



# Etude évaluant l'application et les effets des directives relatives à l'information et à la consultation dans les pays de l'UE et de l'EEE

*« Bilan de la qualité »*

*Note de synthèse*

**Informations légales:**

Emploi,  
affaires sociales  
et inclusion

Les avis exprimés dans le présent rapport relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne.

Auteurs: Patrick Wauters, Jean-Jacques Lennon, Lionel Kapff, John Morley - DELOITTE

## Table des matières

Note de synthèse.....	4
Objectif et champ d'application.....	4
Contexte.....	5
Méthodologie.....	5
Résultats .....	7
Évaluation globale des trois directives .....	7
Évaluations des directives individuelles .....	11
Différences entre acteurs concernés .....	12
Différences entre pays .....	14
L'information et la consultation des travailleurs dans les PME .....	15
Conclusions.....	15
Recommandations .....	18

## Note de synthèse

### Objectif et champ d'application

Dans son programme de travail pour 2010, la Commission européenne a annoncé qu'elle passerait en revue la législation de l'UE dans un certain nombre de champs d'action politique par le biais de « bilans de la qualité » afin de s'assurer que la réglementation actuelle reste « adaptée à l'objectif poursuivi », en y incluant notamment l'identification des charges excessives, des chevauchements, des lacunes, des incohérences et/ou des mesures obsolètes qui ont pu apparaître au fil du temps.

Des engagements ont été pris afin d'entreprendre des exercices pilotes dans quatre domaines d'action – l'emploi et la politique sociale, l'environnement, les transports et la politique industrielle – la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ayant décidé d'effectuer son bilan de la qualité en matière d'emploi et de politique sociale dans le domaine de l'information et de la consultation des travailleurs (ICT).

Dans ce domaine, la Commission européenne a choisi d'évaluer une « famille » de trois directives qui partagent l'objectif d'établir des normes minimales en termes d'ICT au niveau national sur l'ensemble du territoire de l'UE et de l'EEE, à savoir :

- la directive 98/59/CE sur les licenciements collectifs qui impose à l'employeur qui projette de recourir à des licenciements collectifs de consulter les représentants des travailleurs et de leur fournir les informations spécifiées au sujet des licenciements envisagés ;
- la directive 2001/23/CE relative au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'établissements ou d'entreprises, qui prévoit, parmi d'autres droits substantiels, l'information et la consultation des travailleurs par la société cédante et/ou par la société bénéficiaire ;
- la directive 2002/14/CE qui vise à établir un cadre général pour l'information et la consultation des travailleurs afin de renforcer le dialogue au sein des entreprises et de garantir l'implication des travailleurs en amont de la prise de décisions, dans le but de mieux anticiper les difficultés et de prévenir les crises.

Bien qu'un certain nombre d'autres directives de l'UE contiennent des dispositions en matière d'information et de consultation des travailleurs ou abordent cette question à l'échelle de l'UE, les trois directives choisies pour la présente étude peuvent être considérées comme un ensemble de dispositions législatives européennes connexes spécifiquement centrées sur les questions de l'information et de la consultation des travailleurs au niveau national.

À l'origine, les deux premières directives datent des années 1970, mais la troisième directive est plus récente. Entrée en vigueur en 2005, elle a permis d'étendre la portée de la législation de l'UE en matière d'ICT, qui au départ couvrait des situations spécifiques souvent complexes qui se produisaient sur le lieu de travail, en élargissant l'éventail des situations dans le cadre des initiatives de l'UE visant à promouvoir une économie sociale de marché.

La présente étude couvre l'adéquation à l'objectif poursuivi des trois directives pour les États membres de l'UE des 27 et les pays de l'EEE. Il s'agit d'une contribution au « bilan de la qualité » effectué par la Communauté Européenne en matière d'ICT, et dans son contexte, l'« adéquation à l'objectif recherché » détermine dans quelle mesure les directives, prises collectivement et individuellement, telles qu'elles ont été transposées, atteignent actuellement les objectifs, en termes d'application et d'effets

produits, et promettent de continuer à le faire sans charges excessives, chevauchements, lacunes, incohérences et/ou mesures obsolètes.

## Contexte

L'étude doit permettre de clarifier la notion d'« adéquation à l'objectif poursuivi », et permettre de tirer des conclusions pertinentes et d'émettre d'éventuelles recommandations dans des circonstances où le contexte et l'usage de la législation évoluent et affectent des millions de travailleurs sur l'ensemble du territoire de l'UE et de l'EEE.

Bien que les trois directives européennes soient intégrées de manière conventionnelle à la législation nationale des États membres, il convient de noter que :

- certains États membres ont considéré que leur législation existante satisfaisait déjà aux exigences de ces directives et ne l'ont donc pas modifiée ;
- dans certains États membres, l'application des directives a été traitée, pas uniquement ou essentiellement au travers de la législation, mais par le biais de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ;
- dans chaque pays, la législation nationale fait partie des systèmes de relations sociales, dont les structures et les pratiques varient fortement entre États membres, voire au sein même de chaque État, et qui, généralement, ont été en grande partie façonnés par l'histoire et la culture.

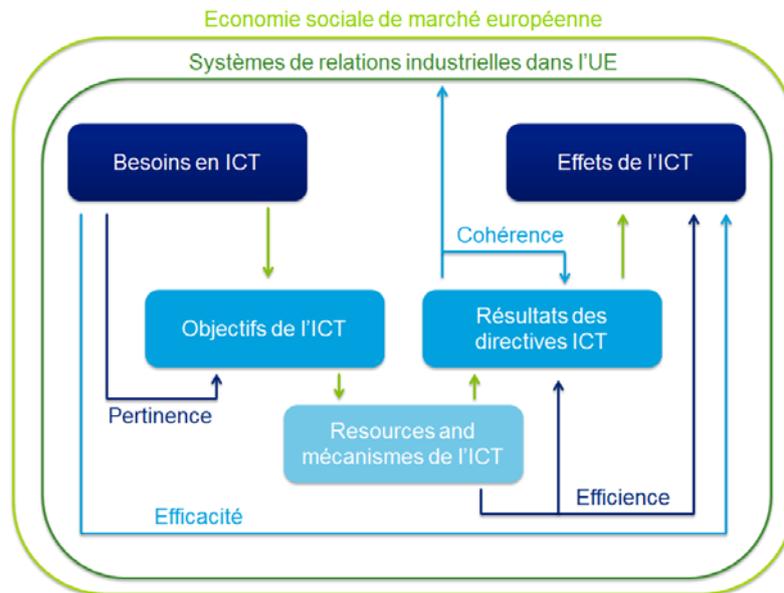
Cette complexité et cette diversité des pratiques en matière d'ICT à l'échelle nationale permettent peut-être d'expliquer partiellement la difficulté de rassembler des informations au sujet des effets de cette législation.

