Les pactes sociaux en Europe
Déclin ou permanence ?

Rapport final pour l'UNSA-Education

Convention de recherche IRES-UNSA n° CHA/AO/2014-2/C

Noélie Delahaie*, Jean Faniel **, Annie Jolivet***, Udo Rehfeldt*,

Catherine Vincent*, Marie Wierink*

Coordination : Udo Rehfeldt*

* Ires ; ** CRISP ; *** CEET-CRTD- Associée à l'Ires

■ **Juin 2018**

Institut de Recherches Économiques et Sociales

16, bd du Mont d'Est - Noisy-le Grand • Tél. 01 48 15 18 90 - Fax 01 48 15 19 18 • www.ires.fr

E-mail : contact@ires.fr • Twitter @IresFr • Linkedin ires-France• Facebook

Avant propos

Ce rapport final est constitué en deux parties, composées de sept monographies nationales et d'une analyse comparative. Les monographies et l'analyse comparative ont été discutées entre novembre 2015 et juin 2016 dans le cadre du Séminaire international de l'IRES sur le syndicalisme et les relations professionnelles. Ce séminaire a réuni des chercheurs en relations professionnelles (de l'IRES et d'autres instituts de recherche) et des syndicalistes. Lors de ces séances, nous avons bénéficié des remarques des discutants Yohann Aucante (EHESS), Mimmo Carrieri (Université La Sapienza-Rome), Jan Cremers (Université de Tilburg), Mariano Fandos (CFDT), Annette Jobert (IDHES-NNRS), Philippe Pochet (ETUI-Bruxelles), Peter Tergeist (anciennement OCDE), ainsi que des autres participants du séminaire. Le séminaire a également discuté deux autres textes sur ce thème, un de Jacques Freyssinet sur le dialogue social tripartite dans les pays de l'UE[1] et un autre de Violaine Delteil sur le tripartisme en Bulgarie et Roumanie[2].

Cette recherche a été réalisée dans le cadre de l'Agence d'objectifs UNSA - Education de l'Ires.

[1] Freyssinet J. (2015), Structures, institutions et pratiques du dialogue social tripartite dans les pays membres de l'Union européenne, Ms. Paris, 30 mars.
[2] Delteil V. (2016), « Le tripartisme de légitimation politique ou la face (post-)démocratique des capitalismes dépendants : le cas de la Bulgarie et de la Roumanie », La Revue de l'IRES N° 88, octobre.

Résumé

Le rapport analyse pactes sociaux (conclus ou échoués) depuis les années 1990 dans sept pays européens. L'analyse comparative s'appuie sur sept monographies-pays détaillées. Ces pactes sont des accords bi- ou tripartites interprofessionnels nationaux d'une certaine complexité qui comprennent, d'un point de vue syndical, des avancées, mais aussi des concessions, le plus souvent salariales. Pour chaque pays, les monographies présentent les principaux pactes et analysent leur contenu, en les situant dans le contexte économique et dans le cadre des systèmes nationaux de négociation collective. Elles identifient les acteurs qui étaient à l'initiative des négociations, leurs objectifs, ainsi que les concessions et contreparties obtenues dans la négociation. Le cas échéant, les monographies expliquent également ce qui a fait échouer la négociation.

Dans cinq des sept pays analysés (Pays-Bas, Belgique, Irlande, Italie et Espagne), la concertation au sommet a d'abord connu une grande régularité et est ensuite entrée dans une phase de turbulences. Aux Pays-Bas et en Belgique, elle était essentiellement bipartite, mais s'est effectuée « à l'ombre de la loi », l'Etat intervenant en cas d'échec de la négociation. Dans les trois pays de la périphérie européenne (Italie, Espagne et Irlande), elle était plutôt tripartite. Ici, ce sont les gouvernements qui ont rompu une concertation qui semblait solidement implantée. Dans ces trois pays, les institutions européennes sont intervenues pour imposer une décentralisation de la négociation collective et une réforme du droit du travail. Si en Irlande la régularité de la concertation s'est terminée de façon abrupte et sans perspective de reprise, elle s'est finalement poursuivie en Italie et en Espagne, mais de façon bilatérale et à l'écart du gouvernement.

Deux pays, l'Allemagne et la Suède, se distinguent des cinq pays précédents car ils n'ont connu ni concertation tripartite régulière, ni échec final. En Allemagne, l'autonomie de négociation collective de branche, respectée par le gouvernement, n'a pas favorisé la conclusion de pactes sociaux tripartites, sauf momentanément comme en 1998-2002 et en 2008-2009. En Suède, la confédération patronale a définitivement mis un terme à la négociation salariale centralisée en 1993. Depuis, deux tentatives de réactiver la négociation centralisée ont échoué. En 1997, un accord interprofessionnel, renouvelé en

2011, a toutefois créé une recentralisation de la négociation salariale au niveau de l'ensemble du secteur industriel.

L'analyse comparative montre que les stratégies des acteurs sont mieux à même d'expliquer la réussite ou l'échec d'un pacte social que les facteurs institutionnels. Sur ce plan, chaque pays suit un sentier qui lui est propre. Malgré des pressions économiques communes, notamment dans la crise, il n'y a pas de convergence générale, ni vers une régularité sans heurts des concertations, ni vers une disparition définitive des pactes sociaux. Néanmoins leur négation se heurte dans la plupart des pays analysés à des difficultés croissantes.

SOMMAIRE

Partie I : Analyse comparative 9

Dynamiques et variétés des pactes sociaux dans sept pays européens 10
1. Précisions sur la terminologie et le choix des pays 10
2. Bref panorama de la concertation dans les sept pays étudiés 11
3. Rôle respectif des institutions et des stratégies 16
4. Les facteurs économiques : le rôle de la modération salariale 18
5. Questions de rapport des forces 20
6. Conclusion : Déclin ou permanence des pactes sociaux ? 22
Annexes 26
1. Pactes sociaux dans les pays sélectionnés 26
2. Concessions syndicales et contreparties dans les pactes sociaux 27
3. Typologies des relations professionnelles et pactes sociaux 29

Partie II : Les Monographies nationales 30

Les pactes sociaux en Allemagne (1996-2015) : Le tripartisme par intermittence 32
1. La place de la concertation tripartite dans le système allemand des relations professionnelles 33
2. Le « Pacte pour l'emploi » de 1996 : de la proposition de l'IG Metall à la réalisation éphémère par le gouvernement Kohl 36
3. La reprise du pacte pour l'emploi par le gouvernement Schröder1998-2002 44
4. La commission Hartz pour la réforme du marché du travail de 2002 avec participation réduite des syndicats 50
5. L'échec de la relance du pacte en 2003 et l'Agenda 2010 52
6. La commission Biedenkopf II sur la codétermination 2005-2006 57
7. Les sommets de crise 2008-2009 58
8. Le Pacte « Avenir de l'Industrie » de 2015 60
9. Conclusion 62
Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 66
1. Les acteurs sociaux 66
2. Liste des gouvernements fédéraux au pouvoir depuis les années 1980 67
3. Liste des pactes sociaux 68

Les pactes sociaux en Belgique (1990-2015) : une concertation sociale centralisée en difficulté 70
1. D'une relative liberté de négociation à l'encadrement des salaires 77
2. La norme salariale indicative et les fins de carrière au centre de négociations plus larges 80
3. Effets de la crise et des changements politiques sur la concertation sociale interprofessionnelle 88
4. Une détérioration de la concertation sociale, des syndicats en difficulté 96
Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 105
1. Les acteurs sociaux dans le secteur privé 105
2. La concertation sociale 105

Les pactes sociaux en Espagne (1980-2015) : Une tradition de concertation sociale remise en cause par la crise 108

1. Du pacte à la confrontation (1975-1994) 110

2. Flux et reflux des pactes sociaux : de la relance du dialogue social (1996-2001) à l'affrontement avec le gouvernement (2001-2004) 116

3. Un retour du tripartisme fragilisé par la crise (2004-2015) 124

4. Conclusion 134

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 137

1. Les acteurs sociaux 137

2. Les grands accords collectifs interprofessionnels (1977-2015) 140

D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009) 141

1. Emergence des pactes sociaux en 1987 : une réponse « négociée » à la crise économique et sociale 144

2. 1990-2006 : un renouvellement continu des pactes sociaux répondant aux intérêts des acteurs 148

3. De la crise économique et financière à la remise en cause du pacte social 159

4. Conclusion 166

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 171

1. Partenariat social et composition politique des gouvernements (1987-2009) 171

2 Les acteurs sociaux 172

3. Présentation synthétique des pactes sociaux 173

Les pactes sociaux en Italie (1983-2016) : des accommodements en permanence 177

1. Les années 1980 : le premier pacte social de 1983 et l'éclatement de l'unité syndicale en 1984 180

2. Les années 1990 : l'âge d'or de la concertation sociale 183

3. Les années 2000 : l'enlisement de la concertation sous Berlusconi 191

4. Les années 2010 : de la crise à la reprise difficile de la concertation 194

5. Les controverses théoriques de 1984 et 1989 sur le néocorporatisme et l'échange politique 206

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 215

1 - Les acteurs sociaux italiens 215

2. Liste des gouvernements depuis 1983 219

3. Liste des pactes sociaux depuis 1983 220

Les pactes sociaux aux Pays-Bas (1982-2015) : De la concertation retrouvée à son déclin 223

1. Des concessions mais des accords encore gagnant/gagnant dans les années 1980 et 1990 228

1.4 L'espoir de maîtriser la flexibilité : l'accord et la loi « flexisécurité » 236

2. 2002/2007, pactes sociaux défensifs et regain de mobilisation 240

3. 2008 à 2015 : le « modèle polder » affaibli par la crise financière et économique 249

4. Conclusion 268

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 273

1. Les acteurs sociaux 273

2. Les instances de la concertation 275

3. Les coalitions gouvernementales au pouvoir (1982-2016) 277

4. Liste des pactes sociaux (1990-2013) 278

Des quasi-pactes sociaux en Suède ? 279
1. Des années 1980 à 1994 : la disparition définitive de la négociation centralisée 281
2. De 1994 à 2007 : le renouveau de la coopération entre les partenaires sociaux 287
3. De 2007 à 2014 : réformes du gouvernement et initiatives de partenaires sociaux de branche 295
4. Le retour à la primauté des partenaires sociaux (2014-…) 308
5. Conclusion 310
Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux 315
1. Les acteurs sociaux 315
2. La conflictualité en Suède 319
3. Les forces politiques 320

Partie I : Analyse comparative

Dynamiques et variétés des pactes sociaux dans sept pays européens

Udo Rehfeldt (Ires)

1. Précisions sur la terminologie et le choix des pays

Notre rapport établit un inventaire des pactes sociaux conclus (ou échoués) dans sept pays européens - en Espagne, Irlande, Italie, Suède et aux Pays-Bas depuis les années 1980, en Allemagne et Belgique depuis les années 1990. On trouvera la justification de cette périodisation ainsi qu'une analyse de la négociation de chacun de ces pactes dans les monographies nationales qui constituent la seconde partie de ce rapport. Pour chaque pays, les monographies présentent les principaux pactes et analysent leur contenu, en les situant dans le contexte économique et dans le cadre des systèmes nationaux de négociation collective. Elles identifient les acteurs qui étaient à l'initiative des négociations, leurs objectifs, ainsi que les concessions et contreparties obtenues dans la négociation. Le cas échéant, les monographies expliquent également ce qui a fait échouer la négociation.

Pour cet inventaire, nous avons défini les **pactes sociaux** comme des **accords bi- ou tripartites interprofessionnels nationaux** d'une certaine complexité. Les accords bipartites peuvent être des accords entre partenaires sociaux ou bien entre un partenaire social, le plus souvent syndical, et le gouvernement. Ces accords comprennent, d'un point de vue syndical, des avancées, mais aussi des concessions, le plus souvent salariales. Nous avons donc exclu de notre champ des accords purement salariaux qui ne comportent pas d'autres thèmes. Nous avons également exclu des accords territoriaux ou sectoriels, pour importants qu'ils soient dans certains pays.[3] Nous appelons **concertation sociale** les négociation**s** menées avec l'objectif de conclure un pacte social.

Pour le choix des pays analysés, il nous a paru primordial de retenir à la fois les pays avec une longue tradition de concertation au sommet et des pays ou cette tradition faisait défaut. Parmi les premiers, nous avons choisi la **Belgique** et les **Pays-Bas**, deux pays à

[3] Notre définition est proche des celle retenu par la base de données ICTWSS (2015) élaborée sous la direction de Jelle Visser. Certaines difficultés d'inventaire sont apparues lorsqu'il s'agissait d'accords informels, d'accords renouvelés, d'accords d'application ou d'accords sur des thèmes mineurs. Nos inventaires se sont efforcés d'être aussi complets que possible, mais il est souvent difficile d'avoir une connaissance détaillée de ces accords pour lesquels, dans la plupart des pays, il n'y a pas d'obligation de dépôt. Nous avons d'ailleurs pu voir que base de données ICTWSS semble avoir rencontré des difficultés similaires. Il s'est ainsi avéré qu'elle n'est pas non plus complète et pas toujours fiable en ce qui concerne le codage des accords.

concertation sociale régulières, soutenues par des institutions tripartites. Deux autres pays de notre projet, l'**Allemagne** et la **Suède,** ne disposaient pas de telles institutions, mais étaient classés dans la littérature comme « néocorporatistes » en raison des négociations collectives centralisées (voir tableau 3)[4]. Trois autres pays finalement, l'**Italie**, l'**Espagne** et **l'Irlande** étaient initialement classés par la littérature comme non-néocorporatistes, mais dans ces pays les partenaires sociaux et l'Etat ont commencé à conclure un grand nombre de pactes tripartites à partir des années 1980.

Nous avons écarté de notre analyse des pays qui, comme Royaume-Uni, n'ont pas connu d'expérience de pactes sociaux depuis les années 1980, mais aussi les pays d'Europe de l'Est. Certes, dans ces derniers pays des institutions tripartites ont été mis place après la chute du communisme, mais la capacité des acteurs sociaux pour des interactions stratégiques au sommet y est faible, étant donné leurs bas taux d'organisation et l'extrême décentralisation de la négociation collective. Les institutions et accords tripartites n'ont ici rempli qu'une fonction symbolique dans la période de transition et d'adhésion à l'UE. Cette période est achevée et leurs gouvernements ont maintenant moins besoin de la coopération des syndicats. Le résultat de cette évolution a été caractérisé dans la littérature comme un « néocorporatisme illusoire « (Ost 2000, Hassel 2009, Delteil 2016).

2. Bref panorama de la concertation dans les sept pays étudiés

Dans cinq des sept pays analysés (Pays-Bas, Belgique, Irlande, Italie et Espagne), la concertation au sommet a d'abord connu grande régularité et est ensuite entrée dans une phase de turbulences. Aux Pays-Bas et en Belgique, les négociations interprofessionnelles se sont déroulées le plus souvent de façon bipartite, mais « à l'ombre de la loi » - l'Etat intervenant en cas d'échec de la négociation. Dans les deux pays, les négociations au sommet se sont enlisées dans la période la plus récente. L'Italie, Espagne et Irlande constituent trois pays pour lesquelles ces négociations étaient davantage tripartites. Ici, ce sont les gouvernements qui ont rompu une concertation qui semblait solidement implantée. Ces ruptures étaient liées à la crise financière et à l'intervention des institutions européennes pour imposer une modération salariale par la décentralisation de la négociation collective et des réformes du droit du travail. En Irlande, la concertation

[4] Nous reviendrons plus loin sur le débat théorique autour de cette question.

tripartite a été rompue en 2009 et il n'y a pas eu de nouvelles négociations depuis. En Italie et en Espagne, les négociations au sommet se sont finalement poursuivies de façon bilatérale et à l'écart du gouvernement. Deux pays, l'Allemagne et la Suède, se distinguent des cinq pays précédents car ils n'ont connu ni concertation tripartite régulière, ni échec final.

L'**Irlande** constitue un cas singulier. Ici, des accords tripartites ont été conclus et renouvelés pendant vingt ans sans conflit majeur, avec une régularité trisannuelle depuis 1987, mais cette concertation s'est terminée de la façon la plus abrupte en 2009, sans perspective de reprise à moyen terme.

Deux autres pays ont connu une régularité semblable dans la concertation au sommet : les Pays-Bas et la Belgique. Ici aussi, des négociations centrales ont périodiquement fixé les normes salariales, tout en les combinant, selon les moments, avec d'autres thèmes. Il y a cependant quelques différences entre les trajectoires des deux pays. Aux **Pays-Bas**, la concertation s'est effectuée le plus souvent de façon bipartite. Plus rarement, comme en 2004, un accord a été négocié directement entre syndicats et gouvernement. Dans la période récente, en 2009 et 2013, la négociation était devenue formellement tripartite. Les interventions du gouvernement dans la négociation bipartite étaient extrêmement rares. Tout se passait comme si une culture du compromis s'était durablement installée depuis l'accord de Wassenaar de 1982. Dans la période analysée, il n'y a pas eu de rupture majeure dans les négociations. Tous les projets accord ont été ratifiés par des majorités confortables au sein des organisations syndicales. Toutefois, à certains moments, les centrales syndicales ont renoncé à la négociation, laissant la voie libre à une intervention législative. Les négociations n'ont pas toujours été absentes de tension. De plus en plus souvent, les syndicats ont mobilisé les salariés pour établir un meilleur rapport des forces. Mais le camp syndical s'est affaibli par des tensions entre réformistes et radicaux au sein de la première organisation syndicale, la FNV, qui ont débouché sur une véritable crise interne de ce syndicat. Le dernier accord au sommet a été signé en 2013, ce qui permet de déceler les signes d'un épuisement de la méthode des pactes sociaux dans ce pays.

En **Belgique**, la régularité de la négociation centrale, également à prédominance bipartite, était encore plus grande qu'aux Pays-Bas, puisque les partenaires sociaux ont pris pour habitude de négocier tous les deux ans un accord interprofessionnel qui fixe notamment

les normes salariales. Mais contrairement aux Pays-Bas, ces négociations périodiques ont connu plusieurs échecs. Le refus de conclure ou de ratifier un accord était presque toujours le fait des organisations syndicales, notamment de l'organisation la plus militante, la FGTB. Les relations professionnelles sont généralement marquées par une combinaison de négociation et de conflit. Depuis les années 1980, des projets gouvernementaux de réforme (relatifs à la fixation des salaires, à la réforme des retraites ou d'autres branches de la sécurité sociale, ainsi qu'aux mesures d'austérité concernant notamment les services publics) ont provoqué des mouvements de grève importants, incluant le recours à la grève générale, une pratique qui était absente depuis années 1930 jusqu'en 1993. Plusieurs fois, notamment en 1993 et 1996, le gouvernement a voulu amener les syndicats à signer un pacte tripartite de modération salariale, mais n'y est pas parvenu. En 1993, il a donc décrété unilatéralement un blocage des salaires. En 1996, il a fait voter une loi qui impose au Conseil central de l'économie, où sont représentés les partenaires sociaux, de fixer par avance les marges disponibles pour la négociation salariale biennale, sur la base de l'évolution prévisible des salaires dans les trois pays voisins et principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France et Pays-Bas). Cette loi autorise le gouvernement de fixer lui-même les normes salariales en cas d'échec de la négociation. Elle restreint donc l'autonomie de la négociation bipartite qui avait déjà été limitée par la « loi sur la compétitivité » de 1989 qui avait interdit aux salaires conventionnels belges de dépasser la moyenne des sept principaux partenaires commerciaux. Très souvent, le gouvernement intervient aussi par une médiation lorsque les négociations bilatérales sont bloquées. Depuis 2010, les négociations salariales bisannuelles n'ont plus débouché sur un accord interprofessionnel. Les politiques d'austérité et de modération salariale, décidées au niveau national et recommandées au niveau européen, ont ici amoindri les marges syndicales de négociation en la matière. Certains préaccords ont été rejetés par un ou deux syndicats, et les négociations n'ont tout simplement pas eu lieu pour la période 2013-2014. Le gouvernement a alors imposé un blocage des salaires, mais l'indexation automatique a d'abord continué à fonctionner normalement. Le gouvernement suivant, dans lequel les « amis » traditionnels des syndicats étaient soit exclus soit marginalisés, a suspendu le mécanisme d'indexation. Malgré ces tensions croissantes, marquées notamment par le recours à la grève générale

en 2012 et en 2014, les partenaires sociaux ont réussi à conclure plusieurs accords centraux bilatéraux sur des sujets spécifiques en 2014 et 2015. En 2015, toutefois, la FGTB a de nouveau refusé de ratifier un projet d'accord interprofessionnel. La combinaison de plus en plus fréquente de mobilisations syndicales et de négociations bipartites empêche de prédire si l'on assiste à une crise durable de la concertation. Actuellement, la Belgique est le dernier pays européen avec une négociation salariale interprofessionnelle régulière et semble avoir réussi à résister aux injonctions de l'UE à la décentralisation et à la désindexation.

Les deux pays de l'Europe du Sud de notre échantillon, l'**Italie** et l'**Espagne**, ont connu quelques tendances communes, avec toutefois une évolution contrastée dans la dernière période. Les théoriciens du néocorporatisme avaient, dans les années 1970, considéré ces deux pays inaptes à mettre en place une concertation tripartite, car les organisations syndicales y étaient trop divisées et trop militantes (voir tableau 3). Malgré ce handicap initial, une unité d'action syndicale s'est imposée, de façon plus stable en Espagne qu'en Italie. Elle a été la condition de la signature d'une série d'accords centraux, tripartites, bipartites ou entre gouvernement et syndicats seuls. Dans les deux pays, il y a eu des moments de tensions, mais il y a rarement eu des échecs de la négociation. En Espagne, les négociations étaient paradoxalement souvent plus difficiles avec le gouvernement socialiste de Gonzales qu'avec le gouvernement de droite d'Aznar. Lors de la crise de 2011, le patronat espagnol a délibérément rompu le dialogue avec les syndicats, misant sur une victoire électorale imminente de la droite et des décisions unilatérales du futur gouvernement Rajoy, qui n'ont pas manqué pas de se produire. La mobilisation des syndicats contre ces décisions a été tardive, mais néanmoins massive, sans pour autant pouvoir modifier les décisions prises par le gouvernement. En 2015 le patronat a de nouveau accepté de reprendre la négociation centrale bipartite et de signer des accords-cadres, à dominante salariale.

En **Italie**, la concertation tripartite était favorisée par des gouvernements de techniciens (1983-94, 1995-96), puis de gauche (1996-2001), mais elle était plus difficile avec l'alternance des gouvernements de droite sous Berlusconi (1994-95, 2001-05, 2008-09), qui a cherché à diviser les syndicats et a conclu deux accords « séparés » avec des syndicats minoritaires en 2002 et 2009. L'unité syndicale a été retrouvée depuis, mais

toujours pas complètement stabilisée. Les mêmes phénomènes ne produisant pas toujours les mêmes effets, un nouveau gouvernement technique, celui de Monti, a dénié aux syndicats la légitimation de mener des concertations avant l'adoption de réformes du droit du travail. La mobilisation syndicale l'a cependant forcé à accepter une concertation de rectification. Le gouvernement Renzi, une coalition de la gauche avec une partie de la droite, a également refusé la concertation préalable avec les syndicats et a procédé de façon unilatérale à une importante réforme de la législation du travail, le « Jobs Act ».. Deux des trois confédérations ont essayé en vain d'empêcher son adoption par la mobilisation. Depuis les trois confédérations ont retrouvé leur unité pour négocier une réforme du modèle contractuel avec le patronat, sur la base d'une plateforme commune.

Dans les trois pays de la périphérie européenne, en Italie, en Espagne et en Irlande, c'est le gouvernement qui a rompu une concertation tripartite qui semblait solidement implantée. Dans les trois cas, l'intervention des institutions européennes (Commission, BCE, y compris à travers la « Troïka ») pour imposer une décentralisation de la négociation collective et une réforme du droit du travail, ont joué un rôle important. L'intervention était directe dans le cas de l'Irlande, où la Troïka n'a pas laissé de marge pour la négociation. Elle était plus informelle dans les cas de l'Italie et de l'Espagne. En Irlande, elle a conduit à un affaiblissement durable des syndicats qui rend une reprise de la négociation centralisée improbable. En Espagne, l'affaiblissement des syndicats était plus limité, puisqu'ils ont gardé intacte leur capacité de mobilisation. On observe cette même capacité en Italie, mais dans les deux pays, la mobilisation était impuissante à modifier les positions du gouvernement. Elle aura éventuellement des conséquences politiques à moyen terme.

L'Allemagne a toujours occupé une position intermédiaire entre négociation centralisée et décentralisée. La négociation salariale de branche y a fonctionné sans discontinuité, même si elle s'est progressivement ouverte à une certaine décentralisation coordonnée. Cette autonomie collective, respectée par le gouvernement, n'a pas favorisé la conclusion de pactes sociaux tripartites. Pourtant, en regardant de près, on constate qu'une concertation tripartite a fonctionné par intermittence pendant des périodes variables mais significatives, notamment en 1998-2002, puis plus ponctuellement en 2008-2009, alors qu'on pouvait penser que la rupture de la concertation tripartite provoquée par le

chancelier Schroeder en 2003 allait être plus durable. Plus modestement, une nouvelle concertation tripartite a été mise en place en 2015 pour le secteur industriel, qui exclut les sujets les plus conflictuels comme les salaires ou la réforme de l'Etat-providence.

La situation de **la Suède** se rapproche de celle de l'Allemagne depuis que la confédération patronale SAF a définitivement mis un terme à la négociation salariale centralisée en 1993. Depuis, il y eu deux tentatives de réactiver la négociation centralisée, avec l'objectif d'éviter une législation unilatérale, mais sans succès. En revanche, une négociation interprofessionnelle a réussi, en 1997, à établir une procédure de recentralisation de la négociation salariale pour le secteur industriel dans son ensemble. Elle donne satisfaction aux organisations patronales, car elle redonne le leadership dans la négociation au secteur industriel, exposé à la concurrence internationale, qui avait perdu ce leadership dans la négociation centralisée dans les années 1980 au bénéfice des syndicats du secteur public. L'accord de 1997 a été renouvelé en 2011 et son architecture institutionnelle perfectionnée. La plupart des autres secteurs ont depuis implicitement ou explicitement accepté les normes négociées au niveau industriel comme référence pour leurs propres négociations salariales de branche.

3. Rôle respectif des institutions et des stratégies

Notre recherche a essayé de tester le pouvoir explicatif de deux approches concurrentes qui mettent l'accent soit sur les facteurs institutionnels, soit sur les facteurs stratégiques pour expliquer la conclusion de pactes sociaux. La première approche a été celle de David Natali et Philippe Pochet (2009), qui ont comparé quatre pays qui avaient conclu des pactes sociaux pour permettre leur intégration dans l'Union économique et monétaire (UEM) : l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. A partir d'une conceptualisation qu'ils qualifient de « néoinstitutionnaliste », les auteurs définissent un pacte social comme une institution fondée sur un ensemble de compréhensions partagées qui structurent les normes ou règles du jeu. Dans certains pays, ces pratiques se sont davantage stabilisées au-delà de ce moment initial. En fonction du degré d'institutionnalisation, les auteurs ont identifié deux trajectoires opposées après la constitution de l'UEM. En Italie et au Portugal, cette institutionnalisation n'aurait pas été complète. Comme il n'y avait pas de compréhension partagée, des conflits, notamment avec des gouvernements de droite, mais aussi entre partenaires sociaux (voire entre

organisations syndicales), étaient fréquents. En Irlande et en Espagne, en revanche, l'institutionnalisation était considérée comme complète, ce qui a eu comme conséquence d'enclencher une dynamique de concertation qui s'est auto-entretenue et qui n'a même pas été perturbée par des changements de majorité politique. L'analyse de Natali et Pochet s'est arrêtée en 2009, donc avant la crise récente, qui a mis à l'épreuve leur thèse : l'institutionnalisation de la concertation était manifestement impuissante pour empêcher des ruptures, comme le montrent précisément les cas de l'Irlande et de l'Espagne. Si la rupture ne semble pas définitive en Espagne, c'est parce que la négociation de branche y a constitué, à l'inverse de l'Irlande, un filet intermédiaire et a permis une reprise bilatérale du dialogue interprofessionnel. De la même manière, nous constatons en Italie une continuité du dialogue bilatéral au sommet et dans les branches, malgré un certain retrait des gouvernements.

D'autres analyses relativisent également les facteurs institutionnels. Ainsi, Jacques Freyssinet (2015) montre que l'existence d'institutions tripartites tu type d'un conseil économiques et social n'est pas une condition suffisante ni pour expliquer l'avènement de la concertation au sommet, ni pour garantir sa stabilité.

Tournons-nous maintenant vers la stratégie des acteurs. Ce facteur permet d'expliquer la réussite d'une concertation au sommet même en l'absence d'institutions préexistantes. Dans son analyse comparative des pactes sociaux, Anke Hassel (2009) a souligné le rôle de l'interdépendance entre les stratégies des acteurs. Selon elle, c'est l'échange politique entre syndicats et gouvernement qui constitue le noyau central de l'interdépendance des stratégies. Dans l'analyse classique d'Alessandro Pizzorno (1978), les syndicats transforment les intérêts de maximation salariale à court terme des salariés en intérêts politiques à long terme. Cette stratégie syndicale rencontre l'intérêt politique du gouvernement d'associer les syndicats à la solution de problèmes économiques. La longévité de ces arrangements dépend tant du contexte économique, qui détermine la nécessité d'une coopération pour le gouvernement, que de facteurs organisationnels, qui déterminent la capacité du syndicat de coopérer.

Anke Hassel oppose cette configuration à une autre qu'elle appelle « alliance tactique ». Ici, l'intérêt du gouvernement est essentiellement déterminé par le souci d'obtenir un soutien électoral, alors que du côté syndical domine l'intérêt de préserver son statut

d'interlocuteur. Cette distinction nous semble cependant difficile à établir avec précision. Anke Hassel l'illustre par le pacte allemand pour l'emploi de 1998-2002, dont elle a pu observer de près le fonctionnement en tant que conseillère du gouvernement. L'offre de l'IG Metall de sacrifices salariaux a certainement une composante tactique, mais elle traduit aussi une profonde inquiétude face à la montée du chômage qui risquait d'atteindre le noyau dur de la clientèle syndicale. Il est néanmoins vrai que cette proposition était étrangère à la rhétorique habituelle du syndicat et que cela peut favorise une interprétation purement tactique. Il s'agit là d'une contradiction permanente chez l'IG Metall entre un discours revendicatif intransigeant et des pratiques récurrentes de compromis au niveau des branches et des entreprises. La proposition syndicale de pacte est donc restée un moment isolé et n'a pas eu d'effets durables - à la différence de la relative permanence la « stratégie de l'EUR » de 1978 dans le discours des syndicats italiens. On trouve d'ailleurs en Allemagne le même type de contradiction du côté des interlocuteurs patronaux et gouvernementaux, entre une prédisposition verbale au compromis et une montée des revendications néolibérales de dérégulation, qui ont fini par détériorer la confiance réciproque des interlocuteurs sociaux et par provoquer la rupture actée par le gouvernement en 2003. On peut ici regretter que les stratégiques des organisations patronales sont souvent moins bien étudiées dans l'analyse des pactes, probablement parce que l'accès à l'information sur le processus de décision interne à l'organisation patronale s'avère généralement plus difficile que dans le cas syndical.

4. Les facteurs économiques : le rôle de la modération salariale

La plupart des pactes sont organisés comme un échange dans lequel les organisations syndicales acceptent une modération salariale contre des promesses de sauvegarde ou de création d'emplois. L'échange entre modération salariale et création d'emplois distingue les pactes actuels des pactes des années 1970, quand la modération salariale était aussi échangée contre la réalisation de réformes qui devaient améliorer les droits des travailleurs. On trouve encore dans la période actuelle l'évocation de « réformes » dans les pactes, mais il s'agit d'une inversion des objectifs. Ce qui est visé maintenant est une réduction de ces droits. Au mieux, les syndicats peuvent alors espérer une atténuation des « réformes » annoncées, soit par une limitation de leur ampleur, soit par une répartition plus équilibrée des sacrifices demandés.

Dans le cadre de l'UEM, la demande de modération salariale est nourrie par la nécessité de remplir les critères de Maastricht sur le taux d'inflation et les déséquilibres budgétaires. Six des sept pays ici analysés sont membres de l'UEM. Mais même dans le pays qui est resté à l'écart, la Suède, la modération salariale continue à être une revendication gouvernementale et patronale pour soutenir la compétitivité extérieure de l'industrie exportatrice.

Savoir si la modération salariale contribue effectivement à la création d'emplois a toujours été une question controversée. Selon les analyses comparatives empiriques de Franz Traxler (et al. 2001), elle peut, dans certaines conditions, contribuer à sauvegarder des emplois. Dans le cas irlandais, elle a aussi contribué à leur création. Cela a été obtenu surtout au détriment de pays européens concurrents. Derrière la modération salariale on trouve généralement un objectif concurrentiel. Dans une période où l'inflation tend vers un niveau zéro, la modération salariale a un effet négatif sur la croissance et peut enclencher une spirale de récession si tous les pays la pratiquent en même temps. Ce risque est multiplié par la concomitance de politiques d'austérité que l'UEM impose à ses membres. La Confédération européenne des syndicats a pris conscience de ce risque de dumping social et ne souscrit plus à la modération salariale, comme elle l'avait encore fait dans les années 1980 (Delahaie, Pernot et Vincent 2012). Mais elle n'a pas le pouvoir d'imposer cette position de solidarité à ses adhérents, malgré leur adhésion verbale à une coordination des politiques salariales.

Au niveau national, la modération salariale est de moins en moins un choix stratégique que l'effet d'un affaiblissement des syndicats. Nous avons vu qu'en Allemagne, la modération salariale a été pendant un moment le choix de l'IG Metall. Ce syndicat a ensuite fait le choix inverse, mais avec un effet limité, car la couverture de convention collective se rétrécit dans le secteur industriel, alors que dans le secteur des services, les syndicats ne sont plus suffisamment forts pour imposer leurs revendications salariales.

Les « recommandations spécifiques » de l'Union européenne véhiculent aujourd'hui l'idée qu'une modération salariale peut être obtenue par une décentralisation de la négociation collective (IRES 2013). A-t-on alors encore besoin d'un « dialogue social » au sommet ? Verbalement, il est toujours recommandé, mais nous avons vu que certains gouvernements ont aussi imposé la décentralisation unilatéralement (en Espagne et en

Irlande) ou ont essayé de le faire (en Allemagne et en Italie). Ces derniers exemples montrent qu'il peut toujours être préférable de procéder à une décentralisation coordonnée qu'à une décentralisation sauvage. Traxler et Brandl (2010) ont montré qu'un besoin économique de pacte subsiste si la négociation salariale n'est pas coordonnée et si le secteur abrité prend le leadership dans la négociation, comme c'était le cas notamment en Suède.

5. Questions de rapport des forces

Classiquement, la littérature sur le « néocorporatisme » (par exemple Schmitter 1981) considérait que des syndicats forts et centralisés, capables d'empêcher d'éventuels écarts de leur base, étaient un facteur favorable à la conclusion de pactes sociaux. Aujourd'hui, la centralisation organisationnelle ne joue plus ce rôle exclusif (Baccaro 2003, Traxler et Brandl 2010). Nous avons vu que des pactes sont aussi apparus dans des pays avec pluralisme syndical et avec fort pouvoir de la base syndicale. Lucio Baccaro (2002 et 2003) a mis en évidence un comportement syndical démocratique compatible avec la conclusion de pactes. Ainsi en Italie les syndicats ont recours à des référendums auprès de l'ensemble des salariés pour valider les projets d'accord. En l'Irlande, aux Pays-Bas et en Belgique, les projets d'accord sont systématiquement ratifiés par les instances internes des organisations.

Ce constat va à l'encontre de la thèse classique selon laquelle l'opposition de la base militante des syndicats constituerait le talon d'Achille des arrangements néocorporatistes. La plupart des théories des années 1970 partaient de la supposition que ces arrangements correspondaient surtout aux intérêts des patronats et des gouvernements. On constate aujourd'hui que ce sont souvent les organisations syndicales qui réclament la conclusion de pactes sociaux et que ce sont les organisations patronales et les gouvernements qui y sont les plus réticents. Cela n'exclut pas la montée périodique d'oppositions internes aux syndicats, comme on l'a vu dans les cas de l'Italie, de Belgique ou des Pays-Bas. En Italie, cela aboutit souvent à des accords « séparés », signés seulement par une partie des organisations syndicales.

Certains auteurs (par exemple Baccaro et Lim 2007) ont ajouté la faiblesse des gouvernements comme condition de leur disposition à s'accorder avec les syndicats. Une théorie intermédiaire (Avgadic, Rhodes, Visser 2011) postule que l'écart de puissance,

ou du moins sa perception, ne doit pas être trop fort pour qu'un pacte puisse être négocié. Les auteurs admettent cependant que cette perception est difficile à mesurer car elle est elle-même sujette à une évaluation subjective. Quoi qu'il en soit, il est difficile d'établir des régularités. Des pactes sont signés aussi bien par des gouvernements « techniques » ou de coalition avec une majorité fragile que par des gouvernements forts à assise large. La couleur du gouvernement a maintenant aussi moins d'importance qu'autrefois. Certains pactes sont signés par des gouvernements qui ne sont pas considérés comme « amis des syndicats ». D'un autre côté, des gouvernements qu'on aurait pu considérer comme « amis » (par exemple Schröder et Renzi) ont refusé la concertation avec eux

Beaucoup d'auteurs, (Baccaro et Howell 2011 et 2017; Culpepper et Regan 2014), concluent que les gouvernements n'ont aujourd'hui plus besoin du consentement des syndicats puisque ces derniers auraient perdu leur capacité de représenter les salariés. Ces auteurs se réfèrent généralement à la baisse du taux de syndicalisation qui touche maintenant presque tous les syndicats européens. Il faut cependant voir qu'en matière de syndicalisation de grands écarts subsistent entre les pays. En Suède et en Belgique elle reste toujours très élevée, malgré une légère érosion. En Espagne, Italie et Irlande, les syndicats ont réussi à endiguer la chute de l'adhésion. La chute récente et brutale de la syndicalisation en Allemagne apparaît comme à contre-courant. Avec seulement 18%, elle atteint maintenant le niveau des Pays-Bas, la lanterne rouge de notre échantillon de pays.

Nous n'entrons pas ici dans la discussion des facteurs de la désyndicalisation, qui relève davantage de difficultés de s'implanter dans le secteur tertiaire, en expansion partout, que d'une désaffection des adhérents. La syndicalisation ne constitue pas le seul indicateur du rapport des forces. Il faudrait aussi prendre en considération leur capacité de mobilisation, qui est, comme nous l'avons vu, variable. S'il y a une tendance générale à la baisse des conflits du travail, on observe une recrudescence des grèves et manifestations dans certains pays. Finalement, dans tous les pays où on vote dans les entreprises, les syndicats continuent à recueillir un consentement significatif. La véritable difficulté des syndicats, et notamment des confédérations, semble plutôt liée à l'hétérogénéité croissante des salariés. Les syndicats ont de plus en plus de difficultés à unifier leurs intérêts divergents

comme préalable à la conclusion de nouveaux compromis avec les employeurs et les gouvernements.

6. Conclusion : Déclin ou permanence des pactes sociaux ?

Selon Jacques Freyssinet (2015), la crise de 2008 a donné lieu à une intensification de la concertation tripartite, mais dans la majorité des pays, le contexte s'est transformé radicalement dans la deuxième phase de la crise, à partir de 2010. Les gouvernements, souvent sous l'effet de pressions externes, ont mis en œuvre des politiques d'austérité, et les employeurs sont plus intéressés par la restauration de la rentabilité que par un soutien de la demande. Cela a sapé les possibilités d'accord avec les syndicats, car il n'y a plus de diagnostic commun sur les causes de la crise et les moyens d'y remédier. Est-ce que notre recherche confirme cette nouvelle tendance ?

Dans notre échantillon, l'Irlande et l'Espagne sont effectivement deux exemples d'une rupture brutale de la concertation en 2009-2010. Mais dans deux autres pays, l'Italie et les Pays-Bas, la concertation continue, certes avec des difficultés, mais aboutissant toujours à des accords bi- ou tripartites. Quant à la Belgique, elle poursuit sa trajectoire cahotante entre accords conclus et échoués. En fin de période, il y a même une timide reprise de la concertation, bipartite en Espagne, tripartite en Allemagne.

Visiblement, avant comme après 2010, chaque pays poursuit une trajectoire propre. Pour répondre à la question centrale qui figure dans le sous-titre de notre rapport, » Déclin ou permanence des pactes sociaux en Europe ? », nous répondrons que c'est la permanence qui prévaut. Mis à part le cas de l'Irlande, caractérisé par une rupture brutale et durable, la période des pactes sociaux ne semble donc pas être arrivée à son terme en Europe. On constate cependant, dans la plupart des pays analysés, une diminution du nombre des accords conclus au sommet depuis 2010. Cela est indicatif d'un mouvement plutôt cyclique. Sur ce plan aussi, chaque pays suit un sentier qui lui est propre. Ainsi en Italie, le nombre d'accords est plutôt en augmentation.

Une analyse plus qualitative montre que la concertation sociale rencontre de plus en plus souvent des difficultés, comme l'indique les échecs ou l'absence prolongée de négociations au sommet dans certains pays. Ces phénomènes ne sont cependant pas propres à la période récente. On les rencontre aussi fréquemment dans les décennies

précédentes. La conclusion de pactes sociaux n'est donc pas synonyme de disparition des conflits. Est-ce qu'il a eu des changements de forme des pactes sociaux ? En Espagne et en Italie, deux pays caractérisés auparavant par la prééminence de la forme tripartite de la concertation, il y a eu une réorientation vers des formes bipartites, mais sans qu'il y a eu pour autant disparition totale d'accords tripartites.

Les conclusions de notre étude des pactes sociaux sont en partie partagées par l'étude comparative de Baccaro et Howell (2011 et 2017), qui comporte une analyse quantitative de 15 pays occidentaux depuis les années 1970, basée sur 5 indicateurs, dont un pour la concertation tripartite. Ce dernier indicateur montre une relative constance de cette concertation et même une montée dans les années 1990et 1990, avec des sentiers nationaux variés. Leur étude se distingue de la nôtre en avançant la thèse que cette concertation n'a pas été en mesure d'empêcher la montée du néolibéralisme dans les pays habituellement classées par l'école de la « variété du capitalisme » comme des économies de marché « coordonnées ». Selon Baccaro et Howell, ces économies auraient suivi la même trajectoire de libéralisation que les économies de marché « libérales ». Il y aurait donc une convergence totale de l'ensemble des pays vers un mode de régulation néolibéral qui augmenterait le pouvoir discrétionnaire des employeurs dans trois domaines : la détermination des salaires, l'organisation du travail et la gestion de la main d'œuvre. Cette tendance commune à la libéralisation prendrait plusieurs formes : la financiarisation, la désinflation, les réformes du droit du travail et la dérégulation des relations professionnelles, notamment à travers la décentralisation de la négociation collective. Nous ne sommes pas en désaccord avec ce constat, qui a été fait par nous-mêmes et par d'autres (notamment IRES 2013 ; Leonardi et Pedersini 2018), mais nous la nuancerions fortement. Premièrement, un mouvement dans la même direction ne donne pas pour autant le même résultat à l'arrivée. En fait, on n'observe pas partout la même utilisation de ces nouveaux outils juridiques disponibles. Des différences persistent entre pays et à l'intérieur des pays. Toutes les entreprises ne recherchent pas leur avantage compétitif essentiellement à travers un dumping social qu'autoriseraient les nouvelles configurations légales. Deuxièmement, selon Baccaro et Howell, les institutions comme les pactes seraient malléables et auraient subi une transformation de fonctionnement. Elles constitueraient maintenant, elles aussi, un vecteur de libéralisation. Nous serions

d'accord pour constater que de plus en plus souvent, les pactes sociaux ont incorporé des éléments du programme patronal de libéralisation, mais nous maintenons l'idée que cela ne s'est pas fait sans contreparties et que les pactes continuent donc à fonctionner comme un élément de résistance, certes affaibli.

