

Participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques durant la pandémie de COVID-19

Introduction

Eurofound surveille depuis 2016 la participation des partenaires sociaux nationaux au processus du Semestre européen, et a décrit ce processus dans une série de rapports. En 2020, l'analyse s'est concentrée sur la participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques au cours des premiers mois de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Le rapport couvre également la participation des partenaires sociaux au développement des programmes nationaux de réforme (PNR) 2020 dans le cadre du Semestre européen. L'étude se concentre sur le dialogue social tripartite à l'échelle nationale.

Contexte politique

La pandémie de COVID-19 a gravement affecté l'activité économique et sociale, ce qui a entraîné un changement de priorités dans les programmes politiques des États membres aux niveaux européen et national. Les mesures politiques adoptées durant les premiers mois de la pandémie ont donné la priorité à la résilience des soins de santé et à la préservation de l'emploi et de la continuité des activités. La participation des partenaires sociaux à l'élaboration de ces mesures politiques a été réduite, car les politiques ont souvent été adoptées dans des situations d'urgence.

De plus, le cycle du Semestre européen 2020 a subi d'importants changements. Le paquet de printemps de l'UE a été réorienté afin d'atténuer l'impact socio-économique de la crise, et les recommandations par pays approuvées par le Conseil en juillet 2020 visaient principalement à apporter des réponses financières, économiques, liées à l'emploi et sociales à la crise.

Principales conclusions

- La pandémie de COVID-19 a nui au dialogue social national et a affecté les cadres et pratiques existants en matière de participation des partenaires sociaux à la formulation des politiques. Dans ce contexte, dans la majorité des pays, un grand nombre de mesures politiques ont été adoptées sans véritable consultation, en temps utile, des partenaires sociaux.
- Les contraintes temporelles pesant sur les échanges et les consultations durant cette période difficile sont considérées comme le principal problème affectant la qualité du dialogue social et, par conséquent, la participation des partenaires sociaux. De manière générale, les partenaires sociaux reconnaissent les circonstances et contraintes exceptionnelles imposées par la pandémie de COVID-19, qui ont perturbé les cadres de participation classiques et les institutions en place. Tout en admettant que les circonstances sont difficiles, les partenaires sociaux estiment également que la majorité des gouvernements auraient pu faire beaucoup mieux.
- La pandémie de COVID-19 a montré que, lorsque le dialogue social tripartite est bien établi et permanent, l'incidence de la crise sanitaire sur la participation des partenaires sociaux est relativement limitée. Dans certains cas, la crise a même accéléré les consultations, et certains partenaires sociaux ont déclaré que leurs avis avaient été écoutés plus attentivement.
- En revanche, dans d'autres pays, le dialogue social a été maintenu, mais fortement restreint. À cet égard, la crise sanitaire a révélé les faiblesses structurelles du fondement du dialogue social dans certains systèmes de relations industrielles.
- L'évolution de la pandémie a été variable et la qualité de la participation à l'élaboration des politiques s'est améliorée au fil du temps dans certains pays, tels la France, le Luxembourg, Malte, la Pologne (évaluation fournie par une seule organisation patronale), le Portugal et la Slovaquie. Dans ces pays, bien que les premières mesures gouvernementales aient été prises

sans consultation adéquate, les processus de consultation se sont améliorés et, dans la plupart des cas, les partenaires sociaux avaient tendance à être raisonnablement satisfaits de la qualité de la participation.

- Les partenaires sociaux de quelques pays (telles la Belgique, la Finlande, l'Italie et l'Espagne) ont pris des initiatives pour convenir d'actions conjointes visant à soutenir les entreprises et la société face à l'urgence sociale et économique. Les gouvernements ont pour la plupart appuyé ces initiatives conjointes.
- Au-delà du dialogue social tripartite au plus haut niveau, il a été rapporté que les mesures politiques adoptées à l'échelle nationale pour faire face à la crise de la COVID-19 ont très probablement renforcé le dialogue social au niveau sectoriel et au niveau des entreprises. Les discussions entre les employeurs et les responsables des ressources humaines en vue d'appliquer les mesures ont pu aboutir à des solutions constructives. La santé et la sécurité au travail et le recours au télétravail figurent sans aucun doute au premier rang des priorités des représentants des employeurs et des travailleurs, ainsi que des négociations collectives dans certains secteurs.
- Selon les conclusions, fondées sur le cadre analytique appliqué dans l'étude, les organisations syndicales comme les organisations patronales de quatre pays seulement (Tchéquie, Estonie, Pays-Bas et Suède) notent une participation de grande qualité des partenaires sociaux à l'élaboration de leurs PNR 2020. Cela signifie que les deux parties rapportent que le temps dédié à l'information et à la consultation est largement suffisant, qu'elles sont satisfaites des réactions et des réponses reçues par le gouvernement, et que leurs contributions ont été intégrées ou prises en compte.
- Dans d'autres États membres, il est possible d'améliorer la participation des partenaires sociaux aux PNR. En revanche, malgré les insuffisances et les faiblesses, les partenaires sociaux ont joué un rôle plus significatif dans la formulation des politiques générales que dans l'élaboration des PNR dans le contexte du Semestre européen.

Indicateurs stratégiques

- La pandémie de COVID-19 a souligné comment un dialogue social efficace pouvait être utilisé pour élaborer des initiatives politiques et trouver des solutions aux situations d'urgence affectant les entreprises, les travailleurs, l'économie et la société. Les difficultés résultant de la crise économique et sociale devraient souligner la contribution précieuse que les partenaires sociaux apportent au développement de la cohésion sociale et au soutien à la reprise économique.
- Contrairement à la situation observée durant la précédente crise financière mondiale, les partenaires sociaux, les gouvernements et les institutions européennes ont pour la plupart partagé leurs perceptions des réponses politiques requises pour atténuer les effets de la pandémie et favoriser la reprise économique. Cette approche commune doit se poursuivre, et les gouvernements devraient encourager la coopération avec les partenaires sociaux et la confiance vis-à-vis de ces derniers, afin de participer à la mise en œuvre des réponses politiques au niveau adéquat. Cela vaut en particulier dans les pays où les partenaires sociaux ont souligné le manque de participation appropriée à l'élaboration des politiques.
- Les gouvernements devraient veiller à ce que les partenaires sociaux soient véritablement associés, en temps utile, au cycle rénové du Semestre européen 2021. Compte tenu des changements introduits dans la stratégie annuelle pour une croissance durable, la participation des partenaires sociaux à la conception, au suivi et à la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience présentés en même temps que les PNR dans un document intégré unique en 2021 sera essentielle pour renforcer le dialogue social et assurer une reprise équitable.
- Lors de la coordination des politiques économiques en réponse aux effets de la crise de la COVID-19, le Semestre européen devrait veiller à ce que les partenaires sociaux soient véritablement impliqués et à ce que le dialogue social national joue son rôle dans l'élaboration des réponses politiques aux difficultés découlant des priorités climatiques, environnementales, sociales et numériques de l'Union européenne. Ceci s'applique particulièrement aux pays où des faiblesses et des lacunes structurelles ont été signalées à plusieurs reprises comme entravant un véritable dialogue social.

Informations supplémentaires

Le rapport *Participation des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques durant la pandémie de COVID-19* est disponible à l'adresse suivante: <http://eurofound.link/ef20035>

Directeur de recherche: Ricardo Rodríguez Contreras
information@eurofound.europa.eu