En dépit de la diversité constatée dans la structure de la législation et dans l'application des systèmes de relations patronat-syndicats au sein des différents pays, tous les systèmes et dispositifs nationaux servent les mêmes objectifs économiques et sociaux, les systèmes de relations industrielles fournissant les cadres permettant aux partenaires sociaux de prendre en compte et de négocier leurs intérêts respectifs. C'est ce qui est à la base des trois directives européennes en matière d'ICT et de leur objectif visant à établir des normes minimales en cette matière à l'échelle nationale sur l'ensemble du territoire de l'UE et de l'EEE.

## Méthodologie

Dans le présent rapport, le concept d'« adéquation à l'objectif poursuivi » se décompose et est évalué sur la base de quatre critères :

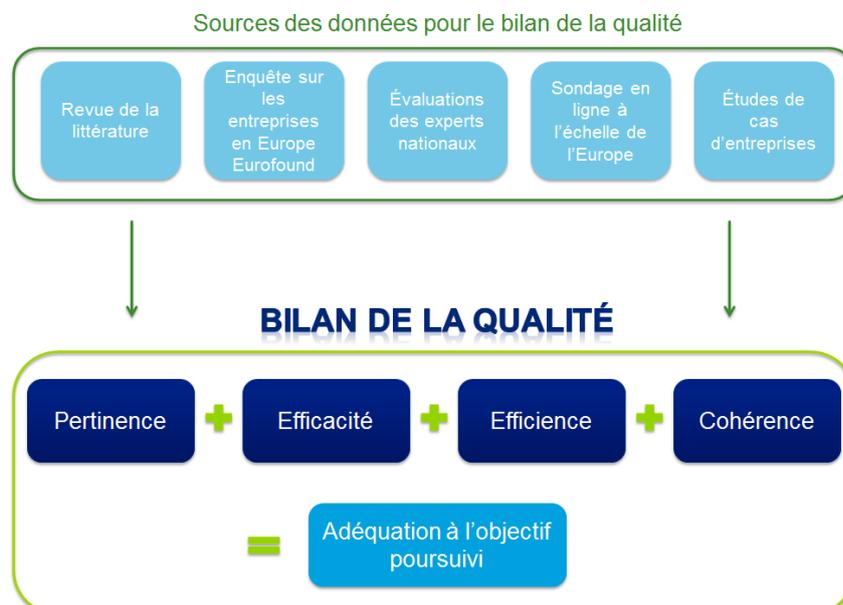
- **Pertinence** : mesure le degré d'adéquation du contenu des directives aux besoins des employeurs et des employés dans l'économie sociale de marché de l'UE ;
- **Efficacité** : détermine dans quelle mesure les besoins sont satisfaits dans la pratique par l'application des directives ;
- **Efficiences** : détermine dans quelle mesure les besoins sont satisfaits de la manière la plus économique ;
- **Cohérence** : détermine dans quelle mesure les besoins sont satisfaits d'une manière globale et compatible.



Les jugements portés par rapport à chacun de ces critères se basent sur une analyse des informations obtenues des sources suivantes, les données ayant été vérifiées par recoupement des sources au moyen :

- d'une analyse des études pertinentes au plan national et européen ;
- d'une analyse des données à l'échelle de l'UE recueillies par la dernière enquête Eurofound sur les entreprises en Europe ;
- des évaluations effectuées par des experts nationaux en matière d'ICT qui ont interrogé d'importants acteurs nationaux et analysé la littérature relative à ces questions dans l'ensemble des 30 pays de l'UE et de l'EEE ;
- des demandes directes de renseignements par le biais d'un sondage en ligne auprès des représentants des employeurs et des employés à l'échelle des entreprises, enquête organisée en collaboration avec les partenaires sociaux aux niveaux européen et national ;
- d'une série d'études de cas d'entreprises menées par les experts nationaux.

L'illustration qui suit résume la démarche de cette étude.



Bien que les éléments qui apparaissent dans le rapport et les évaluations des experts nationaux se basent sur toutes les données qualitatives et quantitatives recueillies dans les études scientifiques, les études de cas et les interviews, la plupart des informations disponibles dans ce domaine se présentent sous la forme de préférences subjectives en raison de la difficulté inhérente de lier les données relatives à l'ICT à des effets économiques et sociaux objectifs ainsi que du manque d'informations de ce type qui en découle.

Notre jugement global au sujet de l'adéquation de ces trois directives à l'objectif poursuivi se base, par conséquent, sur une analyse par des experts des données qualitatives et quantitatives relatives à ces quatre critères au niveau de l'UE et de l'EEE. L'adéquation de ces directives à l'objectif poursuivi dépend de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence de ces critères au regard de leur application et des effets produits.

## Résultats

Dans le but de rendre compte, non seulement des résultats globaux de cette étude, mais également de la diversité des expériences et des points de vue adoptés dans les différents pays et par les différents acteurs concernés, les données sont fournies sous plusieurs formes :

- Une **évaluation globale** de l'adéquation des trois directives à l'objectif poursuivi en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de cohérence ;
- Une analyse des différences dans l'évaluation des **directives individuelles** telles qu'elles sont appréhendées par tous les acteurs concernés dans tous les pays de l'UE et de l'EEE ;
- Une analyse des différences entre les **réponses des acteurs concernés** dans tous les pays par rapport aux trois directives ;
- Une analyse des différences entre les **réponses par pays** de tous les acteurs concernés par rapport aux trois directives ;
- Une évaluation de **l'ICT dans les petites et moyennes entreprises (PME)** même si elles ne sont généralement pas concernées par la législation en cette matière.

### Évaluation globale des trois directives

L'étude montre que la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des trois directives de l'UE relatives à l'ICT prises dans leur globalité sont évaluées positivement. Toutefois, lorsqu'on les analyse en détails, ces directives reçoivent des évaluations nettement moins favorables si l'on compare leur efficacité à leur pertinence et à leur efficience, alors que leur cohérence est évaluée de façon légèrement plus positive.