Notre conclusion est plus proche de celle d'une étude comparative récente du BIT (Guardiancich et Molina 2017) sur l'évolution dialogue social dans les pays de l'Union européenne avant et après la crise de 2012. On ne retiendra ici que les résultats pour les six pays analysés dans nos deux études. Selon l'étude du BIT, dans deux de ces pays (Allemagne et Suède) il y a une continuité du dialogue social entre la première phase de la crise 2008-12 et la phase 2013-2015, appelée « sortie de crise ». Dans deux pays (Irlande, Espagne), la rupture du dialogue s'est poursuivie au-delà de 2012, alors que dans deux autres pays (Belgique, Pays-Bas), la rupture du dialogue, antérieure à 2012, a été suivie d'une reprise précaire de la concertation. Sur quelques pays, nos appréciations divergent. Ainsi que les auteurs de nos monographies sont plus optimistes pour la reprise de la concertation en Espagne et plus dubitatifs pour les Pays-Bas et la Belgique. Mais la conclusion générale est identique : même affaiblis, les pactes sociaux ne sont pas arrivés à leur terme en Europe.

Références

Avdagic S., Rhodes M. , Visser J. (eds.) (2011), *Social Pacts in Europe* «, Oxford : OUP.

Baccaro L. (2002), « The Construction of 'Democratic' Corporatism in Italy «, *Politics & Society*, Vol. 30 No. 2, juin.

Baccaro L. (2003), « What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism*, British Journa of Industrial Relations* «, VoL; 41 No. 4, décembre.

Baccaro L. (2014), « Similar Structures, Different Outcomes: Corporatism's Resilience and Transformation «, *Review of Keynesian Economics* Vol. 2 No. 2; 207-233.

Baccaro L., Heeb S. (2011), « Social dialogue during the financial and economic crisis: Results from ILO/WB inventory using Boolean analysis on 44 countries «, *ILO DIALOGUE Working Paper* No. 31, novembre.

Baccaro L., Howell, C. (2011), « A Common Neoliberal Trajectory. The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism «, *Politics & Society*, Vol. 39, No. 4, décembre.

Baccaro L., Howell C. (2018) « *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s* «, Cambridge: C.U.P..

Baccaro L., Lim S.-H., (2007) « Social Pacts as Coalitions of the Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, No. 1.

Delahaie N., Pernot J.-M., Vincent C. (2012), « Stratégies syndicales et négociations salariales face à la crise en Europe », *La Revue de l'IRES* n° 73 (numéro spécial « 30 ans de salaires, d'une crise à l'autre »).

Freyssinet J. (2015), « Structures, institutions et pratiques du dialogue social tripartite dans les pays membres de l'Union européenne «, Ms. Paris, 30 mars.

Guardiancich I., Molina O. (eds.) (2017), Talking Through the Crisis. Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries, Genève: International Labour Organization.

Hassel A. (2009), « Policies and Politics of Social Pacts in Europe «, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, no 1.

ICTWS (2015) Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 51 Countries Between 1960 and 2014, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS). http://www.uva-aias.net/208

IRES (2013), « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance européenne « (numéro spécial), *Chronique internationale de l'IRES* n° 143-144, novembre.

Leonardi S., Pedersini R. (eds.) (2018), « *Multi-employer Bargaining Under Pressure. Decentralization trends in five European Countries*, Bruxelles « : ETUI, à paraître.

Natali D., Pochet P. (2009), « The Evolution of Social Pacts in the EMU Era: What Type of Institutionalization? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, no 2.

Ost, D. (2000), « Illusory Corporatism in Eastern Europe : Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities «, *Politics and Society* Vol. 28 no. 4, décembre.

Pizzorno A. (1978), « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict «, in Crouch C., Pizzorno A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, vol. 2, Londres: Macmillan.

Rehfeldt U. (2009), « La concertation au sommet toujours d'actualité face à la crise ? Théorie du néocorporatisme et analyse comparée des relations professionnelles en Europe », *Chronique internationale de l'IRES* N° 121, novembre.

Schmitter P.C. (1981), « Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America «, in Berger S. (ed.), *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics* «, Cambridge: CUP.

Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance, Oxford : OUP.

Traxler F., Brandl B. (2010) « Preconditions for pacts on income policy : Bringing structures back in « , *European Journal of Industrial Relations* vol. 16; No. 1.

Annexes

1. Pactes sociaux dans les pays sélectionnés

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Irlande	Pays-Bas	Suède
1990		b			t		
1991		…			…		
1992		b		t	…		
1993		tx	tx	t	…	b	
1994		b			t		
1995		…		g	…		
1996	t tx	tx	g t t	t	…	b	b
1997			t b	g	t	b	bx
1998	t	b	g …	t	…	…	
1999	t	…	…		…	…	
2000	t	…	…		t	…	
2001	t	…	t b		…	…	
2002	t	b	…	ts	…	b	
2003	tx	b	…		t		
2004		g	t …		…	bx g	
2005		bx tx	tx b		…		
2006	tx	b	t t t		t		
2007		b	b	g	…	t	bx
2008	t	b	…		…	b	
2009	t	…	bx	ts	tx	t	
2010		…	bx	b		b	
2011		bx		b		b	b
2012			b	t			
2013			…			t	
2014		b	t …	b			
2015	t	bx b b b	b	tx			

Légende :

b = accord bipartite
t = accord tripartite
g = accord gouvernement-syndicats
s = accord séparé
… = durée de l'accord
x = négociation échouée, accord dénoncé

2. Concessions syndicales et contreparties dans les pactes sociaux

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Allemagne											
1996	x	x	x		x	x		x		x	
1998		x	x		x			x		x	
1999 juillet	x		x					x		x	x
1999 décembre	x							x			
2000	x		x						x		
2001		x		x							
2022		x							x		
2012	x				x			x		x	
2015					x						
Belgique											
1990							x	x	x		
1992			x		x		x	x	x		
1994	x						x	x			
1998	x				x			x	x		
2000	x				x		x	x		x	
2002				x							
2003	x						x	x	x		
2006	x				x			x			
2007	x		x		x				x		
2008	x		x		x		x	x	x		
2014		x							x		
2015 mars +octobre + décembre		x							x		
Espagne											
1995 : Tolède		x		x					x		
1996 : 3 accords			x				x	x			
1997 : 3 accords						x	x				
1998							x				
2001 conflits				x							
2001 AINC	x		x			x					
2004						x					
2006 mai			x		x		x	x			
2006 oct						x	x				
2006 retraites		x									
2007	x				x			x			
Italie											
1992	x				x						
1993	x					x		x			
1995		x					x				
1996		x						x		x	
1997		x							x		
1998	x	x			x	x		x		x	
2002			x		x			x			
2007		x					x	x	x		

Italie (suite)											
2009	x		x		x		x				
2010					x		x	x	x		
2011			x			x					
2012			x		x						
2013 avril			x	x	x	x					
2013 mai						x					
2014				x		x					
Irlande											
1990	x			x	x	x	x				x
1994	x				x	x			x		x
1997	x			x	x	x	x		x		
2000	x			x	x	x			x		
2003	x		x	x	x	x					
2006	x		x	x	x		x	x			x
Pays-Bas											
1993	x	x	x				x			x	
1996			x						x		
1997	x		x							x	
2002	x										
2003	x				x						
2004		x							x		
2007	x							x			
2008	x	x			x			x	x		
2009	x	x			x	x		x			x
2010	x	x									
2011	x	x									
2013	x	x	x				x	x	x		
Suède											
1997				x		x					
2011				x		x			x		

Légende :

1 à 4 : concessions syndicales
5 à 11 : contreparties
1 = modération salariales
2 = réforme de l'Etat-Providence
3 = flexibilité
4 = réglementation des conflits
5 = mesures fiscales, subventions
6 = règles de procédure
7 = nouveaux droits des salariés
8 = politique de l'emploi, formation
9 = équité, conservation de droits acquis
10 = réduction du temps de travail
11 = sauvegarde ou création d'emplois

3. Typologies des relations professionnelles et pactes sociaux

	Schmitter Années 1970	Traxler 1996	Pactes sociaux 1990-99	Pactes sociaux 2000-09	Pactes sociaux 2010-15
Suède	nn	néolib	b bx	bx b	b
Allemagne	n	n allégé	t tx t t	t t t tx tx t t	t
Pays-Bas	n	n allégé	b b b	b bx,g t b t	b b t
Belgique	n	état	b b tx b tx b	b b g,bx tx b b b	bx b bx b b b
Italie	non-n	n allégé	t t g t g t	ts g ts	b b t b tx
Espagne		n allégé	tx g t t t b g	t b t tx b t t t b bx	bx b t b
Irlande	non-n	n allégé	t t t	t t t tx	-

Légende

Typologies :
n = neocorporatiste
nn = très néocorporatiste
état = étatiste
néolib = néolibéral

Pactes sociaux :
b = accord bipartite
t = accord tripartite
g = accord gouvernement-syndicats
s = accord séparé
x = négociation échouée, accord dénoncé

Sources : Rehfeldt 2009 à partir de Schmitter 1981, Traxler et al. 2001 ; 1990-2015 : tableau 1

Partie II : Les Monographies nationales

Les pactes sociaux en Allemagne (1996-2015) : Le tripartisme par intermittence

Udo Rehfeldt (Ires)

Résumé

En Allemagne, la concertation tripartite ne s'est jamais imposée d'une manière stable et continue. En contradiction avec le principe constitutionnelle d'autonomie collective, elle n'a fonctionné que par intermittence, notamment lors du « Pacte pour l'emploi » mis en place par le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder en 1998. Ce pacte a été précédé par une proposition syndicale en 1995 qui été accueillie favorablement par le chancelier chrétien-démocrate Helmut Kohl mais n'a eu qu'une existence éphémère. Le pacte ensuite établi, de façon plus institutionnalisé, par Schröder était fondé sur la même logique d'un échange entre modération salariale et promesses pour la création ou sauvegarde de l'emploi. Son échec final est du à des revendications de plus en plus fortes des organisations patronales qui ont abouti à la rupture actée en 2003 par le chancelier. Schröder a ensuite incorporé une grande partie de ces revendications dans son « Agenda 2010 », un programme de réformes fondamentalement d'inspiration néolibérale, Les syndicats se sont révélés impuissants d'empêcher ce virage politique. Cette rupture ne signifiait pas pour autant la fin définitive de toute concertation. La chancelière chrétienne-démocrate Angela Merkel l'a réactivé brièvement en 2008-2009 sous forme de « Sommets de crise » pour éviter des licenciements après le retournement conjoncturel. Des concertations quasi-tripartites plus ponctuelles ont aussi été mises en place sur des thèmes spécifiques, sans toutefois aboutir à des accords. Plus récemment, une concertation institutionnelle a été mise en place en 2015 dans le domaine de l'industrie. Elle exclut délibérément les sujets les plus conflictuels comme les salaires ou la réforme de l'Etat-providence.

Sur une longue période, il n'y a pas eu en Allemagne une concertation tripartite stable et contenue. Elle est étrangère à la tradition de l'autonomie collective, établie après la guerre et basée sur un rejet de l'intervention de l'Etat dans les relations professionnelles qui avait caractérisée la fin de la République de Weimar et la période nazi. Mais cela n'a pas empêché l'apparition de tentatives de construction de grands compromis tripartites, notamment lors de l'Action concertée 1967-1977 et du Pacte pour l'emploi 1998-2002 et des Sommets de crise 2008-2009. Nous allons analyser ici les facteurs explicatifs de l'apparition de ces pactes et de leur brièveté. Nous examinerons également des concertations tripartites sur des thèmes plus restreints comme la réforme de l'assurance chômage (2002) et la codétermination (2005-2006), ainsi que le récent pacte « Avenir de l'industrie » (2015).

1. La place de la concertation tripartite dans le système allemand des relations professionnelles

Le véritable cœur du modèle allemand du partenariat social est constitué par le système dual d'autonomie contractuelle au niveau des branches et de « codétermination » au niveau des entreprises (Rehfeldt, 1991, 1992 et 2015). C'est pourquoi dans les comparaisons internationales, le système allemand des relations professionnelles ne figurait pas parmi les pays plus « néocorporatistes » à concertation centralisée comme l'Autriche ou autrefois la Suède (Rehfeldt, 2009).

Le système allemand repose sur un double canal de représentation des salariés. Au niveau de la branche, les salariés sont représentés par les organisations syndicales qui négocient des conventions collectives de branche. Au niveau de l'entreprise ou de l'établissement, ils sont représentés par le conseil d'entreprise qui est élu par l'ensemble des salariés et qui, dans les grandes entreprises, a aussi des représentants dans les conseils de surveillance. Les deux niveaux sont articulés aussi bien par la loi que par les pratiques des acteurs.

Le principe d'autonomie collective des partenaires sociaux est garanti par la Constitution. L'Etat n'intervient pas directement dans la négociation collective entre syndicats et patronat. La loi sur la négociation collective rend possible l'extension des conventions collectives par le ministère du Travail. Elle est cependant fortement conditionnée et peu pratiquée. Dans certaines branches, le gouvernement fixe un salaire minimum.

Les règles de la négociation collective sont pour l'essentiel fixées par des accords de procédure entre syndicats et organisations patronales. Ils définissent les périodes d'obligation de paix pendant la durée des conventions collectives, ainsi que par des règlements internes aux organisations syndicales, notamment sur le déroulement de la consultation des adhérents, obligatoire avant le déclenchement d'une grève. L'interprétation de ces règles relève des tribunaux. Ces derniers tolèrent que des « grèves d'avertissement » puissent accompagner les négociations. La grève doit avoir comme unique but d'améliorer le contenu d'une convention collective. Des grèves politiques et plus généralement des grèves de solidarité sont considérées comme illégales par les tribunaux. La Constitution ne garantit pas un droit de grève individuel, mais seulement un droit de coalition. Ce sont donc les organisations syndicales et non pas les travailleurs qui sont détenteurs du droit de grève. Les fonctionnaires n'ont ni un droit à la négociation collective ni un droit de grève.

Les confédérations syndicales et patronales n'ont pas de mandat de négociation collective. Leur rôle se limite à arbitrer d'éventuels conflits internes et de représenter les intérêts généraux des fédérations auprès des instances politiques. Ceci rend la négociation d'accords interprofessionnels ou tripartites juridiquement difficile. La Constitution de la République fédérale n'a pas mis en place un Conseil économique comme celui qui a été prévu par la République de Weimar comme couronnement d'un édifice de conseils régionaux et locaux (Rehfeldt 1990 b).5 En 1969, le DGB a actualisé sa revendication, déjà contenue dans son programme constitutif de 1950, de la transformation des Chambres de commerce, d'industrie et d'artisanat en « Conseils économiques et sociaux » paritaires avec une structure pyramidale (régions, Länder, Etat fédéral). Cet objectif a été inséré en 1971 dans un projet du DGB d'une « codétermination au niveau macroéconomique ». Contrairement au volet microéconomique de la codétermination paritaire, transformé en loi en 1976, le volet macroéconomique n'a pas été réalisé par le parti social-démocrate au pouvoir.

[5] Dans la réalité, seulement les conseils d'établissement (Betriebsräte) et un Conseil économique national (Reichswirtschaftsrat) ont été établis en 1920, ce dernier seulement de façon « provisoire ». Les conseils ont été dissous par le gouvernement nazi en 1934.

Des institutions publiques paritaires (ou tripartites) existent seulement dans le domaine de la protection sociale. Depuis la « loi sur l'autoadministration » de 1951, salariés et employeurs sont représentés sur une base strictement paritaire dans les conseils d'administration des caisses d'assurance maladie et d'assurance vieillesse (Rehfeldt et Vincent 2010)[6]. Leur rôle dans cette autoadministration est réduit, car c'est le législateur qui fixe, en règle générale, les cotisations et les prestations. L'assurance chômage est gérée de façon quadripartite, avec une participation de l'Etat fédéral et des Etats régionaux. On y rencontre la même réduction progressive du rôle des partenaires sociaux, dernièrement avec les « lois Hartz » de 2003.

Les autres formes de concertation interprofessionnelles étaient toujours plus éphémères. La plus importante était « l'Action concertée » sur la politique des revenus mise en place en 1967 par Karl Schiller, ministre social-démocrate de l'Economie dans un gouvernement de grande coalition avec les chrétiens-démocrates. Elle consistait en des réunions régulières avec des dirigeants syndicaux et patronaux et a été poursuivie après la victoire électorale d'une coalition SPD-libéraux en 1969. En 1977, les organisations syndicales ont mis un terme à leur participation pour protester contre le recours, finalement échoué, des organisations patronales à la Cour constitutionnelle pour interdire la loi de 1976 sur la codétermination paritaire dans les grandes entreprises.

Dans le cadre de l'Action concertée, un groupe de travail tripartite sur l'automatisation a fonctionné entre 1968 et 1970. Il a donné ensuite naissance à une « Commission sur les mutations économiques et sociales », avec la participation d'experts scientifiques, qui a rendu un volumineux rapport en 1977, sans pour autant dégager un consensus sur les priorités stratégiques. Cet objectif a été poursuivi par un éphémère « dialogue sur la politique technologique », qui a fonctionné en 1979-80 à l'initiative du ministre fédéral de la Recherche et de la Technologie. Comme dans l'Action concertée, il s'agissait de réunions régulières avec des dirigeants syndicaux et patronaux. L'objectif était de mettre en place une « politique de modernisation » capable à la fois de sauvegarder les positions menacées de l'industrie allemande sur le marché mondial et d'éviter des répercussions

[6] La représentation paritaire a alors été imposée malgré l'opposition des syndicats, qui avait auparavant disposé, sauf pendant la période nazi, d'une prépondérance dans la gestion des caisses. La loi de 1951 a réduit en plus le rôle des syndicats en permettant aussi à d'autres associations « à but social et professionnel » de participer aux élections des représentants des salariés.

négatives sur l'emploi. Des études prospectives commanditées à des instituts de recherche par le gouvernement fédéral aboutissaient à des conclusions assez contradictoires et n'arrivaient pas à calmer les inquiétudes syndicales sur les menaces d'un chômage technologique. Une fois de plus, cette opération s'est terminée sans dégager un consensus formel (Rehfeldt 1990).

En 1982, une coalition chrétien-démocrate-libérale sous la direction du chancelier Kohl, a remplacé la coalition social-démocrate-libérale et a gouverné l'Allemagne pendant seize ans jusqu'en 1992. Après la réunification de 1990, Kohl a proposé en 1992 un « pacte de solidarité » aux acteurs politiques et sociaux pour réussir l'unification économique. Après un moment d'hésitation, les organisations syndicales ont préféré rester en retrait et un pacte a été signé en mars 1993 par les seuls gouvernements de l'Etat fédéral et des Länder ainsi que par les partis politiques. Il fallait attendre 1996 pour qu'une nouvelle initiative de concertation tripartite soit prise.

2. Le « Pacte pour l'emploi » de 1996 : de la proposition de l'IG Metall à la réalisation éphémère par le gouvernement Kohl

Ce n'est pas le chancelier Kohl, mais le président du syndicat de la métallurgie IG Metall, Klaus Zwickel, qui est à l'origine du pacte pour l'emploi de 1996 (Rehfeldt 1996). Zwickel avait fait la proposition suivante lors du congrès de son syndicat à Berlin en novembre 1995. Lors de la prochaine renégociation de la convention salariale de la métallurgie, l'IG Metall se contenterait d'une augmentation salariale qui ne ferait que compenser la hausse des prix. Le syndicat serait aussi prêt à accepter une réduction sur le salaire d'entrée pour des chômeurs de longue durée. Cette offre était cependant soumise à la réalisation de deux conditions : l'organisation patronale de la métallurgie devrait, pendant trois ans, renoncer à des licenciements économiques, créer 300.000 postes supplémentaires, embaucher 30.000 chômeurs de longue durée et augmenter le nombre d'apprentis de 5 % par an. Le gouvernement fédéral devrait renoncer à réduire les allocations de chômage et l'aide publique dans le cadre de la réforme de la loi sur de la promotion de l'emploi qu'il était alors en train de préparer.

Cette proposition sans précédent brisait quatre tabous syndicaux :

- Jamais jusqu'alors un président de l'IG Metall n'avait ouvertement propagé l'idée d'un échange de concessions et de contreparties lors d'un congrès syndical. Les délégués étaient habitués à la formulation d'un catalogue de revendication. La figure du compromis ne faisait pas partie de cet inventaire.

- Le deuxième tabou brisé concernait l'implication du gouvernement dans un jeu à trois. Depuis l'Action concerté, l'IG Metall avait toujours refusé à s'engager de nouveau dans la voie d'une négociation tripartite au sommet. Au nom de l'autonomie collective, elle préférait négocier exclusivement avec son interlocuteur patronal, Gesamtmetall, la fédération des employeurs de la métallurgie. Certes, cela n'excluait pas de participer, avec la confédération syndicale DGB, à des concertations informelles avec le gouvernement fédéral. l'IG Metall participait d'ailleurs depuis le début de 1995 à des réunions tripartites informelles organisées dans la maison du chancelier.

- Le troisième tabou brisé était la reconnaissance d'un lien entre le niveau des salaires et le niveau de l'emploi. Cette reconnaissance était implicite dans la non-compensation salariale intégrale de la réduction du temps de travail que l'IG Metall avait concédé dans les conventions collectives de 1994, mais en 1995 le syndicat avait de nouveau demandé et obtenu des augmentations salariales substantielles.

- Le quatrième tabou brisé était le principe «salaire égale pour travail égal». En effet, l'IG Metall s'était jusqu'alors déclarée opposée à un salaire d'entrée infra-conventionnel tel que l'avait concédé l'IG Chemie dans sa convention de branche. Formellement, l'offre de l'IG Metall n'était pas un salaire infra-conventionnel, mais seulement une renonciation temporaire aux primes de productivité qui était justifiée par le fait que les chômeurs de longue durée perdaient une partie de leur professionnalité et avaient donc besoin d'une période d'adaptation pour la retrouver intégralement.

Zwickel a été poussé à ce renversement stratégique par l'intensité du débat public en cours sur la perte de compétitivité de l'industrie allemande et par les menaces répétées de délocalisation de la production. Ce débat risquait de marginaliser l'IG Metall dans une position défensive de plus en plus isolée. En offrant des concessions probablement considérées comme inéluctables, l'IG Metall a pu renverser les positions et forcer

l'interlocuteur patronal à se situer par rapport à ses propres propositions, tout en donnant des gages de modération au gouvernement et à la Banque fédérale.

2.1 Les réactions des acteurs politiques, patronaux et syndicaux

En réaction à la proposition de Zwickel, le chancelier Kohl a immédiatement mis le «pacte pour l'emploi» à l'ordre du jour d'une réunion tripartite convoquée pour le 23 janvier 1996. Parmi les acteurs politiques, seuls les libéraux étaient opposés la proposition. Les réactions du patronat ont été très désordonnées. Certains dirigeants ont flairé un piège. En effet, contrairement à des échanges politiques expérimentés dans d'autres pays européens, où les syndicats ont échangé une modération salariale contre des **promesses** de création d'emploi, Zwickel a renversé les termes de l'échange en promettant une modération salariale sur la preuve de création d'emplois **réalisée**. Comme la précédente convention salariale avait une durée jusqu'à la fin de 1996, il pouvait exiger de son interlocuteur patronal une avance de bonne volonté en créant, au courant de l'année 1996, un tiers des nouveaux postes de travail réclamés par l'IG Metall.

L'exigence de 110.000 postes nouveaux pour 1996 paraissait relativement modeste, après la suppression massive d'emplois des années de récession 1991-94. Selon l'IG Metall, le recours accru aux heures supplémentaires, qui correspondait en 1995 à un équivalent de 150.000 emplois à temps plein, constituait un potentiel important pour justifier de nouvelles embauches. Pour augmenter la pression sur les employeurs, l'IG Metall a demandé aux conseils d'entreprise de subordonner l'autorisation d'heures supplémentaires à leur compensation par du temps libre à travers des «comptes d'heures de travail». Les entreprises florissantes, qui produisaient à la limite supérieure de leurs capacités, étaient ainsi incitées à des embauches supplémentaires s'ils ne voulaient pas renoncer aux commandes supplémentaires.

La fédération Gesamtmetall s'est assez rapidement déclarée prête à discuter avec l'IG Metall sur ses propositions, tout en essayant de monter les enchères. Ainsi son président, Joachim Gottschol, a réclamé un engagement de modération salariale de la part d'IG Metall pour quatre et non pas trois ans. Il a également demandé des concessions supplémentaires de la part du syndicat, permettant de dépasser temporairement les normes actuelles de la journée de 8 heures, de la semaine de 40 heures et du samedi libre. Mais cette tactique de la surenchère a rencontré des oppositions internes au patronat, si bien

que Gottschol et son secrétaire général, Dieter Kirchner, ont dû renoncer à un renouvellement de leur mandat. C'est Werner Stumpfe qui a succédé à Kirchner comme secrétaire général en janvier 1996, puis à de Gottschol comme président en juin 1996, en cumulant dorénavant les deux fonctions. Le choix de Werner Stumpfe était hautement symbolique. Stumpfe avait déjà exercé la fonction de président de Gesamtmetall entre 1985 et 1991 et avait alors pris l'option de la recherche d'un partenariat social avec ses interlocuteurs de l'IG Metall, ce qui avait favorisé les compromis successifs après les affrontements de 1984 sur la réduction du temps de travail.

Cette évolution de fédération Gesamtmetall vers un nouveau réalisme tranchait avec les déclarations plus réservées des deux confédérations patronales, la confédération des industriels BDI et la confédération des employeurs BDA. Le président de la BDA, Klaus Murmann, voulait renverser les termes de l'échange proposés par Zwickel en demandant à l'IG Metall comme préalable de renégocier la convention salariale de 1995 à la baisse. Il demandait une flexibilisation des salaires avec trois «piliers». Le premier pilier serait le salaire minimum, inférieur au salaire conventionnel actuel. Le deuxième pilier serait un salaire lié aux performances individuelles, déterminé par l'entreprise. Le troisième pilier consisterait en des primes de fin d'année, payées en fonction de la rentabilité de l'entreprise.

Les propositions de Zwickel ont également eu comme effet de recomposer le paysage syndical. Traditionnellement, on pouvait identifier un pôle syndical de gauche autour de l'IG Metall et du syndicat des services publics ÖTV (aujourd'hui fusionné dans Ver.di), opposé à un pôle de « partenariat social » autour du syndicat de la chimie (aujourd'hui fusionné dans l'IG BCE). Mais de nouveau clivages et de nouvelles alliances ont fait leur apparition. La proposition de l'IG Metall a immédiatement reçu le soutien du président de la confédération DGB, Dieter Schulte, qui était lui-même issu de la direction de l'IG Metall. Plus surprenant était le soutien reçu par l'ÖTV qui s'était, dans le passé, totalement opposé à toute idée de sacrifices salariaux pour favoriser la création d'emplois. Trois syndicats ont émis des oppositions ou réserves par rapport aux propositions de Zwickel: IG Medien (l'ancien syndicat du Livre), HBV (commerce, banques, assurances) et GHK (bois et matières plastiques). La présidente de HBV, Margret Mönig-Raane, avait exprimé son refus du pacte pour l'emploi dans des termes tellement polémiques que cela a

provoqué l'intervention du président de l'IG Chemie pour soutenir l'initiative de l'IG Metall, son concurrent traditionnel dans le débat intra-syndical.

2.2 Le « pacte » de janvier 1996

Le 23 janvier 1996 s'est tenue la réunion tripartite convoquée par le chancelier Kohl. Du côté syndical y participaient les présidents du DGB et de la DAG, la confédération alors autonome des employés[7], et les présidents des principales fédérations du DGB, notamment de la métallurgie, des services publics et de la chimie. A l'issue de cette réunion, le gouvernement a publié un communiqué sous le titre « Pacte pour l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité ». Ce texte n'a été ni paraphé ni signé par les participants. Il s'agissait en fait d'un « papier de positions » rédigé par les services de la chancellerie et soumis aux dirigeants syndicaux et patronaux invités par le chancelier. L'habilité de ce dernier consistait à intituler ce document «Pacte pour l'emploi» comme s'il s'agissait d'un relevé de conclusions d'une véritable négociation. L'intitulé conférait une importance symbolique au document, puisqu'il s'agit d'un hommage explicite à la proposition de Klaus Zwickel.

Examinons maintenant le contenu du document. L'objectif avancé était de diminuer, en quatre ans, le nombre de chômeurs de moitié, de 4 millions à 2 millions. C'était exactement l'objectif de la proposition de Klaus Zwickel. Pour la réalisation de cet objectif le document visait pour l'essentiel à améliorer les conditions financières des entreprises par la réduction des charges fiscales et sociales des entreprises et diminuer les déficits publics. Ces objectifs correspondaient au crédo libéral et s'inscrivent dans la perspective de la création de l'Union monétaire européenne. L'objectif concret était de diminuer la part des dépenses publiques notamment sociales dans le PIB. Le document restait vague quant aux moyens par lesquels ce but pouvait être atteint. Il prévoyait d'augmenter l'âge de la retraite et de remplacer les préretraites par des retraites à temps partiel.

Le document soulignait, au grand soulagement des syndicats, le rôle positif que joue la convention collective de branche. Les conventions de branche devraient cependant être adaptées pour tenir compte des «exigences de flexibilité». Certaines adaptations

[7] La DAG allait en 2001 fusionner avec quatre fédérations du DG pour créer le syndicat Ver.di.

préconisées correspondaient à des revendications patronales, d'autres à des propositions syndicales. Parmi les mesures figuraient la flexibilisation des horaires, des salaires d'entrée infra-conventionnels, l'introduction d'une composante du salaire en fonction des résultats financiers de l'entreprise ainsi que des mesures pour combattre l'absentéisme. Le document reprenait aussi des revendications syndicales comme la réduction des heures supplémentaires et l'introduction de comptes de compensation des heures supplémentaires par du temps libre. Par ailleurs, syndicats et organisations patronales étaient invités à «étudier, dans des entretiens bilatéraux, les possibilités de réduire l'absentéisme dans les entreprises».

Une dernière série de moyens de lutte contre le chômage concernait les dépenses pour la recherche et la formation. En vue de la création d'activités nouvelles, le document proposait des concertations tripartites au sein de «dialogues sur l'avenir» au niveau sectoriel. Il entendait également pérenniser le système dual de la formation initiale et d'augmenter le nombre de postes pour les apprentis de 10 %.

Le gouvernement a rapidement fait suivre l'adoption du «pacte pour l'emploi» par la publication, le 30 janvier, d'un «programme d'action pour l'investissement et l'emploi» qu'il a présenté comme une concrétisation de ses propres engagements pour la réussite du pacte. En fait, il ne concrétise que la première partie du pacte, qui se résumait en une conception néolibérale de la relance économique par la réduction des charges des entreprises et le tour de vis contributif pour les salariés et les chômeurs. Le programme annonçait la suppression de la taxe professionnelle, une réduction des impôts sur les bénéfices pour les PME, des exonérations d'impôts pour les créateurs d'entreprise, la réduction des droits de succession et la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes. Pour compenser ce manque à gagner, le programme prévoyait la poursuite des privatisations, et la suppression d'exonérations fiscales pour les particuliers, notamment les salariés. Pour diminuer les dépenses, il annonçait une réduction des effectifs de l'Etat fédéral, une réduction des cotisations sociales et une limitation des préretraites, des prestations maladie et des indemnités de chômage. Les partenaires sociaux étaient invités à entamer des négociations en vue de réduire les congés maladie abusifs, en punissant les salariés concernés avec une réduction des primes de Noël et des indemnités de congé

annuel. Finalement, la protection contre les licenciements serait assouplie et le recours à des contrats à durée déterminée facilitée.

Malgré leurs doutes sur efficacité de ce programme d'économies d'inspiration néolibérale pour la lutte contre le chômage, les syndicats ont poursuivi les pourparlers au niveau tripartite et bilatéral. En février 1996 un accord tripartite sur les préretraites a pu être signé. Les syndicats devaient alors surtout au ministre du Travail chrétien-démocrate Norbert Blüm, lui-même membre de l'IG Metall, d'avoir réussi à fait barrage à des revendications plus extrémistes du patronat. Le parti libéral semblait alors en perte de vitesse, mais à la grande surprise, il rebondissait lors des élections régionales du 24 mars 1996 et fortifiait ainsi sa position à l'intérieur de la coalition. Les éléments les plus néolibéraux à l'intérieur des organisations patronales et du gouvernement retrouvaient alors une ardeur nouvelle pour réclamer des coupes dans les budgets sociaux et dans la législation du travail. Dans les semaines suivantes, on pouvait ainsi observer un durcissement des revendications patronales et une intransigeance inhabituelle du gouvernement qui refusait toute modification de ses projets de réduction des dépenses.

2.3 La fin de la concertation tripartite après le sommet d'avril 1996

A l'issue du sommet du 23 avril 1996, les organisations syndicales ont annoncé suspendre toute participation syndicale à de telles rencontres. Lors du sommet, le gouvernement les avait confrontées avec une série de projets qui précisaient et durcissaient les objectifs du papier de janvier. Ainsi, pour faciliter les licenciements dans les petites entreprises, le gouvernement voulait maintenant porter de 5 à 20 salariés le seuil à partir duquel ils sont interdits s'ils ne respectent pas des critères sociaux. D'autre part, il présentait un vaste programme d'économies à hauteur de 75 milliards de marks dont un tiers devait être réalisé dans les budgets des assurances sociales. Une des mesures était de porter l'âge de départ en retraite à 65 ans. En janvier, les syndicats avaient souscrit à la nécessité de réformer l'Etat-Providence pour augmenter son efficacité et diminuer ses coûts, mais c'était à condition que la répartition des efforts soit équitablement partagée et que les mesures contribuent à la création d'emplois. Cela n'était manifestement plus le cas des réformes présentées en avril.

La goutte qui fait déborder le vase, lors du sommet du 23 avril, était l'annonce d'une réduction des indemnités d'arrêt maladie. Cette question était un enjeu hautement

symbolique pour le mouvement syndical et constituait la cause principale pour la rupture du dialogue. Jusqu'alors, une loi votée en 1969, au moment de la grande coalition chrétienne-sociale, obligeait les entreprises à indemniser un salarié en arrêt de maladie à hauteur de 100 % de son salaire brut. Cette loi avait amélioré une première loi de 1957 qui constituait elle-même la généralisation d'une convention collective de la métallurgie que l'IG Metall avait imposée après une grève de quatre mois, la plus longue de son histoire. Depuis longtemps, le patronat allemand considérait que cette loi favorisait un taux d'absentéisme qui était un des plus élevé en Europe, après les Pays-Bas. Lors des entretiens bilatéraux avec les syndicats qui ont suivi le sommet de janvier, les organisations patronales étaient davantage intéressées à réduire les coûts d'indemnisation qu'à combattre les causes structurelles de l'absentéisme. Malgré cela, certains syndicats, parmi lesquels l'IG Chemie et l'IG Metall, étaient alors prêts à discuter une modification de la base de calcul des indemnités. Mais ils étaient pris de court par l'annonce du gouvernement lors du sommet de ramener ces indemnités à 80 % du salaire pendant les six premières semaines d'un arrêt maladie. Le gouvernement faisait mine de ne vouloir appliquer la modification de la loi qu'aux salariés non couverts par une convention collective, mais les organisations patronales ont immédiatement annoncé leur volonté d'aligner les dispositifs conventionnels sur les nouvelles règles légales. Les syndicats voyaient dans cette action coordonnée entre gouvernement et patronat une ingérence dans la sphère de l'autonomie collective. L'IG Metall s'est donc déclarée prête à utiliser une nouvelle fois l'outil de la grève pour défendre l'acquis de la lutte de 1956-57.

Deux jours après l'échec du sommet tripartite, le gouvernement a présenté un « programme pour la croissance et l'emploi » qui était censé traduire le volet d'action gouvernementale convenu dans le « pacte »du 23 janvier ». Dans ce programme figuraient les mesures les plus contestées par les syndicats, à savoir la modification de la législation sur les licenciements et sur les indemnités d'arrêt maladie ainsi que l'élévation de l'âge de départ en retraite.

A l'issue du sommet du 23 avril, les syndicats ont menacé d'appeler les salariés à la grève contre ce programme d'austérité, mais la mobilisation est restée d'abord assez modeste. Lors des manifestations du Premier Mai 1996, le DGB n'a pu mobiliser que quelques dizaines de milliers de manifestants dans les grandes villes d'Allemagne. Cette difficulté

de mobilisation était liée à l'attitude assez ambivalente des salariés face aux projets de coupes dans les budgets sociaux. Le discours néolibéral sur la réduction des coûts comme moyen de sauvegarder la compétitivité de l'économie allemande était partagé par un nombre croissant de salariés. Ce n'est qu'au moment de la déposition d'un projet de loi en automne 1996 qu'une contre-offensive syndicale massive a été organisée. Le rejet massif de cette loi a certainement contribué à la chute du gouvernement Kohl aux élections de septembre 1998 face au candidat social-démocrate Schroeder qui avait annoncé son intention d'annuler les deux réformes les plus impopulaires[8]. En attendant, la rupture de la concertation tripartite au sommet ne signifiait pas pour autant la fin de toute recherche de compromis entre syndicats et patronat. En effet, l'IG Metall et d'autres syndicats ont continué à négocier des conventions collectives de branche qui se sont souvent inspirées d'un modèle d'échange entre modération salariale et mesures pour l'emploi.

3. La reprise du pacte pour l'emploi par le gouvernement Schröder1998-2002

Très vite après la mise en place d'un gouvernement de coalition « rouge-verte » sous la direction de Gerhard Schröder en octobre 1998, ce dernier a repris la concertation tripartite. Le 7 novembre 1998 a eu lieu la première rencontre au sommet entre les partenaires sociaux et le gouvernement fédéral allemand en vue de la conclusion d'un « pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité ». Cinq dirigeants syndicaux, quatre dirigeants patronaux et six ministres [9] ont participé à cette rencontre qui a eu lieu à la chancellerie de Bonn à l'initiative et sous la présidence du nouveau chancelier fédéral, Gerhard Schröder.

Contrairement au chancelier Kohl, Schröder a renoncé à quantifier ses objectifs de création d'emploi. Il a aussi expressément écarté l'idée d'un pacte qui échangerait une modération salariale contre une promesse patronale d'emplois nouveaux. Mais cette exclusion des salaires est quelque peu contradictoire avec l'hommage que Schröder a

[8] L'une des premières mesures du nouveau gouvernement a en effet consisté à restaurer la législation antérieure dans les domaines des retraites, des indemnités maladie et de la protection contre les licenciements dans les petites entreprises.

9Il s'agissait respectivement des présidents de la confédération syndicale DGB, de la fédération IG Metall, de la fédération des services publics ÖTV, de la fédération de la chimie IG BCE, de la confédération des employés DAG, de la confédération des employeurs BDA, de la confédération patronale de l'industrie BDI, de la confédération des chambres du commerce et d'industrie DIHT et de la confédération de l'artisanat ZDH. Les ministres présents étaient ceux du Travail, des Finances, de l'Economie, de la Santé et le directeur de la Chancellerie.

rendu à l'accord hollandais de Wassenaar de 1982, en le présentant comme un modèle possible pour un pacte social allemand. La question de la modération salariale était d'abord controversée avec le syndicat IG Metall, qui la rejetait maintenant verbalement. Elle était aussi controversée à l'intérieur du gouvernement. Le ministre des Finances, Oskar Lafontaine et son secrétaire d'Etat, Heiner Flassbeck, y étaient hostiles. Heiner Flassbeck, chef de file de la minorité néo-keynésienne parmi les économistes allemands, prônait un soutien de la demande intérieure pour améliorer la croissance et l'emploi et mettait en garde contre une progression salariale inférieure aux gains de productivité. Les deux allaient six mois plus tard être écartés du gouvernement, en mars 1999.

De 1998 et 2002, une concertation régulière et structurée a fonctionné. Le Pacte pour l'emploi n'était pas conçu comme l'élaboration d'un accord unique, mais comme un processus de concertation sociale tripartite sous forme de réunions régulières au sommet, au rythme bimestriel, préparées par des groupes de travail qui se sont réunis en parallèle. Il y avait donc une certaine institutionnalisation de la concertation, même si elle se voulait souple et légère. La coordination de l'ensemble était assurée par un groupe de pilotage sous l'autorité du chef de la Chancellerie fédérale. Les différents groupes étaient animés par des membres du gouvernement, le plus souvent par le ministre fédéral du Travail. Un groupe de *benchmarking*, directement rattaché au comité de pilotage était composé exclusivement d'experts scientifiques et devait éclairer les groupes de travail avec des analyses comparatives internationales.

Le principal résultat du Pacte a été la conclusion d'un certain nombre d'accords nommés « déclarations communes ». Ces textes étaient sans efficacité juridique immédiate, ils n'avaient pas la portée d'une convention collective. Il s'agit de textes d'orientation politique qui entraînaient un engagement essentiellement moral, un comportement déviant devenant alors difficile à justifier. En principe, chacune des réunions au sommet donnait lieu à une déclaration commune.

Plusieurs déclarations communes entre partenaires sociaux et gouvernement ont été formulées qui visaient des adaptations structurelles jugées nécessaires pour la création d'emploi et l'amélioration de la compétitivité internationale de l'économie allemande. Certaines de ces recommandations avaient l'aspect de l'élaboration d'une stratégie commune, par exemple celle qui concernait la formation professionnelle et qui a été

baptisée « offensive pour la qualification ». D'autres pouvaient être déchiffrées comme des compromis complexes, dans lesquels ce sont surtout les organisations syndicales qui ont accepté de modifier leurs revendications traditionnelles. Ainsi, elles ont fini par souscrire à la formule d'une « politique salariale modérée à moyen terme ». Elles ont aussi accepté une certaine décentralisation de la négociation collective, notamment sur la question du temps de travail. En contrepartie, les organisations patronales ont pris des engagements chiffrés en faveur de l'apprentissage. D'autres engagements patronaux touchaient à la réduction des heures supplémentaires, aux préretraites et à l'assurance-vieillesse complémentaire, mais ils restaient plus vagues et renvoyaient à une concrétisation par la négociation collective de branche. Officiellement, certains syndicats de branche ont refusé que le Pacte pour l'emploi traite des questions traditionnellement réservées à la négociation collective et notamment les salaires. Néanmoins, les recommandations de modération salariale ont eu des effets sur les négociations collectives de 2000, y compris dans le secteur de l'IG Metall, le syndicat verbalement le plus réticent à s'insérer dans un compromis global à moyen terme. On passera maintenant en revue les principales déclarations du Pacte.

3.1 L'accord fondateur de 1998

La déclaration du 7 décembre 1998, à l'issue du premier sommet, était l'acte fondateur du Pacte pour l'emploi. Elle définissait le rôle de la concertation et les contributions attendues des trois protagonistes pour la création d'emplois et l'amélioration de la compétitivité internationale de l'économie allemande. Les principaux objectifs retenus étaient :

- une baisse durable des cotisations sociales à travers une réforme de la protection sociale,
- une réduction-flexibilisation des horaires, une réduction des heures supplémentaires, la promotion du temps partiel,
- une réforme fiscale favorable aux PME,
- une amélioration des possibilités de départ en préretraite,
- des conventions collectives « favorables à la création d'emploi »,
- des expérimentations pour procurer des formations et des emplois aux salariés faiblement qualifiés,

- des mesures spécifiques pour l'emploi des jeunes.

