur l'existence de mécanismes concurrents ou de dispositifs d'éviction, générés par le droit de l'Union, qui pourraient à l'avenir affaiblir la place cardinale et originale du dialogue social européen dans le système juridique de l'Union.

22. Règlement n° 1175/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement n° 1466/97/CE du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, JOUE L 306, 23 novembre 2011, p. 12.

Références bibliographiques

- APEC (2000), *Information Notes on Good Practice for Technical Regulation*, September, <https://goo.gl/6k95Ju>.
- Auxerre L. (2017), « Sur l'érosion de l'article L. 1 du Code du travail », *JCP Édition sociale*, n° 36, 12 septembre, 1275.
- Blanc F. (2018), « Regards publicistes sur l'actualité du droit social », *Droit administratif*, n° 2, février, alerte 17.
- Clauwaert S. (2014), « The Country-specific Recommendations (CSRs) in the Social Field. An Overview and Comparison Update Including the CSRs 2014-2015 », *Background Analysis*, n° 2014.01, Brussels, ETUI, <https://goo.gl/kPtKu1>.
- Commission des Communautés européennes (1993), *Communication concernant la mise en oeuvre du Protocole sur la politique sociale*, COM (93) 600 final, Bruxelles, 14 décembre, <https://goo.gl/jSa1hU>.
- Commission des Communautés européennes (1998), « Adapter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire », *Communication de la Commission*, COM (98) 322 final, 20 mai, <https://goo.gl/X6FUuW>.
- Commission des Communautés européennes (2004), « Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen », *Communication de la Commission*, COM (2004) 557 final, 12 août, <https://goo.gl/xb1xRX>.
- Commission des Communautés européennes (2007), « Vers des principes communs de flexibilité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité », *Communication de la Commission*, COM (2007) 359 final, 26 juin, <https://goo.gl/a3tVBm>.
- Commission européenne (2015), « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE », *Communication de la Commission*, COM (2015) 215 final, 19 mai, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_fr.pdf.
- Commission européenne (2016), « Programme de travail de la Commission pour 2017. Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », *Communication de la Commission*, COM (2016) 710 final, 25 octobre, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_fr.pdf.
- Commission européenne (2017a), *Communication interprétative relative à la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail*, COM (2017) 2601 final, 26 avril, <https://goo.gl/m4MYGR>.
- Commission européenne (2017b), *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne*, COM (2017) 797 final, 21 décembre, <https://goo.gl/eG8n1w>.
- Commission européenne (2017c), « Tableau de bord social », *Document de travail des services de la Commission*, SWD (2017) 200 final, 26 avril, <https://goo.gl/QDcbj6>.
- Commission européenne (2018a), « Rapport sur la mise en œuvre par les États membres de la directive 2009/38/CE concernant l'institution d'un comité

- d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs (refonte) », *Rapport de la Commission*, COM (2018) 292 final, 14 mai, <https://goo.gl/Qw9W91>.
- Commission européenne (2018b), « Programme de travail de la Commission pour 2019 – Tenir nos engagements et préparer l'avenir », *Communication de la Commission*, COM (2018) 800 final, 23 octobre, <https://goo.gl/rskvFX>.
- Conseil des Communautés européennes (1974), « Résolution du 21 janvier 1974 concernant un programme d'action sociale », *JOCE C 13*, 12 février, p. 1, <https://goo.gl/jRGim2>.
- De Mestral A.C. (2015), « When Does the Exception Become the Rule? Conserving Regulatory Space Under CETA », *Journal of International Economic Law*, n° 18, p. 641-654, <https://papers.ssrn.com/abstract=2684576>.
- De Ville F. (2016), « Regulatory Cooperation in TTIP. A Risk for Democratic Policy Making? », *FEPS Policy Brief*, February, https://www.feps-europe.eu/Assets/Publications/PostFiles/369_1.pdf
- Delahaie N., Vincent C. (2016), « Introduction : négociations salariales en Europe : dynamiques institutionnelles et stratégies d'acteurs », *La Revue de l'IREN*, n° 89, p. 29-50, <https://goo.gl/g5DqMR>.
- Degryse C. (2019), « Le dialogue social européen et les ambivalences de l'Europe sociale "triple A" », *La Revue de l'IREN*, n° 96-97, p. 65-84.
- Didry C., Mias A. (2005), *Le moment Delors : les syndicats au coeur de l'Europe sociale*, Bruxelles, PIE Peter Lang.
- Dirringer J. (2019), « Les droits de participation des travailleurs dans les entreprises transnationales européennes, un droit européen inachevé », *La Revue de l'IREN*, n° 96-97, p. 103-122.
- Dufresne A., Gobin C. (2018), *Le dialogue social européen ou la déconstruction du droit social et la transformation des relations professionnelles*, Groupe de recherche pour une stratégie économique alternative (Gresea), 30 octobre, <http://www.gresea.be/Le-dialogue-social-europeen-ou-la-deconstruction-du-droit-social-et-la>.
- European Commission (2013), « Fitness Check on EU Law in the Area of Information and Consultation of Workers », *Commission Staff Working Document*, SWD (2013) 293 final, <https://goo.gl/6X6c6Z>
- European Commission (2015a), *Initial Provisions on Regulatory Cooperation*, texte proposé dans le cadre du projet TTIP par la Commission et rendu public le 10 février 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153120.pdf
- European Commission (2015b), *Better Regulation Toolbox - Tool #11*, Social Partner Initiatives, https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-11_en.
- European Commission (2018), « Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements », Non Paper of the Commission Services, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf
- Franssen E. (1998), « Implementation of European Collective Agreements: Some Troublesome Issues », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 5, n° 1, p. 53-66, <https://doi.org/10.1177/1023263X9800500104>.