## ÉVALUATIONS GLOBALES DES ACTEURS



### Pertinence

Le critère de **pertinence** mesure à quel point le contenu des directives répond aux besoins des employeurs et des employés dans l'économie sociale de marché de l'UE, en signalant que cela couvre les objectifs à la fois sociaux et économiques.

En termes d'objectifs sociaux, la législation est évaluée positivement dans le sens où elle garantit le **droit fondamental** des travailleurs à l'information et à la consultation, tel qu'il apparaît dans les évaluations des experts nationaux, une grande majorité des employeurs et des employés au niveau des entreprises se rejoignant dans le sondage en ligne. Ces deux sources indiquent que tant les salariés que les employeurs s'accordent clairement sur l'influence positive exercée par l'ICT sur **la confiance et le partenariat**.

En ce qui concerne l'objectif plus économique et davantage orienté vers le marché du travail qui vise à accroître **l'adaptabilité et l'employabilité**, les résultats du sondage en ligne démontrent que la législation est davantage perçue comme pertinente par les employés que par les employeurs – environ 65% et 50% respectivement –, résultats comparables à ceux qui concernent l'amélioration des **performances des entreprises** et de la **qualité des décisions de gestion**.

Certaines personnes, notamment les acteurs concernés dans les « nouveaux » États membres, reconnaissent que la législation de l'UE en matière d'information et de consultation permet de garantir des **conditions de concurrence équitables** pour l'ensemble des entreprises de l'UE, notamment en décourageant un nivellement par le bas en matière de règles d'ICT ou de normes de travail. Toutefois, il ne s'agit pas d'un résultat déterminant, et cela peut s'expliquer par le fait que les acteurs contactés envisagent la législation en matière d'ICT essentiellement du point de vue du dialogue social et des relations industrielles plutôt qu'en adoptant une perspective économique plus large, ou tout simplement par le fait qu'ils ne connaissent pas la situation qui prévaut dans les autres pays.

## Efficacité

Le critère d'**efficacité** détermine dans quelle mesure les besoins des employeurs et des employés sont satisfaits par l'application des directives dans la pratique.

Un des résultats les plus significatifs du rapport indique que **la législation se voit attribuer une évaluation moins positive pour son efficacité** que pour sa pertinence, son efficacité ou sa cohérence, ce qui indique que, bien que les acteurs concernés puissent considérer que la législation est relativement bien conçue pour atteindre les objectifs poursuivis, elle ne répond pas suffisamment aux attentes dans la pratique. En outre, cette insuffisance ne semble pas être due au manque de cohérence entre les directives.

L'efficacité peut elle-même être présentée sous différents aspects, certains obtenant de meilleurs résultats que d'autres. Les avantages sociaux et économiques qui résultent de l'évitement des **conflits** sont, par exemple, considérés comme un effet positif important de l'ICT par environ 85% des représentants des employeurs et des travailleurs en entreprises interrogés en ligne.

Par ailleurs, tant le sondage en ligne que l'enquête sur les entreprises en Europe ont produit des résultats indiquant que, bien que l'**implication des travailleurs** dans les décisions des entreprises soit perçue par les salariés et par les employeurs comme un objectif pertinent de la législation relative à l'ICT (70% et 80% respectivement dans le sondage en ligne), les évaluations des avantages dans la pratique sont inférieures (50% et 70%).

En ce qui concerne les objectifs plus économiques visant à accroître l'**adaptabilité et l'employabilité** et à améliorer l'**efficacité des décisions de gestion**, les évaluations globales issues du sondage en ligne sont beaucoup plus faibles, et révèlent des différences entre employeurs et travailleurs (35% et 50% respectivement). Toutefois, les avis des employeurs et des travailleurs sont à la fois plus positifs et plus comparables au sujet de l'apport de l'ICT à la **gestion du changement** (50% et 55% respectivement).

Ces résultats sont conformes aux données qui montrent qu'il est plus probable que les représentants des salariés soient consultés sur des questions spécifiques au lieu de travail que sur des problèmes liés à la gestion et à la performance de l'entreprise, alors que de nombreux employeurs, en particulier dans le monde industriel, considèrent que la **performance de l'entreprise** dépend en grande partie des conditions du marché et de leur propre efficacité opérationnelle.

Pour leur part, les représentants des travailleurs affirment que l'apport de l'ICT à l'amélioration de la gestion des ressources humaines au sein d'une entreprise est limité si les cadres **n'anticipent pas le changement**. Les employés interrogés estimaient également que les cadres expriment généralement leur soutien à l'ICT, mais ne les mettent pas efficacement en pratique, notamment en raison de leur manque de **compétence** dans ce domaine.

En ce qui concerne les expériences pratiques basées sur les directives, les évaluations au niveau des entreprises recueillies lors du sondage en ligne sont décevantes. La moitié des employeurs et des travailleurs signalent des problèmes pratiques, et 50% des employeurs et 80% des travailleurs souhaitent obtenir davantage d'**informations** au sujet de la législation.

À cet égard, un certain nombre de zones d'**incertitude** ont été identifiées dans divers pays au sujet : du contenu et de la portée de la législation ; de la connaissance

appropriée des obligations des employeurs et des droits des travailleurs ; de questions relatives à la représentation des salariés, aux procédures et pratiques générales ; et de questions concernant les mesures d'application et l'adéquation des sanctions.

Bien que de telles questions spécifiques dans différents pays puissent ne pas paraître particulièrement importantes lorsqu'elles sont envisagées dans une perspective politique globale, l'ampleur et la portée de ce type d'incertitudes semblent expliquer les évaluations relativement plus défavorables enregistrées au sujet de l'efficacité des directives.

## Efficiences

En termes d'**efficience** – l'élément qui détermine dans quelle mesure les besoins des employeurs et des travailleurs sont satisfaits de la façon la plus rentable – les évaluations des experts nationaux indiquent que tous les acteurs concernés reconnaissent largement les avantages des dispositions actuelles en matière d'ICT basées sur les directives européennes, et estiment généralement que ces avantages excèdent, ou tout au moins qu'ils couvrent, les coûts de ces dispositions. L'estimation relativement plus faible en ce qui concerne l'efficacité de la législation indique que son efficience pourrait être accrue lorsqu'on l'alignera sur son potentiel.

Ces évaluations d'experts sont confirmées par les résultats obtenus au niveau des entreprises lors du sondage en ligne. Plus de la moitié des employeurs considèrent que les avantages sont supérieurs aux coûts, un quart d'entre eux estiment que les avantages et les coûts sont comparables, et le dernier quart pensent que les coûts sont supérieurs aux bénéfices. Presque trois quarts des représentants des travailleurs estiment que les avantages sont supérieurs aux coûts.