3.2 1999 : Le « consensus sur la formation » et le rapprochement sur la politique salariale

Le 6 juillet 1999, à l'issue du troisième sommet, les protagonistes ont formulé un « consensus sur la formation ». Il s'agissait de mettre en œuvre le principe « Une formation pour tous les jeunes qui disposent d'une volonté et d'un capacité suffisante ». L'accord stipulait que tous les jeunes enregistrés comme candidats dans les agences pour l'emploi bénéficieraient de la possibilité de suivre une formation dans le domaine de leur choix et proche de leur domicile. Les organisations patronales ont renouvelé leur engagement solennel de créer au moins 10 000 postes d'apprentissage supplémentaires en 1999 et de compenser ensuite les besoins supplémentaires en fonction de l'évolution démographique.

Une déclaration commune de la BDA et du DGB était partie intégrante de l'accord du 6 juillet 1999. Dans cet accord, l'organisation patronale s'est déclarée prête à envisager une réduction des heures supplémentaires pour créer des emplois. En contrepartie, les syndicats ont accepté l'idée d'une flexibilisation des horaires (annualisation, comptes d'épargne-temps, congés de formation etc.) et une politique salariale « orientée vers la création d'emplois ». Les salaires devaient comporter une part croissante liée aux performances des entreprises. Les progrès de productivité devaient prioritairement servir à la création d'emploi. Les conventions collectives de branche devaient comporter davantage de clauses d'ouverture qui permettraient de les adapter au niveau des entreprises, le cas échéant par un accord avec le conseil d'entreprise, notamment en offrant différentes options au choix ou bien des « corridors » d'adaptation possibles. Un appel était lancé en faveur de la conclusion de pactes pour l'emploi au niveau des entreprises. Tout en proclamant, une fois de plus, l'attachement à la préservation de l'autonomie des protagonistes de la négociation collective, cette déclaration recommande implicitement une modération salariale.

3.3 2000 : Des conventions salariales modérées et à durée prolongée

La déclaration du 4 janvier 2000 (à l'issue du cinquième sommet) a précisé les exigences d'une « politique salariale orientée vers la création d'emplois et le moyen terme ». Cette fois-ci, le texte négocié prévoyait explicitement de prolonger la durée des conventions

salariales et d'orienter les salaires en fonction des gains de productivité, excluant implicitement de compenser un éventuel surcroît de l'inflation. Il s'agissait donc d'un renoncement à la sacro-sainte formule syndicale selon laquelle des salaires conventionnels doivent compenser, au minimum, l'inflation et les progrès de productivité. En contrepartie, les employeurs et le gouvernement acceptaient d'utiliser, au cas par cas, les préretraites comme un moyen de la politique d'emploi, à condition d'éviter des charges supplémentaires aux assurances sociales. Cette concession répondait à la revendication, formulée par l'IG Metall en octobre 1999, d'une retraite facultative à 60 ans. L'IG Metall renonçait, à son tour, à faire figurer l'expression « retraite à 60 ans » dans le texte.

Cet accord était vécu comme un tournant des stratégies syndicales, notamment de l'IG Metall, qui avait menacé, pour le prochain round de négociation, d'une « fin de la modestie salariale ». L'accord du Pacte avait ouvert la voie à la conclusion d'une série de conventions salariales à progression modeste et à durée prolongée (jusqu'à 24 mois). En débutant ses négociations trois mois avant l'expiration de la convention de branche, le syndicat de la chimie IG BCE a exceptionnellement assumé le rôle de leader dans la négociation salariale, rôle habituellement dévolu à l'IG Metall. L'IG BCE a été le seul syndicat à faire une référence explicite aux recommandations de la déclaration commune du Pacte pour l'emploi dans ses revendications salariales, de même que la convention salariale stipulait que les deux parties entendaient contribuer au « renforcement de la compétitivité » de l'industrie chimique allemande et qu'elles allaient mener une politique salariale à moyen terme « dans l'esprit du Pacte ». Sans reprendre cette référence explicite, les autres conventions salariales ont été conclues, également sans conflit, en mettant en œuvre les deux éléments essentiels de la recommandation du 4 janvier : la modération salariale et l'allongement de la durée des accords. Dans la convention de la métallurgie, l'IG Metall a abandonné sa revendication de la retraite à 60 ans, remplacée par une amélioration des préretraites partielles.

3.4 2001 : Le compromis inachevé sur les heures supplémentaires

Le septième sommet, le 4 mars 2001, a eu lieu dans un contexte difficile, marqué par le mécontentement patronal sur le projet de réforme de la loi sur les conseils d'entreprise, qui n'avait pas été soumis à la concertation tripartite. Les syndicats auraient souhaité un engagement ferme des organisations patronales en faveur de la réduction des heures

supplémentaires. Elles n'ont obtenu qu'un engagement de principe dont la concrétisation était renvoyée à la négociation de branche. L'essentiel de la déclaration commune du 4 mars était consacré à la formation professionnelle, notamment à la formation tout au long de la vie. Sur ce plan, le texte introduisait un « changement de paradigme », car les partenaires sociaux ont déclaré leur intention de limiter dorénavant le recours aux préretraites et de donner la préférence à des mesures préventives de formation pour les travailleurs âgés. Ceci mettait donc un terme définitif à la revendication de l'IG Metall d'une retraite à 60 ans.

3.5 Les limites du pacte

Le Pacte pour l'emploi n'avait pas l'ambition de soumettre systématiquement à la concertation tripartite l'ensemble des questions économiques et sociales en débat. Ainsi la réforme des retraites a été volontairement écartée des discussions au sein du Pacte. Le gouvernement Schröder, suivant une promesse faite au cours de la campagne électorale, avait d'abord annulé la loi sur la réforme des retraites imposée sans concertation par le gouvernement Kohl, pour ensuite préparer sa propre réforme, sous forme de consultations bilatérales, en dehors des procédures du Pacte. De la même façon, la préparation de la réforme de la loi sur les conseils d'entreprise a été menée en dehors du Pacte. Les raisons de cette double mise à l'écart étaient surtout pragmatiques. Le gouvernement s'est ainsi réservé une marge supplémentaire de manœuvre. Tout se passait, en effet, comme si le gouvernement avait fini par arracher le consentement syndical à sa réforme des retraites, pourtant au moins tout aussi radicale que la réforme Kohl, en offrant, en contrepartie, une amélioration modeste des conditions d'exercice des droits des conseils d'entreprise.

Un des problèmes qui attendait en vain sa solution était celui de la réduction des charges sociales. Il s'agissait pourtant du premier thème soumis à la discussion dans la déclaration commune initiale du 7 décembre 1998. Ce thème avait ensuite fait l'objet d'une proposition explicite du groupe d'experts *benchmarking*, à la suite d'un texte rédigé par Wolfgang Streeck et Rolf Heinze. Ce texte proposait la création d'un secteur de services à charges salariales allégées pour les salariés faiblement qualifiés. En raison des réticences syndicales, les acteurs du Pacte ne se sont pas emparés de cette proposition, sauf sous forme expérimentale. Dans la déclaration commune du 12 décembre 1999, à l'issue du quatrième sommet, les signataires ont autorisé le gouvernement à tester, dans

quatre régions pilotes (deux à l'Ouest et deux à l'Est), deux modèles alternatifs de bas salaires subventionnés.

Les initiateurs et commentateurs du Pacte allemand pour l'emploi se sont, à mainte reprise, référés au « modèle hollandais » d'une politique salariale concertée. Mais les rapports entre les acteurs sociaux de la concertation allemande au sommet n'ont pas connu l'intensité et la connivence qui caractérisent les relations interpersonnelles des acteurs sociaux hollandais. Avant l'échec final, aussi bien du côté patronal que du côté syndical, des protagonistes ont, à plusieurs reprises, menacé de quitter la table de concertation. Le gouvernement Schröder s'est contenté le plus souvent de jouer un rôle d'animateur et de modérateur, en récompensant le cas échéant un comportement favorable de l'un ou l'autre des acteurs sociaux. A la différence du cas hollandais, il a respecté l'autonomie des partenaires sociaux en matière salariale et n'a pas utilisé la menace de fixer autoritairement les salaires en cas d'échec de la concertation. En revanche, après l'échec du pacte en 2003, il n'a pas hésité à mener seul une réforme de l'Etat-providence.

La concertation tripartite s'est essoufflée progressivement jusqu'à l'arrêt des réunions après le sommet en janvier 2002. La raison principale de son échec était double : d'un côté le refus syndical, notamment de l'IG Metall, de renouveler l'engagement d'une modération salariale, de l'autre côté l'exigence patronale d'une diminution des cotisations sociales et d'une plus grande flexibilité des relations du travail. Une fonction symbolique importante du Pacte a été le renforcement de la légitimité du discours « centriste » [10] et moderniste du gouvernement Schröder qui l'a mis en position de remporter les élections législatives en 2002. Cette victoire était cependant le prélude à la fin du Pacte.

4. La commission Hartz pour la réforme du marché du travail de 2002 avec participation réduite des syndicats

Un trucage des statistiques de chômage par l'Office fédéral du Travail (Bundesanstalt für Arbeit), découvert au début 2002, a donné l'occasion au gouvernement Schröder de mener une réforme radicale du marché du travail, dans une direction que le mouvement syndical allemand avait jusqu'ici catégoriquement refusée. En février 2002, il a présenté un plan

10 Le Chancelier Schröder a gagné les élections de 1998 sur la base d'un programme politique appelé « nouveau centre ». Sa position était notoirement proche du « New Labour » de Tony Blair. Le versant économique de son programme est orienté vers l'offre et se voulait proche des dirigeants des grandes entreprises industrielles, tout en prônant les vertus de la participation et de la concertation sociale.

d'urgence, en deux étapes, pour une réforme du système de placement et d'indemnisation des chômeurs. Une première étape de la réforme a été réalisée immédiatement. L'Office du Travail, maintenant appelé Agence fédérale du Travail, a été doté d'une nouvelle structure de direction, inspirée du modèle de l'entreprise privée, en réduisant le rôle traditionnel des partenaires sociaux dans l'« auto-administration », l'équivalent allemand du paritarisme.

Pour préparer la deuxième étape de la réforme, le gouvernement a nommé une commission dont la présidence a été confiée à Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen et ami personnel du chancelier Schröder. En principe, il s'agissait d'une commission d'experts dont la composition et la méthode du travail voulaient se démarquer de celles du Pacte pour l'emploi. Mais elle comportait aussi des représentants des organisations syndicales et patronales qui se sont rapidement trouvés dans une situation semblable à une concertation tripartite. Peter Hartz était l'inventeur du mot d'ordre « Soutenir et exiger » (*Fördern und Fordern*) qu'il a imposé à la commission dont il a rendu publiques, en juin 2002, les recommandations attendues, avant même la fin des travaux. « Soutenir et exiger » devait signifier soutenir les chômeurs dans leur recherche d'un emploi, mais exiger une plus grande implication personnelle. Cela signifiait une moindre automaticité de l'indemnisation, avec un contrôle renforcé des chômeurs qui devraient accepter un emploi moins bien payé et plus éloigné de leur domicile et qui risqueraient des sanctions en cas de refus. Hartz souhaitait aussi réduire la durée des indemnités et imposer un recours plus rapide à l'aide publique, elle-même davantage conditionnée. Les syndicats ont immédiatement signalé leur refus de cette dernière mesure, ce qui mettait le chancelier Schröder dans l'embarras en pleine campagne électorale pour laquelle il avait besoin de leur soutien. Il a alors organisé, en juillet 2002, une réunion à la Chancellerie de Berlin, à laquelle ont participé les présidents du DGB et des principales fédérations ainsi que Peter Hartz. Suite à cette réunion, la diminution de la durée et du niveau des indemnisations était éliminée de la version finale du rapport de la Commission Hartz, rendu en août 2002, dont le compromis final a reçu le soutien des représentants patronaux et syndicaux. Pour les représentants des organisations syndicales, les concessions étaient importantes. Elles ont fini par accepter toute une série de mesures réclamées par le patronat auxquelles elles s'étaient opposées depuis des années. Leur

attitude était alors conditionnée par la crainte qu'en cas de victoire électorale, un gouvernement chrétien-démocrate mette en œuvre une dérégulation bien plus radicale du droit du travail et de l'Etat-providence. Rien ne laissait alors prévoir que Schröder allait lui-même se charger de cette tâche peu de mois après.

5. L'échec de la relance du pacte en 2003 et l'Agenda 2010

Le chancelier Schröder a gagné les élections de septembre 2002 sur la base d'un nouveau rapprochement avec les syndicats. Le scénario de sa première victoire électorale en 1998 semblait ainsi se reproduire. Une série de facteurs politiques devait cependant contrecarrer ce scénario. Schröder était confronté à une campagne d'opinion contre son « immobilisme » et contre le « blocage des réformes » considérées comme nécessaires non seulement par les organisations patronales, mais aussi par la quasi-totalité de la grande presse nationale. Le chancelier s'est montré incapable d'y opposer un projet politique cohérent, alternant entre un positionnement de modernisateur iconoclaste à la Tony Blair et de serviteur fidèle des promesses électorales aux syndicats. Mécontentant ainsi aussi bien le « nouveau centre » des cols blancs que la clientèle sociale-démocrate traditionnelle, il a dû affronter une chute vertigineuse de sa popularité. Après une brève tentative de réactiver la concertation fin 2002, Schröder a préparé un changement politique radical.

En décembre 2002, Schröder a programmé une rencontre tripartite au sommet pour février 2003 en vue de renouveler le Pacte pour l'emploi. Peu de jours avant cette date, le 6 février 2003, le président de la confédération des employeurs BDA, Dieter Hundt, a rendu public son propre projet pour un tel pacte en six points. Il comportait, en dehors de mesures en faveur de la formation, des augmentations salariales durablement en dessous des gains de productivité, des accords dérogatoires à travers des clauses d'ouverture introduites, soit par la loi, soit par les conventions collectives de branche, le relèvement du seuil sur les licenciements à 20 salariés, la diminution durable du taux des cotisations sociales à moins de 40 % et un renoncement à toute augmentation des impôts. Hundt a présenté cette proposition comme un tout indissociable, même si des modifications pourraient être apportées dans le détail. Devant le refus syndical de négocier en bloc les propositions patronales et le refus patronal de négocier sur des thèmes isolés, la marge de manœuvre du chancelier était devenue étroite. Le Pacte pour l'emploi selon la conception

précédente était ainsi définitivement mort. Restait à savoir s'il y avait encore de la place pour d'autres formes de concertation. Pour évaluer cette possibilité, Schröder a invité les partenaires sociaux à une réunion au sommet à la Chancellerie, le 3 mars 2003.

On peut se demander s'il s'agissait vraiment d'une tentative sincère pour sauver la concertation tripartite ou plutôt d'une mise en scène d'un tournant programmé de la politique. Les participants à la rencontre à la Chancellerie ont été surpris par la disposition de la table. Alors que, lors des précédentes réunions au sommet, les représentants syndicaux et patronaux se faisaient habituellement face, cette fois-ci, les deux délégations se trouvaient du même côté de la table et étaient toutes placées en face du chancelier, accompagné seulement par le ministre de la Chancellerie. Schröder a écouté les prises de position successives des organisations patronales et syndicales. Après deux heures et demie d'échanges, le chancelier a lui-même mis fin à la discussion, en constatant que les uns et les autres n'avaient pas fait le moindre effort pour rapprocher leurs positions et qu'il était donc inutile de reprendre des réunions au sommet. Dorénavant, le gouvernement fédéral élaborerait lui-même ses propres projets législatifs et ne consulterait les organisations patronales et syndicales que dans le cadre de la procédure habituelle de préparation d'un vote parlementaire. « Le temps de la négociation est fini, maintenant c'est celui de l'action » a résumé Schröder.

L'échec du pacte pour l'emploi a fourni à Schröder la justification de l'annonce d'une politique unilatérale, sans concertation préalable, de réforme de l'Etat-providence, appelé Agenda 2010, qu'il a présenté, le 14 mars 2003, devant le Parlement allemand. Ce projet a rompu avec les promesses électorales du chancelier et a annoncé une diminution des prestations des assurances chômage, maladie et vieillesse ainsi qu'une flexibilisation du droit du travail, notamment pour faciliter les licenciements dans les petites entreprises et pour déroger aux conventions collectives de branche. L'Agenda 2010 a donné largement satisfaction aux revendications patronales récurrentes sur la diminution des taux des cotisations sociales et de dérégulation du droit du travail. Sa seule concession aux revendications syndicales et à la gauche keynésienne a été un programme de relance de l'investissement public.

Schröeder a mis en œuvre son programme avec acharnement en quelques mois, malgré l'opposition des syndicats et les réticences à l'intérieur de son propre parti. Il a été adopté

avec le soutien du parti chrétien-démocrate, qui a été nécessaire en raison de sa capacité de bloquer une partie des réformes, car il disposait d'une majorité dans la deuxième chambre allemande, le Bundesrat, la représentation des gouvernements des Länder.

Pour le chancelier, la réforme du marché du travail préconisée par la Commission Hartz était au cœur de l'Agenda 2010. Conformément à ses engagements, Schröder avait fait voter, déjà avant la présentation de l'Agenda 2010, deux lois de « modernisation » de la politique d'emploi, appelées Hartz I et II. Les principaux points de cette législation étaient la création de guichets uniques pour l'indemnisation et le placement des chômeurs, la mise en place d'agences de travail temporaires, le durcissement de la notion d'emploi convenable, la suspension temporaire des indemnisations en cas de non-respect des obligations ainsi qu'un soutien financier pour des « petits boulots » (Mini-Jobs) et pour les chômeurs qui veulent se mettre à leur propre compte. Cette transposition n'épuisait cependant pas toutes les recommandations de la commission Hartz. Pour les compléter, deux autres lois ont ensuite été votées. La loi Hartz III organise la nouvelle Agence fédérale de l'emploi et la loi Hartz IV organise l'articulation entre l'aide publique et l'assistance chômage. Contrairement aux recommandations de la Commission Hartz, elle a diminué le montant et la durée des indemnisations. La mesure la plus controversée concernait les chômeurs de longue durée qui seraient contraints d'accepter des emplois moins bien payés, sous peine de réduction, voire de suppression de leurs indemnités.

5.1 Du désarroi des syndicats à la décentralisation de la négociation collective en 2004

Plus que jamais, les syndicats se sont trouvés marginalisés dans le débat public, incapable de développer un discours alternatif à la thèse néolibérale selon laquelle les mauvaises performances de l'économie allemande seraient dues à un coût trop élevé du travail et à une législation du travail trop rigide. La création d'emploi nécessiterait la modération salariale et la diminution des charges sociales, donc des coupes dans l'Etat-providence. En refusant ces sacrifices nécessaires, les syndicats seraient devenus les représentants « égoïstes » des détenteurs d'un emploi stable et une force de « blocage » des réformes.

Ces attaques ont touché un syndicalisme qui était lui-même plongé dans une crise structurelle profonde. Depuis une dizaine d'années déjà, sa base s'est rétrécie. Partant d'un chiffre record de 12 millions d'adhérents en 1991, en raison de la réunification politique

et syndicale, les syndicats affiliés à la confédération syndicale DGB ne représentaient plus que 7,7 millions d'adhérents fin 2002, et cela malgré l'absorption du syndicat des employés DAG en 2001. Le taux de syndicalisation du DGB, qui oscillait longtemps au-dessus de 30 %, avait maintenant chuté à 20 %. Certes, ces pertes résultent principalement de mutations économiques, comme la chute de l'emploi en Allemagne de l'Est et la montée du secteur tertiaire. Mais elles révèlent aussi une certaine désaffection des salariés. Celle-ci se traduit par un manque d'affiliations nouvelles, notamment parmi les jeunes, et une perte d'audience. Lors des élections des conseils d'entreprise de 1998, deux tiers des élus étaient membres d'un syndicat du DGB. Ils n'étaient plus que 58 % lors des élections de 2002.

Plus dramatique encore, la base syndicale et même les leaders syndicaux étaient divisés sur l'attitude à adopter. Selon un sondage commandité par le DGB, 48 % des adhérents estimaient que les coupes dans les budgets sociaux préconisées par le gouvernement Schröder étaient justes, seuls 37 % les considéraient comme excessives. Ce clivage interne explique pourquoi l'IG Metall et le syndicat des services Verdi, les deux syndicats qui avaient décidé de mobiliser les adhérents contre l'Agenda 2010, ont rencontré si peu de succès. Lors de la journée d'action nationale lancée par le DGB, le 24 mai 2003, seulement 90.000 personnes ont participé aux 12 manifestations publiques. Quelques jours avant la manifestation, les dirigeants du syndicat de la chimie IG BCE et de deux autres petits syndicats avaient rédigé une déclaration commune reconnaissant la « nécessité des réformes » et affirmant leur disponibilité pour y participer. Conséquence de ces désaccords internes sur la stratégie à suivre, les directions syndicales ont alors décidé de « suspendre » la mobilisation des adhérents et de donner priorité à la négociation avec le gouvernement, dans l'espoir de pouvoir modifier certains détails du projet.

Jusqu'au congrès extraordinaire du SPD en juin 2003, qui devait finir par adopter l'Agenda 2010 de façon quasi unanime (avec un vote à 90 %), les syndicats avaient espéré pouvoir compter sur leur influence traditionnelle dans le parti. Trois quarts des députés sociaux-démocrates étaient alors membres d'un syndicat du DGB. Mais le parti n'a pas rejeté l'Agenda 2010. Tout au plus, l'aile gauche a obtenu quelques améliorations partielles que le gouvernement a ensuite bradées dans le marchandage avec opposition chrétienne-

démocrate en vue d'obtenir un vote favorable du Bundesrat, nécessaire pour l'adoption définitive de l'ensemble du projet de l'Agenda 2010.

Les organisations patronales ont essayé d'exploiter le rapport des forces changé, en revendiquant une plus grande décentralisation de la négociation collective. Non contents des clauses d'ouverture déjà introduites dans un grand nombre de conventions collectives de branche, ils ont réclamé une loi pour les rendre obligatoires. Cela aurait eu comme résultat une remise en cause du deuxième pilier du système social allemand, la négociation de branche, et un affaiblissement supplémentaire des syndicats. M. Schröder avait lui-même ouvert la boîte de Pandore en incluant dans son Agenda 2010 la menace d'une intervention législative si les partenaires sociaux ne trouvent pas un accord sur cette question. L'opposition chrétienne-démocrate a saisi l'opportunité en présentant un projet de loi pour abolir partiellement la priorité donnée à la convention de branche qui interdit aux conseils d'entreprise de négocier des accords sur des sujets traités par la négociation collective de branche. Les chrétiens-démocrates avaient espéré obtenir le soutien des sociaux-démocrates pour ce projet de loi en échange de leur consentement pour l'adoption finale de l'Agenda 2010 par le Bundesrat. Dans le compromis final de décembre 2003, les sociaux-démocrates ont fait un grand nombre de concessions, notamment en acceptant de relever le seuil pour l'application de la loi sur les licenciements[11]. Mais ils ont refusé de transiger sur le principe de l'autonomie collective et de voter une loi qui aurait brisé la priorité de la convention de branche. C'est finalement le seul succès que les syndicats ont obtenu.

Pour prouver leur bonne foi, les syndicats ont accepté d'ouvrir une négociation « volontaire » avec le patronat sur les clauses d'ouverture. Malgré un certain rapprochement entre les positions syndicales et patronales, cette négociation a échoué le 3 décembre 2003. Mais en 2004, l'IG Metall et la fédération patronale de la métallurgie ont signé un accord historique appelé « accord de Pforzheim », qui ouvre non seulement l'éventail des thèmes pouvant faire l'objet de dérogations mais aussi leur finalité. Dorénavant, les accords dérogatoires peuvent être négociés non seulement si l'entreprise

11 Dorénavant la loi sur les licenciements s'applique pour des entreprises de plus de 10 salariés (et non plus de 5). On est ainsi revenu à la situation créée par une loi de réforme votée sous le gouvernement Kohl en 1996 qui avait ensuite été abrogée par le gouvernement Schröder.

est en difficulté, mais plus largement pour soutenir la compétitivité, la capacité innovatrice et les investissements de l'entreprise ainsi que pour sauvegarder l'emploi ou pour créer de nouveaux emplois. De telles clauses sont maintenant incorporées dans les conventions collectives aussi des autres branches. Actuellement, environ la moitié des entreprises qui appliquent des conventions de branches utilisent des clauses d'ouverture (Bispinck et Schulten, 2011a). Elles ne les utilisent pas seulement pour baisser les salaires (ce cas de figure s'applique essentiellement pour des entreprises en difficulté), mais de façon croissante aussi pour renforcer leur compétitivité (Ellguth et Kohaut 2014b).

6. La commission Biedenkopf II sur la codétermination 2005-2006

Voulant exploiter plus loin le changement du rapport des forces, les organisations patronales ont déclenché en 2004 une campagne contre codétermination paritaire aux conseils de surveillance. En 2004 l'ensemble des organisations patronales ont mis en place une commission qui a demandé au gouvernement de remplacer la codétermination paritaire par une codétermination négociée, avec comme prescription subsidiaire, en cas d'échec des négociations, une codétermination limitée à un tiers des sièges, comme elle existe actuellement pour les entreprises moyennes. Le chancelier Schröder s'était lui-même publiquement déclaré hostile à une remise en cause du système, qu'il avait explicitement exclu de sa liste des réformes proposées dans l'Agenda 2010 en mars 2003. Mais pour mettre un terme à la controverse, il a accepté une proposition du président du syndicat de la chimie IG BCE, Hubertus Schmoldt, et a mis en place, en juillet 2005, une commission pour la « modernisation du système allemand de codétermination au niveau de l'entreprise », composée respectivement pour un tiers de dirigeant syndicaux, patronaux et d'experts scientifiques, sous la présidence de Kurt Biedenkopf, professeur de droit, politicien chrétien-démocrate et ancien Premier ministre de la Saxe. Biedenkopf avait déjà présidé à la fin des années 1960 une commission similaire qui avait dressé un bilan globalement positif de la codétermination paritaire dans les entreprises du charbon et de l'acier et qui avait jeté les bases pour son extension à l'ensemble des grandes entreprises par la loi de 1976. La mission de la commission Biedenkopf II consistait, en partant du droit existant, à élaborer des propositions pour une évolution de la codétermination allemande qui soit « moderne et compatible avec l'Europe ».

Après sa victoire électorale en 2005, la nouvelle chancelière chrétienne-démocrate Angela Merkel s'est engagée, en exécution du contrat de gouvernement de la grande coalition avec les sociaux-démocrates, à suivre les recommandations de cette commission, mais à la condition qu'elles fussent adoptées à l'unanimité. Comme on pouvait s'y attendre, cette unanimité faisait défaut. Le règlement de la commission prévoyait qu'en cas de désaccord entre les deux parties, les experts scientifiques pourraient présenter un rapport sous leur propre responsabilité, ce qu'ils ont fait en décembre 2006. Leur rapport rappelle que la codétermination est fondée sur une vision de l'entreprise comme une instance sociale dans laquelle propriétaires, direction d'entreprise et salariés collaborent en vue de la réalisation d'objectifs communs. Le rapport constate que la codétermination ne constitue pas un désavantage pour la compétitivité des sites allemands, qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'arrivée d'investissements étrangers et qu'il n'y a pas non plus de preuve d'une moindre performance boursière des entreprises soumises à la codétermination. Pour les experts, « c'est précisément dans une époque de tensions économiques que la codétermination au niveau de l'établissement comme la codétermination des salariés au conseil de surveillance ont rempli leur mission de servir d'outil efficace de médiation entres les intérêts différents des employeurs et des salariés ». Le rapport conclut donc à la nécessité de maintenir le système actuel, à la fois pour des raisons économiques et démocratiques. (Rehfeldt, 2007).

7. Les sommets de crise 2008-2009

Dans le retournement conjoncturel de l'automne 2008, les mécanismes du partenariat social ont été réactivés aussi bien au niveau macroéconomique qu'à celui de d'entreprise (Lehndorff , 2011 ; Haipeter, 2012 ; Dibbusch et Bispinck, 2013). La grande surprise a été la réactivation de la concertation tripartite à la demande de la chancelière Angela Merkel qui dirigeait alors un gouvernement de grande coalition. En effet, pour la première fois depuis 2003, les organisations syndicales et patronales ont été convoquées à la chancellerie pour un « sommet de crise » en décembre 2008. Un deuxième sommet a été organisé en avril 2009 et même un troisième en décembre 2009, après la constitution de la nouvelle coalition entre chrétiens-démocrates et libéraux. Il n'y a pas eu d'autres sommets de ce type depuis, soit parce que les libéraux n'y étaient pas intéressés, soit que

le gouvernement a considéré que l'Allemagne était alors sortie des difficultés conjoncturelles. Ces sommets étaient destinés à débattre des moyens pour lutter contre les effets de l'écroulement de la demande. Contrairement aux concertations tripartites précédentes, ils n'ont pas débouché sur des accords ou déclarations signés par les participants, mais ils ont eu, au moins au début, des retombées politiques concrètes.

Après un premier plan de relance en novembre 2008 jugé trop modeste par les organisations syndicales, la chancelière a accédé à leur demandes, mais aussi à celles des organisations patronales, de concevoir des mesures fortes pour absorber le choc économique et qui ont été incluses dans un deuxième plan de relance en janvier 2009 d'une hauteur de 80 milliards d'euros. Les mesures principales de ce plan étaient les suivantes :

- un programme keynésien de soutien de la demande, notamment par une « prime à la casse » pour les voitures et un programme d'investissements publics (infrastructures et éducation) ;
- un allègement d'impôt pour les PME ;
- l'extension des moyens légaux de recours au chômage partiel dont la durée légale a été portée temporairement de 12 à 18 mois12et dont l'Agence fédérale pour l'emploi a pris à sa charge en 2009 et 2010 la moitié des cotisations sociales, voire la totalité si les salariés en chômage partiel suivent des cours de formation 13.

Contrairement aux demandes syndicales, les plans de relance du gouvernement n'ont pas prévu des aides directes aux entreprises en difficultés, sauf aux banques. Gouvernement, syndicats et organisations patronales ont exhorté les entreprises à renoncer à des licenciements et à investir dans la formation. Très rapidement les grandes sociétés cotées en bourse, mais aussi un certain nombre d'entreprises familiales ont répondu favorablement à ce vœu.

Le chômage partiel était la mesure phare du dispositif décidé lors des sommets de crise. Il permet de maintenir l'emploi par une baisse des heures travaillées. Durant les périodes

12 Elle a été étendue à 24 mois en juillet 2009. Après un retour à 6 mois en 2011, elle a été de nouveau étendue à 12 mois pour l'année 2013.
13 Jusqu'alors, elles étaient entièrement prises en charge par l'employeur.

de chômage partiel le salaire est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail. Les pertes sont compensées par une indemnité de chômage partiel versée par l'Agence fédérale pour l'emploi à hauteur de 60 % du salaire net (67 % pour les salariés ayant un enfant à charge). Nombre de conventions collectives ou accords d'entreprise prévoient des compléments salariaux plus généreux. Pour bénéficier de la subvention, l'entreprise doit en faire la demande auprès de l'Agence fédérale pour l'emploi qui doit être motivée soit par des difficultés économiques, soit par une forte baisse de la demande. Selon la loi, le recours au chômage partiel par l'entreprise nécessite l'accord du conseil d'entreprise.

Un des effets paradoxaux de la crise de 2008 a été l'abandon par le patronat de la revendication d'une décentralisation accrue par la loi. Lors du congrès de la confédération des employeurs BDA en novembre 2009, son président a même annoncé comme objectif le « renforcement des conventions collectives de branche » et le retour des entreprises récalcitrantes dans le cadre de ces conventions.

8. Le Pacte « Avenir de l'Industrie » de 2015

Le 24 novembre 2014 le ministre social-démocrate de l'Economie et président du SPD, Sigmar Gabriel, le président de l'IG Metall, Detlef Wetzel, et le président de la confédération patronale BDI, Ulrich Grillo, ont publié un appel commun pour la constitution d'un pacte « Avenir de l'industrie ». L'objectif de ce pacte est de consolider la contribution du secteur industriel pour la croissance et l'emploi. Il part d'une analyse critique de la tertiarisation dans d'autres pays industriel et du danger de la perte d'éléments essentiels de la chaîne de valeur. L'Allemagne serait le dernier pays qui dispose encore de chaînes complètes dans un grand éventail de branches et qui a même réussi à augmenter de nouveau la part de l'industrie dans le PIB entre 1995 et 2010. Pour consolider cet acquis, les trois signataires ont appellé à prioriser l'investissement et à renforcer « l'acceptation sociétale » des grand projets d'investissements, qui ont fait défaut dans les dernières années.

Formellement, ce pacte a été constitué lors d'un sommet tripartite le 3 mars 2015. Onze autres partenaires ont alors rejoint les trois fondateurs : la confédération syndicale DGB, les fédérations syndicales IG BAU et IG BCE, la confédération des employeurs BDA, les fédérations des employeurs de l'industrie métallurgique Gesamtmetall et de l'industrie

chimique BAVC, ainsi que les fédérations patronales de la construction mécanique VDMA, de l'automobile VDA, de l'électromécanique ZVEI, de la chimie VCI et de la construction HDB. Comme le Pacte pour l'emploi de 1998, le document constitutif prévoit la mise de place de groupes de travail. Ils sont au nombre de cinq et traitent les thèmes suivants : l'acceptation et l'attractivité de l'industrie, les investissements et l'innovation, l'avenir du travail industriel, les chaînes de valeur, la compétitivité internationale. Tous les six mois, un « groupe de haut niveau » (« High-level Group »), composé du ministre et des présidents des 13 organisations feront le bilan du travail des groupes. Les réunions au sommet seront préparées par un « groupe de sherpas », composé d'experts des différentes organisations présidé par le secrétaire d'Etat chargé de l'Industrie. Sur la base d'une évaluation critique du pacte de l'emploi 1998-2002, les partenaires se sont engagés de concentrer leur travail sur les propositions consensuelles et d'éviter de le « surcharger » avec des thèmes conflictuels qui continueront d'être traités dans le cadre habituel de la négociation collective.

A l'inverse du pacte de 1998-2002 ce n'est pas le gouvernement qui a mis en place l'infrastructure nécessaire pour le fonctionnement des groupes de travail, mais une association (le projet initial de créer une fondation a finalement été laissé tomber). Cette association a été créée en juin 2015 sous l'appellation « Réseau Avenir de l'industrie » et a ouvert en février 2016 son bureau dans le quartier des ministères à Berlin. L'association est présidée par les trois fondateurs du pacte et gérée paritairement par par un directoire dont le président est Markus Kerber, secrétaire général du BDI, et le président adjoint Wolfgang Schroeder, responsable du département « Questions fondamentales » de l'IG Metall et inspirateur du projet. Le secrétariat de l'association est assuré conjointement par Armin Schild, ancien dirigeant régional de l'IG Metall, et par Markus Schulz, ancien dirigeant régional chrétien-démocrate et cadre d'une grande entreprise chimique.

Lors de sa deuxième réunion, le 13 octobre 2015, le « groupe de haut niveau » a rédigé une déclaration commune et un programme de travail. La déclaration commune demande des garanties pour la sauvegarde des normes environnementales et sociales lors des négociations du traité de libre-échange transatlantique. Tout en critiquant les manipulations des moteurs diesel chez Volkswagen, elle soutient le développement de cette technologie. D'une manière générale une « semaine d'action » en été 2016 doit

contribuer à favoriser l'acceptation de l'industrie dans la population. Ce même objectif est assigné à une grande « conférence sur l'industrie » qui a été organisée en février 2016 par le ministère de l'Economie à Berlin.

9. Conclusion

Au terme de notre analyse, nous trouvons une confirmation de notre constat initial, à savoir que la concertation tripartite au sommet est un mode de régulation instable en Allemagne. Son apparition récurrente est liée à l'émergence de problèmes économiques exceptionnels : la crainte de l'inflation pour l'Action concertée (1967), la crainte d'un chômage massif de longue durée, ainsi que d'une perte de compétitivité internationale, pour les Pactes pour l'emploi (1996, 1998-2002), la crainte d'une récession pour les Sommets de crise (2008-09). L'existence d'un problème économique ne suffit cependant pas à garantir la réussite de la concertation ou la prolongation.

Si l'existence d'un problème économique n'était pas une condition suffisante pour la conclusion d'un pacte, l'existence d'un gouvernement « ami » n'était pas non plus un facteur nécessaire. Mais s'il est vrai que les périodes les plus longues de concertation sociale au sommet (Action concertée 1967-1977, Pacte pour l'emploi 1998-2002) sont caractérisées par des gouvernements sous-direction socialiste, plusieurs autres initiatives de ce type ont été le fait de gouvernements sous-direction chrétien-démocrate. Certes, il faudrait ici tenir compte de l'existence d'une aile syndicale au sein des partis chrétiens-démocrates qui a souvent pu s'opposer à une orientation trop néo-libérale de la politique gouvernementale.

L'institutionnalisation du Pacte pour l'emploi de Schröeder, avec le soutien d'experts académiques, a été un facteur favorable à la longévité de ce pacte, mais elle n'a pas non plus pu empêcher son enlisement et la rupture finale spectaculaire. Visiblement, ces experts avaient perdu l'hégémonie dans l'opinion publique dominée par des médias de plus en plus acquis à la pensée unique néolibérale. Ils n'avaient pas non plus réussi à influencer durablement les cadres intermédiaires des syndicats ouvriers qui se méfiaient traditionnellement de l'intrusion de ces intellectuels « bourgeois ».

Chaque pacte a eu sa configuration propre d'initiative et de soutien. Souvent, mais pas toujours, c'est l'acteur public qui a été à l'origine de la concertation et qui l'a soutenu par

la mise en place d'une infrastructure institutionnelle. Au moment de l'Action concertée, ce sont les syndicats qui ont été les plus hésitants et méfiants. Ce sont d'ailleurs eux qui ont mis un terme à leur participation. Ensuite les rôles se sont inversés. En 1995, c'est le syndicat IG Metall qui a réclamé un pacte, mais à peine l'a-t-il obtenu, il l'a de nouveau quitté. En 2003, c'est le gouvernement qui a mis un terme au pacte, aidé par une intransigeance forte des organisations patronales. Après avoir convoqué trois Sommet de crise (2008-09), c'est le gouvernement qui n'a plus jugé utile d'en convoquer d'autres.

Nous avons vu qu'en Allemagne, la concertation interprofessionnelle n'est pas centrale dans le système des relations professionnelles, qui est caractérisé par des modes de fonctionnement autonome au niveau des branches (à travers la négociation collective) et des grandes entreprises (à travers le système de la codétermination). Des relations de confiance mutuelle se sont développées dans les grandes entreprises et sont à la base de ce qu'on appelle le « partenariat social ». Au niveau des branches, il faudrait plutôt parler de « partenariat conflictuel » (Müller-Jentsch 1999). Ici la combinaison entre conflit et coopération varie selon les branches et selon les moments, la branche de la chimie étant une exception où une vision positive est partagée de façon stable par les organisations syndicales et patronales. Une enquête menée en 2005-06 auprès des dirigeants des fédérations d'employeurs montre que l'attitude face au partenariat social est distribuée de façon très hétérogène en Allemagne (Helfen et Behrens 2016). Seuls les dirigeants de fédérations puissantes, qui ne sont pas confrontés à une fuite ou une opposition interne de leurs membres, ont tendance à valoriser positivement le partenariat social[14]. A l'opposé, une valorisation négative est corrélée avec des expériences négatives dans les précédents rounds de négociation collective de branche. Au total une majorité de 44 % des dirigeants avait une vue négative du partenariat social, contre seulement 27 % avec une vue positive. Ceci peut donc expliquer pourquoi les participants patronaux à la commission Biedenkopf II n'ont pas pu s'entendre en 2006 avec les participants syndicaux et se sont aussi dissociés du rapport final des experts qui avait conclu à une contribution positive de la codétermination à la compétitivité allemande.

14 Les dirigeants devaient se positionner face à l'affirmation « Le partenariat social allemand constitue un avantage dans la compétition internationale », ce qui était, comme nous l'avons vu, l'opinion de la chancelière Merkel et d'un grand nombre de dirigeants de grandes entreprises.

Tout se passe donc comme si l'affirmation du juriste Hugo Sinzheimer, le père de la législation sur les conseils d'entreprise en 1919, que les salariés et les employeurs auraient des « intérêts productifs » en commun, mais auraient par ailleurs des intérêts conflictuels, restait toujours valable. Elle expliquerait pourquoi la coopération domine les relations au niveau des entreprises, mais le conflit domine au niveau de la négociation collective, même s'il est régulièrement contenu par des accords et des moments de coopération. Cette dernier constat peut facilement être extrapolé à la concertation interprofessionnelle, puisque nous avons vu que l'apparition de tensions dans cette concertation était généralement liée à des tensions dans la négociation de branche.

Références bibliographiques

La base principale de ce chapitre est constituée par les écrits de l'auteur dans la Chronique internationale de l'IRES, notamment :

Rehfeldt U. (1996a), « Allemagne : Premiers pas vers un pacte pour l'emploi «, in : Chronique internationale de l'IRES n°38, janvier.

Rehfeldt U. (1996b), « Allemagne : La fin du pacte pour l'emploi ? », in : Chronique internationale de l'IRES n°40, mai.

Rehfeldt U. (2001), « Allemagne : Pacte pour l'emploi, premier bilan », Chronique internationale de l'IRES, juillet ; 22-30.

Rehfeldt U. (2002), « Allemagne : Une réforme radicale de la politique de l'emploi avec consentement syndical », Chronique internationale de l'IRES n° 78, septembre ; 129-141.

Rehfeldt U. (2003), « Allemagne : La réforme du marché du travail et l'échec du pacte pour l'emploi », in : Chronique internationale de l'IRES n° 81, mars ; 43-31.

Behrens M. (2011), Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten, Berlin: Sigma

Bispinck R., Schulten R. (2001), « Alliance pour l'emploi. L'Allemagne suit-elle la voie du «corporatisme concurrentiel ? », in G. Fajertag, P. Pochet (eds.), La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe, Bruxelles etc. : PIE Lang.

Fickinger N. (2005), Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998 – 2002. Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge, Wiesbaden: VS-Verlag 2005.

Helfen M., Behrens M. (2016), "The foundations of social partnership", British Journal of Industrial Relations Vol. 54 No.2, juin; 334-357.

ICTWSS (2015), Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between1960 and 2014, Amsterdam : AIAS. www.uva-aias.net/208

Dribbusch H., Birke P. (2014), Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise, Bonn : Friedrich-Ebert-Stiftung, April.

Müller-Jentsch W. (ed.) (1999), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, Munich/Mering: Hampp, 3e éd. 1999 (1ère éd. 1991)

Rehfeldt U. (1990a), « Les syndicats allemands et la modernisation technologique », in: G. Bibes, R. Mouriaux, (eds.): Les syndicats européens à l'épreuve, Paris : Fondation Nationale des Sciences Politiques ; 229-246.

Rehfeldt U. (1990b), « Démocratie économique et cogestion: une mise en perspective historique », in: La Revue de l'IRES N° 3, printemps-été.

Rehfeldt U. (1991), « Le syndicalisme allemand entre branche et entreprise », CFDT-Aujourd'hui n° 103, décembre ; 60-72.

Rehfeldt U. (1992), « La cogestion allemande: Origines historiques et dynamiques actuelles du modèle », Analyses et Documents Economiques n° 50, avril ; 14-20.

Rehfeldt U. (2005), « Allemagne : Controverses sur l'avenir du système de la codétermination » in : Chronique Internationale de l'IRES n° 92, janvier ; 31-40.

Rehfeldt U. (2007), « Allemagne. Un rapport d'experts préconise une «modernisation» du système de codétermination », Chronique Internationale de l'IRES n° 106, mai ; 23-29.