- Franssen E., Jacobs A. (1998), « The Question of Representativity in the European Social Dialogue », *Common Market Law Review*, vol. 35, n° 6, p. 1295-1312.
- Freyssinet J. (2019), « L'Europe sociale : quelles politiques, quels modèles, quels syndicalismes ? », *La Revue de l'IREs*, n° 96-97, p. 7-38.
- Garben S., Kilpatrick C., Muir E. (2017), « Towards a European Pillar of Social Rights: Upgrading the EU Social Acquis », *College of Europe Policy Brief*, n° 1.2017, <https://goo.gl/cSzVWQ>.
- Géa F. (2011), « La dialectique du légal et du négocié. Sens et non-sens d'un paradoxe », *Semaine Sociale Lamy*, n° 1508, 10 octobre.
- Gil y Gil J. L., Ushakova T. (2007), « Le dialogue social sur le mode de l'Organisation internationale du travail : consolidation et promotion du tripartisme », in Martin P. (dir.), *Le dialogue social, modèles et modalités de la régulation juridique en Europe*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, p. 97-130.
- Gobin C. (1998), « Syndicalisme européen et lobbies : une antinomie fondamentale », in Claeys P.-H., Gobin C., Smets I., Winand P. (dir.), *Lobbyisme, Pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, p. 110-123.
- Goetschy J. (1991), « Le dialogue social européen de Val Duchesse : un premier bilan », *Travail et Emploi*, n° 47, p. 42-51, https://travail-emploi.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/47_3090.pdf.
- Harrison J., Barbu M., Campling L., Ebert F. C., Martens D., Marx A., Orbie J., Richardson B., Smith A. (2018), « Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda », *World Trade Review*, p. 1-23, <https://doi.org/10.1017/S1474745618000204>.
- Hennion S., Le Barbier M., Del Sol M., Lhermould J.-P. (2017), *Droit social européen et international*, 3^e édition, Paris, Puf.
- ILO (2018), *What Effects of Industrial Relations on Convergence in Europe?*, Report.
- Jolivet A., Lerais F., Sauviat C. (2013), « Europe : la dimension sociale aux prises avec la nouvelle gouvernance économique européenne », n° spécial, « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 143-144, novembre, p. 30-52, <https://goo.gl/LD8tSQ>.
- Lafarge F. (2018), « La politique Mieux légiférer et la démocratie dans l'Union européenne », in Haguenau-Moizard C., Mestre C. (dir.), *La démocratie dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 83-105.
- Lapeyre J. (2017), *Le dialogue social européen : histoire d'une innovation sociale (1985-2003)*, Bruxelles, ETUI, <https://goo.gl/WZ3sYQ>.
- Laulom S. (2016), « Négociation collective et dumping social : une remise en cause de la fonction régulatrice de concurrence de la négociation collective », in Carpano E., Chastagneret M., Mazuyer E. (dir.), *La concurrence réglementaire, sociale et fiscale dans l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, p. 259-280.
- Lo Faro A. (2000), *Regulating Social Europe: Reality and Myth of Collective Bargaining in the European Community Legal Order*, Oxford, Hart Publishing.
- Lyon-Caen G. (1973), « Négociation collective et convention collective au niveau européen », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, p. 583 (partie 1) et n° 1, p. 1 (partie 2).