Les employeurs signalent cependant que certains coûts sont élevés – la moitié d'entre eux indiquant les coûts liés à l'autorisation accordée aux travailleurs de s'absenter, et un tiers mentionnant les coûts liés à l'organisation des séances d'ICT, ou les coûts résultant des retards imposés à la prise de décisions. Toutefois, ces coûts ont sans doute déjà été pris en compte lors de leur évaluation globale, positive ou neutre, des avantages et des coûts.

## Cohérence

La **cohérence** des trois directives est évaluée positivement en ce qui concerne leur capacité à satisfaire les besoins des employeurs et des travailleurs de façon globale et compatible, et rien n'indique que la directive la plus récente soit en conflit avec les directives plus anciennes.

Cependant, il est impossible d'émettre ces jugements au sujet de la législation européenne en matière d'ICT en tant que telle : ils portent peut-être davantage sur les pratiques d'information et de consultation auxquelles elle contribue, en particulier dans les pays qui depuis longtemps disposent de ce type de dispositions législatives ou de conventions collectives.

Les pouvoirs publics ont un avis particulièrement positif au sujet de la cohérence des directives. La plupart des représentants des acteurs importants dans la majorité des pays ne perçoivent pas la nécessité d'une consolidation de la législation européenne existante en matière d'information et de consultation, en tenant compte du fait qu'elle est généralement intégrée aux éléments appropriés (qui varient parfois d'un pays à l'autre) de la législation nationale.

Cependant, les résultats du sondage en ligne au niveau des entreprises font apparaître des points de vue à la fois très différents et très divergents, 40% des représentants des travailleurs soutenant fortement les modifications et les compléments apportés à la législation en matière d'ICT, tandis que les employeurs ne soutenaient quasiment pas ces modifications (à peine 4%).

### Évaluations des directives individuelles

Étant donné que les trois directives concernent l'information et la consultation dans des situations différentes, il convenait de déterminer si les résultats globaux qui viennent d'être mentionnés s'appliquaient aux directives prises individuellement.

À cet égard, et en tenant compte de la différence de démarche entre les deux directives plus anciennes, de type prescriptif, et la directive plus récente, de type général et proactif, l'élément clé de l'évaluation consistait à vérifier si l'efficacité de cette législation particulière allait elle aussi recevoir une évaluation moins favorable que sa pertinence, son efficacité et sa cohérence, et si on pouvait dégager des explications comparables à cet état de fait.

D'une manière plus générale, en élaborant notre analyse globale à l'échelle de l'UE et de l'EEE, nous avons également examiné les éléments liés aux différents aspects des directives, aux acteurs et aux pays concernés, afin de mieux appréhender les déterminants des résultats globaux et d'identifier également les implications éventuelles pour les mesures à adopter.

En ce qui concerne la protection accordée aux travailleurs en cas de **licenciements collectifs**, la **directive 98/59/CE** se voit accorder une appréciation raisonnablement favorable – plus positive que neutre – bien qu'elle soit nuancée par un certain niveau d'insatisfaction des travailleurs au sujet de la portée de la consultation et par leur déception face à l'incapacité de la législation d'interdire les licenciements.<sup>1</sup> À cet égard, cependant, le sondage en ligne souligne des divergences de vue entre travailleurs et employeurs. Entre 40 et 45% des employeurs estiment que la législation est particulièrement inefficace, alors que seuls 10 à 15% des travailleurs sont de cet avis.

Dans le même temps, les résultats des recherches effectuées par Eurofound<sup>2</sup> indiquent que la législation aide les employeurs, les travailleurs et les organismes publics à collaborer à la gestion de la réaffectation dans le cadre du processus plus large d'ajustement structurel.

L'évaluation globale de la directive relative aux **transferts d'entreprises** est raisonnablement positive. Cependant, en ce qui concerne l'efficacité de cette directive à augmenter la fluidité des transferts d'entreprises, l'évaluation se situe à mi-chemin entre neutre et positive, et elle est à nouveau plus faible selon l'avis des employeurs. Il existe également un certain nombre d'incertitudes au sujet de la mise en œuvre de la directive dans un environnement commercial en pleine évolution, ce qui implique qu'il conviendra d'accorder une attention particulière aux détails de son application pratique afin de garantir ou d'accroître son efficacité à long terme.

---

<sup>1</sup> Ce qui ne constitue pas, bien entendu, le principal objectif de la directive.

<sup>2</sup> Cf. (1) Eurofound EMCC (2008) : *ERM case studies: Good practice in company restructuring*, 53 pp. (2) Eurofound EMCC (2010): *Legal framework for restructuring*. (3) Eurofound EMCC (2010): *Restructuring: job creation measures*. (4) Eurofound EMCC (2010): *Restructuring: support measures for affected workers*. (5) Eurofound EMCC (2010): *Social partner and government agency involvement in the restructuring process*.

La **directive générale** 2002/14/CE, plus récente, ne se voit attribuer qu'une appréciation à mi-chemin entre neutre et positive, autrement dit inférieure à celle des deux autres, ce qui pourrait traduire partiellement les expériences divergentes au sujet de son adoption et de son impact dans les différents pays (où les deux directives plus anciennes sont bien établies), comme l'indique le rapport de recherche<sup>3</sup> qui s'appuie sur les données de l'Enquête sur les entreprises en Europe de 2009.

Ce rapport a distingué trois situations : aucun changement dans les pays qui disposent de systèmes de relations industrielles matures ; croissance modeste des pratiques d'ICT dans certains pays (mais à partir d'une base très faible) ; et un certain recul dans d'autres pays. Toutefois, on ne peut déterminer si la faiblesse de cette évolution est due au manque de moyens dont dispose la directive pour soutenir ses objectifs ou s'il faudra simplement faire preuve de patience avant de pouvoir constater la totalité de ses effets en raison de l'adoption très récente de cette directive ainsi que de la complexité et de la diversité des circonstances nationales.

À ce sujet, il convient de noter qu'il existe des différences de terminologie concernant l'application des trois directives. La formulation de la directive la plus récente (2002/14/CE) est nettement plus précise – les sanctions doivent être « efficaces, proportionnées et dissuasives » – que celle des deux directives plus anciennes.<sup>4</sup>

### **Différences entre acteurs concernés**

Une autre analyse complémentaire effectuée au niveau de l'UE et de l'EEE concerne les variations entre les perspectives et les évaluations des acteurs concernés.

