



Bruxelles, le 25.1.2023
COM(2023) 40 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

*Renforcer le dialogue social dans l'Union européenne: exploiter tout son potentiel au
service de transitions justes*

1. INTRODUCTION

Le dialogue social est une pierre angulaire du modèle social européen. L'un des principaux objectifs de l'Union européenne (UE) est d'améliorer les conditions de vie et de travail. Le dialogue social et la négociation collective sont des moyens fondamentaux de réaliser cet objectif, car ils contribuent à accroître la productivité tout en garantissant l'équité sociale, un environnement de travail de qualité et la démocratie au travail. Pour une Europe sociale forte, il faut des partenaires sociaux forts. C'est la raison pour laquelle le dialogue social compte parmi les principes clés du socle européen des droits sociaux.

Des partenaires sociaux forts sont essentiels pour que la gestion du changement soit efficace et équilibrée. Le changement climatique, la numérisation et les phénomènes démographiques provoquent une transformation rapide de la planète, y compris du monde du travail. La pandémie de COVID-19 a d'ailleurs accéléré certaines de ces évolutions. Le dialogue social est indispensable à l'élaboration de solutions équilibrées face aux mutations du monde du travail. Partout dans l'UE, le dialogue social a joué un rôle de premier plan dans la conception et la mise en œuvre de mesures d'atténuation des effets de la pandémie. Au niveau des secteurs et des entreprises, les partenaires sociaux ont eu tôt fait d'introduire de nouveaux protocoles en matière de santé et de sécurité au travail, ou de mettre en place des formations. À l'échelon national, ils ont aidé les autorités à secourir financièrement les travailleurs et les entreprises. Par ailleurs, les partenaires sociaux contribuent grandement à amortir les conséquences, lourdes, de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, en facilitant l'intégration sur le marché du travail des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, ainsi que d'autres réfugiés et migrants, et en trouvant des solutions durables permettant d'ajuster les salaires et les conventions collectives en réaction à la crise du coût de la vie et au niveau élevé d'inflation.

La participation des partenaires sociaux améliore l'élaboration des politiques et de la législation. Les partenaires sociaux connaissent mieux que quiconque la situation sociale et en matière d'emploi «sur le terrain». Leur contribution peut permettre d'arriver à un juste équilibre entre les intérêts des travailleurs et ceux des employeurs, et de rendre les politiques et la législation plus acceptables et plus efficaces. Le rôle des partenaires sociaux est bien distinct de celui des autres parties prenantes. En effet, l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE» ou le «traité») oblige la Commission à consulter les partenaires sociaux sur les propositions dans le domaine de la politique sociale (c'est-à-dire relevant de l'article 153 du TFUE), le but étant que les partenaires sociaux puissent négocier des accords s'ils le souhaitent. La mise en œuvre des accords des partenaires sociaux peut intervenir par l'intermédiaire d'actes législatifs de l'UE (article 155 du TFUE). Des dialogues structurés à l'échelon de l'UE sont régulièrement organisés avec les partenaires sociaux dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et de l'emploi, à tous les moments clés du cycle.

L'UE promeut le rôle des partenaires sociaux et préconise un meilleur dialogue social. L'UE comme ses États membres visent à favoriser le dialogue social, en tenant compte de la diversité des systèmes nationaux et en respectant l'autonomie des partenaires sociaux. Des efforts supplémentaires doivent être consentis, tant à l'échelon national qu'à celui de l'UE, pour faire augmenter le taux de couverture des négociations collectives, renforcer les capacités des partenaires sociaux, encourager leur participation et préserver leur autonomie¹. Dans le **plan d'action sur le socle européen des droits sociaux** de mars 2021², la Commission a annoncé que, après consultation des partenaires sociaux, elle présenterait une initiative visant à soutenir le dialogue social au niveau de l'Union et à l'échelon national. Le renforcement du dialogue social à tous les niveaux a également été encouragé au plus haut niveau politique dans le cadre de l'**engagement social de Porto**³, signé par la présidence portugaise du Conseil de l'UE, le Parlement européen, la Commission européenne, les partenaires sociaux et la plateforme sociale. L'initiative sur le dialogue social, aussi mentionnée dans la communication de la Commission de juin 2022 intitulée «Conférence sur l'avenir de l'Europe — Transformer une vision en actions concrètes», apporte une contribution importante à la suite donnée aux résultats de la conférence⁴.

La présente **communication de la Commission** énonce une série de mesures concrètes ayant pour objet de renforcer encore le dialogue social dans l'UE. Elle s'accompagne d'une **proposition de recommandation du Conseil** qui expose comment renforcer le dialogue social et la négociation collective à l'échelon national. La Commission a élaboré cette initiative avec la participation étroite des partenaires sociaux et a également procédé à des échanges de vues avec le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions.

2. LE DIALOGUE SOCIAL NATIONAL

Les modalités et les processus du dialogue social varient d'un État membre à l'autre, en ce qui concerne les relations collectives de travail, le rôle de la négociation collective dans la fixation des conditions de travail, les capacités et le taux d'affiliation des organisations, les structures formelles de participation des partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques, ainsi que leur importance politique. Les systèmes de négociation collective des États membres diffèrent aussi par leur degré de centralisation ou de décentralisation.

La plupart des États membres disposent d'une ou plusieurs structures nationales officielles de dialogue social, au sein desquelles des représentants des employeurs, des syndicats et des pouvoirs publics peuvent débattre de questions économiques et sociales générales. Si leur rôle et leurs pouvoirs varient considérablement, ces organes jouent d'ordinaire un rôle consultatif, rendant des avis sur les projets de législation et de politique, en particulier

¹ Voir également le rapport sur le renforcement du dialogue social dans l'UE établi par la conseillère spéciale Andrea Nahles, consultable [en ligne](#).

² COM(2021) 102 final, consultable [en ligne](#).

³ Engagement social de Porto du 7 mai 2022, consultable [en ligne](#).