Rehfeldt U. (2009), « La concertation au sommet toujours d'actualité face à la crise ? Théorie du néocorporatisme et analyse comparée des relations professionnelles en Europe », Chronique internationale de l'IRES n° 121, novembre ; 40-49.

Rehfeldt U. (2013), « Allemagne : Réactivation du partenariat social et 'miracle de l'emploi' », in : Lerais F., Pernot J-M., Rehfeldt U., Vincent C. (2013), La démocratie sociale à l'épreuve de la crise: un essai de comparaison internationale. Noisy-le-Grand: IRES.

Rehfeldt U., Vincent, C. (2010), « Les administrateurs syndicaux dans la gestion paritaire de l'assurance maladie : une comparaison franco-allemande », *La Revue de l'IRES* N°64.

Schroeder W. (2001), « Konzertierte Aktion und Bündnis für Arbeit : Zwei Varianten des deutschen Korporatismus», in: A. Zimmer, B. Wessels (eds.), Verbände und Demokratie in Deutschland. Vom « Modell Deutschland » zur Internationalisierung der Interessenvermittlung, Opladen: Leske und Budrich.

Schroeder W., Esser J. (1999), « Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/99, 10 septembre.

Schulten T., Bispinck R. (2013), « Allemagne : Stabiliser le système de négociation collective : vers un renforcement du principe d'extension ? », Chronique internationale de l'IRES n° 142, septembre ; 12-23.

Streeck W. (2001), « Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit », in J. Abel, H. J. Sperling (eds.), Umbrüche und Kontinuitäten. Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen, Munich/Mering: Hampp.

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1. Les acteurs sociaux

1.1 Les syndicats

Du côté syndical, il existe une grande confédération syndicale, le **DGB** (*Deutscher Gewerkschaftsbund).* Après un mouvement de fusions dans à la fin des années 1990, il regroupe actuellement 8 fédérations avec 6,1 millions d'adhérents. Après l'absorption des fédérations textile-habillement et bois-plasturgie, **l'IG Metall** est avec 2,3 millions de syndiqués la plus grande fédération, suivie du syndicat unifié des services **Ver.di** (2 millions) et de la fédération mines-chimie-énergie **IG BCE** (0,7 million). Le nombre d'adhérents de l'ensemble des affiliés au DGB, qui était de 11,8 millions en 1991 au moment de la réunification allemande, a presque diminué de moitié. Cette baisse a tendance à ralentir. L'IG Metall a enregistré une modeste hausse depuis 2011 (Dribbusch et Birke 2014). Les dirigeants du DGB et de ses fédérations sont le plus souvent membres du parti social-démocrate, moins souvent des Verts ou du parti de la Gauche (*Die Linke*) ou des partis chrétien-démocrates.

La confédération autonome des fonctionnaires **DBB** (*Deutscher Beamtenbund und Tarifunion*), avec 1,28 million d'adhérents, ne connaît pas de problèmes de désyndicalisation. Elle se veut apolitique et strictement professionnelle. Ses dirigeants ont quelques liens avec le parti chrétien-démocrate. Elle participe conjointement avec Ver.di à la négociation collective dans la fonction publique, mais jamais à la concertation interprofessionnelle au sommet.

La Confédération syndicale chrétienne, le CGB (*Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands*) revendique 280 000 de membres, mais ce chiffre est fortement contesté. Ses fédérations ne participent que rarement à la négociation collective, car les tribunaux lui refusent régulièrement ce droit. Elle ne participe jamais aux négociations au sommet. La plupart des travailleurs chrétiens ont suivi les recommandations du parti chrétien-démocrate et de l'Eglise en 1950 en rejoignant les fédérations du DGB.

Malgré la stabilisation récente des effectifs syndicaux, le taux de syndicalisation continue à chuter sous l'effet conjoint de la tertiarisation et de la précarisation de l'emploi. Après un pic de 36 % après la réunification de 1990, il s'élèverait en 2013 à 18 %, toutes confédérations confondues (ICTWSS Database 2015).

1.2 Les organisations patronales

Au niveau national interprofessionnel, les employeurs privés sont représentés par quatre confédérations :

- la Confédération des associations d'employeurs (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA),
- la Confédération de l'industrie allemande (Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI),
- la Réunion des chambres de l'industrie et du commerce (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHT), qui regroupe les chambres régionales à statut public et avec adhésion obligatoire ;
- la Confédération de l'artisanat (Zentralverband des Deutschen Handwerks, ZDH)

Seules les fédérations affiliées à la BDA et du ZDH participent à la négociation collective de branche.

Les taux d'affiliation sont difficiles à établir. En 2011 les adhérents aux fédérations d'employeurs auraient représenté un équivalent de 58 % des salariés (ICTWSS Database 2015). Beaucoup d'entreprises ont quitté leur fédération respective et beaucoup d'entreprises nouvelles, notamment du tertiaire, n'y adhèrent pas, pour ne pas être obligées d'appliquer la convention de branche. Pour enrayer cette érosion, certaines fédérations ont créé un statut spécial d'adhésion qui dispense les entreprises de respecter les conventions collectives négociées par ces dernières. Dans la métallurgie, ces entreprises constituent maintenant environ la moitié des membres (Behrens, 2011).

1.3 L'Etat

L'Etat, à savoir l'Etat fédéral, les Länder et les municipalités, n'intervient pas directement dans la négociation collective entre syndicats et patronat, mais il joue un rôle important comme employeur et acteur de la négociation collective dans la fonction publique.

2. Liste des gouvernements fédéraux au pouvoir depuis les années 1980

1982-1998 : coalition chrétien-démocrate/libérale Kohl I-IV

1998-2005 : coalition social-démocrate/verte Schröder I et II

2005-2009 : grande coalition chrétien-démocrate/social-démocrate Merkel I

2009-2013 : coalition chrétien-démocrate/libérale Merkel II

2013- : grande coalition chrétien-démocrate/social-démocrate Merkel III

3. Liste des pactes sociaux

Janvier 1996 : sommet tripartite convoqué par le chancelier Kohl, Pacte pour l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité suivi d'un « Programme d'action » du gouvernement

Avril 1996 : échec du deuxième sommet tripartite

Décembre 1998 : sommet tripartite convoqué par le chancelier Schröder, déclaration commune en vue d'un Pacte pour l'emploi, la formation et la compétitivité

Juillet 1999 : déclaration commune « consensus sur la formation », contient une déclaration commune BDA-DGB sur réduction des heures supplémentaires

Décembre 1999 : déclaration commune sur les bas salaires subventionnés, expérimentation dans quatre régions pilotes

Janvier 2000 : déclaration sur la « politique salariale orientée vers la création d'emplois et le moyen terme ».

Mars 2001 : déclaration commune sur la formation tout au long de la vie

Janvier 2002 : dernier sommet tripartite dans le cadre du « Pacte »

Mars-août 2002 : Commission Hartz sur la réforme de l'assurance chômage

Mars 2003 : échec du sommet tripartite convoqué par le chancelier Schröder, suivi de l'annonce d'une réforme de l'Etat-providence sans concertation (« Agenda 2010 »)

Juillet 2005 – décembre 2006 : Commission Biedenkopf II sur la réforme de la codétermination, échec d'un consensus suivi d'un rapport d'experts

Décembre 2008 : Sommet de crise convoqué par la chancelière Merkel, suivi deuxième Plan de relance en janvier 2009

Avril 2009 : deuxième Sommet de crise

Décembre 2009 : troisième et dernier Sommet de crise

24 novembre 2014 : appel pour un pacte « Avenir de l'Industrie » du ministre de l'Economie et des présidents de l'IG Metall et du BDI,

Mars 2015 : sommet tripartite convoqué par le ministre de l'Economie, Sigmar Gabriel, pacte « Avenir de l'industrie »

Octobre 2015 : déclaration commune du groupe « High-Level »

Les pactes sociaux en Belgique (1990-2015) : une concertation sociale centralisée en difficulté

Jean Faniel (CRISP)

Résumé :

En Belgique, patronat et syndicats négocient tous les deux ans au niveau national interprofessionnel en vue de conclure un accord applicable à l'ensemble des travailleurs du secteur privé. S'il n'en est pas le seul, le volet salarial de la négociation en est un élément essentiel. Par ailleurs, le gouvernement a tenté à quelques reprises d'amener les interlocuteurs sociaux à conclure des pactes spécifiques sur des thèmes importants, notamment celui des fins de carrière en 2005. Ces tentatives ont échoué. Depuis 2010, les négociations bisannuelles n'ont plus débouché sur un accord, le contexte lié à la crise financière et bancaire ainsi qu'aux politiques d'austérité et de modération salariale (décidées au niveau national et au niveau européen) ayant fortement amoindri les marges syndicales de négociation en la matière. Cette situation met les syndicats belges sous pression et met en évidence certaines des tensions qui les affectent de manière structurelle.

La Belgique est généralement présentée comme une petite économie exportatrice et ouverte, sensible aux variations conjoncturelles, et assez dépendante de ses principaux voisins et partenaires commerciaux : l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Des disparités régionales assez fortes peuvent être observées. Jadis moteur économique, la Wallonie a fortement souffert, dès la fin des années 1950, des restructurations et fermetures dans les charbonnages et les industries lourdes (sidérurgie, verre et textile) et tente de retrouver un souffle économique. La Flandre, autrefois rurale et pauvre, a connu dès l'entre-deux-guerres une intensification de son industrialisation, notamment dans des secteurs de pointe ; elle est désormais une des régions les plus riches d'Europe. La région bruxelloise également, mais elle est caractérisée par une économie de services dont les emplois sont pour moitié occupés par des travailleurs venant de Flandre et de Wallonie, tandis que nombre de Bruxellois sont sans emploi ou en situation de pauvreté (environ 25 %). Le chômage s'est fortement accru entre 1975 et 1984, puis est resté entre 7 et 13 %

depuis lors. Là aussi, des disparités régionales importantes existent, le taux de chômage étant actuellement inférieur à 10 % en Flandre, situé autour de 16 % en Wallonie et supérieur à 20 % à Bruxelles.

Entre 2012 et 2014, a été adoptée la sixième réforme institutionnelle. Ce processus entamé en 1970 a transformé la Belgique d'un État centralisé et unitaire en un État fédéral dont le centre de gravité est de plus en plus situé au niveau des entités fédérées, les Communautés (à caractère linguistique et culturel) et les Régions (à base territoriale et aux compétences économiques, notamment). Son architecture institutionnelle complexe, le poids historique des tensions entre Flamands et francophones et les disparités socio-économiques régionales importantes sont sources de nombreuses tensions politiques.

Plus largement, différents clivages partagent le pays, de nature philosophique (opposant anticléricaux et catholiques), économique (opposant travailleurs et possédants) et ethno-régionale (opposant les groupes sur une base territoriale ou linguistique). Sur cette base, la société belge s'est structurée dès la fin du XIX^e^ siècle autour de trois « piliers » (socialiste, chrétien et, dans une moindre mesure, libéral), composés chacun d'un tissu d'organisations diverses (syndicats, mutualités, mouvements féminins, organisations de jeunesse…) encadrant en particulier les travailleurs salariés. La gestion pacifique de cette société « pilarisée » s'est traditionnellement opérée par le biais de compromis négociés au niveau des élites (de partis politiques dans le cadre des coalitions gouvernementales ; des organisations patronales et syndicales ; des mutualités et des syndicats de médecins…).

Dans ce contexte, des liens étroits, soit statutaires, soit interpersonnels, se sont développés entre chacune des trois confédérations syndicales et le parti politique (ou les deux partis, après la scission linguistique intervenue au sein des trois principales familles politiques entre 1968 et 1978) partageant la même idéologie : les premières soutiennent les seconds électoralement et, en retour, ces derniers relayent les revendications des syndicats (les partis libéraux étant plus éloignés du monde ouvrier et les formations sociales-chrétiennes étant interclassistes, à la différence des partis socialistes). Bien que ces liens se soient quelque peu distendus (de manière variable selon les cas) et que la société belge ait connu un mouvement de « dépilarisation » depuis un demi-siècle, cette relation entre les partis et les syndicats marque encore la société belge actuellement.

À la différence des principaux partis politiques, les syndicats belges sont restés des organisations nationales. Ils sont également des organisations de masse puisque les trois confédérations rassemblent quasiment 3 500 000 membres, salariés actifs, chômeurs, (pré)retraités ou étudiants : 1 647 000 pour la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC) en 2014, 1 547 000 pour la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et 294 000 pour la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB). Le taux de syndicalisation des actifs est de 65 % ; il dépasse 90 % parmi les ouvriers.

Dans la tradition du « compromis à la belge », le pays présente une forte tradition de relations collectives de travail, reposant sur des interlocuteurs sociaux[15] forts et représentatifs, bien intégrés dans le système socio-politique. La tradition de concertation sociale y a surtout été développée dans l'entre-deux-guerres et elle a été consacrée dans le Projet d'accord de solidarité sociale. Conclu par des représentants syndicaux et patronaux en 1944, dans la clandestinité (sous l'occupation allemande), celui-ci jette les bases du système de sécurité sociale d'après-guerre et des relations collectives de travail, incluant une reconnaissance mutuelle des interlocuteurs sociaux (qui n'était pas acquise avant-guerre) et un engagement sur certains objectifs communs. Différentes déclarations communes sont venues confirmer cette volonté par la suite.

À partir de 1960, s'installe une tradition d'accords bipartites interprofessionnels tous les deux ans (trois ans au début), couvrant tout le secteur privé (dans cette étude, on se limitera au secteur privé). Ces accords de programmation sociale, peu à peu qualifiés d'accords interprofessionnels (AIP), viennent coiffer un système assez centralisé, dans lequel ces accords précèdent des négociations sectorielles, puis d'entreprise. Ce cycle bisannuel rythme les relations sociales et influence la vie politique tout en étant influencé par celle-ci. La conclusion périodique des négociations interprofessionnelles contribue à légitimer les négociateurs, patronaux et, plus encore, syndicaux. Concrètement, les

15 En Belgique, l'expression « partenaires sociaux » tend à supplanter celle d'« interlocuteurs sociaux », a fortiori en néerlandais. L'usage de l'une ou de l'autre n'est toutefois pas neutre puisqu'il peut traduire un degré d'engagement différent dans la recherche systématique du consensus. La première formule est davantage employée par le patronat, les gouvernements et les syndicalistes chrétiens ou libéraux, tandis qu'une partie du monde syndical socialiste reste attachée à la seconde. Toutefois, on peut relever que les deux formules coexistent dans certains accords interprofessionnels, ce qui laisse penser que les acteurs ne surveillent pas en permanence quels termes ils emploient. Excepté dans des citations, le CRISP utilise l'expression « interlocuteurs sociaux », estimant qu'elle reflète davantage les rapports entre les représentants patronaux et syndicaux, faits de consensus mais aussi d'opposition voire d'affrontements.

mesures adoptées par les interlocuteurs sociaux sont ensuite traduites en projets de loi ou en arrêtés que le gouvernement fait adopter par le Parlement ou soumet à la signature royale, ou en conventions collectives de travail (CCT) rendues obligatoires par arrêté royal.

On distingue traditionnellement la période 1960-1975 de la période débutant en 1986. Entre les deux, on assiste à une quasi-interruption des accords au niveau interprofessionnel (mais pas aux autres niveaux), la crise économique, les changements de politique économique et les changements politiques (une coalition de droite gouverne de décembre 1981 à décembre 1987 et mène des réformes parfois qualifiées de néolibérales) empêchant les syndicats et le patronat de conclure de nouveaux AIP.

La conclusion d'AIP reprend en 1986, mais dans un contexte de politique économique différent, et avec d'autres objectifs. Tandis que les accords conclus dans les années 1960 et 1970 visaient la répartition des richesses produites dans une optique d'amélioration sociale, la compétitivité des entreprises est le thème prioritaire de ceux désormais conclus. Ainsi, l'introduction de l'AIP 1975-1976 du 10 février 1975 indique que ces accords ont pour objectifs de « viser à une certaine harmonisation des conditions de travail et donc à la réduction d'écarts anormaux » et de « favoriser la répartition des fruits de l'expansion entre les travailleurs actifs à quelque secteur ou région qu'ils appartiennent, ainsi qu'entre les travailleurs actifs et les non-actifs, tels que chômeurs, malades, invalides, pensionnés ». En outre, ce texte s'ouvre sur la préoccupation de ses signataires face à l'inflation et à la récession et sur leur détermination « à combattre la détérioration de l'emploi et à atténuer les effets du chômage ». L'introduction de l'AIP du 7 novembre 1986 portant sur la période 1987-1988 indique que les secteurs pourront négocier librement, mais « en tenant compte de la nécessaire compétitivité [et] de leurs caractéristiques et spécificités propres ainsi que de la diversité des entreprises qui les composent ». Ensuite seulement vient la « préoccupation prioritaire » des négociateurs « pour la promotion de l'emploi en général, pour celle des jeunes en particulier ».

Dans une économie ouverte comme la Belgique, la question de la compétitivité constitue une préoccupation importante des gouvernements et du patronat, mais aussi des syndicats. Après la dévaluation du franc belge opérée au début des années 1980, la devise nationale a été liée au Deutsche Mark, puis s'est insérée dans le système monétaire européen et

dans l'Union économique et monétaire. Dès lors, la compétitivité ne peut plus être ajustée par le biais de la monnaie, ce qui fait de la maîtrise des salaires un enjeu crucial. Par conséquent, le cadre de la négociation se modifie à partir de 1989, l'évolution des salaires faisant désormais l'objet d'un encadrement légal. À partir de là, la dynamique de négociation va connaître différentes phases et s'avérer de plus en plus difficile, en particulier pour les syndicats et, partant, pour aboutir à des accords. Notons que, si une part croissante des compétences en matière économique a été transférée au fil du temps aux Régions, la formation des salaires et la sécurité sociale continuent à ce jour à relever de la compétence de l'Autorité fédérale, raison pour laquelle cette étude se focalisera sur ce niveau. Précisons également que le système d'indexation automatique des salaires, développé durant l'entre-deux-guerres et suspendu au début des années 1980, est un paramètre important, dont la remise en cause a été inlassablement rejetée par les syndicats.

De 1986 à 2010, des négociations interprofessionnelles nationales sont menées tous les deux ans, au sein du Conseil national du travail ou, plus généralement désormais, au sein du Groupe des dix. Cet organe paritaire informel rassemble cinq représentants patronaux – deux de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), un de l'Union syndicale des classes moyennes de Belgique (UCM, francophone), un de l'Unie van zelfstandige ondernemers (Unizo, néerlandophone) et un de l'Agrofront des organisations agricoles – et cinq représentants syndicaux – deux pour la CSC, deux pour la FGTB et un pour la CGSLB – sous la présidence du président de la FEB (soit 11 personnes).

Ces négociations ne débouchent pas toujours sur un projet d'accord (en 1996, les négociateurs ne parviennent pas à établir un projet d'AIP 1997-1998), et tous les projets d'accord n'ont pas été approuvés par l'ensemble des parties prenantes (le projet d'AIP 2005-2006 a été rejeté par la FGTB en 2005 ; ce syndicat et la CGSLB ont rejeté en 2011 le projet d'AIP 2011-2012), ce qui n'en fait pas à proprement parler des accords. Dans ces cas, le gouvernement fixe lui-même quelles mesures il désire mettre en œuvre dans ce qui relève traditionnellement du périmètre de négociation des interlocuteurs sociaux, y compris en déterminant la marge d'évolution des salaires des deux années concernées.

Les négociations interprofessionnelles portent sur l'évolution des salaires, mais jamais exclusivement. De nombreuses autres thématiques figurent généralement au menu des

négociations : vacances annuelles, réduction de la durée du travail (collective ou individuelle), efforts des entreprises en faveur de la création d'emploi ou de la formation des travailleurs, développement des régimes de préretraite et aménagement des fins de carrière, relèvement des montants d'allocations sociales (de chômage, par exemple), allongement des durées de préavis ou représentation syndicale dans les PME, pour les demandes syndicales ; réduction des cotisations patronales de sécurité sociale, diminution de la fiscalité sur le travail pour améliorer le salaire net sans augmenter le salaire brut, accroissement de la flexibilité, développement des heures supplémentaires, allongement de la durée du travail, restrictions dans les régimes de préretraite, réduction des dépenses de sécurité sociale, simplification administrative et amélioration de la sécurité juridique pour les entreprises, pour les demandes patronales. Les mesures adoptées s'appliquent généralement à l'ensemble des travailleurs du secteur privé. De plus, les négociateurs incluent bien souvent des mesures qui concernent les marges du salariat, tels les chômeurs.

En outre, des projets d'accord ont émergé en dehors de ces négociations en vue de conclure un AIP, généralement à l'initiative du gouvernement : en 1993 avec un avant-projet de pacte relatif à l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale ; en 1996 avec un projet de « contrat d'avenir pour l'emploi « ; en 2002 avec un Protocole en matière de règlement des conflits collectifs et une Déclaration commune ; en 2005 avec un Pacte de solidarité entre les générations. Mis à part celui de 2002, négocié par les interlocuteurs sociaux sans le gouvernement, ces tentatives ont abouti à des échecs en raison du refus de la FGTB, parfois rejointe par les autres syndicats, de poursuivre les négociations ou d'en approuver le résultat.

Ce sont ces accords ou tentatives d'accords qu'on prend en compte dans cette étude sur les « pactes sociaux » en Europe. Toutefois, l'expression mérite d'être utilisée avec des guillemets. En effet, on parle rarement de pacte social en Belgique. On le fait essentiellement pour désigner le Projet d'accord de solidarité sociale de 1944. L'appellation Pacte sociale est toutefois erronée dans la mesure où ce texte n'a jamais été soumis aux instances des organisations sociales auxquelles appartenaient les négociateurs syndicaux et patronaux qui l'ont conclu et n'a, par conséquent, jamais revêtu le caractère d'un pacte au sens strict.

En 1993, en référence à ce Pacte social, le gouvernement a voulu, pour préparer notamment l'entrée dans l'Union économique et monétaire, amener les interlocuteurs sociaux à conclure un nouveau pacte social, pour refonder les bases de leurs relations. Ce projet a finalement été rejeté par les syndicats et a pris la forme d'un plan du gouvernement, et non celle d'un pacte.

L'expression « pacte social » est donc utilisée en Belgique de manière assez rare, et solennelle mais ambivalente, avec une référence historique forte (et sans doute idéalisée) et un échec retentissant, plus récent. En Belgique, les accords et projets d'accord considérés dans cette étude ne sont donc pas qualifiés de pactes sociaux, à l'exception de la tentative de 1993. De même, la littérature internationale sur les pactes sociaux, quand elle évoque la Belgique, se limite souvent au « Pacte social » de 1944 ou à la tentative de 1993.

La question principale de cette recherche est la suivante : dans la crise entamée en 2008, y a-t-il eu un regain ou une disparition des pactes sociaux ? En Belgique, on constate assez clairement une dégradation de la concertation sociale interprofessionnelle nationale depuis le démarrage de la crise financière et bancaire, en septembre 2008, avec pour conséquence l'absence, depuis celui de décembre 2008, d'AIP à proprement parler, c'est-à-dire d'accord global conclu entre interlocuteurs sociaux et approuvé par les 7 organisations sociales qui constituent le Groupe des dix.

Cependant, l'examen de la concertation sociale interprofessionnelle sur la longue période montre que les relations entre fédérations patronales et syndicats se sont progressivement tendues, déjà avant 2008. La plupart du temps, les interlocuteurs sociaux ont cherché des terrains d'entente par la négociation (interprofessionnelle, mais aussi sectorielle), sans que cela exclue des épisodes répétés de conflictualité sociale parfois importante[16]. On peut essayer de repérer des évolutions en décomposant la période 1990-2015 en séquences successives.

16 Sur l'évolution récente de la conflictualité sociale, on se reportera aux travaux menés depuis 2011 par le Groupe d'analyse des conflits sociaux (Gracos).

1. D'une relative liberté de négociation à l'encadrement des salaires

Les AIP de 1990 et 1992 (couvrant les périodes 1991-1992 et 1993-1994) témoignent d'une relative liberté de négociation des salaires. Cette liberté est mise sur pied d'égalité avec l'objectif de sauvegarde de la compétitivité de l'économie. Les syndicats obtiennent des améliorations en termes de relèvement du salaire minimum (appelé en Belgique le revenu minimum mensuel moyen garanti – RMMMG), un jour supplémentaire de vacances annuelles rémunéré, l'augmentation des allocations versées aux chômeurs âgés de 50 ans et plus, des marges pour la formation des travailleurs et pour la promotion de l'emploi, des initiatives du gouvernement en faveur de l'accueil des enfants, l'allongement du congé de maternité. En revanche, d'autres revendications sont rejetées, en matière de réduction hebdomadaire du temps de travail, de suppression du jour de carence pour les ouvriers (le premier jour d'un congé de maladie n'est pas rémunéré), de représentation syndicale dans les PME ou de majoration du salaire des jeunes. Et l'accord de 1992 prévoit une hausse de la flexibilité par l'autorisation de prester 65 heures supplémentaires par an avec sursalaire mais sans compensation.

Les années 1993-1996 marquent un tournant qui va conditionner la période qu'elles entament et avoir des prolongements jusqu'à aujourd'hui. Cette période est marquée par l'action du gouvernement (majorités sociales-chrétiennes–socialistes de 1988 à 1999) pour assainir les finances publiques et réduire l'endettement du pays (qui culmine à 138 % du PIB en 1993 et redescendra progressivement jusque 87 % en 2007) en vue de se conformer aux critères prévus par le traité de Maastricht pour entrer dans l'Union économique et monétaire.

À l'automne 1993, les syndicats demandent au gouvernement de regrouper plusieurs thématiques et d'adopter une approche englobant l'emploi, le financement de la sécurité sociale, la fiscalité et un assainissement des finances publiques équitables, ainsi que des services publics performants. Celui-ci soumet aux interlocuteurs sociaux un avant-projet de pacte relatif à l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale qu'il entend négocier avec eux. Les syndicats socialiste (FGTB) et libéral (CGSLB) rejettent la méthode proposée par le gouvernement, mènent des actions, dont une journée de grève générale, avant d'être rejoints dans la contestation par le syndicat chrétien (CSC) et de mener une nouvelle grève générale d'une journée. Devant l'échec de la négociation, le

gouvernement finit par imposer le Plan global. Celui-ci impose le blocage des salaires en 1995-1996 (hors indexation, dont les paramètres sont toutefois revus afin de retarder les indexations, et hausses barémiques, liées notamment à l'ancienneté), modifie la composition de l'indice des prix à la consommation utilisé pour indexer les salaires et allocations sociales (l'indice « santé » exclut le tabac, l'alcool, l'essence et le diesel, ce qui a pour effet de laisser davantage au gouvernement le loisir d'augmenter les accises sur ces produits), opère des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale, accroît la flexibilité (notamment par la facilitation du recours au CDD, à l'intérim, au travail à temps partiel, ou par une certaine annualisation du temps de travail), et procède à des réductions des dépenses de sécurité sociale (qui se traduit par une réduction de certaines allocations ou de certains remboursements en soins de santé). En revanche, le Plan global prévoit des possibilités de réduction (collective ou individuelle) du temps de travail ; pour les salaires, les CCT conclues avant le 15 novembre 1993 restent d'application sauf si un nouvel accord est conclu ; les loyers sont adaptés à l'indice santé ; les rétributions de certaines professions libérales sont bloquées ; la fiscalité sur certains revenus de la propriété et du capital est relevée ; le gouvernement introduit la gestion globale de la sécurité sociale (s'effectuant jusque-là par branche).

Un an plus tard, les interlocuteurs sociaux concluent un AIP qui respecte le blocage des salaires tel que prévu par le Plan global, et détermine de nouvelles réductions de cotisations patronales de sécurité sociale. En contrepartie, les syndicats obtiennent un abaissement de l'âge de la préretraite, la prolongation des efforts consentis par les entreprises en matière de promotion de l'emploi, ainsi que la reconduction du jour supplémentaire de prime de vacances.

Dans le prolongement de ces évolutions, l'année 1996 marque des développements déterminants pour le cadre actuel de la concertation sociale interprofessionnelle au niveau national. Les mesures précédemment décidées ne portent pas les fruits escomptés en matière de création d'emplois. De plus, le blocage salarial prend fin au terme de l'année 1996. Dès lors, le gouvernement invite les interlocuteurs sociaux à conclure un « contrat d'avenir pour l'emploi » afin d'amplifier les mesures déjà prises. Pour la première fois, les syndicats acceptent de s'engager dans la voie de l'encadrement salarial, mais ils réclament en échange des garanties en faveur du maintien et de la création d'emploi, ce

que le patronat est réticent à accepter (Krzeslo, Martinez, 1997 : 81). Le projet conclu le 18 avril prévoit l'élaboration d'une norme salariale préventive, à réajuster chaque année, selon laquelle les hausses salariales, indexation comprise, ne peuvent dépasser la moyenne des hausses dans les pays qui constituent les trois principaux partenaires commerciaux (Allemagne, France et Pays-Bas). Le projet entend aussi promouvoir le travail à temps partiel pour réduire le chômage. En échange, les syndicats obtiennent le maintien de l'indexation automatique des salaires, l'autorisation d'augmentations salariales correspondant à des participations bénéficiaires, l'amélioration des droits des travailleurs à temps partiel (en matière de retraite), l'encouragement de l'interruption de carrière et l'autorisation de la préretraite à temps partiel.

La FGTB souligne le manque de caractère concret et contrôlable des engagements pour l'emploi auxquels est lié l'encadrement de l'évolution des salaires, ainsi que la difficulté de négocier une réduction collective significative de la durée du travail dans le cadre fixé ; elle rejette le projet. Celui-ci est approuvé de justesse par la CSC, et avec des réticences par les organisations patronales. Le gouvernement choisit alors de faire adopter une loi-cadre : la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, toujours d'application vingt ans plus tard. Celle-ci prévoit que, tous les deux ans, le Conseil central de l'économie détermine la marge salariale disponible vu l'évolution prévisible des salaires dans les trois principaux pays voisins. Sur cette base, les interlocuteurs sociaux négocient la marge salariale. Faute d'accord, le gouvernement est compétent pour fixer la norme salariale, hors indexation et hausses barémiques. Cette loi réduit la durée hebdomadaire du travail à 39 heures maximum, élargit le recours au travail intérimaire et reconduit les réductions de cotisations sociales patronales octroyées dans le cadre des accords en faveur de l'emploi. Prévu par le projet d'avril, le Conseil supérieur de l'emploi, dans lequel ne siègent pas les interlocuteurs sociaux mais des experts, est mis sur pied.

Les premières négociations tenues dans ce nouveau cadre sont un échec. Le 15 décembre 1996, les interlocuteurs sociaux n'ont pu s'accorder sur un projet. En vertu du calendrier prévu par la loi du 26 juillet, le gouvernement reprend la main ; il reconduit l'essentiel des mesures contenues dans l'AIP 1995-1996 pour les années 1997-1998, en ce compris la limitation des augmentations de salaire à l'indexation et aux hausses barémiques.

En octobre 1997, avant le sommet européen pour l'emploi de Luxembourg du 21 novembre, le gouvernement tente une nouvelle fois d'amener les interlocuteurs sociaux à conclure un « pacte social ». En vain car les interlocuteurs sociaux demandent au gouvernement de trancher leurs divergences, ce que celui-ci se refuse à faire.

2. La norme salariale indicative et les fins de carrière au centre de négociations plus larges

L'AIP conclu en décembre 1998 est par conséquent important car il réaffirme la légitimité des négociateurs (tant collective que pour chacun dans son organisation) après l'échec survenu deux ans plus tôt. Il constitue en outre la première concrétisation de la fixation de la norme salariale par les interlocuteurs sociaux. Sous la pression des syndicats, les interlocuteurs sociaux conviennent que celle-ci sera seulement indicative pour les négociations sectorielles et d'entreprise qui suivront, et non impérative comme le prévoit la loi. Cette norme fixe à 5,9 % la hausse des salaires en 2 ans, indexation automatique des salaires incluse, ce qui permet environ 0,9 % de hausse par an en plus de l'indexation et des hausses barémiques. Les syndicats n'obtiennent par contre pas d'engagement sur la réduction de la durée hebdomadaire du travail. Les engagements en matière de formation prennent le pas sur ceux relatifs à l'emploi. Les réductions de cotisations de sécurité sociale patronales n'impliquent pas de contrepartie pour l'emploi, mais des sanctions sont prévues en cas de manque d'engagements en faveur de l'emploi et, surtout, de la formation. En contrepartie, les syndicats obtiennent qu'une marge de manœuvre soit laissée aux secteurs pour la négociation salariale (étant donné que la marge est seulement indicative). Les conditions (notamment d'âge) d'accès à la préretraite sont maintenues. Les efforts de formation par les entreprises, qui ont une implication pour les chômeurs, sont reconduits. Le jour supplémentaire de prime de vacances est intégré dans les jours légaux de vacances (mais sans perception de cotisations sociales pour ce jour-là). Les secteurs qui ne l'ont pas encore fait sont invités à allonger les durées de préavis des ouvriers pour progresser vers l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé.

L'AIP conclu à la fin de l'année 2000 semble témoigner d'une situation meilleure pour les syndicats et pour la concertation sociale. Cet accord est particulièrement long, riche et il porte sur beaucoup de sujets. Il stipule que « les interlocuteurs sociaux souhaitent revaloriser le modèle de concertation belge » (p. 16), après les difficultés des dernières

années et réaffirment l'importance du dialogue. Cet accord bénéficie d'un contexte doublement favorable. D'une part, une reprise économique est perceptible au tournant du siècle, ce qui dégage des moyens pour le volet salarial de la négociation et permet au gouvernement de mettre des moyens budgétaires à disposition des interlocuteurs sociaux pour les aider à trouver un accord impliquant, par exemple, des interventions fiscales ou des réductions de cotisations de sécurité sociale. D'autre part, un changement important de coalition est survenu en 1999, lorsqu'a été mis sur pied un gouvernement associant les libéraux aux socialistes et aux écologistes. Tandis que les premiers appuient les demandes patronales, les seconds relaient celles des syndicats. Cet accord porte aussi la marque d'une certaine convergence en matière de politique européenne de l'emploi et reconnaît l'existence de compétences spécifiques des Régions et des « partenaires sociaux régionaux ».

La norme salariale, à nouveau indicative, est fixée à 6,4 % pour deux ans, et même jusqu'à 7,0 % pour les secteurs qui ont connu les meilleurs résultats au cours des deux années écoulées. Les salariés obtiennent deux jours supplémentaires de prime de vacances (sans perception de cotisations sociales pour ces jours-là, comme pour celui précédemment acquis). Des mesures sont prévues pour réduire individuellement son temps de travail et pour l'interruption de carrière, en faveur des travailleurs âgés, de la mobilité (par un meilleur remboursement des frais de déplacement des travailleurs), des vacances annuelles, des vacances des jeunes travailleurs et du financement du chômage économique. En contrepartie, les syndicats approuvent les réductions de cotisations de sécurité sociale prévues par le gouvernement, favorables aux entreprises, et beaucoup de demandes adressées par l'AIP au gouvernement requièrent l'intervention de celui-ci par une diminution de la fiscalité ou des cotisations sociales.

En 2002, la concertation sociale interprofessionnelle débouche sur un accord qui ne s'inscrit pas dans la succession des AIP mais porte spécifiquement, et de manière quasi exclusive, sur les pratiques patronales et syndicales en cas de conflit social. Devant le recours croissant d'employeurs à la justice civile afin d'empêcher certaines pratiques lors de conflits sociaux et, partant, ayant pour effet de précipiter la fin de ces conflits sans réellement les résoudre, le gouvernement annonce vouloir prendre une initiative pour « renforcer la paix sociale ». Après quelques péripéties, les organisations patronales

s'engagent à adresser une recommandation solennelle à leurs membres pour éviter le recours aux tribunaux dans le cadre d'un conflit collectif et à privilégier la voie de la concertation, tandis que les syndicats invitent leurs membres à respecter les règles de préavis et à éviter tout recours à la violence physique ou matérielle en cas de conflit collectif. Cet accord marque la capacité des interlocuteurs sociaux à s'entendre, tout en soulignant l'influence que le gouvernement peut exercer sur eux en les forçant à négocier sous peine de le voir décider à leur place. En termes de contenu, toutefois, cet accord rappelle essentiellement leurs obligations aux employeurs et aux travailleurs.

L'AIP conclu en décembre 2002 et approuvé en janvier 2003, couvrant la période 2003-2004, est nettement plus limité que celui de 2000. « L'avis est unanime : l'accord est minimaliste » (Krzeslo, 2003 : 148). La norme salariale est fixée à 5,4 %, en raison notamment de l'intégration d'une correction de 0,6 % du « dérapage salarial » enregistré au cours des deux années précédentes ; les négociateurs des niveaux sectoriel et d'entreprise sont invités à « ménager au maximum l'année 2003 » en raison des « perspectives internationales et économiques incertaines », et à reporter l'essentiel des hausses de salaire à 2004. L'indexation automatique des salaires et les hausses barémiques sont maintenues. La norme salariale demeure indicative, ce qui en fait une sorte de balise qui « vise à faire prendre conscience aux négociateurs à tous les niveaux de la nécessité d'une modération salariale dans une petite économie […] ouverte, sujette à un taux de chômage élevé et ne disposant plus du taux de change pour rétablir des équilibres face à ses partenaires européens » (Capron, 2007 : 34). Les syndicats n'obtiennent guère d'avancées à l'occasion de cet accord. Les principales concernent le relèvement des indemnités pour chômage temporaire de 60 % à 65 % du salaire (plafonné) et l'augmentation du plafond de la part patronale des chèques-repas ; ces deux mesures rencontrent l'assentiment du patronat puisqu'elles coïncident avec sa volonté de recourir davantage au chômage économique et d'accroître la rémunération nette des travailleurs sans verser davantage de cotisations sociales (ce que permet le système des chèques-repas). Pour le reste, l'accord atteste surtout de la capacité des syndicats à éviter un accroissement de la flexibilité, que le patronat voulait notamment développer à travers l'annualisation du temps de travail, de préserver les mesures antérieures pour l'encouragement de l'emploi, d'assurer le renouvellement des engagements en matière de

formation et de prolonger les formules de préretraite, en dépit des pressions de plus en plus nettes de l'OCDE et de la Commission européenne en faveur de la suppression de ces dernières. Le gouvernement et le patronat cherchent peu à peu également à limiter les préretraites, tout en se trouvant dans une position délicate : depuis les années 1970, le recours à ces formes de sortie de l'emploi a servi d'amortisseur social des profondes restructurations opérées dans le secteur industriel, y compris public.

Les négociations du cycle suivant démarrent de manière inhabituellement précoce. Alors que le rapport technique du Conseil central de l'économie précisant la marge envisageable pour mener les négociations salariales n'est rendu public que le 3 novembre 2004, la FEB exprime ses positions dans la presse dès le 28 juin. La fédération patronale réclame l'allongement de la durée hebdomadaire du travail (sans hausse de salaire), dénonce le « handicap salarial » de la Belgique par rapport aux trois principaux pays voisins et demande dès lors une réduction radicale des cotisations patronales de sécurité sociale ainsi qu'une modération prolongée des salaires bruts (estimant que la réforme fiscale en cours permettra l'augmentation des salaires nets) ; en outre, elle réclame la fin des préretraites à l'horizon 2010.

Après les vacances, les trois syndicats dénoncent une provocation. En octobre, la CSC et la FGTB, d'une part, et la CGSLB, d'autre part, déposent leurs cahiers de revendication. Les syndicats rejettent la hausse de la durée du travail et en préconisent au contraire la réduction, collective ou individuelle. Ils demandent le maintien des formules de préretraite, exigent le maintien de l'indexation automatique des salaires et des allocations sociales, réclament un relèvement du salaire minimum et souhaitent préserver une marge de négociation des salaires pour les secteurs. Ils demandent aussi au gouvernement de revoir certaines réductions de cotisations de sécurité sociale qui n'ont à leurs yeux pas d'effet sur l'emploi et de ne pas procéder à de nouvelles baisses de fiscalité sur les entreprises afin de réserver ces moyens pour le financement des retraites et, plus largement, de la sécurité sociale. Enfin, les trois syndicats critiquent la déclaration de rentrée du gouvernement du 12 octobre 2004, qui ouvrirait et refermerait déjà le débat sur les fins de carrière dans un sens favorable aux entreprises et défavorable aux travailleurs âgés (Arcq, 2005 : 11-23).

Les négociations s'avèrent difficiles. Les syndicats organisent une manifestation nationale qui réunit 50 000 personnes le 21 décembre 2004. Le gouvernement intervient en débloquant des moyens financiers afin que les interlocuteurs sociaux puissent s'entendre. Un projet d'AIP est conclu le 18 janvier 2005. Il établit une norme salariale, indicative, à 4,5 % de hausse sur deux ans tout en appelant les négociateurs dans les secteurs et les entreprises à se montrer responsables. Le patronat obtient un accroissement de la flexibilité par le doublement des heures supplémentaires autorisées, qui passent de 65 à 130 par an ; le coût patronal des 65 premières heures supplémentaires est revu à la baisse ; cette flexibilité accrue est toutefois encadrée par des CCT, ce qui permet aux syndicats de les garder en principe sous contrôle[17]. Le patronat obtient également un allègement de la fiscalité sur le travail en équipes. Les syndicats peuvent mettre à leur actif la préservation de l'indexation automatique des salaires et celle des hausses barémiques, l'augmentation des salaires nets les plus bas (par le biais de la fiscalité), l'encouragement de l'innovation et de la R&D (qui permet de souligner que la compétitivité ne tient pas seulement au niveau des salaires), le renouvellement des engagements en matière de formation, la prolongation des formules de préretraite (mais la problématique globale des préretraites est renvoyée à une future conférence sur les fins de carrière), la promotion du travail des handicapés ou encore la prolongation des mesures en faveur de l'emploi de certains groupes cibles.

Plusieurs centrales professionnelles de la CSC et, surtout, de la FGTB rejettent le projet d'accord. Les tensions internes à la FGTB sont également liées à des rapports de force entre la structure interprofessionnelle et les centrales professionnelles. Aux yeux des opposants syndicaux au texte, la collectivité (à travers les réductions de fiscalité et de cotisations de sécurité sociale) offre un cadeau incroyable au patronat en termes de flexibilité et d'heures supplémentaires. La FGTB rejette le projet (par 52 % des votes), la CSC et la CGSLB l'approuvent (avec respectivement 75 % et 67 % des voix). Ces dernières demandent l'application du texte. Le gouvernement (libéral–socialiste) le fait entièrement sien et appelle les secteurs à négocier dans ce cadre.

17 La réalité dans les secteurs et les entreprises est souvent plus difficile à gérer pour les responsables syndicaux, pris entre leurs principes favorisant la limitation des heures supplémentaires pour préserver le bien-être des travailleurs et favoriser l'embauche de chômeurs, d'une part, et la volonté de nombreux salariés d'accroître leurs revenus en travaillant davantage, d'autre part.

C'est la première fois depuis 1996 qu'il n'y a plus d'AIP au sens strict. Mais, à la différence du cas précédent, où le gouvernement avait repris la main en décembre faute d'accord entre les interlocuteurs sociaux, les négociateurs parviennent bel et bien à un projet d'accord, que l'une des parties refuse cependant d'approuver. Le gouvernement dispose par conséquent d'un texte sur lequel il peut s'appuyer afin de ne pas importer en son sein les divisions qui animent les interlocuteurs sociaux.