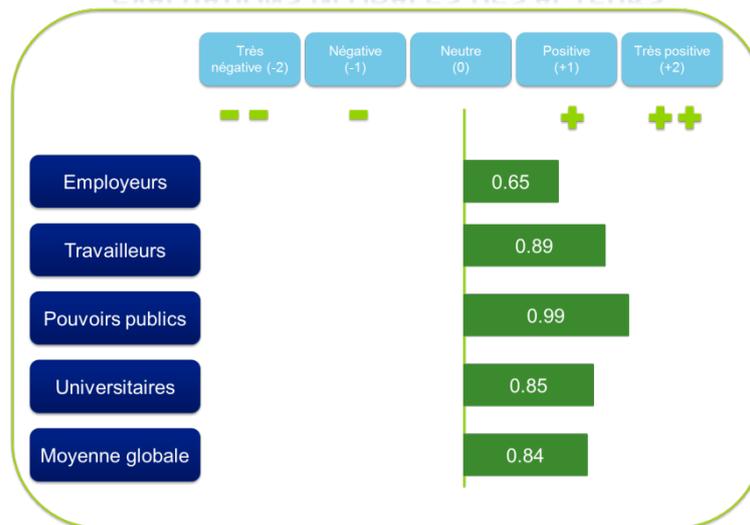
Les points de vue des différents acteurs concernés – représentants des travailleurs, représentants des employeurs, pouvoirs publics et universitaires – tantôt convergent, tantôt divergent. Les évaluations des représentants des travailleurs sont généralement plus positives que celles des représentants des employeurs, alors que celles des pouvoirs publics sont les plus positives. Ces évaluations fournissent des informations qui permettent de déterminer quels (sous-)groupes d'acteurs expriment les évaluations les moins favorables au sujet de la législation et de son efficacité.

---

<sup>3</sup> Eurofound (2011) : *Information and consultation practice across Europe five years after the EU Directive*, 32 pp.

<sup>4</sup> Le renforcement de la terminologie résulte d'une clarification des textes antérieurs par la CEJ.

## ÉVALUATIONS GLOBALES DES ACTEURS



En ce qui concerne la capacité de renforcement de la confiance et du partenariat, le sondage en ligne au niveau des entreprises indique que plus de 90% des représentants des employeurs et des travailleurs considèrent que la législation en matière d'ICT est, dans une certaine mesure, à la fois pertinente et efficace.

Les données recueillies par l'enquête Eurofound sur les entreprises en Europe montrent que traiter directement avec les travailleurs, plutôt que par l'intermédiaire de leurs représentants dans un système d'ICT, n'est pas nécessairement perçu comme une approche intéressante par de nombreux employeurs, si l'on excepte ceux de certains « nouveaux » États membres, de même que ceux qui dirigent des entreprises de moins de 50 employés, où cette solution est déjà pratiquée courante.

Par ailleurs, en ce qui concerne le besoin de règles législatives supplémentaires, le sondage en ligne montre une nette divergence entre les acteurs – au niveau des entreprises, 40% des représentants des travailleurs y sont favorables contre seulement 4% des représentants des employeurs.

Les employés, les pouvoirs publics et les universitaires estiment généralement que l'efficacité de la législation en matière d'ICT est inférieure à sa pertinence, à son efficacité et à sa cohérence (contrairement à la position des employeurs). Ces derniers s'inquiètent davantage de l'efficacité de la législation que de son efficacité. Ils estiment que l'efficacité est le deuxième point faible de cette évaluation. Bien que certains puissent estimer avantageux de fonctionner sans aucune des règles fondamentales et sans aucun des coûts associés à la législation sur l'ICT, le sondage en ligne au niveau des entreprises indique que 85% des employeurs et des travailleurs perçoivent les effets positifs de cette législation en termes de réduction des conflits et de création d'un climat plus propice au changement.

À tous les niveaux, et plus particulièrement en ce qui concerne les avantages de la directive générale 2002/14/CE en matière de productivité et de flexibilité, les pouvoirs publics ont un avis beaucoup plus positif que les employeurs.

Dans certaines des évaluations, en particulier celles qui concernent la cohérence, les résultats sont mitigés en ce sens que les appréciations émises par les experts nationaux indiquent que les acteurs concernés considèrent que les directives sont cohérentes les unes par rapport aux autres, même si, en termes d'efficacité, la moitié des représentants des employeurs et des travailleurs contactés dans le cadre du

sondage en ligne ont signalé des problèmes pratiques dans l'utilisation de la législation en matière d'ICT.

Dans l'ensemble, ces évaluations exprimées par les différents acteurs concernés confirment que l'efficacité représente le plus faible des quatre critères d'évaluation, même si les employeurs considèrent que l'efficience lui est encore inférieure.

### Différences entre pays

La troisième dimension examinée par notre analyse au niveau de l'UE et de l'EEE concerne les différences entre les évaluations globales de la législation en matière d'ICT dans les divers pays.

Plusieurs tentatives ont été menées pour rassembler et catégoriser les données collectées au sujet des systèmes de relations industrielles de certains groupes de pays, ou sur la base d'éléments économiques plus généraux, mais elles n'ont permis de produire que peu de résultats exploitables. Les différences constatées dans les réponses de tous les acteurs concernés pour toutes les dimensions varient d'un pays à l'autre, mais pas toujours pour les mêmes raisons, et elles n'affichent aucune tendance clairement définie.

En ce qui concerne les évaluations globales des experts nationaux, un groupe de pays – la République tchèque, l'Espagne, la France, la Pologne et la Suède – se situent au plus près de l'évaluation moyenne pour tous les critères et tous les acteurs concernés à l'échelle de l'UE et de l'EEE. Toutefois, en raison des variations entre les différents critères et les différents acteurs, ainsi qu'entre les différentes situations nationales, il est impossible d'affirmer que ces pays sont représentatifs de la situation moyenne dans l'UE et l'EEE. Cela indique que les différences nationales permettent largement d'expliquer les scores obtenus et qu'il est difficile de tirer des conclusions générales et d'émettre des recommandations concrètes et pertinentes sur cette base.

Les pays qui affichent les scores les plus élevés en faveur des directives sont l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, les Pays-Bas et la Slovaquie – qui présentent tous des évaluations positives des employeurs nettement supérieures à la moyenne des employeurs dans les autres pays.