⁴ COM(2022) 404 final, annexe, consultable [en ligne](#).

dans les domaines liés à l'emploi, et ils peuvent quelquefois servir de cadre à la négociation d'accords. De nombreux États membres disposent également d'organes tripartites qui traitent des questions spécifiques, telles que la sécurité sociale, l'emploi, la formation, ou la santé et la sécurité au travail. La solidité du dialogue social bipartite détermine la qualité du dialogue social tripartite, c'est-à-dire associant les pouvoirs publics.

Dans un monde du travail en mutation, les attentes à l'égard du dialogue social sont grandes. Si le taux d'affiliation aux organisations d'employeurs (autrement dit la proportion d'employeurs qui est membre d'une organisation patronale) est resté relativement stable, le taux de syndicalisation a diminué (en moyenne) dans tous les États membres. Eu égard au transfert d'activité économique de l'industrie manufacturière vers les services du secteur privé ainsi qu'à l'évolution du monde du travail, les syndicats et les organisations patronales peinent à recruter de nouveaux adhérents. Les travailleurs exerçant la plupart des nouvelles formes d'emploi, y compris le nombre croissant de travailleurs indépendants, ne sont globalement pas représentés. Ce constat vaut également pour les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée, qui sont de plus en plus nombreux mais sont moins susceptibles de se syndiquer. Il est difficile pour les représentants des travailleurs d'organiser une main-d'œuvre aussi fragmentée, en raison de la flexibilité de son temps et de son lieu de travail. Ces dernières années, des organisations de partenaires sociaux ont pris des initiatives pour attirer de nouveaux membres ou mieux faire entendre la voix de certains groupes sous-représentés (notamment les jeunes et les travailleurs de plateforme) au moyen de stratégies ciblées et d'efforts de recrutement et en créant des structures ad hoc en leur sein. En ce qui concerne l'égalité des sexes, la proportion de femmes dans les syndicats varie fortement d'un État membre à l'autre mais leur nombre tend généralement à augmenter, malgré la baisse globale du nombre d'adhérents syndicaux. Les femmes restent sous-représentées aux postes de direction.

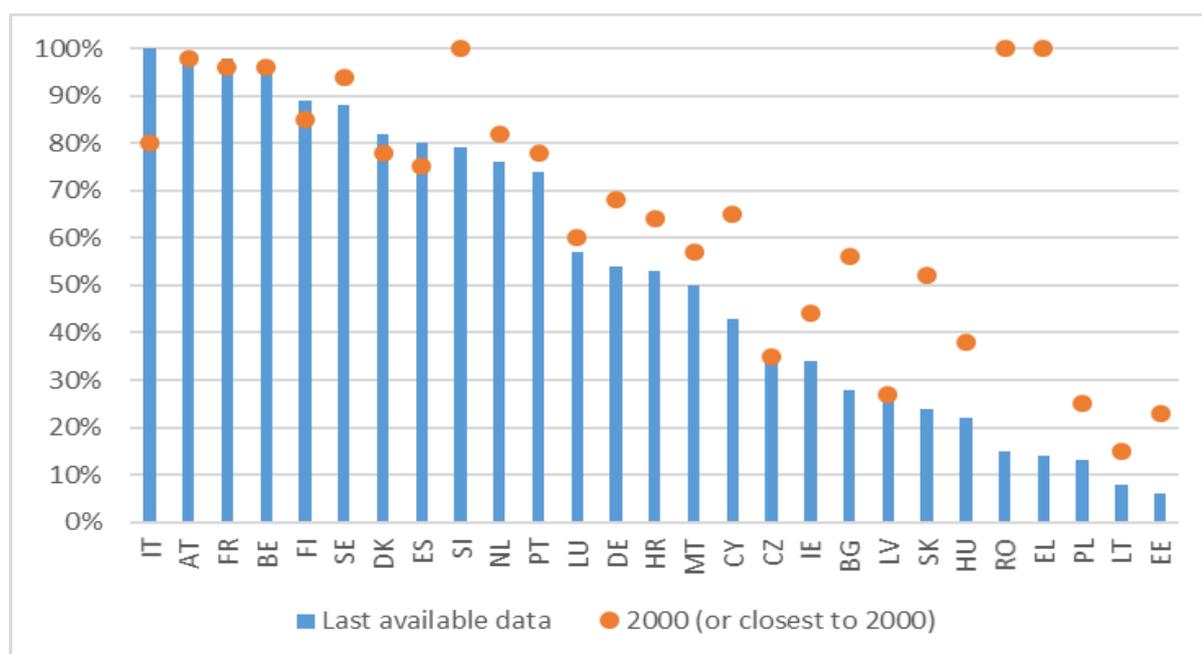
La proportion de travailleurs couverts par des conventions collectives a nettement diminué au cours des trente dernières années. Selon les estimations, cette proportion est passée, en moyenne dans l'UE, d'environ 66 % en 2000 à environ 56 % en 2019, les diminutions ayant été particulièrement importantes en Europe centrale et orientale [graphique 1]. Dans l'ensemble des États membres, on observe une tendance marquée à la décentralisation de la négociation au niveau des entreprises. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la part des travailleurs concernés par des négociations collectives est élevée (supérieure à 50 %) uniquement dans les pays où il existe au moins une forme de négociation sectorielle. Bien souvent, dans les pays où c'est avant tout au niveau des entreprises que se déroulent les négociations collectives, ces dernières ne couvrent qu'une faible fraction de la main-d'œuvre. La coordination entre secteurs et entre unités de négociation ainsi que le degré de coordination sont des dimensions particulièrement importantes de la négociation collective.

Le degré et la qualité de la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques diffèrent grandement d'un État membre à l'autre. Bien que, ces dernières

années, la qualité de la participation des partenaires sociaux soit restée stable dans la plupart des États membres, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre lorsque l'on examine si leur participation intervient en temps utile et est constructive. Cela s'explique en partie par les différences de procédures, de pratiques et de structures institutionnelles⁵. La qualité et l'efficacité du dialogue social dans les États membres sont évaluées notamment par le comité de l'emploi lors de son «examen annuel du dialogue social». Dans les dernières conclusions approuvées par le Conseil en juin 2022, il est insisté, entre autres, sur l'importance de consacrer suffisamment de temps aux consultations tout au long du processus d'élaboration des politiques, de veiller à l'existence de cadres institutionnels adéquats et de traiter les problèmes relatifs au renforcement des capacités et à la diminution de la couverture des négociations collectives⁶. Le Parlement européen a également souligné que des systèmes de négociation collective bien développés augmentent la résilience des États membres en période de crise économique et que les États membres devraient prendre des mesures pour favoriser une présence accrue des syndicats et pour inverser la tendance au déclin de la couverture des négociations collectives⁷.

