



Les syndicats belges et le Semestre européen : une influence réciproque mais limitée

Étude de cas Belgique

Résumé

Auteurs :

Ramón Peña-Casas, Observatoire social européen - OSE

Dalila Ghailani, Observatoire social européen - OSE

Ce document de recherche analyse l'implication des syndicats belges dans le Semestre européen (SE) aux niveaux national et européen de 2014 à 2018. Il propose une vue d'ensemble des canaux d'accès, des ressources disponibles, de l'influence, des stratégies d'implication et des liens entre SE et dialogue social national en Belgique. Il comprend une étude de cas approfondie sur le développement, au cours du Semestre, d'une initiative de politique nationale spécifique liée au Semestre, à savoir la réforme du mécanisme de fixation de la norme salariale en un cadre réglementaire obligatoire.

Les résultats sont basés sur une revue de la littérature, une analyse de sources secondaires et des entretiens semi-structurés menés avec un éventail de parties prenantes liées au processus du SE en Belgique, elles-ci incluant des représentants des partenaires sociaux, des officiers de liaison « Semestre » des syndicats, un responsable du Semestre européen, des Desk Officers Belgium de la Commission européenne (CE) et des représentants des autorités publiques nationales.

Depuis le début du SE, l'UE a exercé des pressions considérables sur plusieurs questions politiques dans les recommandations spécifiques par pays (RSP) adressées à la Belgique : système de fixation des salaires, retraites, fiscalité (charge sur les bas salaires), participation au marché du travail des travailleurs âgés et des groupes vulnérables, emploi des jeunes, décrochage scolaire, et déplacement de la charge fiscale hors du travail

La Belgique appartient au groupe de « partenariat social » selon la typologie des relations industrielles : elle est caractérisée par un taux de syndicalisation intermédiaire (54,2%) et une couverture élevée de la négociation collective puisque 96% des travailleurs y sont couverts par des conventions collectives. Depuis 2000, ces paramètres sont demeurés constants. Les

négociations sociales étant devenues plus difficiles au cours de la crise économique, une tendance marquée à une implication plus grande et plus autoritaire du gouvernement fédéral dans le processus s'est fait ressentir, notamment dans le mécanisme de fixation des salaires appliqué lorsque les partenaires sociaux ne parvenaient pas à s'accorder sur un objectif intersectoriel. Entre 2010 et 2016, les partenaires sociaux n'ont pu parvenir à aucun accord intersectoriel. Les difficultés que connaît actuellement le modèle belge de dialogue social s'expliquent par les tensions entre partenaires sociaux et en leur sein, ainsi que par l'interventionnisme croissant du gouvernement dans des domaines clés du dialogue social. La tension en matière de négociations collectives est perceptible depuis l'arrivée au pouvoir en 2014 d'une coalition gouvernementale inédite (surnommée « suédoise » ou « kamikaze »). Dans ce contexte, certains acteurs politiques s'interrogent ouvertement sur l'utilité et l'efficacité du modèle existant de dialogue social et appellent en particulier à une plus grande décentralisation de la consultation vers les secteurs et les entreprises.

Les syndicats belges détiennent une expérience considérable des questions européennes et sont bien informés des procédures du SE. Ils disposent de toutes les ressources politiques, organisationnelles, cognitives et humaines nécessaires pour participer pleinement au SE, même s'il est toujours possible de faire mieux. Au niveau national, les syndicats ont accès au processus du Semestre par l'intermédiaire du Conseil national du travail (CNT) et du Conseil central de l'économie (CCE), qui sont consultés lors de l'élaboration du programme national de réforme (PNR). Au niveau européen, les syndicats peuvent interagir avec la CE et la Confédération européenne des syndicats (CES). La qualité de ces interactions est considérée comme positive au niveau européen mais médiocre au niveau national, le gouvernement national se montrant réticent à entamer un véritable dialogue avec les partenaires sociaux lors de l'élaboration du PNR. Les partenaires sociaux regrettent toutefois vivement que le processus ait été jusqu'à présent plus informatif que participatif.

Les syndicats considèrent qu'il est utile de participer au Semestre puisque presque tous les thèmes clés du Semestre correspondent aux questions abordées dans le cadre du dialogue social national. La plupart des réformes mises en œuvre ces dernières années sous la pression européenne sont directement liées à leur activité principale. La réforme du mécanisme de fixation des salaires en est un excellent exemple, de même que la réforme des retraites. Tant les syndicats que les pouvoirs publics se servent des éléments du Semestre, soit pour soutenir leurs actions au niveau national (par exemple, la recommandation de cesser de subventionner les voitures de société), soit pour imposer des réformes impopulaires au prétexte que l'Europe les a prescrites (évitement du reproche).