Les appréciations les moins favorables viennent d'Estonie, d'Irlande et du Portugal, parmi les membres de l'UE, et d'Islande et de Norvège, parmi les membres de l'EEE. Au sein de ce groupe, les résultats sont essentiellement influencés par des évaluations particulièrement faibles de la pertinence des directives en Islande, en Norvège et au Portugal, et par des résultats faibles ou négatifs au sujet de leur efficacité en Estonie, en Irlande et au Portugal. Les directives obtiennent également des évaluations très défavorables en termes d'efficience en Estonie et en Norvège.

Il est clair que la culture, les traditions et l'histoire exercent une influence sur ce type d'évaluations, mais les événements récents jouent également un rôle. Cela semble être, en particulier, le cas de l'Estonie, de l'Irlande et de l'Islande, étant donné que ces pays ont gravement souffert de la crise et qu'ils pourraient se montrer sceptiques à l'égard des bienfaits de la législation européenne en matière d'ICT que l'on a peut-être surestimés dans certains des « nouveaux » États membres.

Parmi les autres explications, le fait que les opinions des acteurs concernés diffèrent parfois dans des pays où la législation nationale existait *avant* l'adoption des directives européennes, ce qui pourrait également influencer leur évaluation de l'apport de ces directives en tant que telles. À cet égard, des faiblesses spécifiques sont signalées

dans un certain nombre de « nouveaux » États membres dans le domaine de l'application et de l'efficacité des sanctions.

Étant donné que certaines de ces variations dans les réponses des acteurs concernés au sujet de la législation en matière d'information et de consultation semblent propres à chaque pays, et en raison de la diversité des contextes nationaux, il n'a pas été possible de grouper les pays pour les besoins de notre analyse. Cela porte à croire que la législation européenne en matière d'ICT est perçue en termes de normes minimales à l'échelle de l'UE, auxquelles viendraient éventuellement s'ajouter des mesures supplémentaires au niveau national.

### **L'information et la consultation des travailleurs dans les PME**

Les besoins et les pratiques des PME en matière d'ICT sont peu documentés, et une part importante des entreprises de l'UE et de l'EEE se situent à un niveau inférieur à la plupart des seuils législatifs européens en cette matière. Des éléments de l'enquête Eurofound sur les entreprises en Europe en 2009 suggèrent que, bien que les entreprises de plus petite taille ne disposent pas de structures formelles de représentation et présentent de faibles taux de syndicalisation, il existe cependant, dans de nombreux cas, un dialogue social coopératif entre les patrons, les travailleurs et leurs représentants. Toutefois, il est difficile de comparer ce type de contact personnel aux discussions plus structurées qui ont lieu dans les grandes entreprises et sont couvertes par les directives.

La disponibilité des ressources nécessaires à un système d'ICT (information, formation, temps) dans les PME est perçue comme le résultat du développement d'une culture de coopération, y compris d'une implication effective des travailleurs et des représentants. À cet égard, le développement de réseaux locaux est devenu une façon efficace de disséminer les bonnes pratiques parmi les PME.

### **Conclusions**

Sur la base des très nombreux éléments recueillis et analysés dans le cadre de la présente étude, tout d'abord au plan national, ensuite à l'échelle de l'UE et de l'EEE, nous concluons que la législation européenne en matière d'ICT peut être considérée comme largement « adaptée à l'objectif poursuivi » en ce qui concerne la promotion d'un niveau minimum d'information et de consultation à travers l'UE et l'EEE, conforme au modèle de marché social européen, étant donné qu'aucun des quatre critères clés utilisés pour l'évaluation de son adaptation à l'objectif poursuivi n'a reçu d'appréciation négative.

Toutefois, aucun de ces quatre critères clés n'a été évalué très positivement.

La législation et les pratiques en matière d'ICT en Europe font désormais partie intégrante du paysage des relations industrielles sur l'ensemble du territoire de l'UE et de l'EEE (avec toutefois quelques situations de « travail en cours » dans plusieurs « nouveaux » États membres de l'UE, et un degré assez élevé d'inégalité ailleurs, notamment dans le domaine des dispositions générales d'ICT telles qu'elles sont prévues par la directive 2002/14/CE), mais les évaluations par les experts nationaux des positions adoptées par les acteurs concernés au sein de l'UE et de l'EEE sont simplement « positives », plutôt que « très positives » (sur une échelle à cinq degrés allant de très négative à très positive).

En outre, dans la pratique, l'efficacité globale de la législation reçoit une appréciation légèrement moins positive que sa pertinence, son efficacité et sa cohérence. En d'autres termes, elle n'a pas atteint son potentiel.

Les jugements de ce type varient effectivement d'un pays à l'autre avec, cependant, de nettes différences entre les pays où la législation européenne constitue le moteur essentiel qui sous-tend les pratiques d'ICT et ceux qui disposent d'une législation antérieure et/ou ont développé une culture nationale du dialogue social.

En outre, le soutien apporté à la législation par les principaux acteurs concernés – notamment les employeurs et les travailleurs – n'est pas nécessairement le reflet d'un profond enthousiasme idéologique pour les processus ou les dispositions institutionnelles en tant que tels (bien que les acteurs concernés dans les pays qui disposent de systèmes bien établis de relations industrielles de type coopératif aient tendance à être convaincus à cet égard). Il devrait plutôt être perçu comme une acceptation pragmatique des réalités et des compromis propres aux relations industrielles.

Par conséquent, bien que les objectifs de la législation européenne en matière d'ICT soient généralement reconnus, ils ne sont pas aussi largement respectés ou appliqués dans la pratique.

Le degré d'efficacité de cette législation dépend dans une large mesure des activités des acteurs nationaux, opérant séparément et collectivement, avec toutefois une surveillance à l'échelle de l'UE, étant donné la manière dont la législation européenne en matière d'ICT est intégrée dans la législation nationale, voire dans les conventions collectives, et appliquée dans un certain nombre de pays qui ont des antécédents économiques, sociaux, culturels et historiques différents.

En dépit de l'évaluation moins favorable de l'efficacité de la législation, une conclusion claire qui émane de tous les acteurs concernés, y compris des employeurs, est que les avantages de l'ICT sont généralement supérieurs aux coûts. On reconnaît ces coûts tout en estimant qu'ils se justifient amplement si l'on veut promouvoir la coopération plutôt que le conflit. On pourrait donc en conclure que, si les effets de la législation étaient effectivement à la hauteur de son potentiel, son efficacité augmenterait dans la même mesure.