Graphique 1: Couverture des négociations collectives dans l'UE, 2000-2019

Nombre de salariés couverts par une convention collective, divisé par le nombre total de salariés (en %, 2000 et 2019)



Remarques: 1) Les dernières données disponibles remontent à: 2019 (AT, BE, CZ, HU, IT, LT, NL, PL, PT), 2018 (BG, DE, DK, ES, FR, LU, LV, SE), 2017 (EL, FI, IE, SI, RO), 2016 (CY, MT), 2015 (SK) et 2014 (HR). 2) Pour l'Italie, la couverture

⁵ Eurofound (2021), consultable [en ligne](#).

⁶ Consultable [en ligne](#).

⁷ Résolution du Parlement européen du 11 mars 2021 sur le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques: aspects liés à l'emploi et à la politique sociale dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, consultable [en ligne](#).

a été revue à 100 % pour tenir compte du fait que les salaires de base fixés dans les conventions collectives sont utilisés par les juridictions du travail comme référence pour l'application du principe constitutionnel de rémunération proportionnée et suffisante. Le taux de couverture des négociations collectives s'élevait à 100 % en 2000 pour la Roumanie et pour la Grèce parce qu'il y existait, à l'époque, des mécanismes étendant les conventions collectives à toutes les entreprises. La chute intervenue par la suite s'explique essentiellement par la suppression de ces mécanismes d'extension et par d'autres changements ayant conduit à la décentralisation des négociations collectives.

Sources: Pour 2000 ou alentours — Base de données ICTWSS, version 6.1, université d'Amsterdam. Variable AdjCov (# 111). Pour les dernières données disponibles — Base de données OCDE/AIAS (2021)

L'UE dispose d'un certain nombre d'instruments destinés à renforcer le dialogue social à l'échelon national. La directive relative à des salaires minimaux adéquats⁸ exige des États membres qu'ils agissent pour aider les partenaires sociaux à développer leur capacité à s'engager dans des négociations collectives en vue de la fixation des salaires, et pour encourager des négociations constructives, utiles et éclairées sur les salaires. Cette directive impose également aux États membres dans lesquels la part des travailleurs couverts par des négociations collectives est inférieure à 80 % de mettre en place un cadre offrant des conditions propices à la tenue de négociations collectives et d'établir un plan d'action pour promouvoir ces négociations. Les évolutions technologiques en cours et l'automatisation croissante apparaissent vite comme des sources de restructurations dans l'ensemble de l'économie. Dans ce contexte, le cadre de qualité de l'UE pour les restructurations (2013) aide aussi les entreprises à anticiper le changement et à atténuer les effets sociaux et sur l'emploi des restructurations⁹. En outre, un cadre complet de directives concernant l'information et la consultation des travailleurs, à l'échelon tant national que transnational, établit des règles visant à protéger les droits des travailleurs au niveau des entreprises¹⁰, en particulier en cas de restructuration. Le Parlement européen envisage d'adopter une résolution contenant des recommandations à la Commission au sujet de la révision de la directive sur les comités d'entreprise européens. Les directives de l'UE sur les marchés publics¹¹ imposent aux États membres de respecter le droit d'organisation et de négociation collective, en application de la convention n° 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical et de la convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective.

La proposition de directive de la Commission relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme¹² vise à renforcer le dialogue social dans l'économie des plateformes, notamment en accordant de nouveaux droits à l'information et à la consultation en ce qui concerne la gestion algorithmique et en exigeant des plateformes de travail numériques qu'elles procurent aux personnes exécutant un travail via une plateforme la possibilité de se contacter et de communiquer entre elles et avec leurs représentants. Les récentes lignes directrices relatives à l'application du droit de la concurrence de l'Union aux

⁸ Directive (UE) 2022/2041, consultable [en ligne](#).

⁹ COM(2013) 0882 final, consultable [en ligne](#).

¹⁰ Directives 1998/59/CE, 2001/23/CE, 2002/14/CE et 2009/38/CE.

¹¹ Directives 2014/24/UE, 2014/25/UE et 2014/23/UE.

¹² COM(2021) 762 final, consultable [en ligne](#).

conventions collectives concernant les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés indiquent les circonstances dans lesquelles certains travailleurs indépendants sans salariés peuvent négocier collectivement pour améliorer leurs conditions de travail sans enfreindre les règles de concurrence de l'UE¹³. La participation des partenaires sociaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques et réformes sociales et de l'emploi a également été reconnue et encouragée dans les lignes directrices pour l'emploi.

Au cours des dernières années, le dialogue social a gagné en importance dans le cadre du Semestre européen, si bien qu'un certain nombre de recommandations par pays ont été formulées sur la participation des partenaires sociaux nationaux à l'élaboration des politiques. Dans l'examen annuel 2023 de la croissance durable, la Commission réaffirme qu'il importe que le processus soit inclusif et que les partenaires sociaux participent quand il le faut à la coordination et à la mise en œuvre des politiques économiques et de l'emploi à l'échelon européen et national, entre autres à toutes les étapes correspondantes du Semestre européen, dont beaucoup sont aussi pertinentes concernant la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La proposition de rapport conjoint sur l'emploi présentée par la Commission en 2023 montre combien la participation prévisible, constructive et en temps utile des partenaires sociaux est nécessaire pour que les réformes et les investissements soient conçus et mis en œuvre efficacement. La Commission souligne régulièrement, dans ses relations avec tous les États membres, l'importance de la participation des parties prenantes. La Commission fera usage des enceintes qui existent dans le cadre du Semestre européen pour tenir les partenaires sociaux informés de la mise en œuvre de la FRR et les y associer.