Après la déclaration gouvernementale du 12 octobre 2004, le débat sur les fins de carrière connaît plusieurs étapes. Le gouvernement et le patronat veulent réduire au maximum les possibilités de retrait anticipé de l'emploi, tandis que les syndicats considèrent qu'il faut envisager la carrière dans sa globalité et inclure dans les réflexions les questions du chômage, en particulier de certains groupes (femmes, jeunes, étrangers et handicapés), et du refinancement de la sécurité sociale. Alors que les débats tripartites ouverts au sein de la Conférence sur la fin de carrière se sont enlisés, le gouvernement relance la concertation en proposant, en septembre 2005, un document censé prendre en compte certaines préoccupations syndicales. La FGTB, qui a indiqué quels points n'étaient à ses yeux pas négociables, estime n'avoir aucune garantie sur le résultat des négociations et organise une journée de grève générale le 7 octobre (la première depuis 1993). « Une fois de plus resurgit une différence d'approche très sensible entre les deux organisations syndicales : la FGTB estime qu'il faut, par la grève, exercer une pression accrue sur les négociations, tandis que la CSC reste convaincue qu'il est possible d'obtenir des avancées additionnelles en poursuivant la négociation. » (Capron, 2007 : 43) Cependant, le gouvernement annonce le 11 octobre qu'il va trancher lui-même le dossier par le biais d'un Pacte de solidarité entre les générations. Le patronat soutient le texte présenté, tandis que les syndicats, poussés par leur base, s'y opposent tous et organisent une nouvelle journée de grève générale, cette fois en front commun, le 28 octobre, accompagnée par une manifestation de grande envergure à Bruxelles (entre 80 000 et 100 000 personnes). Le gouvernement procède à quelques aménagements mineurs pour intégrer certaines critiques syndicales et fait adopter la loi relative au pacte de solidarité entre les générations, promulguée le 23 décembre 2005.

Les mesures du Pacte de solidarité entre les générations visent à relever le taux d'emploi et à retarder la sortie du marché du travail, conformément aux lignes directrices de

l'Union européenne. L'âge et la durée de carrière requis pour bénéficier d'une préretraite sont revus à la hausse ; certaines dérogations demeurent toutefois pour les travailleurs de la construction, le travail de nuit ou en cas de restructuration. Une série de mesures visent les travailleurs à titre individuel : un bonus pension doit inciter les travailleurs à rester au travail plus longtemps ; les travailleurs licenciés de plus de 45 ans doivent se voir proposer un outplacement mais encourent des sanctions s'ils le refusent ; les travailleurs âgés licenciés ou les prépensionnés doivent désormais rester disponibles pour le marché de l'emploi. Des dispositifs fiscaux et de réduction des cotisations de sécurité sociale patronales doivent favoriser l'embauche. L'ampleur de ces réductions devient de plus en plus conséquente : en 2004, les cotisations sont réduites pour un montant total de 4 milliards d'euros ; en 2007, ce montant atteint 7 milliards d'euros (Capron, 2007 : 48). Le financement alternatif de la sécurité sociale est quelque peu augmenté afin de compenser cela. Les syndicats dénoncent l'absence de lien entre ces mesures favorables aux entreprises et des engagements concrets de leur part en faveur de l'emploi. En revanche, ils obtiennent la liaison des allocations sociales au bien-être, soit le relèvement de certaines allocations au-delà de l'indexation. Pour ce faire, un mécanisme structurel est mis en place, qui prévoit la consultation des interlocuteurs sociaux dans la répartition de l'enveloppe « bien-être » (enveloppe dont le montant est calculé selon une règle fixée dans la loi du 23 décembre 2005) à allouer tous les deux ans par le gouvernement. Cette implication des interlocuteurs sociaux dans la négociation de la répartition de l'enveloppe « bien-être » reflète la prise en compte traditionnelle par ces acteurs des intérêts des salariés au sens large, y compris les « inactifs », préoccupation qui se reflète dans les AIP.

Pour la seconde fois en un peu plus d'une décennie, le gouvernement s'engage dans une concertation tripartite devant déboucher sur un pacte social révisant des aspects importants de la protection sociale belge. « De notaire des accords entre partenaires sociaux, l'État devient toujours plus acteur engagé et initiateur d'une politique plutôt favorable au monde de l'entreprise et à l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre. » (Moulaert, 2006 : 67-68). Les interlocuteurs sociaux s'engagent dans ce processus. Le patronat soutient globalement les projets en discussion, tandis que les syndicats, FGTB en tête, finissent par les dénoncer et organisent une mobilisation incluant des journées de grève générale. Toutefois, en dépit d'une mobilisation importante à chaque fois, et malgré

la présence au pouvoir des deux partis socialistes, les syndicats sont battus et le gouvernement fait adopter son projet, moyennant de légers amendements.

Peu après, le gouvernement invite les interlocuteurs sociaux à s'engager en faveur de la compétitivité. Le 27 mars 2006, ceux-ci s'accordent sur une Déclaration commune sur la compétitivité. Le texte n'est pas très précis, mais les syndicats acceptent de corriger les écarts salariaux afin de préserver la compétitivité, ainsi que les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale. Les employeurs reconnaissent que les engagements des entreprises en matière de formation sont insuffisants (1 % de la masse salariale en 2004 au lieu de l'objectif de 1,9 %). Les interlocuteurs sociaux indiquent que « les faiblesses de l'économie belge tiennent non seulement aux coûts salariaux, mais aussi aux carences de l'enseignement et de la formation et aux insuffisances de l'innovation et de la recherche » (Capron, 2007 : 48).

Ces éléments se reflètent globalement dans l'AIP négocié fin 2006 et approuvé en 2007. Et ils constituent une nouvelle réaffirmation de l'attachement des interlocuteurs sociaux à la concertation sociale. La première partie trace des engagements en faveur de l'égalité de genre, de la non-discrimination, des avantages liés aux résultats de l'entreprise, de la prévention contre les assuétudes au travail et de l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé. Dans la seconde partie, figurent les engagements concrets pour les années 2007-2008. La marge salariale négociée (5 % sur 2 ans) inclut l'indexation des salaires et les hausses barémiques ; elle représente une correction de 0,5 % par rapport au handicap salarial estimé par rapport aux trois principaux pays voisins. Les secteurs sont invités à négocier des mécanismes de correction pour éviter des écarts salariaux dus à l'indexation des salaires. Le salaire minimum est relevé en deux fois. Des réductions de la fiscalité et des cotisations patronales de sécurité sociale sont octroyées, à charge du budget de l'État, pour financer plusieurs de ces mesures. Les 65 premières heures supplémentaires sont rendues moins coûteuses pour les employeurs. Les syndicats obtiennent que les efforts en matière de formation soient accrus pour rencontrer l'objectif fixé (1,9 % de la masse salariale) et que les entreprises et l'État s'engagent pour accroître l'innovation. Quelques aménagements sont obtenus en faveur des préretraites. Globalement, l'intervention financière du gouvernement afin de favoriser la conclusion de l'accord est assez importante.

3. Effets de la crise et des changements politiques sur la concertation sociale interprofessionnelle

Les négociations interprofessionnelles menées en 2008 constituent une charnière. Durant six mois, les débats se concentrent sur l'évolution des salaires, dans un contexte de hausse de l'inflation due notamment à l'augmentation des prix des produits pétroliers. À l'instar d'autres organismes internationaux avant lui, le gouverneur de la Banque centrale européenne dénonce le mécanisme belge d'indexation automatique des salaires. Le patronat belge critique également cette automaticité et regrette que la précédente négociation n'ait pas débouché sur l'extension de mécanismes de correction des écarts salariaux. Pour rétablir la compétitivité, les fédérations patronales réclament en outre une baisse linéaire et importante des cotisations patronales de sécurité sociale, un abaissement de la fiscalité des entreprises, une hausse de la flexibilité et une limitation dans le temps du versement des allocations de chômage (ce caractère illimité constituant, avec l'indexation automatique des salaires, une autre singularité belge). Quoique exprimées différemment, les oppositions des deux syndicats à ces demandes patronales se rejoignent. La CSC et la FGTB mènent une campagne de mobilisation commune pour mettre en avant leurs revendications d'augmentation du pouvoir d'achat des travailleurs et des allocataires sociaux face à l'inflation. La préservation de l'indexation automatique des salaires, parfois décrite comme un tabou syndical, figure en tête de leurs priorités et est relayée au gouvernement par les partis socialistes. Le gouvernement élabore des mesures pour tenter de répondre aux revendications contradictoires des interlocuteurs sociaux afin de favoriser la conclusion d'un AIP à l'automne.

Mais le déclenchement de la crise financière et bancaire en septembre modifie sensiblement la donne. Les prix des produits pétroliers, et avec eux l'inflation, retombent. L'État doit intervenir massivement pour assurer le sauvetage de plusieurs grandes banques. Le patronat présente l'équation suivante pour réagir face aux retombées probables de la crise économique : soit la modération salariale, soit les pertes d'emploi (Capron, 2009 : 9). Au contraire, les syndicats réaffirment leur attachement à l'indexation automatique des salaires et au relèvement des allocations sociales pour surmonter le ralentissement économique et assurer la relance. Les discussions sont difficiles et sont rompues par le patronat, qui désire obtenir le soutien des syndicats aux demandes de nouvelles réductions de cotisations de sécurité sociale et de fiscalité qu'il souhaite

adresser au gouvernement (centriste–libéral–socialiste). Ce dernier désigne un médiateur et les interlocuteurs sociaux concluent un accord qualifié d'exceptionnel.

L'indexation automatique des salaires et les hausses barémiques sont préservées. En outre, les salaires peuvent évoluer au maximum de 125 euros nets en 2009 et de 250 euros nets en 2010. Il s'agit donc d'une hausse en salaire net et non brut ; ces montants sont des maxima ; ils ne sont pas automatiquement acquis mais peuvent être confirmés lors des négociations sectorielles et d'entreprise. Le salaire minimum n'est pas revalorisé. Différentes allocations sociales font l'objet d'une augmentation dans le cadre de la négociation de l'enveloppe « bien-être » attribuée en vertu de la loi du 23 décembre 2005. Notamment, les allocations de chômage sont relevées durant les trois premiers mois, ce qui accroît la dégressivité, souhait du patronat. Différentes baisses de cotisations de sécurité sociale et de fiscalité sont octroyées en faveur des entreprises. La flexibilité est favorisée par l'extension de la réduction du coût des heures supplémentaires, ainsi que la diminution de celui du travail de nuit ou en équipes. Au final, pour faciliter la conclusion d'un accord, l'intervention financière du gouvernement est particulièrement conséquente (2 milliards d'euros, contre 700 à 800 millions d'euros lors des AIP précédents) et celui-ci intègre l'accord dans son plan de relance. Les organisations patronales et syndicales approuvent cet accord.

À ce jour, cet accord exceptionnel est le dernier que l'on peut considérer comme un AIP. Depuis lors, soit les négociations interprofessionnelles ont débouché sur un préaccord (d'une ampleur plus ou moins importante) qui n'a pas été approuvé par l'ensemble des organisations qui l'avaient négocié, soit les négociations ne se sont pas tenues, eu égard au cadre fixé par le pouvoir politique.

La crise bancaire a des répercussions importantes sur les finances publiques belges : la reprise ou la recapitalisation de plusieurs banques (en particulier Fortis et Dexia) engendrent un retour à la hausse de l'endettement, qui frôle 100 % du PIB en 2010. Le climat est désormais à nouveau à l'austérité et à la réduction des dépenses publiques. La Belgique doit assurer au second semestre 2010 la présidence tournante de l'Union européenne. Et l'attention du monde politique est en partie mobilisée par les questions institutionnelles et les querelles linguistiques, qui entraînent la chute du gouvernement en avril 2010 ; celui-ci expédie les affaires courantes jusqu'à son remplacement par un

nouveau gouvernement en décembre 2011, au terme de la plus longue crise politique que le pays ait connue. Alors que les revendications du patronat et des syndicats, exprimées dès janvier 2010, sont très éloignées, et antagoniques à bien des égards, il paraît manifeste que le gouvernement fédéral ne pourra plus intervenir financièrement pour favoriser un accord comme il l'avait fait auparavant.

Dans ce contexte de crise, le patronat réclame une modération salariale qui passe par une réforme de l'indexation automatique des salaires pour relancer la compétitivité des entreprises belges, notamment vis-à-vis de celles des trois principaux pays voisins. Les syndicats défendent l'indexation telle qu'elle existe et une amélioration du pouvoir d'achat des travailleurs et des allocataires sociaux afin de relancer la consommation. La FGTB et certaines centrales professionnelles de la CSC réclament une réduction collective du temps de travail sans perte de salaire et le passage à la semaine de quatre jours afin de créer de l'emploi, piste que le patronat rejette catégoriquement. L'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé est également un sujet de tension entre les interlocuteurs sociaux : le patronat refuse de supporter les coûts d'une harmonisation à la hausse, les syndicats (en particulier les centrales d'employés) n'admettent pas de régression des protections et avantages d'un statut par son alignement sur l'autre.

En septembre 2010, un premier désaccord survient entre interlocuteurs sociaux sur la répartition des moyens alloués par le gouvernement à la revalorisation des allocations sociales (enveloppe « bien-être ») ; cette négociation est reportée de manière à être englobée dans la négociation d'un AIP. Celle-ci débute, comme de coutume, lorsque le rapport technique du Conseil central de l'économie sur l'évolution des salaires dans les pays voisins et sur les perspectives économiques est rendu public, soit à la mi-novembre. En janvier, les discussions achoppent sur la question des salaires et, plus encore, sur celle de l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé. Les interlocuteurs sociaux font appel à un médiateur et, sur la base de ses propositions, concluent un projet d'accord le 18 janvier 2011.

Le projet maintient l'indexation des salaires et des hausses barémiques ; au-delà, les salaires sont soumis à un gel en 2011 et à une augmentation maximale de 0,3 % en 2012 ; cette norme est impérative. Le patronat obtient en outre que, en 2011, une étude soit

menée sur les moyens de réduire la « volatilité » de l'indexation. Les interlocuteurs sociaux utilisent seulement 60 % de l'enveloppe mise à leur disposition par le gouvernement dans le cadre de la liaison des allocations sociales au bien-être et relèvent en particulier les allocations les plus basses, singulièrement les retraites. La solution adoptée pour harmoniser les statuts a pour effet, notamment, de réduire la durée de préavis de la plupart des employés en cas de licenciement (et donc leur protection face à ce risque), de consolider l'extension du mécanisme de chômage temporaire aux employés[18] décidée dans la foulée du déclenchement de la crise, et de mettre à charge de la sécurité sociale une prime de licenciement octroyée aux ouvriers dans le cadre de la crise. Différents accords antérieurs sont prolongés, dont les régimes spéciaux de préretraite.

Ce projet est refusé par les instances de la FGTB et de la CGSLB, ainsi que par les centrales d'employés de la CSC. La hausse prévue des salaires est jugée insuffisante et bridant les négociations sectorielles et d'entreprise, puisque la norme est impérative et non plus indicative comme avant 2008 – durant les exercices précédents, la progression salariale hors indexation oscillait entre 0,9 % et 3,5 % sur deux ans et les autres niveaux de négociation pouvaient la dépasser (Capron, Conter, Faniel, 2013 : 31). L'harmonisation des statuts et la prolongation des mesures anticrise (telle l'extension du chômage économique aux employés) sont considérées comme défavorables aux employés, profitables aux entreprises et financièrement trop mises à charge de la collectivité (en particulier via la sécurité sociale). Plusieurs priorités syndicales ne figurent pas dans le projet puisqu'il ne compte pas de mesures en faveur de l'emploi (si ce n'est la modération salariale, remède préconisé par le patronat contre les pertes d'emploi) ou d'accentuation des efforts en matière de formation ou d'innovation et de R&D. Des actions sont menées afin que le gouvernement améliore le projet négocié. Conformément à la loi du 26 juillet 1996, ce dernier fait une proposition de médiation,

18 Avant la crise déclenchée en 2008, le chômage temporaire ne concernait que les ouvriers. En cas d'intempérie (pour les métiers de la construction, par exemple), de chômage technique ou de baisse des commandes, l'entreprise peut mettre au chômage une partie de ses ouvriers pendant une période déterminée. Leur contrat de travail n'est cependant pas rompu et la perte de salaire est en bonne partie compensée par une indemnité de chômage. Pour autant que la cause du chômage ne dure pas trop longtemps (faute de quoi un licenciement intervient), ce système permet au travailleur de garder son emploi et au patron de conserver sa main-d'œuvre. Avec la crise, le patronat a réclamé – et obtenu, d'abord à titre provisoire – l'extension de ce système aux employés. Avec le maintien de l'indexation automatique des salaires et le caractère en principe illimité du versement des allocations de chômage, l'extension du mécanisme de chômage temporaire aux employés a souvent été pointée comme une des explications de la bonne résistance du tissu socio-économique belge à la crise, au moins dans un premier temps. S'y ajoute l'absence pendant plus d'un an d'un gouvernement fédéral de plein exercice à même de mener une politique d'austérité renforcée.

qui modifie un peu le préaccord (le gouvernement entend augmenter le salaire minimum net de 120 euros par an par des mesures fiscales ou des réductions de cotisations personnelles de sécurité sociale et il utilisera la totalité de l'enveloppe « bien-être ») mais reste jugée insuffisante par les centrales syndicales les plus opposées à celui-ci. Le gouvernement décide d'appliquer sa proposition, en ce compris la norme salariale impérative.

Outre une difficulté des interlocuteurs sociaux à parvenir à conclure un AIP satisfaisant pour une large partie de la base syndicale, cet épisode met en évidence des tensions au sein du monde syndical. La CSC approuve le préaccord, mais à une courte majorité, tandis que les deux autres confédérations le rejettent. Au sein de la première, les centrales d'employés (qui représentent tout de même 30 % de l'effectif total du syndicat – 37 % si on laisse de côté les affiliés du secteur public, qui ne sont pas concernés par l'AIP) s'opposent farouchement au préaccord, y compris par des actions dans la rue et en entreprise. Cet épisode souligne aussi un changement de stratégie de la FGTB par rapport au passé : autrefois, il est arrivé que cette confédération quitte la table et mène des actions pour reprendre ensuite la négociation sur la base d'un rapport de force modifié. Ici, tel n'a pas été le cas. Par conséquent, le gouvernement a pu s'appuyer sur un texte déjà existant et rédigé par les négociateurs patronaux et syndicaux (y compris de la FGTB) afin d'imposer ses propres décisions et il n'a pas été contraint, par exemple, de renvoyer les négociations aux secteurs (Capron, Conter, Faniel, 2013 : 32).

Tel n'est pas le cas deux ans plus tard puisque les négociations interprofessionnelles ont tout simplement été refermées avant d'avoir débuté. Le gouvernement enfin mis sur pied en décembre 2011 (socialiste–libéral–centriste) mène une politique d'austérité qui passe par différentes réformes de la protection sociale, incluant une réduction de l'accès aux allocations de chômage et des mesures visant l'allongement de la durée de carrière ; les syndicats se mobilisent contre ces mesures, organisant notamment une journée de grève générale en janvier 2012, mais en vain. Le contexte économique a continué à se dégrader : les pertes d'emploi s'accentuent et une nouvelle recapitalisation de la banque Dexia pèse significativement sur les finances publiques (l'endettement dépasse désormais à nouveau 100 % du PIB). Enfin, un arrêt de la Cour constitutionnelle enjoint de supprimer pour

juillet 2013 les discriminations qui demeurent entre les ouvriers et les employés en raison des différences entre ces deux statuts – dossier déjà examiné par la Cour 18 ans plus tôt.

Les interlocuteurs sociaux sont chargés de répartir en septembre 2012 l'enveloppe « bien-être », limitée par le gouvernement à 60 % du montant prévu par la loi. Le patronat entend lier cette négociation à la négociation interprofessionnelle afin de conditionner son accord sur cette répartition à un accord de modération salariale. En novembre, le gouvernement « invite » les interlocuteurs sociaux à ne pas négocier de hausse de salaire en dehors de l'indexation automatique et des hausses barémiques afin de rétablir la compétitivité des entreprises belges ; il entend faire de cette norme salariale une norme impérative, empêchant les secteurs et les entreprises de négocier des augmentations salariales (à l'exception des mécanismes, guère appréciés des syndicats, d'individualisation des salaires et d'intéressement aux bénéfices). Enfin, il leur enjoint de régler la question des différences de statut pour mars 2013. Privés de toute marge de manœuvre sur l'évolution des salaires, les dirigeants de la CSC puis de la FGTB annoncent en janvier 2013 qu'ils n'entameront pas de négociation afin de conclure un AIP.

Néanmoins, les interlocuteurs s'accordent au Conseil national du travail sur une répartition de l'enveloppe « bien-être », sur un relèvement – limité – du salaire minimum (en particulier pour les jeunes) et sur l'affectation des réductions de cotisations de sécurité sociale. Ils ne parviennent par contre pas à s'accorder sur l'harmonisation des statuts. Les centrales d'employés mènent différentes actions. En juillet, le gouvernement propose un compromis dans ce dossier, qui n'est toutefois pas soumis à ratification par les organisations syndicales et patronales. Ce texte et les modifications législatives qui s'ensuivent constituent à plusieurs égards une réduction de la protection des employés, notamment en cas de licenciement.

Le gouvernement fédéral qui se met en place après le scrutin de mai 2014 est d'une composition inédite, associant les partis libéraux, le parti flamand indépendantiste N-VA, devenu en quelques années la première force politique du pays, et les chrétiens-démocrates flamands. Ces derniers constituent la seule formation de la coalition avec laquelle les syndicats (la CSC, en l'occurrence) ont des liens privilégiés. Dès sa constitution en octobre, il est clair que le gouvernement – le premier depuis 1988 dont ne sont pas membres les socialistes – mènera une politique marquée à droite, défavorable

aux salariés et aux allocataires sociaux et profitable aux entreprises privées. La coalition prévoit, sans en supprimer le principe, de ne pas appliquer la prochaine indexation des salaires et allocations sociales (soit un saut d'index, qui constitue un gel des salaires relativement long vu le niveau assez bas de l'inflation), de réduire de manière linéaire et substantielle (les faisant passer de 33 % à 25 %) les cotisations de sécurité sociale patronales dans le secteur privé à but lucratif (mais non dans le secteur non marchand), d'accroître la flexibilité par différents moyens, de reculer l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans à l'horizon 2030 (ce qu'aucun des partis coalisés n'avait inscrit à son programme électoral), de restreindre davantage encore l'accès des jeunes aux allocations de chômage ou encore de réduire très significativement les moyens du secteur public.

L'automne 2014, censé voir se dérouler les négociations interprofessionnelles bisannuelles, est marqué par une manifestation syndicale sans précédent depuis une trentaine d'années (environ 120 000 personnes à Bruxelles), des grèves interprofessionnelles tournantes et une journée nationale de grève générale, le 15 décembre. Le surlendemain de celle-ci, après que les syndicats ont décrété la suspension de leur mouvement, ceux-ci et le patronat concluent un « mini-accord » qui reporte de maximum trois ans l'entrée en vigueur de certaines mesures gouvernementales relatives aux fins de carrière et qui règle certains éléments de l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé restés en suspens. Le patronat estime que l'arrêt des grèves a permis d'aboutir à cet accord, tandis que les syndicats considèrent au contraire que c'est la pression mise sur le gouvernement et le patronat qui a rendu cette issue possible.

En janvier 2015, les négociations reprennent entre interlocuteurs sociaux sur la question salariale. Le blocage des salaires (hors indexation) imposé en 2013 et 2014 par le gouvernement précédent, ainsi que le relèvement probable des salaires en Allemagne ont contribué à réduire le « handicap salarial » de la Belgique par rapport à ses trois principaux voisins tel qu'il est estimé dans le rapport technique du Conseil central de l'économie. Une fois encore, les syndicats réclament une certaine marge de progression salariale, tout en réaffirmant leur opposition au saut d'index, tandis que le patronat réclame un renforcement de la modération salariale. À nouveau aussi, le patronat demande que la négociation de l'enveloppe « bien-être » (dont le montant est relevé par

le gouvernement à 100 %, en gage de bonne volonté à l'égard des syndicats et pour « corriger socialement » le saut d'index) soit couplé aux négociations salariales.

Celles-ci s'achèvent à la fin janvier par un projet d'accord que personne ne qualifie d'AIP et auquel les négociateurs de la FGTB refusent de souscrire. Aucune hausse de salaire n'est prévue en 2015 en dehors des hausses barémiques, mais les secteurs et les entreprises peuvent négocier une hausse salariale de maximum 0,8 % du salaire net en 2016. Une proposition de répartition de l'enveloppe « bien-être » est incluse dans ce projet d'accord. La reconduction de différentes mesures décidées dans des AIP précédents renforce l'impression que ce texte est un projet d'AIP qui ne dit pas son nom.

La FGTB concède que ce projet recèle des éléments appréciables dans le contexte du moment. Son refus est dû à ce qu'elle a fait de la préservation de l'indexation une condition *sine qua non* à un accord et que le texte ne remet pas en question le saut d'index. Autrement dit, la hausse salariale négociée (au maximum 0,8 % du salaire net) se réduit à une atténuation du manque à gagner causé par la non-augmentation des salaires (bruts) et allocations sociales de 2 % une fois constatée une hausse équivalente des prix à la consommation. La CSC et la CGSLB soutiennent qu'elles continueront à lutter contre ce saut d'index (en front commun avec la FGTB) en s'adressant au gouvernement, faute d'avoir pu obtenir le soutien du patronat dans cette revendication – et pour cause, puisque celui-ci revendique de longue date un abandon ou, à tout le moins, une réforme substantielle de ce mécanisme. Les trois syndicats confirment leurs positions respectives au début du mois de février et développent, de concert ou séparément, de nouvelles actions contre la politique du gouvernement, dont une nouvelle manifestation de grand ampleur (100 000 personnes) à Bruxelles à l'occasion du premier anniversaire de la mise sur pied du gouvernement, en octobre 2015.

Malgré cet état de tension sociale continue, les interlocuteurs sociaux concluent encore d'autres accords limités à des sujets spécifiques, sur les préretraites en mars et sur le chômage temporaire et la remise au travail des malades de longue durée en décembre. Cependant, contrairement à la pratique habituelle, le gouvernement apporte de légères modifications à ces accords, d'une part car ils reviennent à atténuer ou à postposer l'entrée en vigueur de certaines décisions gouvernementales, et d'autre part parce que la N-VA remet autant que possible en question le fonctionnement classique de l'État belge,

notamment pour limiter la capacité d'influence des syndicats. Cette attitude du gouvernement suscite le courroux de ces derniers, tandis que le patronat minimise la portée des altérations opérées.

4. Une détérioration de la concertation sociale, des syndicats en difficulté

Quelle a été la dynamique à l'œuvre au cours du quart de siècle examiné ? Les syndicats et les représentants du patronat ont conclu et approuvé à l'unanimité huit AIP entre 1990 et 2015. Ils ont élaboré deux projets qui n'ont pas reçu l'assentiment de toutes les organisations participant à la négociation (en 2005 et en 2011) et ne peuvent dès lors pas être considérés comme des accords à proprement parler, et n'ont pas conclu de préaccord en 1996. Dans ce cas, le gouvernement a repris la main pour imposer son propre projet, dont la loi de 1996 qui, vingt ans plus tard, balise encore la concertation sociale interprofessionnelle. Les interlocuteurs sociaux ont conclu d'autres accords, plus spécifiques et d'une nature différente (tel l'accord de 2002 sur le droit de grève). Les syndicats ont également rejeté deux projets majeurs soumis par le gouvernement à une concertation tripartite : le Pacte social de 1993 et le Pacte de solidarité entre les générations de 2005, tous deux appliqués par le gouvernement après l'échec des négociations (le premier sous le nom de Plan global). La négociation d'accords nationaux interprofessionnels bipartites, qualifiés dans cette étude de « pactes sociaux », est donc une réalité. Elle fait suite à une interruption de dix ans (de 1975 à 1986) de la conclusion d'AIP.

La période examinée, on l'a souligné, diffère sensiblement et à plusieurs égards de la première période de conclusion des AIP, celle qui s'étend de 1960 à 1975. La préoccupation centrale mise en avant n'est plus tant la répartition des richesses produites que la compétitivité des entreprises – dans un cadre institutionnel excluant toute dévaluation monétaire pour rétablir cette compétitivité. Comme point d'attention prioritaire, cette notion a peu à peu supplanté la liberté de négociation (dès l'accord de 1992), l'emploi (auquel ont été progressivement préférées les initiatives pour la formation, et que l'on ne retrouve plus dans le projet d'accord de 2011) et les augmentations salariales (particulièrement limitées depuis le déclenchement de la crise en 2008). Initialement liées aux efforts des entreprises en matière d'emploi, les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale sont devenues linéaires et inconditionnelles

(à tout le moins dans le secteur marchand). Les syndicats ont fini par accepter peu ou prou cette logique de réduction des cotisations sociales après s'y être opposés jusqu'à la crise déclenchée en 2008.

Tendanciellement, avec des variations selon le contexte économique (l'AIP conclu en 2000 est illustratif de ce que permet une amélioration de la conjoncture économique), les syndicats ont éprouvé une difficulté croissante à faire prévaloir leurs revendications, tandis que le patronat a pu engranger des avancées, souvent insuffisantes à ses yeux, en matière de modération salariale et d'accroissement de la flexibilité. Dans différentes matières, les syndicats ont également concédé des reculs. E. Krzeslo relève à ce propos : « Chacun des thèmes évoqués plus haut, que ce soit le droit au retrait anticipé, la réduction de la durée du travail, l'amélioration du niveau des salaires minimaux, la consolidation de la norme contractuelle, est remis en chantier accord après accord, de manière directe ou indirecte. Jusqu'il y a peu (au regard de l'histoire), les compromis auxquels aboutissaient les interlocuteurs sociaux avaient eu pour objectif de les stabiliser et de les rendre en quelque sorte définitifs. Mais, on l'a vu au cours de la dernière décennie, ce qui semblait acquis ne l'est pas en réalité et, aujourd'hui, tout semble se passer comme si la seule avancée à laquelle les syndicats s'attachent est de maintenir le *statu quo*, agrémenté de quelques améliorations complémentaires. » (2002 : 153) Ces lignes ont plus de dix ans et ont été écrites dans un contexte où des AIP étaient conclus et ratifiés par tous les protagonistes. Depuis lors, cette tendance s'est accentuée, y compris en passant, de plus en plus, par des interventions directes du gouvernement, refusées ou accompagnées de manière critique par les syndicats.

L'intervention accrue des gouvernements dans et autour de la concertation sociale interprofessionnelle est une autre évolution significative. En soumettant à la concertation tripartite, d'abord, en imposant, ensuite et faute d'accord, un encadrement légal aux négociations salariales (la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité), le gouvernement a posé des balises importantes aux interlocuteurs sociaux, tant en termes de calendrier de négociation que de détermination de l'évolution salariale : l'application des hausses barémiques et l'indexation automatique des salaires sont garanties (le gouvernement actuel a toutefois démontré que cette dernière peut être contournée pour opérer un saut d'index), mais la

partie restante des hausses de salaire éventuelles doit être calculée en tenant compte de l'évolution des salaires attendue, en moyenne, en Allemagne, en France et aux Pays-Bas. On a dès lors pu parler à cet égard d'accords interprofessionnels « sous tutelle » ou « sous contrainte » (Capron, 2010).

Dans un deuxième temps, le gouvernement a mis à disposition des négociateurs syndicaux et patronaux des moyens financiers afin de les aider à conclure un accord : réduction de cotisations de sécurité sociale, essentiellement patronales, ou réduction de la fiscalité sur certains types d'emploi ou certaines tranches de salaire ou de revenus de remplacement, principalement. En 2008 particulièrement, lorsque ces montants ont atteint le niveau record de 2 milliards d'euros.

Enfin, le retour à des politiques d'austérité a en partie altéré cette stratégie. Durant les dernières années, l'intervention du gouvernement a pris une autre forme, plus intrusive et ayant pour effet de tendre les négociations plutôt que de les favoriser. En priant les interlocuteurs sociaux de ne pas négocier de hausse salariale en plus de l'indexation et des hausses barémiques, en 2012, puis en annonçant en 2014 son intention de procéder à un saut d'index, le gouvernement, dont la composition a sensiblement changé entre-temps, a tracé un cadre peu propice à la négociation interprofessionnelle.

De même, en matière de modification des régimes de fin de carrière, d'âge de départ à la retraite et de restriction progressive des régimes de préretraite, le gouvernement a de plus en plus pris la main, imposant ses décisions faute d'accord des interlocuteurs voire, plus récemment, sans réellement les consulter.

En matière salariale comme dans le cas des fins de carrière, derrière la pression ou l'intervention du gouvernement fédéral peut être décelée l'influence de l'Union européenne et d'autres organisations internationales, telles que l'OCDE et le FMI. À différentes reprises, celles-ci ont vigoureusement critiqué l'indexation automatique des salaires – présentée comme une singularité que la Belgique ne partage plus qu'avec de rares autres pays et comme une source d'emballement des coûts salariaux en cas d'inflation – et la faiblesse du taux d'emploi des plus de 50 ans. L'indexation automatique des salaires a cependant été maintenue jusqu'ici, au moins dans son principe, d'abord grâce à la mobilisation des syndicats et aux relations qu'ils entretiennent avec plusieurs

partis de gouvernement, ensuite parce que la Belgique a démontré à la Commission européenne l'intérêt de maintenir ce système, et enfin parce que celui-ci a quelque peu atténué les effets de la crise déclenchée en 2008.

Les réformes préconisées par ces instances internationales, d'une part, et l'injonction gouvernementale à la modération salariale ou à la réforme des préretraites et les actions entreprises en la matière par les gouvernements successifs, d'autre part, ont eu pour effet de placer le patronat dans une situation favorable, voire parfois privilégiée, au moment d'aborder les négociations interprofessionnelles. Cette situation apparaît sans doute davantage actuellement, le gouvernement libéral–nationaliste–chrétien-démocrate ne cherchant guère – à la différence de ses prédécesseurs qui associaient (au moins) les libéraux et les socialistes – à paraître équidistant à l'égard du patronat, d'un côté, et des syndicats, de l'autre.

Cette situation s'est avérée de plus en plus problématique pour ces derniers. Leur capacité à engranger des avancées grâce aux négociations interprofessionnelles s'est visiblement et significativement érodée. Même le maintien du *statu quo*, pour reprendre l'idée d'E. Krzeslo, devient difficile au vu de l'évolution du contexte. Cette situation fragilise la légitimité des directions interprofessionnelles, qui mènent les négociations avec le patronat sur la base d'un mandat tracé par leurs instances puis doivent revenir devant celles-ci pour faire approuver le préaccord conclu (ou leur présenter les blocages auxquels elles font face). De maigres résultats sont plus difficiles à défendre et à faire approuver. Au niveau suivant, le verrouillage des possibilités d'engranger des améliorations salariales, lorsqu'une norme impérative est décidée au niveau interprofessionnel et qu'elle est faible, réduit, voire annihile la marge de manœuvre des permanents appelés à mener les négociations sectorielles et d'entreprise. Leur rôle et leur légitimité s'en trouvent réduits d'autant. Enfin, des tensions non négligeables animent la FGTB et la CSC, selon un axe linguistique et régional, d'une part, et entre centrales ouvrières et centrales d'employés, d'autre part. L'approfondissement de la fédéralisation du pays, d'un côté, et l'harmonisation progressive des statuts d'ouvrier et d'employé, de l'autre, ont tendance à attiser ces tensions. Néanmoins, les syndicats belges demeurent solides si on examine le nombre de leurs affiliés (près de 3,5 millions) et le taux de syndicalisation (entre 52 % et 75 % selon le mode de calcul : Faniel, Vandaele, 2012). Et leur capacité

de mobilisation reste importante, comme en ont témoigné les actions menées depuis 2012. Leur difficulté réside toutefois dans la capacité à transformer ces forces en leviers pour obtenir des négociations pleinement satisfaisantes.

Pour ce faire, les syndicats belges agissent autant que possible en front commun. Souvent, la CSC et la FGTB déposent un cahier de revendications commun avant le démarrage des négociations interprofessionnelles bisannuelles. Plus petite, la CGSLB suit le mouvement. La stratégie des syndicats dans les négociations et leur attitude face au résultat de celles-ci varient toutefois. En 2005 et en 2011, les instances de la FGTB ont rejeté le projet d'AIP conclu (y compris par les président et secrétaire général de ce syndicat). Dans le second cas, le syndicat socialiste a été rejoint, de manière inattendue, par la CGSLB. La CSC a approuvé ces deux projets, mais à chaque fois en comptant en ses rangs des centrales professionnelles (d'employés, en particulier) et des fédérations régionales les contestant. On a également mentionné l'interruption par la FGTB de négociations qu'elle jugeait mal engagées afin de mener des actions (de grève, notamment) pour rétablir le rapport de force en vue de reprendre les négociations. Mais cette stratégie n'a pas toujours été adoptée, comme on a pu le relever, ce qui a pu avoir pour effet de permettre plus facilement au gouvernement d'appliquer le produit des négociations interprofessionnelles que la FGTB avait pourtant refusé.

Les années examinées dans cette étude montrent aussi l'importance, pour les syndicats, de leurs liens avec les partis politiques. La proximité entre la CSC et les partis centriste/chrétiens-démocrates ou entre la FGTB et les partis socialistes est considérée comme importante par les principaux dirigeants syndicaux afin de pouvoir peser directement sur les choix gouvernementaux. Cependant, la période observée montre que ces rapports ne permettent pas toujours aux syndicats d'éviter qu'un gouvernement, même composé de représentants de ces partis, prenne des dispositions allant significativement à l'encontre des positions syndicales (comme dans les cas du Plan global en 1993 ou du Pacte de solidarité entre les générations en 2005) ; la proximité permet alors essentiellement d'atténuer certaines mesures projetées. Elle indique aussi que les syndicats sont parfois réticents à se mobiliser contre un gouvernement au sein duquel siègent les partis frères (on a pu le voir notamment en 2003-2004, dans le cadre de la réforme du contrôle des chômeurs), même si cela n'a pas empêché l'éclosion de

mobilisations parfois importantes (en particulier en 1993, en 2005 et en 2012). De ce point de vue, la configuration actuelle modifie sensiblement la donne. Pour la première fois depuis 26 ans[19], les socialistes ne participent plus au pouvoir au niveau fédéral, ce qui prive la FGTB de tout relais au sein du gouvernement fédéral. Et, au sein de la coalition actuelle, seuls les chrétiens-démocrates flamands disposent d'un lien spécifique avec le monde syndical – en l'occurrence, l'aile flamande de la CSC, majoritaire au sein de cette organisation. Cette situation semble manifestement favoriser la mobilisation des syndicats, mais elle les prive aussi de leurs capacités à atténuer certains aspects des mesures gouvernementales.

Au terme de cette analyse, on peut s'interroger sur les facteurs d'échec et de succès de conclusion de « pactes sociaux » en Belgique. En 2010, alors que les négociations interprofessionnelles ne connaissaient pas encore les difficultés actuelles, P. Reman et G. Liénard ont mis en avant les conditions favorisant une dynamique constructive entre les interlocuteurs sociaux. « Ces conditions sont notamment un déséquilibre limité des rapports de force et de justice entre les acteurs sociaux ; la construction de contre-pouvoirs ; la reconnaissance d'une distance réelle, incluant si possible une confiance critique, entre les représentants et les représentés ; le développement d'une culture partagée de la responsabilité propositionnelle et de la critique délibérative et argumentée ; la définition de l'adversaire comme interlocuteur coopérant ; une capacité d'innovation sociale et culturelle des interlocuteurs afin de transformer des conflits qui pourraient être non divisibles en conflits divisibles, ouverts à des solutions négociées. » (574-575)

Au vu de l'examen des AIP effectué ci-dessus, un changement progressif du rapport de force peut être relevé. Au cours des dernières années, l'Union européenne et le gouvernement fédéral ont mis en œuvre une politique d'austérité et de modération salariale. Précédemment, des réformes importantes de la protection sociale et des fins de carrière ont été opérées, dans un sens contraire aux positions défendues par les syndicats. Les organisations patronales se sont trouvées en position favorable pour aborder les négociations, ajoutant d'autres revendications au menu de celles-ci, notamment en matière de flexibilité. Par conséquent, là où une politique d'austérité et de modération

19 En ce qui concerne les socialistes francophones ; les socialistes flamands ont connu l'opposition entre décembre 2007 et décembre 2011.

salariale avait pu, dans les années 1990, être contrebalancée la plupart du temps par des avancées syndicales en matière de préretraites ou de vacances annuelles, par exemple, les possibilités pour les syndicats d'obtenir des compensations aux concessions négociées semblent s'être sensiblement restreintes. Inversement, bénéficiant d'un certain nombre de dispositions mises en place par les gouvernements successifs, le patronat peut adopter une position dure dans les négociations interprofessionnelles puisque, faute d'accord, les syndicats sont davantage pénalisés que lui, qui sait pouvoir s'appuyer sur les mesures gouvernementales.

Dans la mesure du possible, cependant, mais pas nécessairement à n'importe quel prix, les syndicats belges restent attachés à la négociation. Il en va de la légitimité de leurs dirigeants, on l'a indiqué. Pour autant qu'elles aboutissent, les négociations interprofessionnelles leur permettent aussi de conserver une influence plus directe sur les matières qu'ils considèrent relever de leur domaine d'action que si la décision incombait au gouvernement. En outre, les instances syndicales interprofessionnelles sont attachées au maintien d'une certaine unité de l'évolution des conditions des travailleurs des différents secteurs. La négociation interprofessionnelle a dès lors pour enjeu, notamment, d'éviter une décentralisation de la concertation sociale au niveau des secteurs, voire des entreprises. Enfin, depuis la loi du 23 décembre 2005, les interlocuteurs sociaux doivent s'accorder tous les deux sur la répartition de l'enveloppe « bien-être » afin de relever certaines allocations sociales. Or les syndicats belges comptent une part importante d'allocataires sociaux (retraités et chômeurs, en particulier) dans leurs rangs et sont attentifs à ce que l'AIP et ses décisions connexes (puisque le patronat couple désormais les deux) puissent avoir des répercussions positives pour ceux-ci.

Depuis le déclenchement de la crise en 2008, les interlocuteurs sociaux n'ont conclu qu'un seul réel AIP (celui, qualifié d'exceptionnel, de décembre 2008). La crise a significativement miné la concertation sociale interprofessionnelle par l'éloignement des positions syndicales et patronales. En 2015, toutefois, dans un contexte politique nouveau, marqué par l'existence d'un gouvernement fédéral assez favorable aux thèses patronales, les interlocuteurs sociaux ont conclu plusieurs projets d'accord sur un nombre limité de sujets. La FGTB a refusé celui incluant des dispositions salariales, faute d'avoir pu obtenir l'annulation du saut d'index prévu par le gouvernement. En même temps, les

syndicats ont continué à mener différentes actions contre les mesures du gouvernement qu'ils contestent. En outre, le gouvernement a retouché d'autorité certaines dispositions des accords conclus par les interlocuteurs sociaux.

La négociation des AIP telle qu'elle s'est déroulée de 1986 à 2008 a-t-elle vécu ? Faut-il considérer que les syndicats et le patronat sont désormais appelés à conclure des accords limités mais plus nombreux, entrecoupés de périodes de mobilisation ? Une telle dynamique est-elle soutenable à moyen ou long terme pour les différents acteurs en présence, syndicats, gouvernement, mais également patronat ?

Références

Le CRISP a édité en 1995 un recueil des accords interprofessionnels conclus entre 1960 et 1994 (*Les accords interprofessionnels 1960-1994*, Bruxelles, CRISP), tandis que les accords conclus et approuvés depuis 1992 sont téléchargeables sur le site du Conseil national du travail http://www.cnt-nar.be/Accord-interpr.htm.

Arcq É. (1991), « La concertation sur la compétitivité », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1326.

Arcq É. (1993), « Du pacte social au plan global », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1420-1421.

Arcq É. (2001), « Politique de l'emploi et concertation sociale (1999-2002) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1744.

Arcq É. (2005), « Le projet d'accord interprofessionnel du 18 janvier 2005 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1876-1877.