- Mazuyer E. (2007), « Les instruments juridiques du dialogue social européen : état des lieux et tentative de clarification », *Droit social*, p. 476-487, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00211565>.
- Mazuyer E. (2019), « Impacts de la procédure du REFIT dans la politique sociale de l'Union », in Adalid S., Michéa F. (dir.), *La procéduralisation du droit de l'Union européenne*, Rennes, PUR, à paraître.
- Mias A. (2004), « Du dialogue social européen au travail législatif communautaire : Maastricht, ou le syndical saisi par le politique », *Droit et Société*, n° 58, p. 657-680, <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2004-3-page-657.htm>.
- Michéa F. (2015), « Clauses sociales : vers une convergence des modèles ? Le chapitre "Commerce et travail" de l'AECG », in Deblock C., Lebullenger J., Paquin S. (dir.), *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada*, Québec, Presses universitaires du Québec, p. 327-346.
- Michéa F. (2017), « L'AECG/CETA et la protection des droits fondamentaux au travail : relations fécondes ou liaisons dangereuses ? », *Revue des Affaires européennes*, n° 2, p. 253-260.
- Michéa F. (2018), « La modélisation des clauses sociales dans les accords commerciaux transatlantiques, à la lumière de leurs sources », in Deblock C., Lebullenger J. (dir.), *Génération TAFTA. Les nouveaux partenariats de la mondialisation*, Rennes, PUR, p. 247-263.
- Michel H. (2009), « Le syndicalisme dans la "gouvernance" européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en questions », *Politique européenne*, n° 27, p. 129-152, <https://doi.org/10.3917/poeu.027.0129>.
- Mitchell A. D., Sheargold E. (2016), « The TPP and Good Regulatory Practices: An Opportunity for Regulatory Coherence to Promote Regulatory Autonomy? », *World Trade Review*, February, <https://papers.ssrn.com/abstract=2728771>.
- Moizard N. (2015), « L'approche européenne du dialogue social national », *Semaine Sociale Lamy*, n° 1691, 28 septembre.
- Moreau M.-A. (1999), « Sur la représentativité des partenaires sociaux européens », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 53-59.
- OECD (2008a), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264051652-en>.
- OECD (2008b), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, October, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en..>
- Oehri M. (2017), « Civil Society Activism under US Free Trade Agreements: The Effects of Actorness on Decent Work », *Politics and Governance*, vol. 5, n° 4, p. 40-48, <https://doi.org/10.17645/pag.v5i4.1085>.
- Pataut E. (2013), « Des entretiens de Val Duchesse au conflit de lois », in Kessedjian C. (dir.), *Autonomie en droit européen. Stratégies des citoyens, des entreprises et des États*, Paris, Éditions Panthéon Assas, p. 119-136, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01348966/document>.

- Potteau A. (2018), « Contractualisation en droit de l'Union européenne : un modèle de gouvernance ? », *Revue française de droit administratif*, n° 1, p. 28-34.
- REFIT Platform Opinion (2017), « Opinion on the Submissions XXII.4.a by the DIHK and XXII.4.b by a Citizen on Stakeholder Consultation Mechanisms », June 7, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf.
- Regulatory Scrutiny Board (2017), *Annual Report*, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf.
- Rodière P. (2014), *Droit social de l'Union européenne*, 2^e édition, Paris, LGDJ.
- Rodière P. (2018), « Le dévissage de l'Europe sociale – sur les “explications” du socle européen des droits sociaux par la Commission », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 1, p. 45-58.
- Teyssié B. (2013), *Droit européen du travail*, 5^e édition, Paris, LexisNexis.
- Teyssié B. (2015), « La négociation d'accords par le comité d'entreprise européen », in Brunessen B., Picod F., Roland S. (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, p. 263-271.
- Van den Abeele E. (2014), « La réglementation “intelligente, affûtée et performante” de l'UE : une nouvelle bureaucratie au service de la compétitivité ? », *Working Paper*, n° 2014.05, ETUI, Bruxelles, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Working-Papers/La-reglementation-intelligente-affutee-et-performante-de-l-UE-une-nouvelle-bureaucratie-au-service-de-la-competitivite>.
- Verbruggen P. (2009), « Does Co-Regulation Strengthen EU Legitimacy? », *European Law Journal*, vol. 15, n° 4, p. 425-441, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00471.x>.
- Vigneau C. (2002), « Étude sur l'autonomie collective au niveau communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 4, p. 653-683.
- Vigneau C. (2004), « Partenaires sociaux européens et nouveaux modes communautaires de régulation : la fin des privilèges ? », *Droit social*, p. 883-889.
- Vogel L., Van den Abeele E. (2010), « Better Regulation : perspectives critiques », *Rapport*, n° 113, ETUI, Bruxelles, <https://www.etui.org/fr/Publications2/Rapports/Better-regulation-perspectives-critiques>.
- Zeitlin J., Vanhercke B. (2018), « Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-ordination in Crisis and Beyond », *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 2, p. 149-174, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>.