L'UE aide les partenaires sociaux à faire augmenter le nombre de leurs adhérents et à développer leurs capacités administratives. Dans différents États membres, les partenaires sociaux manquent de capacités, ce qui les empêche de participer efficacement au dialogue social¹⁴. Dans les rapports par pays du Semestre européen, l'insuffisance des capacités des partenaires sociaux a été mise en évidence comme un problème pour dix États membres en 2019 et pour quatre autres en 2020. Le renforcement des capacités incombe avant tout aux partenaires sociaux eux-mêmes. Cela étant, les pouvoirs publics ont un rôle crucial à jouer, en apportant un soutien technique, financier ou autre.

Au titre du Fonds social européen plus (FSE+)¹⁵, les États membres auxquels une recommandation par pays sur le dialogue social a été adressée doivent affecter au moins 0,25 % des fonds au soutien du renforcement des capacités des partenaires sociaux et/ou des ONG, tandis que tous les autres États membres doivent y allouer un montant approprié de ressources relevant du FSE+. La Commission facilite la programmation du FSE+ ayant trait au renforcement des capacités des partenaires sociaux nationaux. Elle encourage en outre

¹³ C/2022/6846, consultable [en ligne](#).

¹⁴ Eurofound (2020), consultable [en ligne](#).

¹⁵ Règlement (UE) 2021/1057, consultable [en ligne](#).

l'apprentissage mutuel et la mise en commun des bonnes pratiques entre les États membres, entre autres au moyen des lignes budgétaires consacrées au dialogue social.

Afin que le dialogue social prodigue tous ses bienfaits, il convient d'intensifier les efforts déployés à l'échelon national pour remédier aux problèmes décrits ci-dessus. L'action de l'UE peut aider les États membres à promouvoir le dialogue social et à appuyer les partenaires sociaux, mais elle ne suffit pas à elle seule. Les problèmes auxquels les partenaires sociaux sont confrontés, notamment le déclin des conventions collectives et la qualité inégale du dialogue social d'un État membre à l'autre, ne pourront être réglés que par l'adoption de mesures à l'échelon national. Outre les instruments présentés ci-dessus, la Commission aidera les États membres à appliquer le principe 8 du socle européen des droits sociaux en présentant une proposition de recommandation du Conseil sur le dialogue social. Une fois adoptée, cette recommandation fournira aux États membres des orientations sur les moyens de promouvoir le dialogue social et de renforcer la négociation collective. Promouvoir le dialogue social et la négociation collective est également important dans le contexte des négociations d'élargissement en cours, étant donné que les pays candidats doivent consolider leurs structures et leurs processus de dialogue social pour relever les défis posés par l'évolution du monde du travail.

Proposition de recommandation du Conseil présentée par la Commission

- La Commission propose une recommandation du Conseil ayant pour objet de concourir à la poursuite de la mise en œuvre, par les États membres, du principe 8 du socle européen des droits sociaux. La proposition recommande aux États membres de veiller à l'existence d'un environnement propice au dialogue social tripartite et bipartite — négociation collective comprise — qui respecte les droits fondamentaux que sont la liberté d'association et le droit de négociation collective, qui favorise des organisations de travailleurs et d'employeurs puissantes et indépendantes et englobe des mesures visant à renforcer leurs capacités, qui garantisse l'accès aux informations nécessaires pour participer au dialogue social, qui encourage l'investissement de toutes les parties dans le dialogue social, qui s'adapte à l'ère du numérique, facilite la négociation collective dans le nouveau monde du travail et une transition juste et équitable vers la neutralité climatique, et qui garantisse un soutien institutionnel approprié.
- La Commission fera régulièrement le point sur la mise en œuvre de la recommandation par les États membres, en consultation avec les partenaires sociaux concernés et les États membres, afin d'évaluer les progrès accomplis immédiatement après sa date de mise en œuvre. Cela viendra compléter la consultation et la participation régulières et bien établies des partenaires sociaux dans le cadre du processus annuel du Semestre européen.

3. LE DIALOGUE SOCIAL À L'ÉCHELON DE L'UE

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît pleinement le rôle clé des partenaires sociaux dans une économie sociale de marché, leur conférant un rôle spécifique dans l'élaboration de la législation de l'UE en matière de politique sociale. La possibilité, offerte par le traité, de mettre en pratique dans le droit de l'Union les accords entre partenaires sociaux confirme l'importance du dialogue social dans l'UE et le statut particulier des partenaires sociaux représentatifs. Lorsque l'on applique ces dispositions, il est essentiel de respecter l'autonomie et les attributions respectives des partenaires sociaux et des institutions de l'UE. Le rôle dévolu aux partenaires sociaux ressort aussi clairement de la nature tripartite de trois agences de l'UE (Eurofound, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail) ainsi que du fonctionnement des comités consultatifs tripartites pour la sécurité et la santé au travail, pour la libre circulation des travailleurs, pour la coordination de la sécurité sociale et pour la formation professionnelle.

En 2015, la Commission a amorcé, avec les partenaires sociaux européens, un nouveau départ pour le dialogue social. Les partenaires sociaux européens, la Commission et le Conseil ont ensuite signé une déclaration commune intitulée «Un nouveau départ pour le dialogue social»¹⁶. Dans le prolongement de cette démarche, la Commission a notamment renforcé le rôle joué par les partenaires sociaux européens lors du Semestre européen, en les consultant à des moments clés du processus, en les associant davantage à l'élaboration des politiques et de la législation, et en introduisant de nouvelles formes de consultation des partenaires sociaux. De plus, elle donne une plus grande place au renforcement des capacités des partenaires sociaux nationaux, y compris au moyen d'un financement accru, compte tenu du fait que le dialogue social à l'échelon de l'UE ne peut porter ses fruits sans un dialogue social bien huilé et efficace à l'échelon national.