Il n'y a aucun indice d'écarts substantiels ou d'incohérences majeures entre les trois directives européennes sur l'information et la consultation des travailleurs. On peut donc considérer ces directives comme cohérentes et complètes.

Prise individuellement, chaque directive semble également fonctionner suffisamment bien pour qu'on l'estime plutôt « adaptée » qu'« inadaptée » à l'objectif poursuivi, tout en gardant à l'esprit la diversité des situations sur l'ensemble du territoire de l'UE et de l'EEE.

Dans un sens, l'évaluation la plus claire concerne les deux directives les plus anciennes, la directive 98/59/CE et la directive 2001/23/CE, qui requièrent des mesures spécifiques lorsque se produisent des licenciements collectifs ou des transferts d'entreprises, bien que l'on se demande si les pratiques commerciales en mutation pourraient accroître les incertitudes dans ce dernier cas. En revanche, la directive la plus récente, 2002/14/CE, est destinée à promouvoir l'établissement généralisé d'organes et de procédures d'information et de consultation au sein des entreprises plutôt qu'à veiller au respect de son application dans des circonstances spécifiques. Son rythme d'adoption est perçu comme irrégulier dans les différents pays, ce qui pourrait expliquer ses faibles résultats actuels en termes d'évaluation par

les acteurs nationaux – à mi-chemin entre neutres et positives – bien qu'il soit possible que son efficacité évolue d'elle-même au fil du temps.

Tandis que la législation européenne en matière d'ICT est, collectivement et individuellement, considérée comme largement positive par les employeurs, les travailleurs, les pouvoirs publics et les universitaires, les employeurs sont beaucoup plus convaincus de sa capacité à améliorer le climat des relations industrielles que de sa capacité à améliorer les performances des entreprises ou même l'adaptabilité et l'employabilité de leurs salariés. Les pouvoirs publics sont, par ailleurs, beaucoup plus positifs au sujet des avantages économiques perçus.

Les principales divergences entre les acteurs concernés se marquent sur la question de l'apport de la législation en termes de réductions des licenciements : les représentants des travailleurs voient cela comme un objectif pertinent que la directive doit soutenir, tandis que les employeurs ont tendance à considérer les licenciements comme étant essentiellement déterminés par les conditions de marché, plutôt que par l'information et la consultation.

L'évaluation du degré d'adéquation de la législation à l'objectif poursuivi varie également entre les divers pays de l'UE et de l'EEE, en tenant compte du fait qu'elle établit des normes pour l'ICT dans des pays dont les situations préexistantes étaient radicalement différentes et que la présente étude, conformément à d'autres recherches, montre qu'il existe une grande variation, à la fois entre les divers pays et au sein même de chaque pays, dans l'ampleur et la nature du dialogue social sur le lieu de travail.<sup>5</sup>

En ce qui concerne les différences entre les petites et les grandes entreprises, bien que les systèmes formels de représentation des travailleurs soient beaucoup plus fréquents dans les grandes organisations, les entreprises de plus petite taille peuvent disposer de leur propre forme de dialogue social direct, en développant des réseaux avec d'autres PME qui permettent de compenser le manque de ressources à l'échelle de chaque entreprise.

De toute évidence, la crise a eu un impact négatif majeur sur l'emploi et le marché du travail en général, mais pas nécessairement sur la coopération, comme l'indique l'adoption généralisée du chômage partiel comme alternative aux licenciements aux premiers stades de la crise. Cependant, dans des pays qui ont été particulièrement affectés par cette crise, que ce soit à l'est (en Estonie, par exemple) ou à l'ouest (en Irlande, par exemple) ou dans l'EEE (Islande), les évaluations de la législation en matière d'information et de consultation sont plutôt neutres, voire négatives, ce qui reflète peut-être la déception causée par les attentes excessives au sujet de l'aide que ces directives auraient pu apporter.

Les études consacrées aux effets de la crise sur l'efficacité opérationnelle de la législation sur l'ICT suggèrent qu'elle n'a pas provoqué de problèmes particuliers pour les directives en tant que telles, bien qu'elle ait pu faire apparaître ou souligner des préoccupations et des incertitudes au sujet d'un certain nombre de problèmes préexistants.

À cet égard, on peut s'attendre à ce qu'un certain nombre de problèmes signalés pour chacune des directives soient pris en compte.

---

<sup>5</sup> Eurofound (2012) : *Workplace social dialogue in Europe: An analysis of the European Company Survey 2009*, p. 57.

Dans la plupart des cas, bien que les problèmes soient importants pour ceux et celles qui sont directement concerné-e-s, et que certains d'entre eux impliquent des tentatives délibérées de contourner les objectifs des directives, ils ne semblent pas affaiblir ces directives au niveau de l'UE et de l'EEE, même s'ils permettent peut-être d'expliquer pourquoi les évaluations des directives sont au mieux positives en moyenne, plutôt que très positives.

En règle générale, les faiblesses semblent nécessiter des réponses spécifiques à l'échelle nationale, même si un contrôle plus rigoureux et un soutien au niveau de l'UE paraîtrait également important et utile.

À l'heure actuelle, les gouvernements nationaux n'informent pas systématiquement la Commission européenne au sujet de l'utilisation opérationnelle des directives, ce qui limite la capacité de la Commission à suivre attentivement leur évolution et, le cas échéant, à appliquer les mesures correctives qui s'imposent.

Pour ce qui est de la gestion des faiblesses constatées dans les dispositions législatives existantes (y compris l'existence de trois directives distinctes mais associées, proposant des conditions opérationnelles différentes en termes de portée, de procédures et de dispositions d'application), il règne une incertitude au sujet des aspirations des différents acteurs concernés

À titre d'exemple, les acteurs nationaux « de haut niveau » semblent ne voir aucune nécessité de consolider les trois directives, tandis qu'à l'échelle des entreprises, les représentants des employeurs et des travailleurs ont approuvé l'idée d'une « rationalisation » de la législation existante. Dans le même temps, les représentants des employeurs au niveau des entreprises ne sont pas favorables à l'ajout de nouvelles dispositions législatives, mais demandent avec insistance (à l'instar des travailleurs) davantage d'informations au sujet de la législation.

Ceci semble indiquer que, bien qu'il y ait un certain nombre de problèmes à prendre en compte, il pourrait s'avérer très coûteux et très long de tenter d'améliorer la performance des directives actuelles au moyen d'une réforme juridique profonde. Le présent rapport estime, par conséquent, qu'il serait peut-être plus opportun de mener des actions non législatives afin d'améliorer l'efficacité pratique de la législation existante et de lui permettre d'atteindre son plein potentiel.