Beaupain T., Blaise P. (1995), « La concertation sociale 1993-1995. I. La mise en œuvre du plan global », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1496-1497.

Blaise P. (1993), « L'accord interprofessionnel du 9 décembre 1992 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1388-1389.

Blaise P., Beaupain T. (1995), « La concertation sociale 1993-1995. II. L'accord interprofessionnel du 7 décembre 1994 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1498.

Boucké T., Vandaele K. (2003), *Het sociale overleg in België. De loonnorm als fetisj ?*, Gand, Academia Press.

Capron M. (2007), « L'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle », *Les Cahiers FOPES Recherches*, n° 6, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain.

Capron M. (2009), « L'accord interprofessionnel du 22 décembre 2008 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2019.

Capron M. (2010), « L'évolution de la concertation sociale interprofessionnelle », *in* Arcq É., Capron M., Léonard É., Reman P. (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 225-255.

Capron M. (2011), « L'échec de la négociation interprofessionnelle pour 2011-2012 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2101-2102.

Capron M., Conter B., Faniel J. (2013), « Belgique. La concertation sociale interprofessionnelle grippée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 141, 3-11.

Conter B., Demertzis V., Faniel J. (2015), « Belgique. Le projet gouvernemental contesté, par la mobilisation et la négociation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, 27-35.

Delbar C. (2000), « L'accord interprofessionnel 1999-2000 un an après sa signature », *L'année sociale 1999*, 41-46.

Delbar C. (2003), « Accord interprofessionnel signé le 17 janvier 2003 : commentaires des signataires », *Eurofound*, http://www.eurofound.europa.eu/ef/sites/default/files/ef_files/eiro/2003/02/feature/be0302302ffr.doc.

Dufour C. (1995), « Belgique. Des conflits pour un compromis nouveau ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 36, 8-16.

Dufour C. (1997), « Belgique. Pacte social : nouvel échec », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 49, 5-9.

Dufour C. (1999), « Belgique. Accord salarial interprofessionnel et élections législatives », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 58, 10-16.

Faniel J., Vandaele K. (2012), « Implantation syndicale et taux de syndicalisation (2000-2010) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2146-2147.

Gracos I. (2012), « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2135-2136.

Gracos I. (2013a), « Grèves et conflictualité sociale en 2012. I. Grève générale et secteur privé », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2172-2173.

Gracos I. (2013b), « Grèves et conflictualité sociale en 2012. II. Secteur public et questions européennes », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2174-2175.

Gracos I. (2014), « Grèves et conflictualité sociale en 2013 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2208-2209.

Gracos I. (2015), « Grèves et conflictualité sociale en 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2246-2247.

Gracos I. (2016), « Grèves et conflictualité sociale en 2015 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2291-2292.

Krzeslo E. (1998), « L'encadrement de la négociation collective interprofessionnelle par le gouvernement avance à grands pas : le modèle belge s'enraye et les positions se tranchent », *L'année sociale 1997*, 49-58.

Krzeslo E. (1999), « L'accord interprofessionnel 1999-2000 : entre modèle belge et modèle européen », *L'année sociale 1998*, 39-47.

Krzeslo E. (2003), « Un accord interprofessionnel 2003-2004 vite fait, bien fait », *L'année sociale 2002*, 148-153.

Krzeslo E., Martinez E. (1997), « Du projet de contrat d'avenir sur l'emploi à la négociation de l'accord interprofessionnel : un feuilleton interminable sans aboutissement », *L'année sociale 1996*, 79-86.

Moulaert T. (2005), « La fin de carrière. Des politiques en débat », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1882.

Moulaert T. (2006), « Le Pacte de solidarité entre les générations », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1906-1907.

Palsterman P. (2002), « L'accord sur le droit de grève », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1755.

Reman P., Liénard G. (2010), « La place de la concertation sociale dans une démocratie approfondie », *in* Arcq É., Capron M., Léonard É., Reman P. (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 559-575.

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1. Les acteurs sociaux dans le secteur privé

Les organisations **syndicales** belges tirent leur puissance d'un taux d'affiliation important (65 % des actifs, déduction faite des chômeurs, étudiants et (pré)retraités). Elles sont regroupées en trois confédérations principales : la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (CSC, 1 647 000 affiliés en 2014), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB, 1 547 000 affiliés) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB, 294 000 affiliés).

Les organisations **patronales** représentées dans les organes de concertation sont la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), l'Union des classes moyennes (UCM) et son équivalent flamand (Unizo), ainsi que les organisations agricoles (Agrofront) et l'Union des entreprises à profit social (Unisoc).

2. La concertation sociale

Il est souvent fait allusion au « modèle belge de concertation sociale ». Celui-ci se caractérise par une autonomie importante des interlocuteurs sociaux, une consultation quasi systématique de ceux-ci par les pouvoirs publics en matière socio-économique et la gestion paritaire de nombreuses institutions, notamment la sécurité sociale.

Si des commissions paritaires sont créées dès 1919, c'est essentiellement le Projet d'accord de solidarité sociale (« Pacte social ») de 1944 qui jette les bases de la concertation. Celle-ci s'organise en trois niveaux : l'interprofessionnel, le sectoriel et celui de l'entreprise.

Les principaux lieux de la concertation interprofessionnelle sont le **Conseil central de l'économie (CCE)**, créé en 1948, et le **Conseil national du travail (CNT)**, créé en 1952. Les interlocuteurs sociaux y sont saisis de demandes d'avis de la part du gouvernement sur toute initiative qui les concerne. Ils peuvent également remettre des avis de leur propre initiative. Au CNT, ils négocient et adoptent des conventions collectives de travail (CCT) qui s'appliquent à l'ensemble des travailleurs du secteur privé. En outre, les interlocuteurs sociaux négocient traditionnellement tous les deux ans au sein du « Groupe des dix » les accords interprofessionnels de programmation de l'évolution des salaires (dans le cadre

défini par le rapport établi par le CCE), ainsi que diverses mesures relatives au temps de travail, à la flexibilité, aux congés et à la formation professionnelle.

Des conseils économiques et sociaux existent également au niveau des Régions et des Communautés, où sont représentées les branches correspondantes des organisations représentatives qui sont consultées sur les compétences de l'entité fédérée concernée.

Au sein des secteurs, dans le cadre des commissions paritaires, les représentants des employeurs et des travailleurs négocient directement sur des objets spécifiques et adoptent des CCT applicables à l'ensemble du secteur.

Des CCT peuvent enfin être conclues au niveau de l'entreprise, notamment entre la direction et la délégation syndicale. En outre, les entreprises privées qui comptent en moyenne 50 travailleurs ou plus instituent en leur sein un Comité pour la prévention et la protection au travail (CPPT), tandis que celles qui en emploient au minimum 100 instaurent en outre un conseil d'entreprise (CE). Ces organes bipartites sont essentiellement consultatifs. Leurs membres sont élus tous les quatre ans sur la base de listes introduites par les trois confédérations syndicales (seuls les cadres ne sont, pour l'élection du CE, pas concernés par le monopole syndical de dépôt de candidatures). En mai 2016, la CSC a conservé la majorité absolue des mandats (elle a remporté 51,8 % des voix pour l'élection des CPPT), devant la FGTB (35,8 % des voix) et la CGSLB (à nouveau en progrès, à 12,4 %).

3. Listes des « pactes sociaux »

27 novembre 1990 – Accord interprofessionnel (AIP) 1991-1992

9 décembre 1992 – Accord interprofessionnel 1993-1994

20 octobre 1993 : avant-projet de pacte relatif à l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale

17 novembre 1993 : Plan global du gouvernement

7 décembre 1994 : Accord interprofessionnel 1995-1996

18 avril 1996 : projet de « contrat d'avenir pour l'emploi »

15 décembre 1996 : échec d'un AIP 1997-1998

Octobre 1997 : échec de pacte social.

8 décembre 1998 : Accord interprofessionnel 1999-2000

22 décembre 2000 : Accord interprofessionnel 2001-2002

18 février 2002 : Protocole en matière de règlement des conflits collectifs

28 mars 2002 : Déclaration commune

17 janvier 2003 : Accord interprofessionnel 2003-2004

18 janvier 2005 : projet d'Accord interprofessionnel 2005-2006 rejeté par la FGTB et plusieurs centrales professionnelles de la CSC

23 décembre 2005 : Loi relative au pacte de solidarité entre les générations

27 mars 2006 : Déclaration commune sur la compétitivité

2 février 2007 : Accord interprofessionnel 2007-2008

22 décembre 2008 : Accord en vue des négociations au niveau des secteurs et des entreprises durant la période 2009-2010.

18 janvier 2011 : projet d'Accord interprofessionnel 2011-2012 rejeté par la FGTB, la CGSLB et les centrales d'employés de la CSC

Janvier 2013 : les syndicats refusent de négocier un AIP

Janvier 2015 : projet d'AIP rejeté par la FGTB

Les pactes sociaux en Espagne (1980-2015) : Une tradition de concertation sociale remise en cause par la crise

Catherine Vincent (Ires)

Résumé :

Dès le début des années 1980, la construction – nécessairement complexe - d'institutions démocratiques de régulation sociale remplaçant celles issues du franquisme, dans un contexte de quête de légitimité par des organisations syndicales et patronales encore jeunes et faiblement implantées s'est principalement réalisée au moyen d'une concertation tripartite nationale. De nombreux pactes fondés sur des accords centralisés et tripartites entre les gouvernements et les organisations syndicales et d'employeurs ont été conclus avec l'objectif de consolider un système de relations professionnelles mais aussi de définir de nouvelles normes d'emploi assurant à l'Espagne un niveau de compétitivité économique compatible avec son entrée dans l'Union européenne. Pour autant, la chronologie des pactes sociaux espagnols souligne des périodes de flux et de reflux, y compris durant l'âge d'or des années 1990. Ces pactes restent malgré tout une référence stratégique constante pour les acteurs, et cela sans lien simple avec la couleur politique des gouvernements successifs. La concertation sociale tripartite a été fortement présente durant deux périodes distinctes : de la mort de Franco jusqu'à la fin des années 1980, puis de 1995 jusqu'à 2010. Entamée par le gouvernement socialiste de Zapatero et accentuée par celui du conservateur Rajoy, la sévère cure d'austérité à laquelle est soumise l'économie espagnole depuis le déclenchement de la crise de la zone euro a semblé cependant avoir raison de la concertation nationale tripartite. A partir de la fin 2012, les organisations syndicales ont mobilisé ouvertement contre les politiques d'austérité et la réforme du marché du travail mais sans grand succès. Dans le même temps, elles sont restées à la table des négociations dans les branches et les entreprises où elles se sont retrouvées souvent contraintes de négocier à la baisse les conditions de travail des salariés pour espérer défendre leurs emplois.

Une des caractéristiques des relations professionnelles espagnoles de l'après-franquisme est d'être traversées par la recherche d'un pacte social. La construction – nécessairement complexe - d'institutions démocratiques de régulation sociale dans un contexte de quête de légitimité par des organisations syndicales et patronales encore jeunes et faiblement implantées s'est principalement réalisée au moyen d'une concertation tripartite nationale. Dès le début des années 1980, de nombreux pactes fondés sur des accords centralisés et tripartites entre les gouvernements et les organisations syndicales et d'employeurs ont été conclus avec l'objectif de consolider un système de relations professionnelles mais aussi de définir de nouvelles normes d'emploi assurant à l'Espagne un niveau de compétitivité économique compatible avec son entrée dans l'Union européenne.

Dans les années 1990, le retour en force dans les travaux des spécialistes des relations industrielles de l'étude des « arrangements néo-corporatistes » (Schmitter, 1974) s'appuie sur l'hypothèse que les pactes sociaux en seraient la forme moderne (Freyssinet, Rehfeldt, 1994 ; Pochet, 1995 ; Traxler, 1995 ; Rehfeldt, 1998 ; Negrelli, 2001). Cette thématique du néo-corporatisme présente un intérêt particulier dans le cas de l'Espagne puisque ce pays a connu, pendant presque quarante ans un régime corporatiste autoritaire. N'était-il pas naturel d'imaginer qu'après la mort de Franco l'on passerait en douceur d'un corporatisme autoritaire (« state corporatism » dans la terminologie de Schmitter) à un néo-corporatisme (« societal corporatism ») qui se différencierait du précédent régime en ce que, dans le cadre d'un Etat démocratique, l'adhésion à des arrangements institutionnels centralisés y serait volontaire ? Tel n'a pas été le cas (Royo, 2001). Cependant, la transition démocratique s'est appuyée, dans le domaine social, sur la recherche de compromis centralisés entre les différentes parties. Les ouvrages collectifs consacrés à l'évolution des relations professionnelles dans l'Europe des années 1990 mettent d'ailleurs tous en exergue le chapitre consacré à l'Espagne pour illustrer, à partir de l'analyse du positionnement des acteurs macrosociaux et de la dynamique de la concertation sociale, la mise en place d'un régime de pacte social (à titre d'exemple, Fajertag, Pochet, 2001).

Pour autant, la chronologie des pactes sociaux espagnols souligne des périodes de flux et de reflux, y compris durant l'âge d'or des années 1990. Ces pactes restent malgré tout une référence stratégique constante pour les acteurs, et cela sans lien simple avec la couleur

politique des gouvernements successifs[20]. L'objectif de ce texte est principalement de présenter cette histoire des pactes sociaux en espérant tirer quelques enseignements de cette mise en perspective.

La concertation sociale tripartite a été fortement présente durant deux périodes distinctes : de la mort de Franco jusqu'à la fin des années 1980 (1), puis de 1995 jusqu'à 2010 (2). La libéralisation de l'économie espagnole s'est accompagnée d'une redynamisation des acteurs collectifs que la période franquiste avait pour partie décimés. Mais cet épisode de l'histoire a laissé des traces sur la recomposition du mouvement syndical. Faiblement représentées dans l'entreprise, les organisations syndicales ont cherché, au sortir du franquisme, à s'implanter au niveau national pour assoir leur légitimité. Leur stratégie s'est trouvée encouragée par les gouvernements successifs qui ont voulu faire des syndicats un acteur clef dans le processus de démocratisation. La politique contractuelle a certes connu des moments difficiles comme à la fin des années 1980 mais, sur le long terme, la vitalité du dialogue social apparaît comme une donnée essentielle du rapport salarial.

Entamée par le gouvernement socialiste de Zapatero et accentuée par celui du conservateur Rajoy, la sévère cure d'austérité à laquelle est soumise l'économie espagnole depuis le déclenchement de la crise de la zone euro a semblé cependant avoir raison de la concertation nationale tripartite (3). A partir de la fin 2012, les organisations syndicales ont mobilisé ouvertement contre les politiques d'austérité et la réforme du marché du travail mais sans grand succès. Dans le même temps, elles sont restées à la table des négociations dans les branches et les entreprises où elles se sont retrouvées souvent contraintes de négocier à la baisse les conditions de travail des salariés pour espérer défendre leurs emplois.

1. Du pacte à la confrontation (1975-1994)

1.1 Le pacte comme mode de transition politique (1975-1986)

L'Espagne a connu, dans les premières années de l'après-franquisme, une phase de concertation sociale pendant laquelle de nombreux accords ont vu le jour. *« La première*

20 L'Espagne a connu des gouvernements du PSOE (socialiste) de 1982 à 1996 puis de 2004 à 2011 et des gouvernements du parti populaire (PP, conservateurs) de 1996 à 2004 puis de 2011 à 2015. Après deux élections législatives en 2015 et 2016, aucune coalition gouvernementale n'a pu être mise en place à l'automne 2016.

cause qui explique, à coup sûr, un tel développement de la concertation est le passage à la démocratie après un demi-siècle ou presque d'absence de libertés et de droits fondamentaux » (De la Villa et al. 1987). Cette phase est lancée par un accord d'un genre particulier conclu entre les partis politiques représentés au Parlement afin de protéger les institutions démocratiques naissantes et moderniser les structures économiques et sociales : il s'agit des fameux pactes de la Moncloa des 25 et 27 octobre 1977. Ces accords entre partis politiques visent d'abord à consolider la transition politique de l'autoritarisme à la démocratie mais ils prévoient également, pour briser l'inflation, une politique des revenus rigoureuse que les acteurs sociaux sont invités à assumer. Ce primat du politique est accepté par tous et se prolonge dans la signature de nombreux accords interprofessionnels. L'enjeu est de trouver un consensus liant d'une part, une modération salariale et une flexibilisation du marché du travail à, d'autre part, un développement de la protection sociale et une nouvelle conception du système de relations professionnelles (Vincent, 2003).

L'objectif est d'abord d'apporter une réponse négociée à la crise économique et au chômage. Après 40 ans d'autoritarisme économique, l'Espagne entame la nécessaire adaptation de son appareil productif dans un contexte de crise économique mondiale. Du fait des ajustements des effectifs dans les secteurs industriels traditionnels et d'un exode rural massif, sur la décennie 1975-1985, la diminution de l'emploi est plus forte et plus rapide que dans le reste de l'Europe : le taux de chômage augmente fortement pour atteindre un pic de 21% en 1985.

C'est Nicolas Redondo, le numéro un de l'UGT à l'époque qui, s'exprimant à l'occasion de la signature en juin 1981 de l'Accord national sur l'emploi (ANE), résume le mieux les enjeux : *« ...nous nous rencontrons à la table de négociation avec trois objectifs : 1. freiner la croissance du chômage et obliger le gouvernement à prendre des engagements susceptibles d'être quantifiés en matière de création d'emploi ; 2. mettre au point des mesures de sécurité sociale concrètes dans le cadre d'une négociation salariale globale, et élargir le champ d'application de l'assurance chômage ; 3. obtenir des mesures de soutien à l'implantation syndicale... Le résultat final des négociations est assez proche de nos objectifs initiaux «* (De la Villa et al. 1987, p. 573). L'ANE marque en effet l'apogée de cette période puisqu'il est le seul pacte signé à la fois par l'organisation

patronale, la CEOE, les deux principales organisations syndicales, l'UGT et les CCOO, et le gouvernement. C'est un accord de compromis social où les syndicats acceptent une réduction du salaire réel en échange de la promesse de la création de 150 000 emplois. La tentative avortée de coup d'Etat militaire, quelques mois auparavant, explique pour partie qu'un tel consensus est pu se réaliser. Le soutien de tous les acteurs sociaux à la perspective d'intégration dans l'Union économique et monétaire favorise aussi la recherche d'un compromis sur les évolutions sociales qu'elle implique.

Les accords qui ont précédés l'ANE, l'Accord de base inter-confédéral (ABI) en 1979 et l'Accord cadre inter-confédéral (AMI) en 1980, étaient des accords bipartites que les CCOO avaient refusé de signer. Ceux qui l'ont suivi ont des configurations variés (voir tableau en annexe). Le dernier accord macrosocial global est signé fin 1984. La spécificité de la concertation qui s'est développée entre 1977 et 1984 est de n'être ni institutionnalisée ni la conséquence d'un système de relations professionnelles stable et centralisé. Il s'agit d'une concertation occasionnelle dans un contexte où les relations entre les acteurs sociaux ainsi que leurs stratégies restent mouvantes. La caractéristique principale des accords signés dans cette période est d'être le fruit d'un volontarisme étatique inévitable après l'omniprésence de l'Etat franquiste et où les gouvernements démocratiques doivent s'affirmer. Les organisations syndicales et patronales choisissent également une stratégie de concertation centralisée et globale avec le gouvernement afin de consolider leur légitimité et de renforcer leurs structures syndicales, particulièrement l'UGT et la CEOE.

L'organisation syndicale proche du PSOE, l'UGT, est structurée au sommet mais peu implantée sur les lieux de travail, ses dirigeants ayant fait le choix de l'exil et de ne pas participer aux élections syndicales instaurées par Franco à partir de 1962. La possibilité de conclure des accords nationaux lui permet de contenir les négociations à un niveau où elle dispose d'une structure organisationnelle qui lui fait défaut aux niveaux inférieurs. L'organisation patronale, la CEOE, s'est constituée en 1977. Elle représente surtout la fraction moderniste du patronat de la banque et de la grande industrie qui partage avec le gouvernement la volonté de libéraliser l'économie. Elle connaît des problèmes de représentativité dans certains secteurs de l'économie et parmi les PME qui perdurent

encore. Pour contourner les résistances internes, la direction de la CEOE fait aussi le choix du niveau de négociation le plus central.

Les Commissions ouvrières (CCOO) en revanche, dont l'existence remonte aux années de la clandestinité, disposent d'une structure plus solide et d'une implantation dans les entreprises. Par ailleurs, leur culture syndicale et politique (dominée par des militants communistes), différente de celle de l'UGT, les poussent à une plus grande méfiance vis-à-vis d'une stratégie d'institutionnalisation. La concurrence pour occuper l'espace syndical et les difficultés d'organisation interne caractérisent les premières années de la transition. A partir des années 1990, le développement d'une unité syndicale forte et jamais démentie entre l'UGT et les CCOO tempèrera les effets du pluralisme.

Le bilan pour les syndicats de cette première période de concertation sociale est mitigé. S'ils ont gagné une reconnaissance au sein du système de relations professionnelles, la stratégie s'avère un échec au niveau économique et notamment de la lutte contre le chômage. A partir de 1988, s'ouvre une période de conflits ouverts et polarisés entre le gouvernement et les organisations syndicales qui affirment leur autonomie par rapport aux partis politiques.

1.2 Echec de la concertation tripartite et dérégulation imposée du marché du travail (1988-1994)

Du fait de la crise économique que connaît l'Espagne sur la période 1977-1985 mais aussi des contraintes imposées par l'entrée dans l'Union européenne, les contreparties pour les salariés s'amenuisent. Les négociations salariales s'effondrent et s'ouvre une période d'opposition ouverte et de mobilisation contre les projets économiques du gouvernement socialiste menées par les deux principales organisations syndicales : les CCOO et l'UGT.

Malgré les taux de croissance les plus forts de la CEE sur 1987-1991 et le rythme soutenu des créations d'emploi, le chômage ne diminue pas. Confronté au maintien d'un chômage massif, le gouvernement va à la fois réduire les dépenses de protection sociale, notamment les prestations d'assurance chômage, et introduire une forte flexibilité de l'emploi pour répondre aux besoins des entreprises dans une économie ouverte mais qui a pour conséquence d'accentuer nettement la précarisation de la main d'œuvre.

Tirant les leçons de l'échec de la stratégie de concertation sociale en matière de lutte contre le chômage, les organisations syndicales ouvrent, à partir de 1988, une période d'opposition ouverte et de mobilisation contre la politique économique du gouvernement. L'UGT surtout connaît une évolution assez radicale en prenant ses distances avec le PSOE. La grève générale massive du 14 décembre 1988 contre le plan pour l'emploi des jeunes[21], organisée par les deux centrales syndicales et qui fait reculer le gouvernement, symbolise l'ouverture de cette nouvelle période. Les programmes successifs de promotion de l'emploi mettent en place diverses exonérations fiscales et subventions à l'embauche dont l'objectif est d'abaisser le coût du travail. Ils cherchent également à requalifier et insérer les chômeurs. A la fin de 1991, le taux de chômage est ramené à 16% mais s'ouvre une nouvelle période de récession européenne. La flexibilisation du marché du travail devient le cheval de bataille du gouvernement.

A l'automne 1993, le Président du gouvernement Felipe Gonzales (socialiste) tente de relancer le dialogue social en proposant aux partenaires sociaux la signature d'un pacte de trois ans de compromis social global[22]. Les thèmes mis en négociation sont très larges : réduction des déficits publics de la protection sociale, réforme du marché du travail, modération salariale et créations d'emploi. L'UGT et les CCOO acceptent de revenir à la table des négociations sans conditions préalables et semblent prêtes à abandonner quelques-unes de leurs positions traditionnelles : la perspective de modération salariale dans les trois années à venir, mais aussi, la suppression de certaines des règles légales encadrant le fonctionnement du marché du travail. En échange, elles espèrent avancer dans la mise en place d'un processus négocié des nouvelles normes d'embauches garantissant plus de stabilité sur le marché du travail.

Pourtant, la perspective d'une signature d'un pacte global apparaît très vite irréaliste. Au niveau factuel, la rupture est provoquée par un certain nombre de maladresses accumulées par le gouvernement, comme l'adoption unilatérale, dans le budget 1994, de mesures sur

21 Le plan prévoit la création d'un contrat d'insertion destiné aux jeunes de 16 à 25 ans. D'une durée de 18 mois, ce contrat n'est assorti d'aucune obligation de formation. Surtout, la rémunération du jeune est inférieure au salaire minimum.
22 Aux élections législatives de juin 1993, le PSOE perd la majorité absolue dont il disposait depuis 1982. Pour constituer un gouvernement, Felipe Gonzales a dû s'assurer le soutien des deux partis nationalistes de centre droit : la CIU de Catalogne et le PNV du Pays Basque.

lesquelles des discussions étaient en cours[23]. La principale cause de l'échec de cette tentative de pacte social tient au défaut des contreparties et marges de manœuvre indispensables au déroulement d'une réelle négociation. En échange de l'acceptation d'une partie des propositions gouvernementales, les organisations syndicales escomptaient des engagements en matière de création d'emploi et la mise en place de procédures d'élaboration négociée des nouvelles normes. Or, l'objectif gouvernemental était dès le départ de réduire les déficits sociaux et d'assouplir le fonctionnement du marché du travail sans avoir de contreparties à proposer. Sa conception instrumentale est apparue au grand jour, son agenda non avoué dans ces négociations étant de trouver une légitimité sociale en lieu et place de la légitimité parlementaire qu'il avait perdue. La stratégie patronale face au gouvernement et aux syndicats a également pesée. La CEOE est d'abord restée dans un rôle confortable de surenchère par rapport aux propositions gouvernementales. Puis, au fil des discussions, ses critiques se sont faites plus discrètes pour, finalement, appuyer les réformes allant dans le sens d'une plus grande flexibilité mais sans proposer aucune contrepartie en termes de création d'emplois (Vincent 1994).

Les négociateurs de l'UGT et des CCOO rejettent définitivement le 13 novembre les dernières propositions gouvernementales et appellent à une grève générale le 27 janvier 1994 dans le but de s'opposer à l'adoption unilatérale des projets de dérégulation. Les organisations syndicales veulent ainsi mettre en avant une légitimité sociale autonome contre le « pacte parlementaire « autour du vote des textes de lois. Cette grève ne fait pas reculer le gouvernement comme avait pu le faire celle de décembre 1988. Elle marque l'échec explicite de la conclusion d'un pacte social mais aussi d'une stratégie syndicale de conflictualité centralisée et basée sur la seule grève générale.

Au cours du premier semestre 1994, une série de lois révisant profondément le fonctionnement du marché du travail et le système de négociation collective sont adoptées par le Parlement, avec le soutien du centre droit et la neutralité du PP. Malgré la tentative des organisations syndicales de réitérer la mobilisation de 1988, la flexibilité est imposée

23 Il s'agit du gel des salaires des fonctionnaires, de la limitation de l'augmentation des pensions de retraite à 3,5% pour 1994, de la soumission des indemnités chômage aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu.

sans contrepartie. L'accord sur la formation professionnelle de décembre 1992 restera le seul conclu jusqu'en 1995.

Les différentes dispositions législatives adoptées entre 1988 et 1993 mais surtout la loi de 1994 transforment en profondeur le marché du travail. L'INEM (l'agence pour l'emploi) perd son monopole de placement au profit des agences de travail temporaire qui obtiennent leur reconnaissance juridique. Par ailleurs, la loi de 1994 donne aux entreprises la possibilité de créer leur propre agence de travail temporaire. A la mi-1990, l'Espagne ne compte pas moins de 18 formes de contrats temporaires. Paradoxalement, les réformes successives n'ont pas modifié le régime indemnitaire des licenciements, pourtant jugé par le patronat comme la principale rigidité du marché du travail. Le choix fait à l'époque a consisté à « ne pas toucher aux acquis des travailleurs à emploi stable tout en incitant au développement d'emplois précaires à droits allégés : plus qu'assouplir le fonctionnement du marché du travail, il s'est agi de faire du deuxième marché du travail le marché dominant » (Auvergnon, Gyl y Gyl 1995).

Les éléments de flexibilité introduits sur la période, aussi bien par le biais d'un aménagement négocié du temps de travail que par celui des contrats précaires, ont profondément dégradé les conditions d'emploi et de travail des salariés sans améliorer la situation du marché du travail. Au début des années 1990, le taux de contrats temporaires passe la barre des 30% pour ne plus redescendre en dessous. Les formes d'emplois temporaires se sont massivement diffusées, profitant de la légalisation puis de la libéralisation du recours à des contrats de travail à durée déterminée ou au travail intérimaire. Le succès de ces formules auprès des entreprises est tel, qu'à partir de 1994, le contrat temporaire devient le mode majoritaire d'embauche.

2. Flux et reflux des pactes sociaux : de la relance du dialogue social (1996-2001) à l'affrontement avec le gouvernement (2001-2004)

2.1 Un nouveau modèle de concertation sociale bipartite et moins globale (1995-2001)

La seconde période faste en termes de pactes sociaux s'ouvre en 1994 mais prendra de l'ampleur à partir de 1996 avec l'alternance amenant au pouvoir le parti populaire. Dès le milieu de l'année 1994, les organisations syndicales prennent acte de leur incapacité à s'opposer aux réformes du marché du travail. Abandonnant la stratégie de confrontation

pour laquelle elles avaient optées depuis 1988, elles font de nouveau le pari d'un modèle de régulation sociale centralisé mais cette fois basé sur un dialogue autour de thèmes spécifiques où un compromis acceptable par tous peut être trouvé. La nouvelle phase de négociation sociale se distingue également par l'absence d'un cadre global de politique salariale, les accords salariaux étant renvoyés aux niveaux sectoriels.

Le tournant dans les relations professionnelles est permis par une inflexion remarquable dans les stratégies des acteurs syndicaux. Prenant acte de leur incapacité à s'opposer par la mobilisation à la dérégulation du marché du travail, les CCOO et l'UGT abandonnent leur stratégie d'affrontement politique. La perspective, de plus en plus certaine, de la victoire de la droite n'est pas pour rien dans leur volonté de retrouver une liberté de négociation. La nouvelle impulsion que connaît la négociation collective résulte de la volonté des organisations syndicales *« d'abandonner un syndicalisme de confrontation et de parier sur un modèle de relations du travail basé sur la négociation et le dialogue »*[24]. C'est surtout la nouvelle orientation des CCOO qui est déterminante. L'organisation syndicale adopte une conception du syndicalisme plus pragmatique afin de pallier les effets de la dérégulation au travers de la concertation avec le patronat. *« Il s'agit d'un autre syndicalisme qui cherche par-dessus tout la régulation contractuelle et qui n'attend pas de l'Etat ou du pouvoir politique qu'il résolve tous les problèmes»*[25]. La période d'omniprésence de l'Etat dans les relations professionnelles est révolue et les CCOO et l'UGT privilégient toute deux la relance de la négociation collective avec le patronat. Cette volonté est très clairement exprimée dans le préambule de l'accord sur la médiation dans les conflits collectifs du travail qui donne comme objectifs aux dispositifs de *« développer des relations du travail propices à une plus grande autonomie des parties, pousser le patronat et les syndicats à s'impliquer dans la gestion et la résolution des problèmes et favoriser des voies de dialogue pour résoudre les conflits »*. En signant cet accord et ceux qui suivront, les organisations syndicales font un pari qui peut se révéler risqué. En échange de concessions importantes, les contreparties attendues dépendent de changements dans les pratiques patronales, principalement dans les très petites et petites

24 Déclaration d'un responsable de l'UGT à l'occasion de la signature de l'accord sur la médiation dans les conflits collectifs du travail.
25 Propos de Julián Ariza, responsable du secteur des études des CCOO, après le congrès de janvier 1996 (cités par El Pais).

entreprises qui constituent l'essentiel du tissu économique espagnol. Or, les organisations syndicales sont quasi-inexistantes dans ces entreprises et ne peuvent espérer améliorer la condition de ces salariés qu'en s'appuyant sur une concertation avec le patronat. Comme le dit très joliment un syndicaliste en 1997 « los sindicalistas tenemos que elegir entre perder nosotros algunas plumas o dejar que desplumen a los trabajadores »[26].

Comme pour la période de pacte de la transition démocratique, le premier accord est un pacte soutenu par l'ensemble des partis politiques mais dont l'objet est limité à la réforme des retraites. Le pacte de Tolède, conclu en février 1995 dans un contexte de déséquilibres financiers des systèmes de retraites publics, en se démarquant des positions radicales de généralisation des retraites par capitalisation proposées pour l'Espagne par la Banque mondiale, manifeste l'attachement de tous les partis politiques espagnols aux principes qui soutiennent les retraites. Dans ses grandes lignes, le pacte de Tolède maintient le système en vigueur et garantie le pouvoir d'achat des retraités. Il s'articule autour de quelques grands principes qui seront largement repris dans l'accord interprofessionnel du 9 octobre 1996. L'accession au pouvoir du parti conservateur en mars 1996 ne contrecarre pas la mise en application du pacte de Tolède. Après de nombreuses tractations et l'organisation d'une sorte de sommet social auquel le patronat refuse de se joindre, l'accord n'est conclu qu'entre le gouvernement, l'UGT et les CCOO. Il pérennise le système en limitant l'évolution de ses dépenses et comprend toute une série de mesures dont la principale consiste à garantir pour une période de cinq ans, de 1997 à 2001, le maintien du pouvoir d'achat des prestations versées aux retraités. En revanche, plusieurs paramètres utilisés dans le calcul des pensions sont modifiés, ce qui établit un lien plus étroit entre leur niveau et l'effort contributif des futurs retraités. L'adoption d'un plafond unique de cotisation, et non plus de plafonds différenciés selon les groupes professionnels, est l'autre mesure, à côté de l'absence de baisse des charges sociales, que le patronat conteste (Tuchszirer, Vincent 1997).

La conclusion de l'accord sur les retraites a été facilitée par la convergence des positions défendues par l'UGT et les CCOO qui, durant toutes les négociations, n'ont parlé que d'une seule voix. Il en est de même dans les années qui suivent. Le gouvernement

26 « Nous autres syndicalistes, nous devons choisir entre perdre quelques plumes ou laisser les travailleurs se faire plumer ».

conservateur présidé par Jose Maria Aznar, de manière tout aussi volontariste que pendant la transition démocratique mais dans un contexte politique bien différent[27], incite à la recherche d'un compromis social sur toutes les dimensions du rapport salarial.

La signature de l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi en 1997 marque l'apogée de cette nouvelle phase. Il est le cinquième accord national interprofessionnel signé par les organisations syndicales et patronales depuis début 1996. Le premier à ouvrir ce renouveau de la négociation collective au plus haut niveau a été l'accord sur la médiation dans les conflits collectifs du travail, signé le 25 janvier 1996, après environ un an de négociations. Cet accord met en place une procédure de médiation des conflits du travail afin d'éviter le plus possible le recours à la grève ou à une résolution judiciaire. A l'automne 1996, deux autres accords sont conclus : l'un sur la santé au travail et l'autre sur l'emploi rural. Enfin, à la fin du mois de décembre, l'accord de 1992 sur la formation professionnelle est renouvelé[28]. Si l'on ajoute l'accord sur les retraites, qui n'a pas été signé par le patronat mais seulement par les organisations syndicales et le gouvernement, on assiste bien au retour de la négociation centralisée mais principalement bipartite. Pour autant, la distinction, au sein de cette négociation centralisée, de ce qui relève du bipartisme et du tripartisme n'a pas grande pertinence. La participation de l'Etat est une constante, soit directe, soit « derrière le rideau ». Dans le cas de la formation professionnelle, on a même eu deux accords : un accord national entre interlocuteurs sociaux et un accord tripartite signé aussi par le ministre du Travail. Cette signature de l'Etat repose en partie sur la nécessité, souvent attachée au contenu de ces accords, de réformer la législation en vigueur si l'on veut les rendre applicables. Mais, elle correspond aussi à la spécificité des relations sociales espagnoles de recherche de pacte social.

L'accord du 28 octobre 1997 est emblématique de cette quête d'un consensus. La précarité est en effet devenue le problème majeur du marché du travail espagnol. Avec le retour de la croissance en 1993, le chômage entame une lente décrue. Mais les créations

27 Le PP n'a pas obtenu la majorité absolue au parlement et doit s'appuyer sur les partis nationalistes pour gouverner.
28 L'accord confirme le dispositif de gestion paritaire d'une partie de la formation continue des salariés mis en place en 1992. Les organisations patronales et syndicales gèrent, depuis, une partie des ressources que la Sécurité sociale tire des contributions patronales et salariales pour la formation continue. Il faut cependant noter que l'accord de 1996 retire la gestion des fonds au FORCEM (la commission paritaire de gestion de la formation continue) pour la donner à l'INEM qui, à côté de ses missions d'indemnisation du chômage et de promotion de l'emploi, assure la formation des demandeurs d'emploi. La raison avancée est, explicitement, d'éviter toute suspicion à l'encontre des organisations patronales et syndicales quant à l'utilisation de ces masses financières.

d'emplois se font au travers de contrats précaires. En 1996, 96% des huit millions de contrats enregistrés par l'INEM étaient des contrats temporaires contre seulement 4% d'offres satisfaites sur un contrat à durée indéterminée. Le plus préoccupant est la faible durée de ces contrats temporaires : parmi ceux-ci, 67% fixent une durée de travail inférieure à 3 mois. Ce qui a pour conséquence, qu'en 1996 toujours, 78% des inscriptions à l'INEM aient eu pour origine une fin de contrat temporaire contre seulement 11% d'inscrits pour cause de licenciement. La volonté de mettre un terme à cette dualité croissante du marché du travail explique les motivations qui ont conduit patronats et syndicats à signer « un accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi » (Tuchszirer, Vincent 1997).

L'objectif des signataires est clair : permettre un licenciement à un moindre coût des salariés à emploi stable en échange d'une utilisation plus limitée des contrats temporaires. Cette évolution a été rendue possible par le ralliement des syndicats à l'idée que la réglementation encadrant le licenciement pouvait faire obstacle à la création d'emplois stables. La nouvelle orientation s'appuie aussi sur le constat syndical que l'opposition frontale de la décennie précédente n'avait empêché ni la dérégulation législative du marché du travail, ni le développement massif des contrats temporaires. Les positions patronales mises en avant au cours des négociations montrent également une évolution par rapport à celles défendues antérieurement. Les deux organisations patronales, CEOE et CEPYME (petites et moyennes entreprises), en guise de message adressé à leurs bases, soulignent désormais les dangers encourus par une généralisation de la précarité. Facteur de dévalorisation du capital humain pour l'entreprise, les contrats temporaires sont en outre souvent un frein à la consommation des ménages du fait de la faiblesse des salaires versés. Ce rapprochement explique les termes du compromis contenus dans l'accord, qualifié « d'extraordinaire » par le ministre du Travail (voir encadré). L'accord de 1997, ainsi que celui de 1996 sur la médiation des conflits collectifs seront renouvelés en 2001. La lutte contre la précarité et la réduction du temps de travail deviennent également les thèmes privilégiés des négociations au niveau des branches, des communautés autonomes ou des entreprises.

Les points clefs de l'accord interprofessionnel sur la stabilité de l'emploi

*** Inciter à la création d'emplois permanents en faveur de publics spécifiques**

C'est sans doute une des mesures les plus importantes puisqu'elle vise à lutter contre une précarisation très sélective du marché du travail, précarisation fortement concentrée sur certains groupes sociaux. Un nouveau contrat de travail à durée indéterminée est ainsi créé en faveur des jeunes de moins de 30 ans, des chômeurs de longue durée (plus d'un an d'ancienneté de chômage), des salariés âgés de plus de 45 ans, des travailleurs handicapés et des salariés sous contrat temporaire (CDD, intérim, formation). En contrepartie de l'embauche de ce public cible, les entreprises bénéficieront en cas de rupture du contrat de travail, d'une réduction du coût du licenciement.

*** Élargir les causes de licenciement pour motif économique**

Une entreprise pourra procéder à des licenciements économiques si ces suppressions d'effectifs surviennent pour améliorer la situation économique de l'entreprise, renforcer sa position concurrentielle sur le marché, permettre une meilleure adaptation des effectifs aux variations des carnets de commande. Des raisons d'ordre techniques ou organisationnelles pourront également être invoquées pour motiver le licenciement économique.

***Mieux encadrer le contrat temporaire**

Il s'agit de mettre un terme à l'utilisation abusive des contrats temporaires. Toutefois, peu de modifications sont apportées dans le cadre de l'accord. Seul le contrat temporaire pour cause de création d'entreprise ou de lancement de nouvelles activités est supprimé. Les parties signataires s'engagent seulement, sous forme de déclaration d'intention, à tout mettre en œuvre pour tenter de moraliser le recours au travail temporaire

*** Améliorer la couverture salariale des contrats de formation**

Un nouveau contrat de formation se substitue à l'actuel contrat d'apprentissage largement déconsidéré auprès des jeunes pour son faible contenu formatif. Ce contrat fonctionnait en fait comme une simple mesure d'abaissement du coût salarial sans offrir aux jeunes des perspectives d'insertion professionnelle. Seuls 2% des contrats d'apprentissage se transformaient en contrat à durée indéterminée à l'issue du contrat. Le contrat de formation qui lui succède vise moins à améliorer la qualité de cette modalité d'emploi en termes d'insertion ou de formation qu'à renforcer la couverture salariale de ce type de contrat. Ainsi, le salaire versé sera fixé par convention collective et ne pourra pas être inférieur au salaire minimum réglementaire (dans le cas de l'apprentissage, la rémunération pouvait être légèrement inférieure au salaire minimum). Il est également prévu de renforcer la protection sociale de cette forme de contrat en alternance.

Cette bonne volonté consensuelle du patronat n'est cependant pas une stratégie constante. Les négociations sur le travail à temps partiel, entamées en juin 1998 entre l'Etat et les organisations syndicales et patronale débouchent, le 13 novembre sur la signature d'un accord entre les seules organisations syndicales et le ministre du Travail. La CEOE refuse d'adhérer à cet accord jugeant ce nouveau contrat d'une rigidité excessive notamment pour ce qui concerne la répartition des horaires de travail et le recours aux heures complémentaires et revenant ainsi à la posture d'opposition adoptée lors du pacte de Tolède sur les retraites. Le dialogue social national reste fragile car faiblement institutionnalisé. Le refus conjoncturel du patronat de s'associer à ce processus hypothèque les effets réels en termes de créations d'emplois des mesures adoptées.

Ce dialogue social national tripartite a eut des effets positifs indéniables sur le marché du travail. Sur la période 1997-2007, le taux de chômage qui frappait en 1996 plus de 20% de la population active, est passé à 13% en 2001 puis descendu en dessous de 8% en juillet 2007. Pour autant, après une légère baisse, le recours aux emplois temporaires n'a que peu reculé par la suite, ceux-ci représentant encore 26% des emplois en 2008, soit le taux le plus élevé de la zone euro. C'est la crise économique, plus que les engagements patronaux en matière d'emploi stable, qui a finalement fait baisser ce taux de précarité, avec la différence que les salariés temporaires se sont alors retrouvés au chômage.

2.2 La concertation sociale tripartite se grippe (2001-2004)

Jusqu'en 2001, de nombreux accords portant sur des domaines importants des relations de travail sont encore conclus (temps partiel, formation…). La réélection en 2001, avec une confortable majorité, d'un gouvernement de droite du parti populaire rend le patronat plus regardant sur les concessions qu'il est prêt à faire aux organisations syndicales. Le piétinement des négociations permet le retour d'un unilatéralisme étatique. Profitant de l'échec de la renégociation de l'accord sur la stabilité de l'emploi, le gouvernement Aznar II prend la responsabilité de rompre avec la concertation sociale. Deux décrets flexibilisant le recours au temps partiel et favorisant une insertion rapide dans l'emploi au détriment de la qualité de ce dernier sont adoptés en 2001 et 2002 avec le soutien des employeurs et malgré la mobilisation organisée par les CCOO et l'UGT (Tuchszirer, 2002).