Le cadre du dialogue social à l'échelon de l'UE est devenu un cadre de référence solide pour les négociations et consultations bilatérales ou tripartites. Il est toutefois essentiel que ce cadre soit actualisé régulièrement, pour que les partenaires sociaux puissent contribuer pleinement à relever les défis économiques et sociaux. Il est temps de dresser le bilan des progrès accomplis depuis le nouveau départ pour le dialogue social et d'examiner les moyens de mieux exploiter le potentiel du dialogue social européen. La Commission propose, sur la base de ses consultations avec les partenaires sociaux, un ensemble de mesures destinées à renforcer le dialogue social européen en modernisant ses structures, en encourageant et en soutenant les accords entre partenaires sociaux, en accroissant la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques de l'UE et en améliorant l'efficacité du soutien financier et technique de la Commission.

¹⁶ Déclaration commune intitulée «Un nouveau départ pour le dialogue social» (2016), disponible [en ligne](#).

3.1. Les structures de dialogue social

Niveau interprofessionnel

Le dialogue social européen s'appuie sur des structures interprofessionnelles bien établies.

Le sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi assure une concertation semestrielle entre le Conseil, la Commission et les partenaires sociaux européens¹⁷. Le dialogue macroéconomique constitue un espace permettant au Conseil, à la Commission, à la Banque centrale européenne et à l'Eurogroupe d'échanger leurs points de vue sur les politiques monétaires et budgétaires et sur l'évolution des salaires avec les partenaires sociaux européens. Ces dernières années, en plus de procéder à l'examen annuel traditionnel du dialogue social, le comité de l'emploi a organisé différents séminaires avec les partenaires sociaux européens et certains partenaires sociaux nationaux, afin de permettre des discussions sur des sujets revêtant une importance particulière pour ces partenaires (par exemple les compétences, les mesures liées à la COVID-19 ou encore les transitions professionnelles). Le comité de la protection sociale fait régulièrement intervenir les partenaires sociaux dans ses débats (sur les pensions, sur les soins de longue durée, sur l'accès à la protection sociale, etc.). Le comité du dialogue social, dont l'organisation est assurée par la Commission, est la principale instance chargée du dialogue social interprofessionnel entre les organisations interprofessionnelles européennes de partenaires sociaux.

Si ces enceintes servent de lieu de dialogue global bipartite et tripartite à l'échelon de l'UE, l'élaboration récente d'outils plus efficaces face aux mutations rapides du marché du travail et en matière sociale a fait ressortir le besoin complémentaire d'un dialogue tripartite plus approfondi sur l'emploi et les questions sociales. Les partenaires sociaux ont fortement mis l'accent sur ce besoin pendant le processus de consultation.

La Commission:

- invitera le comité de l'emploi et le comité de la protection sociale à organiser régulièrement des échanges tripartites sur certains sujets, avec la participation des partenaires sociaux européens et nationaux;
- organisera, dans le cadre des réunions du comité du dialogue social et en accord avec les partenaires sociaux, des discussions tripartites ad hoc/extraordinaires sur des sujets pertinents (pénuries de main-d'œuvre et de compétences, transition juste, etc.), faisant intervenir les partenaires sociaux européens et nationaux ainsi que les représentants des États membres.

Niveau sectoriel

¹⁷ Article 152 du TFUE et décision 2016/1859 du Conseil, consultable [en ligne](#).

Le dialogue social sectoriel de l'Union couvre plus de 80 % de la main-d'œuvre de l'UE.

Les 43 comités de dialogue social sectoriel, qui se composent de 65 organisations patronales européennes et de 15 fédérations syndicales européennes, représentent quelque 185 millions de travailleurs et plus de 6 millions d'entreprises à travers l'UE. Ils débattent et conviennent des moyens d'améliorer les conditions de travail et les relations travailleurs-employeurs dans leurs secteurs respectifs, et sont consultés sur les évolutions se manifestant à l'échelle de l'UE qui ont des répercussions sociales ou sur l'emploi. Outre des accords, les partenaires sociaux sectoriels européens adoptent chaque année 30 à 50 positions finales communes sur un large éventail de sujets, tels que la santé et la sécurité au travail, les conditions de travail, les incidences de la transition vers la neutralité climatique, la numérisation, les compétences, la mobilité de la main-d'œuvre ou l'égalité entre les hommes et les femmes¹⁸. Une large couverture des travailleurs et des entreprises confère de la légitimité aux comités et garantit que les positions communes, telles que les accords autonomes, ont des incidences réelles sur le plan de la mise en œuvre. Malgré de grandes différences entre les secteurs, les comités ont mis en place un cadre commun de dialogue social à l'échelon de l'UE.

Ce cadre s'est développé au fil du temps, en réponse à la nécessité que les partenaires sociaux influent sur la poursuite de l'intégration européenne et y contribuent.

Néanmoins, dans tous les secteurs, des partenaires sociaux peuvent apparaître ou disparaître. Ainsi, de nouveaux opérateurs sont apparus ces dernières années, par exemple des compagnies à bas coûts dans l'aviation civile, de nouvelles entreprises de services postaux ou encore des prestataires privés de services sociaux. Pour mieux réagir aux évolutions sectorielles et aux mutations du monde du travail, les comités devraient s'efforcer d'être inclusifs, ainsi que de maintenir et d'accroître leur représentativité. Ils devraient aussi rehausser la pertinence du dialogue social sectoriel, notamment en associant les organisations nationales de partenaires sociaux et en coopérant avec des secteurs/segments qui ne sont pas encore représentés ou couverts par le dialogue social sectoriel européen¹⁹.

La Commission, en collaboration avec les partenaires sociaux sectoriels, entreprendra de moderniser le cadre du dialogue social sectoriel de l'UE afin d'en accroître la pertinence et l'efficacité, et examinera s'il est nécessaire de réviser sa décision 98/500/CE concernant l'institution de comités de dialogue sectoriel destinés à favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen²⁰.

Les engagements environnementaux ont des conséquences sur l'organisation des réunions.