En vue d'exercer une certaine influence, les syndicats ont essentiellement mis au point des stratégies d'initiés (insider) à l'intention des décideurs politiques tant au niveau national qu'au niveau européen dans le cadre de réunions bilatérales. La publication de communiqués de presse, l'organisation de manifestations, etc. constituent d'autres modes d'action « externes »

(outsider) complétant ces stratégies d'« insider ». Mais l'impact de ces stratégies est qualifié de modéré par les syndicalistes. Les possibilités de modification du contenu des PNR sont très limitées. La contribution collective des partenaires sociaux élaborée au sein du Conseil national du travail est toutefois directement annexée au PNR, ce qui donne plus de poids aux points de vue des syndicats. Il en va de même pour les RSP. Le rapport par pays de la Commission européenne est considéré comme le document clé à influencer étant donné qu'il sert de base aux recommandations. Les syndicats ont pris l'initiative d'organiser des réunions bilatérales avec les Desk Officers Belgium de la Direction générale pour l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (DG EMPL) de la Commission afin de présenter un rapport par pays alternatif. Ces réunions sont l'occasion de mettre en évidence les erreurs et les incohérences du rapport de la Commission, de présenter d'autres chiffres, d'autres études et des éléments factuels permettant aux Desk Officers Belgium de corriger le rapport afin de mieux rendre compte de la situation nationale. Certains des problèmes mis en lumière par les syndicalistes se sont retrouvés au fil des ans dans les rapports par pays, ce qui suggère une influence des syndicats. Il n'est cependant pas possible d'établir de corrélation directe.

L'étude de cas approfondie montre comment, dans le cadre du SE, les négociations sur les marges de progression salariale au cours des deux années couvertes par une convention collective centrale ont été radicalement modifiées en réponse aux remarques formulées dans les RSP. Depuis 2010, la fixation des salaires est passée d'un « gentlemen's agreement » entre partenaires sociaux à un accord soumis à de plus fortes contraintes gouvernementales et les mécanismes de contrôle ont été inclus dans la réforme de la loi sur la compétitivité. La « norme salariale » résulte toujours de négociations collectives, mais est soumise à un contrôle plus strict et à certaines restrictions, comme le préconisaient déjà les RSP pour la Belgique avant même le lancement du SE.

Le véritable défi pour les syndicats belges est de rétablir le dialogue entre eux et le gouvernement fédéral. C'est évidemment difficile lorsque ni le gouvernement ni les employeurs ne sont demandeurs, comme c'est actuellement le cas en Belgique. Malgré leur influence relativement faible au niveau européen et leur manque d'influence au niveau national, les syndicats belges n'envisagent pas de se retirer du processus.

Les syndicats doivent renforcer et améliorer leurs interactions avec la Commission afin d'affiner le diagnostic posé par celle-ci dans le rapport par pays. Cela contribuera à influencer le contenu des recommandations spécifiques par pays afin de rendre mieux compte des défis nationaux découlant de l'analyse que les syndicats auront élaborée de manière consensuelle. Ces derniers devraient également continuer à promouvoir et à approfondir les lieux d'interaction et permettre ainsi l'élaboration de positions et d'analyses consensuelles communes. La note

conjointe contenant l'analyse syndicale des réformes mises en exergue dans les RSP et le PNR constitue un pas positif dans cette direction. Le gouvernement national devrait mieux associer les partenaires sociaux à l'élaboration du PNR, afin de garantir une cohérence accrue et une adéquation plus forte entre les réformes présentées dans le PNR et la réalité socio-économique. Il devrait également élaborer un programme qui donne aux syndicats suffisamment de temps pour analyser, consulter et réagir correctement aux documents clés du Semestre (PNR, RSP).

Adresse de contact : Ramón Peña-Casas et Dalila Ghailani, Observatoire social européen (OSE).
Emails: penacasas@ose.be et ghailani@ose.be

Site INVOTUNES : <http://www.ose.be/invotunes/>

Télécharger la publication: http://www.ose.be/EN/publications/ose_paper_series.htm

Référence de la publication : Peña-Casas R. et Ghailani D., Belgian trade unions and the European Semester: reciprocal but limited influence. Case study Belgium. Projet : National trade union involvement in the European Semester (INVOTUNES). OSE Working Paper Series, Research Paper N° 40, Bruxelles, Observatoire social européen, mai, 38 p.

Langue de publication : anglais

Avec le soutien financier de :