En légiférant directement dans le domaine social, le gouvernement s'expose à la riposte syndicale et cette stratégie s'avère finalement coûteuse comme le démontre son recul face à l'ampleur de la mobilisation lors de la grève générale du 20 juin 2002. Le ministre du Travail est contraint de rectifier le décret qu'il venait de prendre en donnant finalement raison à la plupart des revendications syndicales : retour aux conditions antérieures d'indemnisation pour les chômeurs intermittents, révision de la définition de l'emploi convenable… Seule la suppression progressive du régime indemnitaire agricole est maintenue en l'état. L'opération, affublée par le journal *El Pais* du nom de « rectificazo », est perçue comme « une reddition en rase campagne face à la pression syndicale ».

Tout au long de l'année 2002, les positions défendues par les organisations patronales, syndicales et le gouvernement divergent sur des questions aussi cruciales que les retraites, la Sécurité sociale ou le fonctionnement du marché du travail. De la part du gouvernement, la volonté d'en finir avec un dialogue social tripartite est avérée. Malgré cela, tant les organisations syndicales que patronales maintiennent des relations contractuelles. Par-delà leurs divergences sur le fond, les partenaires sociaux se retrouvent pour dénoncer les pressions du gouvernement et la méthode directive retenue pour réformer. Fin 2001, organisations syndicales et patronales trouvent un terrain d'entente sur des recommandations communes pour les négociations collectives de 2002 (AINC). Même si cet accord est en fait le résultat d'un échec, celui d'une réforme en profondeur du système de négociation collective, il constitue un événement pour les relations sociales espagnoles. En effet, c'est la première fois depuis 1984 que patronat et syndicats tombent d'accord sur des orientations globales pour les négociations sectorielles de l'année à venir (Vincent 2003)

Partant d'une analyse de la situation économique et de l'emploi, l'accord affirme qu'à la fois la modération salariale et la flexibilité interne des entreprises mais aussi, la formation, la qualification du travail et l'investissement dans les nouvelles technologies sont les facteurs favorables à la compétitivité et à la création d'emploi. L'accord prévoit les points suivants :

− Les augmentations salariales négociées pour l'année 2002 devront se référer aux prévisions gouvernementales en matière d'inflation. Le taux d'inflation prévu ne pourra être dépassé que si des gains de productivité le permettent.

− Les accords collectifs sectoriels et d'entreprise doivent assurer l'objectif du maintien, voire de l'accroissement de l'emploi. Les différentes modalités négociées doivent procurer un équilibre entre flexibilité et sécurité.

− Enfin, les parties signataires font un certain nombre de recommandations pour fluidifier le processus de négociation des conventions collectives.

L'accord de décembre 2001 renforce la modération salariale initiée depuis quelques années. Il introduit un début de coordination de la négociation collective en matière de salaires mais aussi sur d'autres aspects. Il représente surtout, pour les organisations syndicales et patronales, un signe fort à destination du gouvernement de leur volonté de maintenir une autonomie contractuelle. Elles ont renouvelé ce signe en produisant, fin mai 2002, un diagnostic commun sur les résultats de l'application de l'accord.

Le deuxième mandat d'Aznar, entre 2001 et 2004, constitue une certaine exception pendant laquelle la position du gouvernement a été d'imposer unilatéralement un retour vers une dérégulation du marché du travail. Dès l'élection de José Luis Zapatero (socialiste) en 2004, le gouvernement cherche de nouveau à promouvoir l'emploi stable par la recherche d'un compromis négocié.

3. Un retour du tripartisme fragilisé par la crise (2004-2015)

3.1 Des réformes sociales négociées (2004-2008)

Après plusieurs années d'unilatéralisme étatique, le gouvernement Zapatero renoue avec le dialogue social tripartite. La volonté de faire de la négociation le moyen pour réformer les relations sociales et le marché du travail guide l'action gouvernementale dès l'été 2004. Une déclaration commune est adoptée par les organisations syndicales (CCOO, UGT), patronales (CEOE, CEPYME) et le ministre du Travail afin de définir les thèmes et l'agenda des futures négociations. Pour les organisations syndicales, les négociations tripartites nationales sont une occasion de faire valoir les intérêts des salariés auprès du patronat en s'appuyant sur un gouvernement plus proche des préoccupations syndicales. Le patronat de son côté profite également des négociations pour faire mieux entendre sa

voix qu'il ne l'aurait pu lors de décisions prises seules par un gouvernement avec lequel il a peu de proximité. C'est ainsi que, sous la première mandature de Zapatero (2004-2008), des pans importants des relations professionnelles sont modifiés au travers d'un processus de lois négociées (Vincent 2008).

Rapidement, des négociations sont entamées au sujet du principal dysfonctionnement du marché du travail : le haut niveau des contrats précaires et de la sous-traitance. En mai 2006, après quatorze mois de discussions, les organisations syndicales et patronales signent un important accord interprofessionnel pour l'amélioration de la croissance et de l'emploi (AMCE), accord repris dans un décret-loi du 1er juillet 2006. L'accord cherche un équilibre entre la promotion de la sécurité des travailleurs et le respect des besoins de flexibilité des entreprises, dans la voie ouverte par l'accord national de 1997 (Vincent 2006). L'accord ainsi que la loi s'organisent autour de trois grands objectifs. Les interlocuteurs sociaux proposent d'abord des mesures visant, tout en impulsant la création d'emploi, à en améliorer la qualité. A cette fin, l'accord présente un plan extraordinaire d'incitations financières à la transformation d'emplois temporaires en emplois fixes. La deuxième partie de l'accord s'attaque aux recours abusifs aux emplois temporaires. Il s'agit d'interdire les successions injustifiées de contrats à durée déterminée et à introduire une plus grande transparence dans la sous-traitance entre entreprises. Un renforcement des moyens de contrôle de l'Inspection du travail est également prévu. Enfin, l'accord jette les bases d'une réforme des politiques d'emploi autour de deux axes : d'une part, accroître l'efficacité des politiques actives d'emploi et, d'autre part, augmenter la protection des travailleurs face à la perte d'emploi.

Le deuxième chantier important de négociation, planifié à plus long terme, est celui de la prévention des risques du travail. La santé et la sécurité au travail sont des problèmes graves et récurrents en Espagne où le taux d'accidents du travail représente plus du double de la moyenne de l'UE15. La méthode retenue pour agir sur cette situation n'est pas celle d'une négociation classique, car la législation espagnole en la matière est déjà fournie, mais plutôt d'une large concertation afin de faire prendre conscience aux acteurs de tous les niveaux de l'importance de la prévention des risques du travail. Le dialogue ouvert dès février 2005 entre le gouvernement et les interlocuteurs sociaux débouche, en octobre 2006, sur une stratégie nationale pour la santé et la sécurité au travail pour 2007-2011 qui

propose deux axes d'action. D'une part, des mesures pour favoriser la prévention des risques dans les entreprises : chercher d'abord une meilleure mise en œuvre de la législation par les entreprises, particulièrement les plus petites ; améliorer la qualité des services externes fournis par les organismes d'audit et d'expertise en prévention ; renforcer le rôle des représentants du personnel, au travers par exemple de la création de délégués syndicaux territoriaux et sectoriels à la sécurité du travail et l'implication tant des employeurs que des salariés dans l'amélioration de celle-ci. D'autre part, le texte vise à mieux coordonner les politiques publiques afin de consolider la culture de prévention dans la société espagnole : améliorer les systèmes d'information en matière de santé et de sécurité au travail ; promouvoir la formation sur les risques professionnels ; renforcer les institutions dédiées à la prévention.

Les autres champs de négociation ouverts par la déclaration ont pour la plupart abouti à la conclusion d'accords repris ensuite dans des textes de lois. Le Parlement adopte la réforme des retraites négociée par les organisations syndicales et patronales au cours de l'année 2006. Le système de formation professionnelle est aussi modifié : formation des demandeurs d'emplois et celle des salariés sont fusionnées dans un système unique et les compétences respectives des communautés autonomes et des interlocuteurs sociaux sont redéfinies (mars 2007).

Ce dialogue social tripartite a cependant l'inconvénient de rendre les réformes tributaires de la volonté des différentes parties de parvenir à un résultat. Les négociations sur la réforme du marché du travail, dont l'issue était initialement programmée pour fin 2004, ne se concrétise qu'en 2006 tant du fait de la résistance patronale devant les propositions syndicales que du manque de conviction du gouvernement qui paraît souvent divisé sur les mesures à prendre. Pire, dans certains domaines, les négociations échouent, le plus souvent du fait de l'intransigeance patronale. Il en va ainsi de la redéfinition du salaire minimum interprofessionnel (SMI). Sa revalorisation à 600 € d'ici à 2008, engagement fort de la campagne électorale de 2004 de Zapatero, est atteinte dès octobre 2007. Mais l'objectif du PSOE, conforme à une vieille revendication syndicale, était de lui donner un véritable caractère de salaire alors qu'il n'était défini que comme un minimum de subsistance. Les négociations tripartites sur le SMI sont donc ouvertes à l'automne 2004. La nouvelle définition proposée par le gouvernement, et qui rencontre l'assentiment des

organisations syndicales, suppose une modification de l'article 27 du Statut des travailleurs. Le SMI serait défini comme un revenu lié à l'évolution du salaire moyen, son montant ne devant pas être inférieur à 60 % de ce salaire. Pour compenser l'impact de la revalorisation sur les coûts salariaux, une réduction des cotisations salariales de 10 € par salarié concerné est prévue. Malgré cela, le patronat s'oppose vivement à la mise en place d'une clause de garantie du pouvoir d'achat du SMI jugée inflationniste. La réforme est adoptée unilatéralement début 2005.

L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est l'autre domaine où, face à l'incapacité des interlocuteurs sociaux à conclure, le Président du gouvernement pèse de tout son poids pour faire aboutir le projet qui lui tenait à cœur : la loi de mars 2007 veut contribuer à lever les obstacles à cette égalité. Bien que modestes, les avancées contenues dans la loi ne sont pas négligeables (Vincent 2007).

La posture gouvernementale, fondée sur le dialogue politique et social, permets des avancées notables dans le domaine social. Ce parti pris de la négociation ne résiste cependant pas à la crise économique et financière qui touche l'Espagne particulièrement durement.

3.2 La crise révélatrice des faiblesses du modèle de concertation sociale (2008-2012)

La crise économique mondiale de 2008 révèle la vulnérabilité du modèle de croissance espagnol des années 2000 : intensif en emplois peu qualifiés et peu stables, fondé sur la demande des ménages tournée vers les secteurs de l'immobilier et des services et favorisée par la faiblesse des taux d'intérêts, ce modèle n'a pas survécu au retournement des marchés de l'immobilier et du crédit. L'Espagne est touchée par la récession économique avec la même ampleur que la plupart des autres pays. Entre le premier trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, le PIB se repli de 3%. Mais la crise dure plus longtemps puisque L'Espagne est toujours plongée dans la récession fin 2012 : le 3ème trimestre 2012 est le cinquième consécutif de recul du PIB. Surtout, l'évolution de l'emploi la singularise : la très nette détérioration du marché du travail est aussi spectaculaire que l'avait été son redressement entre 1997 et 2007. Le taux de chômage espagnol, reparti à la hausse dès l'automne 2007, dépasse 20% de la population active en mai 2010, revenant ainsi aux niveaux élevés de la fin des années 1990. En 2012, le

chômage augmente de 13% en un an et touche 26% de la population active. Le nombre de chômeurs a dépassé 6 millions fin mai 2013. La croissance atone et la montée brutale du chômage couplées à une vive désinflation font peser des risques sérieux de déflation sur l'économie.

Dans un premier temps, le gouvernement Zapatero, à l'instar d'autres gouvernements européens pratique une politique de soutien de la demande. Le « chèque-bébé » de 1 500€ et la ristourne fiscale de 400€ accordée aux contribuables moyens et modestes, deux mesures instaurées en 2008, sont emblématiques de cette politique. Dès 2009, devant la montée des déficits publics qui atteignent 11,4% du PIB à la fin de l'année, le gouvernement adopte un tour de vis budgétaire mais qui épargne encore les dépenses sociales : instauration en août 2009, par exemple, d'un revenu minimum de 421€ par mois pour les chômeurs en fin de droits. La crise de la dette de la zone Euro va changer la donne.

La crise financière grecque du début 2010 met sur la sellette un certain nombre de pays dont l'Espagne. Les pressions de la Commission européenne et des marchés financiers s'accentuent et imposent au gouvernement Zapatero II un durcissement de la rigueur budgétaire. A partir de la mi-2010, un plan de rigueur budgétaire drastique est adopté au risque d'être contre-productif en termes de croissance. Ce programme, en rupture avec les orientations précédentes, s'appuie sur un triptyque classique : un plan de retour à l'équilibre des finances publiques, une réforme du marché du travail et une révision du système de retraite publique. Des économies budgétaires sont annoncées dès mars 2010, la réforme des retraites programmée pour 2011 et celle du marché du travail publiée au Bulletin officiel le 18 septembre 2010. Le projet de loi de Finance 2011, présenté fin septembre 2010 au Congrès des députés, prolonge la cure d'austérité entamée au premier semestre 2010. L'effort de consolidation budgétaire repose à la fois sur une réduction de la dépense publique et sur une hausse des recettes.

La baisse des salaires des fonctionnaires de 5% en moyenne en 2010, qui revient sur l'accord de modération salariale (+0,3% par an) conclu pour trois ans fin 2009 entre le gouvernement et les organisations syndicales de fonctionnaires, est certainement la mesure qui provoque le plus la colère syndicale. Après avoir envisagé une journée de mobilisation générale à laquelle elles renoncent, les CCOO et l'UGT se contentent

pourtant de soutenir l'appel à la grève des syndicats de fonctionnaires le 2 juin 2010, mouvement qui connaîtra peu de succès. Seule la réforme des retraites de 2010, annoncée sans aucune concertation préalable ni avec les partis politiques, ni avec les partenaires sociaux, sort les organisations syndicales de leur soutien tacite à l'action du gouvernement. Il s'agit, d'une part, de porter de 15 à 25 ans le nombre d'années prises en compte dans le calcul des salaires de référence qui déterminent le montant des pensions et, d'autre part, de reculer l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans. La méthode rompt avec la tradition consensuelle d'adoption des réformes des retraites appliquée depuis le pacte de Tolède. La participation aux manifestations organisées par les deux confédérations contre le projet de révision des retraites n'est pourtant pas aussi massive que l'attendaient les organisateurs

Parallèlement à leur opposition vigoureuse à la réforme des retraites, les organisations syndicales restent à la table des concertations tripartites sur la réforme du marché du travail. Les négociations n'aboutissent pas mais cela tient à l'intransigeance de la CEOE qui table désormais sur un retour proche de la droite au pouvoir. Tout au long des négociations du premier semestre 2010, le patronat martèle un message simple bien que paradoxal : le seul moyen d'enrayer la hausse du chômage est de faciliter le licenciement. L'idée patronale est de créer un contrat de travail unique prévoyant une indemnité réduite de licenciement et une tutelle judiciaire limitée sur sa rupture, notamment par la suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique collectif, ainsi qu'une indemnité réduite de licenciement. Le patronat n'ayant concédé aucune ouverture, les négociations s'achèvent le 10 juin sur un constat de désaccord. Le 18 juin, le ministre du Travail présente un décret-loi difficilement adopté par le Congrès des députés. La réforme a quatre objectifs : lutter contre la segmentation du marché du travail en réduisant l'attractivité des contrats précaires et en rapprochant leurs coûts de ceux des contrats stables, améliorer la flexibilité interne des entreprises, augmenter l'emploi des jeunes et améliorer le fonctionnement des services de placement. La loi modifie certes les règles du licenciement dans un sens moins favorable aux salariés mais elle répond aussi à la volonté de réduire la segmentation du marché du travail (Vincent 2010). L'opposition syndicale est cependant vigoureuse. Les syndicats appellent à une nouvelle journée de grève générale le 29 septembre qui n'a toujours pas le succès attendu, en comparaison,

par exemple, de celles organisées contre les deux grandes réformes du marché du travail de 1994 et de 2002. Ce succès nuancé de la protestation peut être lié à la portée finalement limitée de la réforme de 2010 mais elle explique en tout cas la prudence des organisations syndicales jusqu'à fin 2012.

Autre signe fort de la panne du dialogue social entre organisations syndicales et patronales, elles ne réussissent pas à renouveler en 2009 l'accord interprofessionnel (AINC) qui encadrait les négociations salariales sectorielles. Un accord, baptisé Accord pour l'emploi et la négociation collective (AENC) pour 2010, 2011 et 2012 n'est finalement conclu qu'en février 2010 après près d'un an de blocage. Le document rappelle d'abord la nécessité de promouvoir, au travers de la négociation sectorielle et d'entreprise, l'embauche à durée indéterminée et d'encadrer le recours aux contrats temporaires en le limitant aux nécessités concrètes de production à court terme. L'accord impose également une information du personnel sur la sous-traitance et l'externalisation des tâches. Il prévoit surtout, comme les autres années, l'encadrement des évolutions salariales. L'originalité du nouvel accord est de couvrir trois années, durée estimée pour un retour à une croissance économique stable. En échange des engagements patronaux en matière de lutte contre la précarité de l'emploi, les syndicats acceptent une modération salariale pendant trois ans. Les augmentations négociées aux niveaux inférieurs iront jusqu'à 1 % en 2010, entre 1 et 2 % en 2011 et entre 1,5 et 2,5 % en 2012. Ces augmentations sont inférieures aux prévisions d'inflation de la Banque centrale européenne. C'est pourquoi le texte inclut une clause de révision qui n'entrera en vigueur qu'à la fin des trois années. Elle permettra aux salariés de récupérer alors les pertes de pouvoir d'achat éventuelles en réajustant leur salaire sur l'inflation réelle de la période.

Les parties signataires de l'AENC s'engagent également à ouvrir des négociations bipartites sur la réforme de la négociation collective. Trois aspects doivent être abordés : la définition de mécanismes d'articulation des niveaux de négociation ; le rôle de la négociation dans la définition des politiques d'emploi et de conditions de travail ; la capacité d'adaptation, négociée ou non, de l'organisation du travail aux besoins des entreprises. Le gouvernement Zapatero s'empare de cette question. En décembre 2010, les réunions de travail commencent mais sous la contrainte d'une échéance butoir fixée à mars 2011 par le gouvernement. Faute d'accord, ce dernier se réserve la possibilité de

fixer le nouveau cadre légal de la négociation collective. Alors qu'un accord semble possible mi-mars 2011, le revirement complet de stratégie de la CEOE, qui a fait en sorte que les négociations soient rompues, oblige le ministre du Travail à présenter un projet de loi que le Parlement adopte fin juin 2011. Le texte s'inspire largement de l'état du consensus auquel avaient abouti les interlocuteurs sociaux avant la rupture des discussions. Il limite dans le temps le mécanisme d'*Ultractividad* (la prolongation des accords arrivés à échéance) et le recours à la flexibilité interne est facilité : les conventions collectives doivent prévoir des modalités d'adaptation rapide des conditions de travail et d'emploi à la conjoncture que subissent les entreprises ; le décrochage salarial des entreprises dont les difficultés « affectent les possibilités de maintien de l'emploi » est également facilité à condition qu'il soit strictement temporaire, dans une limite maximale de trois ans (Vincent 2011).

Zapatero a réformé la négociation collective avec prudence en respectant un certain équilibre entre les positions des interlocuteurs sociaux. La décentralisation de la négociation collective est accrue tout en maintenant le primat de la négociation sectorielle et territoriale. Son successeur conservateur, en partie parce qu'il veut montrer sa capacité à agir dans l'urgence et à imposer des réformes radicales, ne partage plus cette volonté de privilégier le dialogue social.

3.3 Une réforme radicale de la négociation collective qui menace la pérennité du dialogue social

Dès son arrivée au pouvoir en novembre 2011, le conservateur Mariano Rajoy va prendre des mesures de dérégulation du marché du travail et de la négociation collective beaucoup plus radicales. Le nouveau Président du gouvernement tient à se démarquer de son prédécesseur en donnant satisfaction aux principales revendications que le patronat n'avait jusque-là pas réussi à faire accepter par les syndicats ou le gouvernement socialiste. L'un des objectifs avoués du décret de février 2012[29] est également de rassurer la Commission européenne et les marchés financiers sur la volonté de l'exécutif espagnol de supprimer les rigidités du marché du travail ; en la matière, le succès est toujours incertain. Pour ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail, la loi prévoit une

29 Le décret royal adopté par le gouvernement le 10 février 2012 est entré en vigueur immédiatement, même s'il devait encore être ratifié par le Parlement qui, à cette occasion, aurait pu introduire des amendements. Cela n'a pas été le cas et le texte définitif a été voté par le Parlement le 6 juillet 2012.

forte réduction du coût du licenciement, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement économique et l'extension des possibilités de modifications unilatérales du contrat de travail par l'employeur. En matière de négociation collective, la priorité est donnée à la négociation d'entreprise pour flexibiliser les conditions de travail. Deux dispositions entendent plus particulièrement promouvoir cette flexibilité : d'une part, celle augmentant les pouvoirs de l'employeur sur les modifications unilatérales du contrat de travail ; d'autre part, celle donnant la priorité aux accords d'entreprise sur les niveaux conventionnels supérieurs (Vincent 2013). La réforme étend également les clauses permettant aux employeurs d'invoquer des causes économiques, techniques, d'organisation ou de production pour sortir du champ d'application de la convention collective. Ces clauses de « décrochages » existaient déjà mais elles sont notablement facilitées

L'opposition à la réforme est très large dans la population. La mobilisation s'est d'ailleurs étendue bien au-delà des seules forces syndicales et s'est développée au cours de l'année 2012, rencontrant souvent celles générées par les effets de la crise économique. Deux temps forts ont été organisés par les organisations syndicales autour de deux grèves générales les 29 mars et 14 novembre. Pour maintenir la pression exercée par ce mouvement de protestation, les deux grandes confédérations ont cherché l'appui de la société civile. De nombreuses organisations représentatives de cette dernière se sont engagées le 24 avril 2012 dans une « plateforme sociale pour la défense de la protection sociale et des services publics » qui regroupe 150 associations. Outre les principales organisations syndicales confédérales et professionnelles, notamment de fonctionnaires, le collectif regroupe des représentants de nombreuses associations professionnelles et des associations actives sur le terrain social en matière de défense des services publics de santé et d'éducation ou de consommateurs. Le collectif a ainsi organisé plusieurs manifestations, comme celle, massive, du samedi 15 septembre 2012. Les luttes sociales gagnent courant 2013 l'ensemble de la société espagnole. La mobilisation démarre dans le secteur de l'éducation durement touché par les politiques d'austérité mais des mouvements similaires se développent sur le modèle de la « marée verte » des enseignants. L'objectif de la plateforme est de rassembler les luttes menées au niveau local ou dans des secteurs particuliers afin de les faire entendre au niveau national. Pour

les syndicats, c'est une façon de sortir de l'impasse où les a menée l'intransigeance gouvernementale. Le mouvement social original structuré en « marées citoyennes » symbolise la résistance de la société espagnole aux remèdes anticrises du Parti populaire. Les organisations syndicales, qui avaient été durement attaquées par le mouvement des Indignés en 2011 pour leur inertie face à la politique du gouvernement socialiste, ont d'une certaine manière regagné la bataille de l'opinion. En accompagnant les nouveaux mouvements sociaux, elles ont dans l'action retrouvé du crédit auprès des salariés, alors que les partis traditionnels apparaissent discrédités.

Dans le même temps, on constate une volonté commune des partenaires sociaux de maintenir un dialogue social bipartie national et sectoriel. Un nouvel AENC est signé en janvier 2012 pour la période 2012-2014. Il entérine une rupture avec les pratiques précédentes en liant plus directement l'évolution des salaires à la croissance et aux résultats de l'entreprise. Signé un peu de retard, l'AENC de 2015 prend en compte pour la période 2015-2017 le retour de la croissance en octroyant de timides augmentations salariales. Au niveau des branches, la volonté de certains acteurs patronaux de ne pas profiter des possibilités offertes par la réforme de 2012 voire même de restaurer le contrôle sur la négociation collective est manifeste. C'est explicitement l'orientation du patronat de la métallurgie qui défend le rôle de la négociation de branche, y compris dans la recherche d'une plus grande flexibilité des conditions de travail[30]. Après avoir signé dès juin 2012 une déclaration réaffirmant sa préférence pour les marges de manœuvres ouvertes par les accords de branche, la fédération patronale Confemetal a finalement conclu en mars 2016 avec les fédérations syndicales du secteur la première convention collective nationale de la métallurgie. Le patronat des industries chimiques est sur la même ligne. La convention pour 2012-2014 signée en janvier 2013 garde la primauté de la branche pour fixer des contenus minimaux en matière de salaires, de temps de travail ou de classifications professionnelles et reconnaît la nécessité d'un accord préalable avec les représentants du personnel dans l'entreprise pour modifier les conditions de travail à ce niveau. Dans d'autres secteurs au contraire, les fédérations patronales cherchent à

30 La métallurgie est l'un des secteurs d'activité à ne pas avoir de convention collective de branche et à être régi aux niveaux inférieurs par 11 conventions sous-sectorielles, par des conventions collectives provinciales (51 couvrant 80% des salariés) et par des conventions dans les grandes entreprises.

utiliser au maximum les marges de flexibilité que donne la nouvelle législation, comme dans le secteur de la grande distribution. Les évolutions récentes de la négociation de branche montrent que les nouvelles règles de la négociation collective ne ce traduisent pas toujours par une régression des droits des salariés mais les employeurs se retrouvent en situation de force pour imposer leurs choix de maintenir ou non un encadrement négocié sectoriel ou d'entreprise. Le bilan est, en tout cas, une plus grande fragmentation des conditions de travail et d'emploi selon les secteurs, fragmentation encore plus accentuée si l'on regarde le niveau des entreprises.

Dans des situations politiques certes particulières, des pactes tripartites ont également été conclus en Catalogne (2015) et au Pays-Basque (2016) avec le même objectif : contrecarrer l'application de la réforme de 2012.

4. Conclusion

L'Espagne n'est évidemment pas un pays « néo-corporatiste » mais les stratégies communes adoptées par les acteurs macrosociaux ont conduits de manière réitérée à des arrangements tripartites et centralisés prenant la forme de pactes sociaux. Même s'il n'y a jamais eu de pacte social durable et institutionnalisé, la poursuite de cette stratégie de concertation sociale par les différents acteurs a marqué le système de relations professionnelles. Si l'on excepte la première mandature de Zapatero, les périodes les plus prolixes en matière d'accords tripartites ont souvent été celles où un gouvernement faible ou affaibli cherchait par ce truchement une légitimation qui lui faisait défaut sur le terrain politique[31].

Dans la période d'incertitude politique actuelle, ce procédé est en panne. Cependant, malgré l'affaiblissement de leur capacité contractuelle dans la négociation collective, que ce soit au niveau interprofessionnel du fait de l'intransigeance gouvernementale ou aux autres niveaux du fait de la crise, les deux grandes organisations syndicales continuent de miser, comme dans la dernière décennie sur la stratégie de dialogue social avec le patronat pour tenter de défendre les intérêts des salariés dans la crise économique. Elles

31 On peut lire avec ce prisme la signature inattendue en juillet 2014 d'un « accord contenant des propositions pour la négociation tripartite ». Véritable feuille de route où les signataires (CCOO, UGT, CEOE, Cepyme et gouvernement) listent les chantiers de négociation à ouvrir pour consolider la croissance et favoriser la création d'emplois stables et de qualité, cet accord n'aura pas de traduction concrète avant les élections législatives de 2015.

maintiennent leur choix de rester à la table des négociations bien qu'elles ne parviennent pas, surtout dans le dernière période, à infléchir le cours de la politique gouvernementale ni, malgré une réelle capacité de mobilisation, à infléchir les décisions politiques.

Références

Auvergnon P., Gil y Gil J-L. (1995), « La réforme du droit du travail en Espagne », *Droit social*, n°2, février 1995.

De la Villa L.E., Sagardoy Bengoechea J.A. (1987), « La concertation sociale en Espagne », *Travail et Société*, vol. 12, n° 3, septembre, pp. 569-593.

Fajertag G., Pochet P. (éds) (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, *Travail et Sociétés*, n°26, OSE/ETUI, Bruxelles.

Freyssinet J., Rehfeldt U. (1994), « Les pactes sociaux : histoire et enjeux actuels », numéro spécial Les pactes sociaux, *Chronique Internationale de l'IRES*, n°30, septembre, pp. 5-10.

Negrelli S. (2001), « Les pactes sociaux en Italie et en Europe : stratégies et structures similaires ; expériences et modèles nationaux différents «, Fajertag G., Pochet P. (éds) La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe, Travail et Sociétés, n°26, OSE/ETUI, Bruxelles, pp. 87-115.

Pochet P. (éd.) (1995), Pactes sociaux européens, Eds Vie Ouvrière, Bruxelles.

Rehfeldt U. (1998), « Le retour des pactes sociaux et du néocorporatisme en Europe », 11é Congrès mondial de l'AIRP/IIRA, Bologne, Miméo.

Royo S. (2001), "Still the Century of Corporatism? Corporatism in Southern Europe. Spain and Portugal in Comparative Perspective", Working Paper Series 75 January, Harward Center for European Studies.

Schmitter P. (1974), « Still the Century of Corporatism ? », *The Review of politics*, vol. XXXVI, pp.85-131.

Traxler F. (1995), « Farewell to Labour Market Associations ? Organized versus Disorganized Decentralisation as a Map for Industrials Relations «, Crouch C., Traxler F. (éds) Organized Industrials Relations in Europe : What Future ?, Avebury, Aldershot.

Tuchszirer C., Vincent C. (1997), « Espagne : les partenaires sociaux s'imposent une nouvelle forme de flexibilité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 46, mai, pp. 25-29.

Tuchszirer C., Vincent C. (1997a), « Espagne : un consensus presque parfait autour de la réforme des retraites », spécial *L'avenir des retraites en débat*, *Chronique internationale de l'IRES*, n° 48, septembre, pp. 26-30.

Tuchszirer C. (2002), « Grève générale contre une politique de l'emploi plus contraignante pour les chômeurs », *Chronique Internationale de l'IRES*, 77, juillet.

Vincent C. (1994), « Espagne : pacte échoué, concertation sociale en panne ? », numéro spécial Les pactes sociaux, *Chronique Internationale de l'IRES*, n°30, septembre, 40-44.

Vincent C. (2003), « Les enjeux du dialogue social en Espagne », *La Revue de l'IRES*, 41, 2003/1, 177-205.

Vincent C. (2006), « Espagne : une réforme négociée pour lutter contre la précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 101**,** juillet.

Vincent C. (2008), « une nouvelle mandature socialiste sur fond d'incertitude économique », *Chronique Internationale de l'IRES*, n°112, mai, 32-39.

Vincent C. (2007), « Réforme du marché du travail et égalité professionnelle hommes-femmes », *Chronique internationale de l'IRES*, n) 107, juillet.

Vincent C. (2010), « Chroniques d'une rigueur espagnole imposée », spécial *L'Etat social à l'épreuve de l'austérité*, *Chronique internationale de l'IRES*, n°127, novembre.

Vincent C. (2011), « Espagne : une réforme de la négociation collective malgré l'opposition patronale », *Chronique internationale de l'IRES*, n°132, septembre.

Vincent C. (2013), « Entre conflits et négociations, les syndicats espagnols face à la défense de l'emploi », *Chronique internationale de l'IRES*, n°140, avril.

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1. Les acteurs sociaux

1.1 Les organisations syndicales

Depuis le retour à un système démocratique, les deux principales organisations syndicales espagnoles : l'UGT (Unión General de los Trabajadores - Union générale des travailleurs) et les CCOO (Comisiones Obreras - Commissions ouvrières) sont en position dominantes. Aux dernières élections syndicales (élections des représentants aux comités d'entreprise et des délégués du personnel) les deux organisations ont totalisé près de 70% des suffrages. Les autres confédérations, la CNT (anarchiste), la CGT ou l'USO (catholique), ont périclité et ne bénéficient plus de la représentativité pour négocier au niveau national interprofessionnel. Dans certaines entreprises, notamment dans le secteur public, des syndicats autonomes ou confédérés peuvent être assez forts. Mais ce sont surtout les syndicats nationalistes qui, dans certaines Communautés Autonomes, menacent la prédominance des deux grandes confédérations. Les principaux syndicats nationalistes sont ELA-STV (Pays-basque) et l'INTG (Galice).

Si les résultats de l'UGT et des CCOO aux élections professionnelles sont satisfaisants, aussi bien en termes de participation des salariés qu'en termes de suffrages récoltés, le taux de syndicalisation est en revanche encore bas en Espagne, surtout dans les PME. Cependant, fait exceptionnel, le nombre d'adhérents est en expansion depuis le début des années 90 : il avoisine, selon l'OCDE, les 19%.

- *L'UGT : la rupture avec le PSOE*

Créée à la fin du XIXème siècle, l'UGT était traditionnellement proche du parti socialiste. Proche au point que son secrétaire général de 1976 à 1994, Nicolas Redondo, était aussi l'un des dirigeants historiques du PSOE en exil. Pourtant, après une stratégie de pactes sociaux avec le gouvernement socialiste, à partir de 1986, l'UGT s'est opposée de plus en plus fermement à la politique économique et sociale de Felipe González. La rupture a été consommée lorsque l'UGT a participé à la grande grève de décembre 1988. Depuis, l'organisation n'a cessé de consolider l'unité d'action syndicale avec les CCOO. Cette orientation s'est maintenue depuis.

- *Les CCOO : une volonté pragmatique de négocier*

Les Commissions Ouvrières apparaissent de manière spontanée au début des années 60 au moment où les luttes sociales reprennent malgré la dictature. Elles se constituent sur la base des comités élus par les assemblées de travailleurs lors des nombreux conflits qui émaillent cette période et sont la première forme d'opposition ouverte au franquisme. Deux forces militantes s'y engagent : les communistes et la gauche catholique ; ces derniers quitteront rapidement les Commissions en raison de la trop grande influence des communistes. A la mort de Franco, en 1975, les Commissions se dotent d'instruments organisationnels plus structurés mais le niveau confédéral restera longtemps peu développé et l'organisation interne très peu centralisée avec des fédérations de branches faibles. De fait essentiellement animées par des militants communistes, durant les dix premières années de la transition démocratique, les CCOO s'opposent fermement à la politique gouvernementale et s'appuient sur la mobilisation des travailleurs.

Un profond mouvement de rénovation du syndicat est entamé depuis le milieu des années 1990 à deux niveaux : d'une part, le renforcement de l'indépendance du syndicat par rapport aux partis politiques et, d'autre part, une plus grande autonomie donnée à la sphère des relations professionnelles au travers d'une nouvelle stratégie pragmatique qui privilégie la relance de la négociation collective avec le patronat. Cette orientation s'appuie également sur l'unité syndicale

1.2 La confédération patronale : la CEOE

La représentation économique et sociale du patronat espagnol se fait au travers d'une seule confédération, la CEOE (Confédération espagnole des organisations d'employeurs). Créée en 1977, elle regroupe à la fois les grandes et les petites entreprises. Ces dernières sont regroupées au sein de la CEPYME, organisation adhérente à la CEOE.

Les entreprises du secteur public sont également dans la confédération patronale. Le secteur public, encore largement modelé à la fin des années 80 par l'héritage de la période franquiste, recouvre un ensemble hétérogène d'activité qui dépasse le champ généralement couvert dans les autres pays européens. Mais c'est surtout son organisation sous la forme d'entreprises publiques dont le capital est en partie détenu par l'Etat qui explique son rattachement à la même organisation que le secteur privé. Le mouvement de

privatisation, engagé à partir de 1987 par le gouvernement socialiste et poursuivi depuis par les gouvernements successifs, a considérablement réduit l'ampleur de ce secteur.

De l'avis des experts des relations professionnelle espagnoles, mais aussi des représentants du ministère du Travail, l'organisation patronale confédérale connaît des difficultés de représentativité dans certains secteurs de l'économie et donc de légitimation de ces décisions et orientations. Bien qu'héritière des syndicats verticaux franquistes, un certain nombre de secteurs d'activité sont restés, de fait, en dehors de la nouvelle organisation. Ainsi, la négociation interprofessionnelle a toujours été plus dynamique que la négociation de branche ou d'entreprise.

2. Les grands accords collectifs interprofessionnels (1977-2015)

Date	Accord	Signataires	Contenus
1977-78	Pactes de la Moncloa	Partis politiques	- Modération salariale/créations d'emplois - Réformes de la fiscalité et de la protection sociale
1979	ABI (Acuerdo básico interconfederal)	CEOE / UGT	- Critères négo. collectives - Droits syndicaux
1980-81	AMI (Acuerdo marco interconfederal)	CEOE /UGT / USO	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll.
1982	ANE (Ac. nacional sobre el empleo)	Gouv. CEOE / CCOO / UGT	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll. - Indemnisation chômage
1983	AI (Acuerdo interconfederal)	CEOE / CCOO / UGT	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll.
1985	AES (Acuerdo económico y social)	Gouv. CEOE / UGT	- Modération salariale/créations d'emplois - Droits syndicaux et négo. coll. - Indemnisation chômage - Patrimoine syndical - Nouveaux types de contrats
1995	Pacte de Tolède	Partis pol./Gouv. CCOO / UGT	Garantie du système de retraite par répartition
1996	ASEC (acuerdo sobre las soluciones extra-judicial de los conflictos)	CEOE / CCOO/UGT	Médiations préalables aux conflits collectifs et individuels du travail
1997	Accord sur la stabilité de l'emploi	Gouv. CEOE / CCOO / UGT	- Lutte contre la précarité - Règles licenciement/flexibilisation contrats de travail
1998	Accord sur le temps partiel	Gouv. CCOO / UGT	Réglementation et protection du travail à temps partiel
2001	Accord sur la négociation collective (AINC)	CEOE / CCOO / UGT	Recommandations salariales pour la négociation de branche
2004	Déclaration commune	Gouv. CEOE / CCOO / UGT	Agenda des négociations futures
2006	Accord sur l'amélioration de la croissance et de l'emploi (AMCE)	Gouv. CEOE / CCOO / UGT	Lutte contre la précarité et flexibilité dans l'entreprise
2006	Stratégie nationale sur la prévention des risques du travail	Gouv. CEOE / CCOO / UGT	Santé et sécurité au travail
2010	Accord sur l'emploi et la négociation collective 2010-2012 (AENC)	CEOE / CCOO / UGT	- Recommandations salariales pour la négociation de branche - Diverse recommandation en matière d'emploi
2012	Accord sur l'emploi et la négociation collective 2012-2014 (AENC)	CEOE / CCOO / UGT	- Recommandations salariales pour la négociation de branche - Diverse recommandation en matière d'emploi
2014	Déclaration commune	Gouv. CEOE / CCOO / UGT	Agenda des négociations futures
2015	Accord sur l'emploi et la négociation collective 2015-2017 (AENC)	CEOE / CCOO / UGT	- Recommandations salariales pour la négociation de branche - Diverse recommandation en matière d'emploi

D'une crise à l'autre : émergence et rupture des pactes sociaux en Irlande (1987-2009)

Noélie Delahaie (Ires)

Résumé :

En comparaison européenne, l'émergence des pactes sociaux en Irlande est plus tardive qu'ailleurs et survient en 1987 dans un contexte de crise économique, sociale et politique profonde obligeant les acteurs à trouver une réponse « négociée » à la récession. Depuis, six pactes sociaux se sont succédés et ce, quel que soit le gouvernement au pouvoir. Même si les pactes n'ont pas force de loi, les acteurs sociaux ont largement œuvré au respect des termes des accords, faisant de l'Irlande l'un des pays d'Europe où la tradition de pacte social a été la plus soutenue pendant plus de deux décennies. Or, dans la littérature, la longévité des pactes sociaux irlandais est considérée comme énigmatique. Comment en effet expliquer que, dans un pays caractérisé par un système de négociation volontariste, conflictuel et dépourvu de droits légaux à négocier et plus largement d'institutions pré-requises à la conclusion d'accords corporatistes, émergent des pactes sociaux ? Après plus de deux décennies, pourquoi le dernier pacte social, signé en 2006, n'a-t-il pas survécu à la crise économique et financière de 2007-2008 ? En identifiant les facteurs d'émergence, de renouvellement et de disparition du pacte, cette contribution montre que le renouvellement des pactes sociaux résulte d'une combinaison de plusieurs facteurs : le contexte macroéconomique et les contraintes posées par l'UEM, les gains économiques et sociaux procurés par les pactes et la volonté des acteurs sociaux de maintenir leur pouvoir d'influence sur les politiques nationales. Ils permettent à l'IBEC, principale organisation patronale irlandaise, et au gouvernement d'instaurer la modération salariale tout en limitant les conflits et ainsi de réunir les conditions d'attraction des multinationales étrangères, devenues moteur de la croissance économique irlandaise et peu favorables au fait syndical. Du côté des organisations syndicales, l'adhésion massive des pactes sociaux a largement été encouragée par la chute du taux de chômage au cours de la décennie 1990 et les bénéfices salariaux dans un contexte d'amélioration des conditions macroéconomiques. En soutenant une telle logique, les acteurs sociaux ont néanmoins contribué à faire du pacte social, un

arrangement à travers lequel, contrairement aux arrangements corporatistes traditionnels, le développement de l'Etat-Providence demeure modeste, voire inexistant, dans un contexte où la progression des niveaux vie a affaibli les revendications sociales. Le pacte social est ainsi devenu une part intégrante d'un régime de croissance fragile, reposant sur l'ouverture de l'économie et un Etat-providence faible, lequel n'a pas résisté au choc de la crise économique et financière de 2007-2008.

En comparaison européenne, l'émergence du pacte social ou « partenariat social »[32] est tardive en Irlande : alors que des accords tripartites sont signés à la fin des années 1970, le premier pacte social n'émerge réellement qu'en 1987 suite à la publication d'un rapport du Conseil économique et social irlandais (*National Economic and Social Council*, NESC[33], 1986), lequel préconise une réponse « négociée » à la récession économique profonde. Depuis, six pactes sociaux se sont succédé et ce, quel que soit les gouvernements au pouvoir[34]. Dès 1987, l'échange de la modération salariale dans les secteurs privé et public contre des baisses d'impôts sur les revenus est au cœur des négociations entre le gouvernement, le Congrès des syndicats irlandais ICTU (*Irish Congress of Trade Unions*) et la principale organisation patronale IBEC (*Irish Business and Employers Condeferation*). L'objectif des acteurs sociaux[35] est alors de maîtriser les dépenses et le déficit publics, de restaurer la compétitivité d'une petite économie fortement dépendante de l'extérieur et d'attirer les investissements directs étrangers[36]. A partir du milieu des années 1990, alors que l'Irlande connaît une croissance économique sans précédent, lui valant le surnom de « Tigre Celtique », le contenu des pactes sociaux

32 En Irlande, on parle plus fréquemment de « partenariat » social (social partnership) que de pacte social. Le terme « partnership » désigne un système où différents groupes d'intérêts exercent une influence sur les politiques publiques, et en particulier les politiques salariales (Regan 2010).

33 Le NESC est une instance tripartite dont le rôle est de rechercher un consensus entre les acteurs sociaux sur les questions économiques et sociales et de conseiller le gouvernement. Cet organe de délibération joue un rôle central dans la négociation des pactes sociaux.