La Commission, appliquant les idées figurant dans sa récente communication intitulée «Verdir la Commission»²¹, a déjà commencé à organiser des réunions en ligne ou dans un format hybride. La Commission continuera de soutenir l'organisation de réunions de

¹⁸ Textes disponibles [en ligne](#).

¹⁹ Voir Eurofound (2019), consultable [en ligne](#).

²⁰ Décision 98/500/CE de la Commission, consultable [en ligne](#).

²¹ [Voir](#) C(2022)2230 final

dialogue social sectoriel. Ce faisant, elle inventera, en coopération avec les partenaires sociaux, une façon nouvelle et plus écologique de les organiser.

La Commission, en étroite coopération avec les partenaires sociaux:

- modernisera le cadre juridique des comités de dialogue social sectoriel en révisant sa décision y afférente, s'il y a lieu;
- facilitera, dans la structure actuelle des comités de dialogue social sectoriel, les synergies entre les comités existants, encouragera l'inclusion, dans ces comités, de nouveaux segments de secteurs économiques — sous réserve du respect des critères applicables — et adaptera la méthode à employer pour effectuer les études de représentativité en coopération avec Eurofound;
- lancera un processus d'examen de l'organisation des réunions des comités de dialogue social sectoriel;
- continuera à réfléchir aux modalités de la mise en place à l'échelle de l'UE d'un nouveau dialogue social sectoriel axé sur les services sociaux.

La Commission invite les partenaires sociaux:

- à poursuivre leurs efforts et à évaluer la nécessité de prendre de nouvelles mesures dans le cadre de leurs dialogues sociaux respectifs pour entrer en contact avec leurs affiliés dans les États membres qui ne sont pas encore couverts par les comités de dialogue social sectoriel correspondants, en vue d'améliorer le taux d'affiliation des syndicats et des organisations patronales ainsi que leur représentativité;
- à encourager l'inclusion dans les comités, existants comme nouveaux, de toutes les organisations représentatives pertinentes de partenaires sociaux européens.

3.2. Soutenir les accords entre partenaires sociaux

Les accords entre partenaires sociaux sont l'un des aboutissements les plus importants du dialogue social à l'échelon de l'UE. À ce jour, les partenaires sociaux ont conclu six accords interprofessionnels autonomes. Outre ces accords autonomes, entre 1995 et 2010, quatre accords interprofessionnels entre partenaires sociaux ont été mis en œuvre par l'intermédiaire du droit de l'Union²². Toutefois, au cours de la dernière décennie, les partenaires sociaux interprofessionnels européens n'ont négocié aucun nouvel accord à mettre en œuvre par l'intermédiaire du droit de l'UE. La Commission se félicite de l'adoption, récente, du programme de travail 2022-2024 des partenaires sociaux interprofessionnels européens, ainsi que de la négociation, en cours, d'un nouvel accord sur le télétravail et le droit à la déconnexion à mettre en œuvre par l'intermédiaire du droit de l'UE. À l'échelon sectoriel, huit accords entre

²² Directives 96/34/CE, 97/81/CE, 1999/70/CE et 2010/18/UE.

les partenaires sociaux ont été transposés en actes législatifs de l'UE entre 1999 et 2018²³, et cinq accords autonomes ont été élaborés par les partenaires sociaux nationaux entre 1999 et 2021.

Les récents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)²⁴ clarifient le cadre de la mise en œuvre d'accords entre partenaires sociaux par l'intermédiaire du droit de l'Union. Il ressort de ces arrêts que, après que les partenaires sociaux ont demandé conjointement que leur accord soit mis en œuvre à l'échelon de l'UE, la Commission détermine au cas par cas s'il y a lieu de soumettre au Conseil une proposition mettant en œuvre cet accord à l'échelon de l'UE sous la forme d'une directive. Pendant la négociation d'un accord, les partenaires sociaux peuvent agir librement, et la Commission doit s'abstenir de tout comportement tendant à influencer sur le déroulement des négociations ou sur le contenu de l'accord envisagé.

La Commission aura pour priorité de continuer à promouvoir les accords entre partenaires sociaux. À cette fin, les services de la Commission appuieront la négociation d'accords entre partenaires sociaux en fournissant, à la demande de ceux-ci, un soutien administratif et des conseils juridiques, notamment sur des aspects qui pourraient nuire à la mise en œuvre d'un accord par l'intermédiaire du droit de l'UE (par exemple toute divergence avec le champ d'application du traité ou tout chevauchement avec la législation existante). Ces conseils juridiques, fournis dans toute la mesure du possible, ne préjugeront pas de la position finale de la Commission quant à l'opportunité de soumettre l'accord au Conseil.

Comme l'a confirmé la Cour dans son arrêt du 21 septembre 2021 (affaire C-928/19 P), lorsque la Commission est saisie par les partenaires sociaux d'une demande de mise en œuvre d'un accord entre partenaires sociaux par l'intermédiaire du droit de l'Union, elle doit apprécier la légalité de l'accord et la représentativité des parties signataires, ainsi que l'opportunité de l'éventuelle mise en œuvre de l'accord par l'intermédiaire du droit de l'Union, eu égard notamment à des considérations d'ordre politique, économique et social. Dans ce contexte, il peut être procédé à une analyse d'impact. La Commission reconnaît la capacité des partenaires sociaux à discerner les incidences que leurs accords pourraient avoir sur les entreprises et sur les travailleurs.

Les services de la Commission informeront dans un délai de trois mois les partenaires sociaux concernés de leurs considérations préliminaires, y compris, le cas échéant, du fait qu'une analyse d'impact sera réalisée ou non. La Commission prendra une décision finale en fonction de la complexité de l'évaluation de l'accord proposé, en tenant compte des exigences de la jurisprudence récente de la Cour de justice.

²³ Directives 1999/63/CE, 2000/79/CE, 2005/47/CE, 2009/13/CE, 2010/32/UE, 2014/112/UE, 2017/159/UE et 2018/131/UE.

²⁴ Arrêt de la Cour du 14 octobre 2019, C-928/19, et arrêt du Tribunal du 21 septembre 2021, C-928/19 P.