À cet égard, on peut noter que le niveau de sensibilisation à la législation est considéré comme faible dans plus de la moitié des pays couverts par le rapport, ce qui inclut à la fois les « anciens » et les « nouveaux » États membres. De plus, on signale des procédures d'application lentes, complexes ou encore inadéquates *et* des sanctions insuffisamment dissuasives dans un tiers des pays concernés, notamment, mais pas exclusivement, dans de nombreux « nouveaux » États membres.

Parallèlement, dans une optique plus prospective, les experts universitaires nationaux de même que ceux du ELLN (réseau européen du droit du travail) ont exprimé certaines inquiétudes au sujet de la nécessité de s'assurer que la législation du travail conserve sa pertinence face aux défis culturels, sociaux et économiques qui concerneront les pratiques en milieu de travail résultant du nouvel environnement commercial et financier européen et mondial et de l'augmentation du niveau de propriété transfrontalière des entreprises.

## **Recommandations**

Le développement de relations de travail positives et fructueuses dans l'économie sociale de marché en Europe et dans le contexte de la stratégie Europe 2020 requiert

une approche pluridisciplinaire et pragmatique. En reconnaissant que l'ICT peut servir des objectifs multiples, y compris celui de relever des défis économiques tels que la gestion du changement et la restructuration, celui d'accroître les niveaux de productivité et de performance, ainsi que celui d'améliorer les relations entre employeurs et salariés en investissant dans la coopération et la formation sur le lieu de travail en matière d'ICT, les directives qui ont été évaluées constituent clairement des éléments essentiels dans cette perspective et sont conformes aux objectifs du marché social de l'UE.

Les multiples objectifs auxquels l'information et la consultation peuvent répondre exigent des approches distinctes, comme le démontrent les différentes directives de l'UE. Toutefois, en raison des liens qui les unissent, ces directives doivent être cohérentes, comme semblent l'indiquer les évaluations actuelles, et, ce qui est tout aussi important, elles doivent fonctionner efficacement dans leur contexte de référence, tout en reconnaissant la diversité des situations des différents États membres.

Même si la législation de l'UE en matière d'ICT a été considérée comme généralement « adaptée à l'objectif poursuivi », il est clair que des progrès restent à faire, notamment en ce qui concerne l'efficacité de son application au niveau national.

Le présent rapport démontre, par conséquent, qu'il pourrait être plus opportun de mener des actions non législatives à l'échelle nationale visant à améliorer la sensibilisation et à garantir une application adéquate de la législation existante afin d'accroître l'efficacité pratique de la législation existante en matière d'ICT et de lui permettre d'atteindre son plein potentiel, plutôt que de chercher à modifier ou à développer la législation en tant que telle. Ses recommandations se centrent donc sur la prise en compte des problèmes liés à l'efficacité à l'échelle nationale, mais perçus et soutenus dans le contexte global de l'UE. Les recommandations qui ont été identifiées sont présentées au niveau de l'UE et de l'EEE, et pourraient être considérées comme une première étape basée sur les résultats et les conclusions du rapport. Elles pourraient, cependant, faire l'objet d'un suivi par le biais de recherches complémentaires visant à préciser les mesures adéquates à adopter à l'échelle nationale en tenant compte des contextes particuliers des différents États membres.

Les recommandations spécifiques incluent :

- Un **contrôle régulier** par la Commission européenne des systèmes et des pratiques d'ICT à l'échelle nationale dans le cadre d'une initiative générale visant à améliorer l'utilisation efficace de la législation en cette matière dans tous les pays et non pas uniquement dans ceux qui disposent de la plus longue expérience.
- Davantage d'actions régulières au niveau national visant à **faire le point sur l'utilisation de la législation à l'échelle nationale** en accordant une attention particulière aux questions pratiques, y compris celles qui résultent de problèmes de lacunes, d'incertitudes ou d'incohérences dans la législation appliquée, comme indiqué, et en procédant également à une vérification de l'adéquation des dispositions en vigueur afin de **garantir une application efficace** de la législation, en veillant particulièrement à la simplification et à l'accélération des procédures, et de garantir l'application de sanctions adéquates.
- Une **diffusion d'informations et de conseils** plus efficace et plus cohérente au niveau national, par le biais des gouvernements et des partenaires sociaux, concernant la portée et les objectifs des directives, et présentée dans des

termes que les représentants des employeurs et des salariés pourront facilement appréhender.

- L'établissement d'un cadre à l'échelle de l'UE pour l'échange d'expériences de bonnes pratiques entre les pays où **la pression des pairs et l'apprentissage mutuel** pourraient jouer leur rôle, en s'appuyant sur l'expérience de la « méthode ouverte de coordination » des politiques d'emploi et des politiques sociales acquise par l'UE.
- Aider à tenir compte de l'incertitude dans l'utilisation de la législation en demandant au European Labour Law Network, qui est un organisme indépendant, d'identifier les modifications spécifiques de **la législation et des pratiques nationales** qui pourraient améliorer l'efficacité globale de la législation de l'UE.
- Appui aux initiatives d'ICT au sein des **PME** à l'échelle nationale, notamment en soutenant la diffusion des expériences de bonnes pratiques conformément aux engagements pris par les partenaires sociaux à l'échelle européenne, l'ETUC (Confédération européenne des syndicats) et l'UEAPME (Union Européenne de l'Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises).

La mise en œuvre efficace de ces recommandations nécessiterait à la fois une approche adaptée, prenant en compte les spécificités de chacun des pays de l'UE et de l'EEE, et un cadre politique renforcé à l'échelle de l'UE.

Il est impossible d'estimer avec précision l'ampleur probable des avantages de ce type de mesures. Cependant, au vu de la reconnaissance généralisée des bénéfices et du potentiel de la législation, et malgré l'inadéquation fréquente de sa mise en œuvre dans la pratique, on peut raisonnablement penser qu'un effort soutenu de la part des gouvernements des États membres, des partenaires sociaux à tous les niveaux et de la Commission européenne pourrait apporter des améliorations significatives, en particulier, mais pas exclusivement, dans les « nouveaux » États membres, et de cette manière contribuer, à point nommé, à la réalisation des objectifs sociaux et économiques généraux de l'UE dans une période de tensions et d'incertitudes incessantes.