La Commission continuera aussi de promouvoir d'autres réalisations conjointes des partenaires sociaux — cadres d'action, apprentissage mutuel, documents d'orientation, etc. — et d'encourager les partenaires sociaux européens à œuvrer à de nouveaux résultats en réponse aux défis émergents et à y donner suite, sans interruption.

La Commission:

- fournira aux partenaires sociaux européens, à leur demande et au cours de leurs négociations sur les accords entre partenaires sociaux dont la mise en œuvre par l'intermédiaire du droit de l'UE est envisagée, un soutien administratif et des conseils juridiques;
- donnera une plus grande place, dans les futurs appels à propositions de projets relatifs au dialogue social, aux projets soutenant la mise en œuvre d'accords autonomes entre partenaires sociaux.

La Commission invite les partenaires sociaux européens:

- à négocier et à conclure davantage d'accords entre eux;
- à veiller à ce que leurs affiliés nationaux leur donnent mandat d'entamer des négociations sur des accords entre partenaires sociaux;
- à continuer d'associer leurs membres à des actions et projets conjoints ou distincts de renforcement des capacités, visant à garantir la mise en œuvre de leurs accords-cadres autonomes dans tous les États membres.

3.3. Accroître la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques de l'UE

La Commission consulte les 87 partenaires sociaux européens reconnus sur une éventuelle action législative de l'UE dans les domaines de la politique sociale mentionnés à l'article 153 du TFUE (par exemple les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail, l'information et la consultation des travailleurs, la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs, ou encore l'égalité entre hommes et femmes en matière d'emploi). Ces consultations en deux phases se sont déroulées à un rythme régulier au cours des dix dernières années et ont toutes été menées par écrit. Dans certains domaines, comme la fixation de valeurs limites d'exposition professionnelle aux agents cancérigènes ou mutagènes et aux substances reprotoxiques²⁵, les partenaires sociaux sont abondamment consultés au moyen de structures consacrées, telles que le comité consultatif tripartite pour la sécurité et la santé au travail. Dans de tels cas, en accord avec les partenaires sociaux européens, la consultation en deux étapes pourrait passer par des réunions avec tous les partenaires sociaux concernés, dans le respect de toutes les obligations découlant du traité.

²⁵ Directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes ou à des substances reprotoxiques au travail, consultable [en ligne](#).

Depuis le nouveau départ pour le dialogue social, la Commission a mis en place des auditions ad hoc pour consulter les partenaires sociaux européens sur des initiatives pour lesquelles le traité n'impose pas de consultation en deux étapes. Les auditions ad hoc ont démontré leur utilité; elles constituent des lieux de discussion importants, permettant à la Commission et aux partenaires sociaux de s'exprimer sur les initiatives à venir. Au fil du temps, les auditions ad hoc se sont multipliées. Elles portent désormais non seulement sur les domaines mentionnés à l'article 153 du TFUE, mais aussi sur d'autres matières (la gouvernance d'entreprise durable, la transparence des rémunérations, la stratégie européenne en matière de soins, la stratégie de mobilité durable et intelligente, l'interdiction de mise sur le marché dans l'Union des produits fabriqués dans un contexte de travail forcé, etc.). Par ailleurs, les comités de dialogue social sectoriel sont consultés sur les évolutions de l'UE qui ont des répercussions sociales sur leurs secteurs respectifs.

Il importe de veiller à ce que le format et le calendrier des consultations soient adéquats, pour éviter que la Commission soit privée de contributions de qualité lors de ces consultations. C'est pourquoi une meilleure compréhension du dialogue social est nécessaire dans toute la Commission, ainsi qu'une plus grande cohérence dans la manière d'associer et de consulter les partenaires sociaux. Une meilleure vue d'ensemble, dans le programme de travail de la Commission, de la planification des propositions à venir aiderait les partenaires sociaux à élaborer leurs contributions et à organiser leurs activités.

En outre, la Commission coopère régulièrement avec les partenaires sociaux sur des sujets déterminés. Ainsi, dans le cadre du partenariat européen pour l'intégration²⁶, la Commission et les partenaires économiques et sociaux européens visent à favoriser une démarche pluripartite de l'intégration des réfugiés et des autres migrants sur le marché du travail. Les partenaires sociaux contribuent également aux délibérations sur la migration légale dans le cadre de la nouvelle plateforme pour la migration de la main-d'œuvre.

La Commission:

- nommera un coordonnateur ou une coordonnatrice du dialogue social dans chacun de ses services;
- recueillera, par l'intermédiaire des membres du collège responsables, les points de vue des partenaires sociaux interprofessionnels européens sur les priorités d'action en amont du programme de travail de la Commission, dans le cadre du dialogue régulier.

La Commission invite les partenaires sociaux:

²⁶ Informations consultables [en ligne](#).

- à formuler davantage de positions finales communes en amont des propositions de la Commission sur les mêmes questions.

3.4. Améliorer l'efficacité du soutien financier et technique

Le budget de l'UE tient compte du rôle particulier des partenaires sociaux et du fait que le dialogue social européen se fonde sur le traité. Grâce à ce budget, la Commission soutient des projets des partenaires sociaux européens ou nationaux, mais aussi la recherche sur les relations travailleurs-employeurs. De plus, la Commission finance et organise les réunions du comité du dialogue social et des 43 comités de dialogue social sectoriel, ainsi que les séances de consultation.

L'UE soutient d'importants travaux de recherche sur le dialogue social et sur la négociation collective. Les relations travailleurs-employeurs et le dialogue social figurent parmi les priorités stratégiques inscrites au programme de travail pluriannuel d'Eurofound pour la période 2021-2024. Eurofound fournit des informations comparatives sur les processus et les aboutissements du dialogue social et des négociations collectives à l'échelon national, fait rapport sur le fonctionnement du dialogue social tripartite et sur la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques nationales, fournit des données sur le temps de travail et sur la fixation des salaires, et analyse le rôle du dialogue social face aux restructurations, aux incidences de la transition vers la neutralité climatique et à la numérisation. La Commission mène également un projet conjoint avec l'OCDE pour appuyer le développement de la base de données OCDE/AIAS sur les caractéristiques institutionnelles des syndicats, la fixation des salaires, l'intervention étatique et les pactes sociaux. Ce projet a pour objectif de fournir des informations complètes et comparables sur l'évolution de la nature et du périmètre des négociations collectives dans les pays de l'OCDE et les États membres de l'UE. Par ailleurs, la Commission cofinance chaque année différents projets européens de recherche sur la négociation collective, dans le cadre de son appel à propositions visant à améliorer l'expertise dans le domaine des relations travailleurs-employeurs.

Il est nécessaire d'améliorer les échanges d'informations et de faire s'épanouir la culture du dialogue social. La Commission gère une base de données accessible au public sur les textes adoptés conjointement par les partenaires sociaux européens et fournit des informations en ligne sur les 40 à 50 projets relatifs au dialogue social qui sont financés chaque année. Cela étant, peu d'informations sont disponibles sur les retombées nationales du dialogue social européen et sur la suite donnée, par les partenaires sociaux nationaux, aux textes adoptés à l'échelon européen. La plupart des documents issus du dialogue social à l'échelon de l'UE ne contiennent pas de dispositions de mise en œuvre. Leur mise en œuvre ne fait pas l'objet d'un contrôle, d'un suivi ou d'une analyse. En outre, dans certains États membres, la culture du dialogue social est relativement faible en raison des traditions nationales ou locales qui ont influé sur le développement du dialogue social. De surcroît, la connaissance qu'ont les partenaires sociaux nationaux des institutions du marché du travail et des politiques de l'UE varie d'un État membre

à l'autre et d'une organisation de partenaires sociaux à l'autre, et il serait possible de l'approfondir par des actions d'information ciblées, dans une optique de renforcement des capacités. Ces actions pourraient comporter un programme pilote d'information et de visite orienté vers les jeunes dirigeants des partenaires sociaux.

La Commission:

- mettra en place, en coopération avec les partenaires sociaux, un réseau de recherche consacré à l'analyse et à la promotion du dialogue social à l'échelon de l'UE ainsi qu'au suivi de sa mise en œuvre;
- aidera les partenaires sociaux européens à mieux faire connaître les institutions du marché du travail et les politiques de l'UE au sein de leurs organisations membres.

La Commission invite les partenaires sociaux:

- à donner un plus grand retentissement aux fruits du dialogue social européen et aux résultats des projets de l'UE, et à faire en sorte que ces résultats soient largement diffusés auprès de leurs membres et au-delà.

4. PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL SUR LE PLAN INTERNATIONAL

L'UE montre l'exemple en promouvant le dialogue social à l'échelle internationale. Pour ce faire, elle tient régulièrement des réunions de collaboration — de nature politique ou technique — avec l'Organisation internationale du travail, avec l'OCDE et avec d'autres organisations ou organismes internationaux. L'UE et ses États membres soutiennent activement les partenariats mondiaux qui favorisent le dialogue social, entre autres dans le contexte de l'initiative «Global Deal». De plus, dans le cadre de la politique d'élargissement de l'UE, la Commission appuie des projets destinés à améliorer le dialogue social dans les pays candidats ou candidats potentiels et participe à des échanges de bonnes pratiques à différents niveaux. Au titre de la politique européenne de voisinage, la Commission finance des programmes régionaux de renforcement du dialogue social et organise le forum de dialogue social de l'Union pour la Méditerranée avec des partenaires sociaux de toute la région méditerranéenne. Au moyen de partenariats internationaux et de l'offre fondée sur des valeurs pour les pays partenaires qu'est sa stratégie «Global Gateway», l'UE défend des normes élevées en matière de droits de l'homme, de droits sociaux et de droits des travailleurs. En outre, la promotion du dialogue social contribue à ce que cette coopération profite à l'ensemble de la société.

En février 2022, la Commission a adopté sa communication sur le travail décent dans le monde²⁷, dans laquelle elle réaffirme la volonté de l'UE d'œuvrer pour garantir un travail

²⁷ COM(2022) 66 final, consultable [en ligne](#).

décent dans l'UE comme dans le reste du monde. L'UE souscrit au concept universel de travail décent qui a été établi par l'OIT et qui figure parmi les objectifs de développement durable des Nations unies. Le dialogue social et le tripartisme constituent l'un des quatre éléments de ce concept universel de travail décent. La liberté d'association (ou liberté syndicale) et la reconnaissance effective du droit de négociation collective comptent au rang des normes fondamentales du travail énoncées dans la déclaration de l'OIT de 1998 relative aux principes et droits fondamentaux au travail, et elles font partie des engagements pris dans les accords de libre-échange de l'UE et au titre du système de préférences généralisées plus de l'UE.

Tous les États membres ont ratifié les normes internationales fondamentales de l'OIT relatives au dialogue social. Le Conseil, épaulé par la Commission, encourage les États membres à poursuivre la ratification et la mise en œuvre effective des conventions de l'OIT²⁸. Il invite également les États membres et la Commission à améliorer le dialogue social à tous les niveaux et sous toutes ses formes, y compris par la coopération transfrontière et en favorisant la conclusion d'accords-cadres internationaux, afin de garantir une participation active des partenaires sociaux à la construction de l'avenir du travail et à la réalisation d'avancées sociales, en particulier au moyen de la reconnaissance effective du droit de négociation collective.

La Commission:

- continuera d'inviter les États membres à ratifier et à appliquer effectivement les conventions de l'OIT ainsi qu'à les promouvoir sur le plan international;
- lancera, en coopération avec l'OIT, un projet ayant pour but d'aider les partenaires sociaux représentés dans les comités de dialogue social sectoriel de l'UE, à leur demande, à mener des actions sur les chaînes d'approvisionnement responsables, notamment sur le respect des droits des travailleurs.

La Commission invite les partenaires sociaux:

- à continuer de promouvoir le dialogue social sur le plan international, à tous les échelons.

²⁸ Conclusions du Conseil du 24 octobre 2019 intitulées «L'avenir du travail: l'Union européenne soutient la déclaration du centenaire de l'OIT».