34 Voir annexe 1 pour un aperçu des gouvernements au pouvoir sur la période 1987-2009.

35 Voir annexe 2 Pour une présentation des acteurs sociaux.

36 Les pactes sociaux irlandais n'ont jamais porté sur les taxes et impôts sur les sociétés, l'Irlande misant sur une fiscalité particulièrement avantageuse pour attirer les multinationales étrangères. Cet aspect n'a d'ailleurs jamais été l'objet de discordes entre les acteurs sociaux (Hardiman 2002). Au début des années 1980, le taux d'imposition s'élevait à 10 %, il a été relevé à 12,5 % en 2003 sous la pression de la Commission Européenne, soit le taux le plus bas de la zone euro. Combinée à des coûts salariaux parmi les plus bas d'Europe, le régime fiscal a sans aucun doute contribué à faire de l'Irlande, l'un des premiers pays d'implantation des multinationales étrangères. En 1997, les entreprises multinationales représentent 90 % de l'emploi dans le secteur informatique et pharmaceutique (soit plus de 2/3 de la production manufacturière et 40% de l'emploi total). Les flux d'investissement proviennent en majorité des Etats-Unis (Latreille, 2001). Selon une enquête de Forfàs citée par Groutel (2015), les multinationales étrangères basées en Irlande réalisaient au début des années 2010 90 % des exportations du pays.

s'étoffe pour aborder des thèmes relatifs aux politiques actives d'emploi, la protection sociale, les investissements en infrastructures publiques, les pactes d'entreprise, etc. Les parties prenant part aux négociations s'élargissent également pour intégrer les représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, églises, associations de chômeurs), regroupés dans le pilier « associatif » (*Community and voluntary pillar*)[37] et portant des revendications en termes de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

Même si les pactes n'ont pas force de loi, les acteurs sociaux ont largement œuvré au respect des termes des accords, faisant de L'Irlande l'un des pays d'Europe où la tradition de pacte social a été la plus soutenue pendant plus de deux décennies (O'Donnell *et al*., 2010, 2011; Donaghey et Teague 2009, 2015). Pourtant, dans la littérature néo-corporatiste, la longévité des pactes sociaux est considérée comme énigmatique : comment expliquer que, dans un pays caractérisé par un système volontariste, conflictuel, dépourvu de droits légaux à négocier[38] et plus largement d'institutions pré-requises à la conclusion d'accords corporatistes, émergent et se renouvellent des pactes sociaux ? Après plus de deux décennies de conclusion d'accords tripartites, pourquoi le dernier pacte social, signé en 2006, n'a-t-il pas survécu à la crise économique et financière de 2007-2008 ? Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, cet article propose d'identifier les facteurs d'émergence, de renouvellement et de disparition du pacte social à partir d'un inventaire des accords tripartites signés depuis 1987[39].

37 Des organisations d'agriculteurs participent également aux négociations du fait de leurs relations étroites avec le ministère de l'agriculture mais leur influence sur le contenu des pactes est très limitée (O'Donnell et Thomas 2002).
38 Comme le soulignent Maccarrone et al. (2018), la législation irlandaise est très défavorable au développement de la négociation collective. Certes la constitution irlandaise reconnaît le droit des travailleurs à s'organiser mais la législation nationale ne prévoit pas de droits légaux à négocier. Jusqu'en 2009, il n'existait pas de mécanismes d'extension à l'exception des Ordres de régulation de l'emploi (Employment regulation Orders, ERO) et les contrats d'engagement enregistrés (Registred employment agreements, REA), lesquels définissent les conditions minimales d'emploi et de travail respectivement dans le secteur de l'hôtellerie et nettoyage et dans le secteur de la construction. Ces dispositifs ont été réformés en 2015 (cf. Maccarrone et al., 2018).
39 Du fait de la variété des thèmes traités dans les pactes sociaux, nous nous concentrons ici sur ceux ayant été au cœur des négociations de contreparties (notamment les relations professionnelles et les salaires). Voir l'annexe pour une présentation synthétique du contenu des pactes sociaux.

1. Emergence des pactes sociaux en 1987 : une réponse « négociée » à la crise économique et sociale

Les premières tentatives de négociation d'accords corporatistes sont lancées, sans succès, au début des années 1970 par le gouvernement de Fianna Fáil 40 (centre droit). Ce n'est qu'en 1987 que les acteurs sociaux consentent à revoir leurs « interactions stratégiques » (O'Donnell et O'Reardon, 1997) en signant le premier pacte social, Programm for National Recovery (PNR) 1987-1990. Outre le contexte économique, le consensus des acteurs sur la nécessité d'apporter une réponse négociée à la crise, l'existence d'un gouvernement faible et de syndicats morcelés en quête de légitimité est souvent présenté dans la littérature comme un facteur déterminant de l'émergence du premier pacte social.

1.1 De l'impossible négociation d'un pacte social…

Au début des années 1970, sous l'impulsion du NIEC (*National Industrial and Economic Council*, devenu le NESC en 1973) qui pointe la nécessité d'abandonner la libre négociation collective (*free collective bargaining*) pour stimuler l'économie dans la perspective de l'adhésion de l'Irlande à la Communauté Economique Européenne (CEE), le gouvernement du Fianna Fáil tente, sans succès, de lancer des négociations tripartites sur les salaires. L'échec est avant tout imputable à l'ICTU, qui dispose alors d'une influence considérable sur la définition des politiques publiques et d'une forte capacité à mobiliser les salariés[41]. Ce n'est que sous la menace du gouvernement d'imposer par voie législative la recentralisation des négociations que l'ICTU et la principale fédération patronale FUE (Federated Unions of Employers[42]) concluent huit accords bipartites sur les salaires (*National Wages Agreements,* NWA) entre 1970 et 1978 (Hogan 2010).

A partir de 1979, les NWA deviennent des accords tripartites (*National Understandings*) à travers lesquels la politique budgétaire est explicitement envisagée pour obtenir la modération salariale en échange de concessions en matière de fiscalité et de protection

40 Le Fianna Fáil un parti politique qui a dominé la vie politique irlandaise depuis la création de la République d'Irlande. Ce parti mène une politique centriste tout en étant conservatrice sur les questions de société. Longtemps eurosceptique, ce parti a adhéré en 2009 au Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs.

41 Avec un taux de syndicalisation atteignant près de 60 % des salariés, les syndicats, bien que fragmentés, bénéficient d'un rapport de force favorable. Au plan politique, la montée de leur influence est imputable à la préférence pour l'échange politique de Seán Lemass, l'un des fondateurs du Fianna Fáil et premier ministre de de 1959 à 1966 (Hogan 2010, Roche 2009).

42 Au début des années 1970, la FUE constitue, avec la Confédération de l'industrie irlandaise (Confederation of Irish Industry, CII), la principale organisation patronale du pays. La fusion de la FUE et la CII en 1993 pour donner naissance à l'IBEC marque une étape importante dans le processus de légitimation du pacte social puisque les employeurs disposent désormais d'une voix unifiée (O'Donnell et Thomas, 2002).

sociale. Les négociations sont initiées par le gouvernement de Charles Hoaghey Fianna Fáil)[43], en quête de légitimité après sa victoire contestée à la tête du parti (Roche et Cradden 2003 ; Murphy et Hogan 2008). De nouveau, la conviction des syndicats que le rapport de force local permet d'obtenir des résultats supérieurs et le refus du patronat de tout échange politique en l'absence d'engagements de l'Etat en matière d'ajustements budgétaires conduisent à l'échec des négociations du *National Understanding* en 1981 et au retour de la libre négociation collective (Roche et Cradden 2003).

Les années 1981 et 1982 sont ensuite marquées par une forte instabilité politique[44] et économique. Face à la progression du déficit et de la dette publics, le gouvernement de coalition Fine Gael (centre droit[45]) – Labour (parti travailliste), opposé à tout échange politique, instaure, sans concertation, une politique de rigueur budgétaire combinant hausse de la fiscalité et baisse des dépenses publiques. Dans le même temps, dans un contexte d'émigration massive, le marché du travail se détériore brutalement et le taux de chômage explose, passant de 7 % à 17 % entre 1981 et 1986. En 1986, le niveau record de la dette publique (qui passe de 80 % en 1980 à 120 % du PIB en 1986) et du coût des intérêts de celle-ci (de 8,2 % en 1980 à 12,9 % du PIB en 1986), laisse planer la menace d'insolvabilité de l'Etat irlandais.

1.2… à l'émergence d'un consensus sur une réponse « négociée » à la crise : le PNR 1987-1990

En 1986, la publication d'un rapport du NESC marque un nouveau tournant dans l'histoire des relations professionnelles en Irlande. Le NESC exprime pour la première fois un consensus des acteurs sociaux sur un « programme commun de développement économique » visant à restaurer la compétitivité du pays, *via* un contrôle strict des salaires et de l'inflation, une baisse des dépenses publiques tout en maintenant le niveau des prestations sociales (NESC, 1986). Si le NESC n'appelle pas explicitement à une

43 Cette stratégie ne résulte pas uniquement d'un calcul électoral, elle s'explique aussi par la préférence de Charles Hoaghey pour des arrangements corporatistes, qui permettent d'apaiser les conflits collectifs, contrairement à l'imposition de choix politiques impopulaires (Roche 2009).
44 Entre 1981 et 1982, trois gouvernements se succèdent. La coalition minoritaire Labour-Fine Gael éclate fin 1981 après le rejet du budget 1982 lors du vote à la chambre basse du parlement. Elle est remplacée par un gouvernement Fianna Fáil en mars 1982. Elle reviendra au pouvoir en novembre 1982 après la défaite du Fianna Fáil lors du vote d'une motion de confiance déposée par le Fine Gael (Murphy et Hogan, 2008).
45 D'inspiration démocrate-chrétienne et membre du Parti populaire européen, ce parti est considéré plus à droite que son principal concurrent, le Fianna Fáil, mais aussi comme le plus pro-européen.

recentralisation des négociations salariales, un tel programme ne peut toutefois être mis en œuvre sans un accord entre les acteurs sociaux.

- *Des acteurs sociaux pragmatiques et en quête de légitimité politique*

Les élections de 1987 aboutissent à la mise en place d'un nouveau gouvernement de Fianna Fáil dirigé Hoaghey et minoritaire au parlement. Contrairement au Fine Gael46, le Fianna Fáil avait axé sa campagne électorale sur les préconisations du rapport du NESC, à savoir le renforcement de l'austérité budgétaire, des réformes de la fiscalité sur les salaires et le développement des prestations sociales pour les groupes les plus vulnérables (O'Donell et Thomas, 2002). Pour le Fianna Fáil, la recherche d'une réponse « négociée » à la crise à travers un pacte social répond en outre à une stratégie visant à la fois à obtenir le soutien de l'ICTU à des mesures impopulaires (Baccaro, 2003 ; Baccaro et Simoni 2008 ; Regan et Culpepper 2014) et à contrecarrer les pressions électorales exercées par ses concurrents politiques (Hamman et Kelly 2007).

La relance de la concertation tripartite est favorablement accueillie par les responsables de l'ICTU, dont l'influence politique a été considérablement affaiblie par le gouvernement Fine Gael–Labour. D'une part, négocier un pacte social représente un moyen pour l'ICTU d'éviter sa marginalisation[47], à l'instar de ce que subit le TUC au Royaume-Uni face à la politique d'austérité budgétaire imposée par le gouvernement de Thatcher (O'Donnell and Thomas, 2002 ; Baccaro 2003 ; Baccaro et Simoni 2008) et ainsi de retrouver une certaine capacité à influencer sur les politiques économiques et sociales, à même de renforcer sa légitimité au sein du mouvement syndical. D'autre part, l'acceptation d'une certaine modération salariale relève d'un certain pragmatisme : en effet les progressions considérables du salaire nominal (+ 73 % d'augmentation entre 1980 et 1986) se sont au final traduites par une baisse du salaire réel net de 7% dans un contexte d'inflation record et de hausse de la fiscalité (Regan et Culpepper, 2014).

Les organisations patronales, sont, elles, les moins enclines à promouvoir la recentralisation des négociations, compte tenu de l'ineffectivité des accords passés en

46 Confronté à une crise politique majeure après la rupture de la coalition suite au départ du Labour, le Fine Gael ignore les préconisations du NESC, ce qui le conduira à sa défaite lors des élections de 1987 (Regan, 2012). Le départ du Labour fait suite à la montée des tensions entre l'ICTU et le Labour, et à la désapprobation des ministres et députés travaillistes du nouveau programme d'austérité budgétaire présenté lors des débats parlementaires de 1986.

47 Sous le gouvernement de coalition Fine Gael-Labour, l'Irlande enregistre la plus importante baisse du nombre de syndiqués depuis 1920 (Roche et Cradden 2003), le taux de syndicalisation passant 64 % à 55 % entre 1982 et 1987.

matière de modération salariale et qui, de surcroît, s'étaient accompagnés d'une montée des conflits. Si elles n'ont participé que tardivement aux négociations du PNR 1987, c'est avant tout parce que le gouvernement souhaitait dans un premier temps obtenir le soutien de l'ICTU à son programme (O'Donnell *et al.*, 2011). Elles ont finalement pris part aux négociations après avoir obtenu des garanties de la part du gouvernement en matière de modération salariale et de baisse des dépenses publiques (Regan, 2012). Depuis, le patronat a toujours approuvé les pactes, après consultation interne de ses membres.

- *L'échange politique du PNR 1987-1990*

L'accord signé en octobre 1987 pour une période de trois ans comprend des engagements explicites en matière de réduction des déficits et des dépenses publiques. La mesure phare est l'échange d'une norme maximale de progression des salaires de l'ordre de 2,5 % par an contre une baisse des impôts sur les revenus et la réduction du temps de travail hebdomadaire de 40 à 39 h, à laquelle le gouvernement, sous la pression du patronat, s'était initialement opposé. L'ICTU obtient également gain de cause sur le maintien du montant des prestations sociales, la mise en place de mesures en faveur de l'emploi, en particulier la création de 20 000 emplois en dix ans dans l'industrie manufacturière ainsi que l'introduction d'une clause de « négociation locale » laissant la possibilité aux acteurs de négocier des progressions supérieures aux normes salariales définies au niveau national. En contrepartie, les syndicats acceptent une clause interdisant les grèves dans le secteur public et s'engagent à veiller à la pacification des relations sociales dans le privé. De leur côté, les employeurs acquièrent des engagements de l'Etat en matière d'assainissement des finances publiques, *via* une baisse de l'emploi dans le secteur public, sans que l'accord n'en précise les modalités. Enfin, l'échange politique réside dans la mise en place d'une nouvelle instance tripartite, le Central Review Committee (CRC), chargée de contrôler l'application de l'accord[48] et surtout, fournissant un accès

48 A notre connaissance, aucun document émanant du CRC n'a été rendu public, ce qui rend difficile l'évaluation du respect des engagements pris par les acteurs sociaux dans le PNR 1987. Lorsqu'elles existent, les évaluations résultent souvent d'enquêtes menées par l'IBEC, l'ICTU ou encore la revue spécialisée irlandaise Industrial Relations News et portent sur l'application des accords salariaux. Le CRC a été remplacé en 1997 par le comité de suivi du Partnership 2000, lequel est chargé de formuler des recommandations en matière d'application des pactes sociaux au niveau de l'entreprise. Néanmoins, la complexité structurelle de l'institution l'aurait empêché de jouer pleinement son rôle (O'Donnell et Thomas 2002).

institutionnalisé des syndicats aux arènes du pouvoir politique (Regan, 2012, O'Donnell et Thomas, 2002).

Bien que consensuel, le PNR 1987-1990 demeure l'accord le plus contesté politiquement au sein du mouvement syndical (Baccaro, 2003). Si les responsables de l'ICTU sont convaincus que l'intérêt collectif de leurs membres est assuré, ils font face à des divisions internes laissant planer le risque d'un rejet de l'accord. De nombreux syndicats, notamment des syndicats catégoriels du secteur de la distribution (Irish distributive and administrative trade unions IDATU[49], 20 000 membres) ou le syndicat britannique ATGWU (Amalgamated Transport and General Workers' Union, 23 000 membres) s'opposent au PNR, arguant que la libre négociation des salaires est plus avantageuse pour leurs membres et réclamant un plan plus ambitieux pour la création d'emploi, financé par une augmentation de l'impôt sur les sociétés. Après d'intenses discussions, le PNR est finalement approuvé par 181 voix contre 114, en particulier grâce au vote décisif l'ITGWU (Irish Transport and General Workers' Union ; 140 000 membres) et le FWUI (Federated Workers' Union ; 60 000 membres) – qui fusionnent en 1995 pour donner naissance au Services Industrial Professional and Technical (SIPTU) - ainsi que les syndicats du secteur public (notamment l'Irish Municipal, Public and Civil Trade Union, IMPACT), lesquels ont voté en faveur du PNR à 60 % contre l'avis du comité exécutif du LGPSU (*Local gouvernement of publics services*) qui dénonçait des suppressions programmées de postes dans le secteur public. Jusqu'en 2006, l'approbation des pactes a été moins conflictuelle et essentiellement assurée par le vote des deux premiers syndicats affiliés à l'ICTU, à savoir l'IMPACT et le SIPTU. Le fait que la conclusion des pactes de sociaux ne soit jamais remise en cause par le processus de vote interne témoigne, selon O'Donnell et Thomas (2002) de la légitimité de l'ICTU au sein du mouvement syndical.

2. 1990-2006 : un renouvellement continu des pactes sociaux répondant aux intérêts des acteurs

A l'expiration du PNR signé 1987, l'année 1990 amorce une période de renouvellement ininterrompu de pactes sociaux. Entre 1990 et 2006, six pactes triennaux sont conclus (à l'exception du dernier accord, signé en 2006 pour une durée de 10 ans). Les deux premiers

49 Ce syndicat a fusionné en 1994 avec l'Irish National Union of Vintners', Grocers' and Allied Trades Assistants pour former le syndicat Mandate, lequel est affilié à l'ICTU. Il représente actuellement 40 000 salariés.

pactes sont largement impulsés par les retombées positives que les acteurs attribuent au PNR 1987-1990. Ensuite, l'épisode des négociations de pactes conclus entre 1997 et 2006 donne à voir une évolution notable dans le contenu des pactes. En période de croissance retrouvée, les syndicats ne se limitent plus à l'échange de la modération salariale et des baisses d'impôts et cherchent à obtenir des avancées concrètes en matière d'exclusion sociale, de droit à négocier ou encore de protection des travailleurs, etc.

2.1 Les négociations des pactes PESP (1990-1993) et PCW (1994-1966), stimulées par les effets positifs du PNR 1987-1990

Même si l'effet des pactes sociaux sur la croissance économique irlandaise fait l'objet de nombreux débats, les acteurs sociaux s'accordent pour attribuer au PNR de 1987, dont les dispositions salariales ont été largement honorées[50], des retombées positives. A la fin des années 1980, l'Irlande renoue en effet avec la croissance économique : le PIB progresse de 4 % par an entre 1987 et 1990, la hausse des prix à la consommation ralentit (5,5 % contre 8,7 % sur la période 1982-1986), le déficit public diminue sous le seuil de 2 % du PIB en 1989 (contre 11,2 % en moyenne sur 1982-1986) (O'Donnell et O'Reardon, 2000). Une autre conséquence du PNR réside dans la pacification des relations professionnelles : le nombre de jours non travaillés pour cause de grève a été divisé par plus de quatre entre 1987 et 1989 (50 400 jours en 1989 contre 264 300 jours en 1987 selon les chiffres cités par Sexton et O'Connell,1996). Dans ce contexte, l'adhésion des acteurs sociaux aux pactes reste intacte et l'arrivée du Parti des Démocrates Progressistes[51] dans la coalition gouvernementale formée après les élections de 1989, n'entrave pas la détermination du Fianna Fáil à échanger les concessions nécessaires au succès des pactes sociaux.

Entre 1990 et 1994, malgré la reprise économique, le taux de chômage demeure élevé (environ 15 % en 1989), ce qui conduit les acteurs siégeant au NESC à faire de l'emploi, l'une des priorités de deux pactes sociaux qui succèdent au PNR de 1987 : le programme

50 Selon une enquête réalisée par IRN (citée par Sexton et O'Connell 1996), les termes salariaux de l'accord ont été appliqués dans 94% des entreprises (sur 173). Un autre résultat révèle que l'écart entre les firmes multinationales (pour lesquelles l'adhésion au terme de l'accord est particulièrement forte) et les entreprises irlandaises se réduit, les premières ayant négocié des hausses bien supérieures durant la période 1981-1987. Les firmes multinationales tendent à utiliser les dispositions salariales comme des normes, pour ainsi faire tirer les coûts salariaux à la baisse (Donaghey et Teague 2015).

51 Fondé en 1985 par des dissidents du Fianna Fáil, ce parti s'en distingue par son orientation libérale en matière de politique économique. Ce parti s'est dissout en 2009

pour le « progrès économique et social » 1990-1993 (*Programm for Economic and social Progress*, PESP) et le Programme pour la « compétitivité et le travail » 1994-1996 (*Programme for Competitiveness and Work*). Dans leur contenu, ces deux pactes sont similaires au PNR 1987-1990. Ils s'en distinguent par un engagement plus prononcé en faveur de la lutte contre le chômage de longue durée et des progrès, restés cependant modestes, en matière de protection sociale ainsi que le respect des contraintes externes posées par la perspective d'intégration à l'UEM. Contrairement au PNR de 1987, l'approbation des pactes par les membres de l'ICTU est massive et sans difficulté. Pour le mouvement syndical, la combinaison d'une faible inflation et de baisses d'impôts dans un contexte de reprise économique apparaît en effet bénéfique à l'ensemble des travailleurs : le PESP est ratifié par 224 votes (contre 109) et le PCW est approuvé à une très large majorité (256 voix contre 76) (Baccaro, 2003).

- *Le PESP 1991-1993 : premières initiatives pour promouvoir le pacte social au niveau local*

Comme dans le PNR de 1987, la modération salariale (10,75 % cumulée sur trois ans) contre la baisse de la fiscalité constitue le cœur de l'accord PESP 1991-1993. Contre toute attente, la reconduite de la clause de négociation locale dans les secteurs privé et public ne fait pas fait l'objet de négociations conflictuelles (Sexton et O'Connell, 1996) : les employeurs y voient l'opportunité d'obtenir de la part des salariés des concessions en matière d'organisation du travail. Peu d'entreprises ont néanmoins appliqué cette clause et lorsqu'elles l'ont fait, les augmentations étaient conditionnées à l'acceptation de restructurations et à l'augmentation de la productivité[52].

En matière de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale, le PESP prévoit la création de pactes « locaux » (*local partnership*) destinés à lutter contre le chômage dans les zones particulièrement touchées. Un comité de suivi, réunissant les acteurs sociaux, le pilier « associatif » et des organismes publics est également mis en place. Celui-ci est en particulier chargé de piloter le développement économique local et d'accompagner les projets de créations d'emploi, en particulier ceux des entrepreneurs à bas revenus. Si cette initiative de « démocratie délibérative » décentralisée est présentée

52 Une étude menée en 1992 (citée par Sexton et Connell 1996) estime que 20 à 25 % des entreprises ont négocié une augmentation supplémentaire de l'ordre de 3 % en septembre 1992. Mais dans une large part des cas, ces augmentations ont donné lieu à des concessions (près de 85 % des accords).

comme un exemple à exporter (Sabel 1996), des analyses en dressent un bilan plus mitigé. Selon Teague (2006), les syndicats, sans doute davantage préoccupés par les questions salariales et peu convaincus de l'efficacité de tels dispositifs, n'auraient pas mis en place les structures internes adaptées à la promotion de ces initiatives locales. Par ailleurs, aucune évaluation de ces pactes locaux n'a été présentée.

■ *Le PCW 1994-1996 : des négociations dominées par l'entrée en vigueur du traité de Maastricht*

En 1994, alors que le PESP 1991-1993 arrive à son terme, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en novembre 1993 guide largement les négociations. En dépit d'un consensus des acteurs lors de la rédaction du rapport préparatoire du NESC, la conclusion d'un nouveau pacte social demeure toutefois incertaine suite au refus de l'ICTU début 1994 d'entamer les négociations avant que le gouvernement de coalition Fianna Fáil-Labour, élu en 1992, n'accepte de remettre en cause l'adoption controversée dans le budget 1994 d'une hausse de la fiscalité sur les revenus salariaux et une diminution des dépenses de protection sociale (Sexton et O'Connell, 1996).

Au nom du respect des critères définis par le traité de Maastricht, sur lesquels s'appuient le gouvernement et le patronat pour atténuer les revendications salariales dans le secteur public (Regan 2012), l'accord entérine un renforcement de la modération salariale, en particulier dans le secteur public. En contrepartie, l'ICTU obtient des mesures visant la création de 35 000 emplois d'ici 1999 dans le secteur des services, qui représente 60 % de l'emploi salarié total. Le gouvernement s'engage par ailleurs à augmenter de 3 % le budget de la protection sociale et à renforcer les législations protectrices des travailleurs à bas salaires, notamment les Ordres de régulation de l'emploi (ERO, *Employment Regulation Orders*), et le rôle des comités mixtes de travail (JLC *Joint Labour Committees*)[53]. Sous la pression de l'ICTU qui cherche à avancer sur la question de la reconnaissance des syndicats dans l'entreprise, le PCW engage l'ensemble des acteurs à promouvoir le pacte social au niveau des entreprises et le développement de mesures

53 Définis par les comités mixtes de travail dans lesquels siègent des salariés et des employeurs, les ERO régissent les hiérarchies salariales des emplois, les conditions de travail, les congés payés et maladie, etc. essentiellement les secteurs du commerce, de l'hôtellerie-restauration, du nettoyage ou encore des services de sécurité où les pratiques de dumping social sont plus répandues. En 2013, Les ERO concernent 15 % des salariés du secteur privé et prévoient des minima salariaux de l'ordre de 10 % supérieurs au salaire minimum national. Après la signature du mémorandum avec le Fonds monétaire international, la Commission européenne et la Banque centrale européenne, le gouvernement de coalition Fine Gael-Labour a supprimé les ERO (Delahaie 2013), avant de les rétablir en 2014.

d'implication des salariés (partage d'information, consultation, etc.). Si le pacte est présenté comme une avancée par le mouvement syndical, l'échange politique demeure difficile à identifier dans la mesure où le PCW repose très largement sur le programme négocié entre le Labour et le Fianna Fáil, à l'issue des élections de 1992 (Regan, 2012).

2.2. Le pacte Partnership 2000 (1997-2000) : élargissement du contenu du pacte et des parties prenantes

Comme pour les précédents pactes, les bonnes performances macroéconomiques enregistrées par l'Irlande ont largement contribué à l'émergence d'un nouvel accord au terme du PCW 1994-1996 (Roche et Cradden 2003). A travers le Partnership 2000 (P2000) conclu en 1997 pour une durée de trois ans, le pacte social s'institutionnalise dans le paysage irlandais avec la reconnaissance du pilier associatif comme « partenaire social » et la création d'une structure chargée de promouvoir les pactes d'entreprises. Par ailleurs, le processus de ratification par les syndicats du pacte social devient « partie intégrante du jeu politique » (Bacarro, 2003) : alors que l'approbation du pacte est remise en question par le SIPTU qui souhaite que certaines dispositions soient intégrées au budget 1996, le gouvernement le sauve *in extremis* en signant avec les syndicats d'enseignants un accord prévoyant la promotion de 3 000 professeurs du primaire. Au final le pacte P2000 reçoit un accueil favorable au sein des syndicats affiliés à l'ICTU : il est ratifié à une large majorité de voix (217 voix pour et 134 contre).

La reconnaissance du pilier associatif comme « acteur social » fait suite aux revendications d'associations, comme *The Irish National Organisation of the Unemployment* (INOU) et *The Conference of religious of Ireland* (CORI), qui avaient été consultées lors des négociations précédentes et réclament désormais une « participation avec pouvoir » (O'Donnell *et al.*, 2011). L'arrivée de ce nouvel acteur représente en outre un enjeu stratégique pour le nouveau gouvernement de coalition Fine Gael-Gauche Démocratique (*Democratic Left*[54]), élu en 1995, lequel cherche à renforcer sa légitimité politique dans un contexte de progression des inégalités et de la pauvreté (Roche, 2009, Larragy, 2006). Si l'intégration du pilier associatif est souvent présentée comme un élément de transformation dans la gouvernance économique et sociale, son rôle demeure

54 La Gauche Démocratique est issue d'une scission d'un parti d'extrême-gauche, le Parti des Travailleurs en 1992. Elle fusionnera plus tard, en 1999, avec le Labour.

limité. Cet acteur est en effet exclu des discussions sur les salaires, lesquelles restent au cœur de négociations tripartites entre gouvernement, syndicats et patronat. Certes des concessions du gouvernement ont pu être obtenues, mais les mesures en matière de lutte contre l'exclusion se sont avérées peu ambitieuses (Connelly, 2006).

Dans le privé, face au refus du gouvernement et des employeurs de légiférer sur la reconnaissance des syndicats au niveau des entreprises, les syndicats obtiennent des avancées sur un certain nombre de points, notamment la création du Centre National pour le Partenariat (*National Centre for Partnership*), lequel deviendra en 2001 le Centre national pour le partenariat et la performance (*National Centre for Partnership and Performance*), une instance tripartite chargée de promouvoir les pactes d'entreprise (*Workplace partnership*). Définis par l'IBEC et l'ICTU, les contours de ce pacte restent cependant flous et incluent des thèmes variés tels que « l'implication des salariés pour la compétitivité », des arrangements informels de coopération, la mise en place de nouvelles formes d'organisation du travail, etc. En échange de cette définition souple, les syndicats obtiennent la reconduction de la clause de négociation locale. Si les pactes d'entreprises représentent une avancée majeure pour le mouvement syndical pour faire reconnaître les syndicats dans les entreprises, de nombreuses études en dressent un bilan mitigé. D'une part, du fait du caractère volontariste des relations professionnelles, la diffusion des pactes d'entreprise est très faible (Roche et Teague 2013 ; Ughetto 2003). D'autre part, la littérature existante délivre des résultats divergents sur les bénéfices tirés par le mouvement syndical. Pour certains, les pactes d'entreprise ont contribué à renforcer le pouvoir des syndicats au sein des entreprises (Geary, 2008), alors que d'autres révèlent au contraire une montée des stratégies antisyndicales dans les entreprises (D'art et Turner, 2005, 2011) ou encore des risques pour les salariés de se voir imposer des concessions dans le cadre des pactes d'entreprise. Dans le secteur public où les progressions de salaire ont été moindres que dans le privé, les négociations du pacte P2000 sont marquées par la montée des revendications salariales. Au terme des discussions, l'accord prévoit des augmentations de salaire plus généreuses que les précédents pactes. En contrepartie, la clause de négociation locale n'est reconduite qu'à partir de la troisième année du pacte, soit en 1999. Le gouvernement obtient en outre qu'elle soit conditionnée à l'acceptation

d'un programme de modernisation du secteur public, incluant des mesures de flexibilité et de performance, etc.

2.3 2000-2006 : les pactes sociaux à l'épreuve du boom économique

Durant la période de mise en œuvre du pacte Partnership 2000 (1997-2000), les performances macroéconomiques de l'Irlande atteignent des records, valant au pays le surnom de « Tigre Celtique » : le PIB progresse de 8,5 % par an, la dette publique s'établit 65 % du PIB, au moins de 269 000 emplois ont été créés et le taux d'inflation a diminué sous le seuil de 2%. Le gouvernement et le patronat font alors face à de nouvelles revendications, en matière de protection des travailleurs notamment, signe que les syndicats ne se contentent plus d'un échange entre modération salariale et baisses des impôts.

■ *Le pacte pour la « prospérité et l'équité » 2000-2003 (PPF 2000-2003) : montée des tensions dans le secteur public*

Le boom économique s'accompagne d'une explosion des inégalités et du taux de pauvreté : la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté est passée de 15,6 % en 1994 à près de 20% en 1998 (O'Donnell *et al.*, 2010). Le gouvernement doit à présent faire face à la montée des tensions sociales sur les questions de redistribution et d'équité, tensions exacerbées par l'adoption en 1999 d'un budget 2000 très controversé et perçu par les syndicats comme très inégalitaire et défavorable aux travailleurs à bas salaires et aux chômeurs (Dobbins, 2000a). Dans ce contexte, les négociations du pacte ne visent plus à répondre à la crise mais au besoin d'un « partage plus équitable des fruits de la croissance » (O'Donnell *et al.*, 2010). Ainsi, le pacte social signé en mars 2000 contient des mesures plus concrètes en matière d'équité sociale, d'amélioration du niveau de vie des bénéficiaires de prestations sociales et des personnes privées d'emploi. Le pilier « associatif » parvient également à négocier une clause *(« escalator clause »*) qui prévoit une redistribution en faveur de la lutte contre l'exclusion sociale de tout gain de croissance plus rapide que prévu (Dobbins, 2000a).

Dans le secteur public, la forte croissance économique contribue à cristalliser les tensions, qui étaient déjà perceptibles lors de la négociation du pacte Partnership 2000. Fin 1999, une grève de 9 jours conduit le gouvernement à concéder une augmentation dite « de rattrapage » au personnel infirmier. Début 2000, les tensions gagnent les enseignants et

les fonctionnaires (*public servants*), dont le salaire a progressé moins vite que celui d'autres personnels du secteur public. Conclu en en janvier 2000, l'accord prévoit, outre une réforme des systèmes de rémunération dans les secteurs public et privé, de nouvelles baisses d'impôt, une augmentation minimale des salaires 15 % (17,8 % pour les bas salaires). En complément, une clause de rattrapage de 3 % est prévue pour les personnels enseignants et les fonctionnaires ainsi que la création d'une commission, *le Public Service Benchmarking Body*, chargée de comparer les salaires entre le secteur public et le secteur privé. Cette concession du gouvernement ne suffit pas toutefois à apaiser les tensions lorsque l'ASTI (Association of Secondary Teachers, Ireland), troisième principal syndicat des enseignants, rejette l'accord et quitte l'ICTU (Dobbins, 2000b).

Pour de nombreux observateurs, les négociations de ce pacte illustrent les premières difficultés du processus de pacte social. Elles sont liées d'une part à un écart croissant entre les attentes des salariés et les revendications de l'ICTU, et d'autre part, à la réticence du gouvernement et du patronat à accorder des contreparties. Quelques mois après sa signature, le pacte social est en effet mis à l'épreuve lorsque les salariés du public et du privé, avec l'appui l'ICTU, réclament une révision de l'accord salarial dans un contexte de progression de l'inflation plus rapide que les prévisions. Alors que de nouvelles négociations sont entamées, des conflits et grèves éclatent en novembre dans le secteur de l'éducation primaire, du service de transport de Dublin et plusieurs compagnies aériennes (Higgins, 2000). Pour mettre fin au conflit, l'IBEC et le gouvernement se résignent à accorder une hausse complémentaire de 5 % des salaires destinée à compenser l'inflation en contrepartie du renforcement de la clause de « paix sociale », de la création d'une instance tripartite (le *National implementation body*) chargée d'en contrôler le respect et de la clause « d'incapacité à payer », autorisant les entreprises en difficulté à ne pas honorer les engagements négociés au niveau central (Dobbins, 2000b). Si le pacte PPF 2000-2003 a ainsi été sauvée, une enquête *d'Industrial Relations News* évoque toutefois une chute record du nombre d'entreprises appliquant les termes de l'accord : en avril 2001, 70 à 75 % des entreprises appliquent les termes de l'accord salarial dans le secteur privé alors que ce taux s'élevait à 85 % lors du pacte précédent et à 90 % entre 1987 et 1997 (Sheehan, 2001).

- *Le pacte Sustaining progress (2003-2005) : le pacte social à un tournant ?*

A l'expiration du PPF 2000-2002, les négociations d'un nouveau pacte s'ouvrent dans un contexte relativement nouveau pour les acteurs sociaux. En effet, l'Irlande enregistre pour la première fois depuis 1987 une progression du chômage et un ralentissement économique. Ensuite, le gouvernement, qui a toujours joué un rôle moteur dans la conclusion des pactes sociaux, décide pour la première de revoir à la baisse « sa contribution à la dynamique collective », sous la pression de divers instituts, notamment l'ESRI (*Economic and Social Research Insitute*, un institut proche du gouvernement) et l'OCDE, qui l'alertent des risques de dégradation du déficit public et de non-respect des critères de Maastricht engendrés par un nouveau pacte basé sur un échange de modération salariale et de baisse d'impôts (Ughetto 2003). Le patronat et les syndicats doivent conclure un accord sans l'appui du gouvernement.

En période de ralentissement économique, la question salariale est toujours au cœur des préoccupations du patronat, lequel conditionne la signature du pacte à une modération salariale (assortie d'une pause), des mesures contraignant les syndicats à respecter les dispositions de l'accord ainsi qu'une limitation de la durée de validité de l'accord sur salaires. Aux termes de discussions plus longues que prévu et marquées par le départ de l'ICTU de la table des négociations (Ughetto, 2003), un accord est enfin trouvé. Dans le secteur privé, celui-ci prévoit une augmentation de 7 % étalée sur 18 mois pour tenir compte du contexte économique incertain, les acteurs se quittant sur la promesse d'une renégociation de nouvelles dispositions salariales 12 mois avant l'échéance du pacte[55]. Le patronat obtient, outre le maintien de la clause de paix sociale, la reconduite de la clause « d'incapacité à payer » et élargit son application aux situations de « baisse de compétitivité ». La pause, réclamée par l'IBEC dans les augmentations de salaire, est finalement abandonnée en contrepartie de l'introduction d'une clause de respect des normes négociées au niveau central (*compliance clause*), laquelle engage les syndicats à éviter tout conflit sur le thème des salaires. En retour, les syndicats obtiennent un renforcement du rôle du NBI, mis en place par le précédent pacte, chargé de régler les différends sur l'application des termes salariaux ainsi qu'une clause demandant aux employeurs d'apporter la preuve devant la cour du travail lorsqu'ils ne peuvent pas

55 Voir Ughetto (2004) pour les négociations du deuxième accord salarial.

honorer l'accord salarial. Dans le secteur public, les règles de progression salariale suivent les recommandations du comité de Benchmarking et les augmentations sont conditionnées à la mise en œuvre de l'agenda de modernisation du service public, lequel comprend des procédures visant à éviter les grèves, des modifications du temps de travail, etc[56].

- *Le pacte Towards 2016 : vers un renforcement des droits des travailleurs*

Entamées en février 2006, les négociations du pacte Towards 2016 (T2016) sont les plus longues de l'histoire des pactes sociaux en Irlande : pour la première fois, le pacte porte sur une période de 10 ans, suivant la volonté du gouvernement pour lequel « les problèmes économiques et sociaux auxquels fait face le pays nécessite d'être traités sur plus longue période » (O'Donnell *et al.*, 2011). Le pacte social T2016 se distingue également des précédents en ce qu'il comprend de nombreuses mesures non liées aux salaires et un important volet sur les investissements publics, destiné à combler le retard du pays en matière d'infrastructures (Ughetto, 2006). Comme pour le précédent pacte, l'accord salarial est conclu pour une durée limitée, les acteurs étant appelés à renégocier de nouvelles dispositions début 2008[57].

A travers ce pacte, les syndicats ont surtout cherché imposé dans les négociations la nécessité d'introduire des garanties plus fortes pour les travailleurs, le contexte d'immigration massive faisant craindre un affaiblissement de leur pouvoir de négociation sur les salaires et les conditions d'emploi (Ughetto, 2006). Entre 2000 et 2008, le nombre de travailleurs non irlandais a en effet considérablement augmenté (notamment dans le secteur de la construction), leur part étant passée de 4 % à 16,5 % de l'emploi total. Lors des discussions, l'ICTU a réussi à renforcer son pouvoir en refusant d'entrer dans les négociations avant que ne soient résolus les conflits, fortement médiatisés, dans les entreprises Irish Ferries et Gama Construction accusées de pratiques de dumping social (O'Donnell *et al.*, 2011). Dans ce contexte, le gouvernement et le patronat ont concédé

56 Pour une présentation plus détaillée, voir Ughetto (2003, 2004)

57 Ratifié en novembre 2008, soit en période de crise, l'accord transitoire 2008-2009 prévoit une augmentation de salaires de 6 % sur 27 mois, selon un calendrier différent dans le secteur public et le secteur privé. Dans le secteur privé, un gel des salaires de 3 mois est suivi d'une augmentation de 3,5 % pour les 6 mois suivants, puis de 2,5 % pour les 12 derniers mois restant de l'accord. Dans le secteur public, un gel des salaires d'une durée de 11 mois est suivi d'une augmentation de 3,5 % au 1er septembre 2009, puis d'une augmentation de 2,5 % à compter du 1er juin 2010. Pour une restitution des difficiles négociations ayant précédé la ratification de l'accord, se reporter à Ughetto (2009).

sur un certain nombre de points : un renforcement des protections des travailleurs, via notamment l'augmentation du nombre d'inspecteurs du travail, la création d'un *Office of the Director for Employments Rights Compliance* chargé de contrôler la bonne application de législation de l'emploi, l'introduction d'une loi interdisant l'employeur de remplacer des salariés licenciés par d'autres moins bien rémunérés, etc. (Ughetto 2006). Ce pacte qui semble avoir satisfait les revendications des syndicats (O'Donnell *et al.*, 2011) a été largement approuvé par les membres de l'ICTU (242 votes pour et 84 contre).

Au final, le bref aperçu des processus de négociation des accords tripartites et des concessions échangées depuis le début des années 1990 suggère que la dynamique de renouvellement des pactes sociaux résulte d'une combinaison de plusieurs facteurs : le contexte macroéconomique et les contraintes posées par l'UEM, les gains économiques et sociaux procurés par les pactes et la volonté des acteurs sociaux de maintenir leur pouvoir d'influence sur les politiques nationales (O'Donnell *et al*., 2010, 2011). L'analyse des pactes négociés souligne aussi combien ces derniers répondent aux intérêts des acteurs. Ils permettent à l'IBEC et au gouvernement de limiter « les risques de « surenchères salariales syndicales » (Ughetto, 2006) tout en évitant les conflits et ainsi de réunir les conditions d'attraction des multinationales étrangères, devenues moteur de la croissance économique irlandaise et ouvertement anti-syndicales (Donaghey et Teague 2015). Du côté des organisations syndicales, l'adhésion massive des pactes sociaux a largement été encouragée par la chute du taux de chômage au cours de la décennie 1990, les bénéfices salariaux (supérieurs aux progressions constatées ailleurs en Europe) dans un contexte d'amélioration des conditions macroéconomiques. A partir de 1996, alors que les salaires et l'emploi progressent plus vite qu'ailleurs en Europe, les pactes sociaux s'inscrivent explicitement dans une stratégie syndicale visant à peser sur les politiques salariales du secteur public et obtenir de nouvelles avancées (restées modestes) en matière de relations professionnelles et de protection des travailleurs. En dépit de divisions internes et de l'opposition d'un certain nombre de syndicats du secteur public (dont l'ASTI), l'expérience irlandaise montre combien l'ICTU a consolidé sa légitimité politique, rendant ainsi possible le renouvellement des pactes sociaux (O'Donnell *et al.*, 2011). En soutenant une telle logique, les acteurs sociaux ont néanmoins contribué à faire du pacte social, un arrangement à travers lequel, contrairement aux arrangements

corporatistes traditionnels, le développement de l'Etat-Providence demeure modeste, voire inexistant, dans un contexte où la progression des niveaux vie a affaibli les revendications sociales. De fait, les syndicats n'ont pas cherché à échanger la modération salariale contre une amélioration de la politique de redistribution mais plutôt contre des baisses d'impôt et une certaine influence institutionnelle (Doherty, 2011). Donagey et Teague (2015) suggèrent ainsi que le pacte social est devenu une part intégrante d'un régime de croissance fragile, reposant sur l'ouverture de l'économie et un Etat-providence faible, lequel n'a pas résisté au choc de la crise économique et financière.

3. De la crise économique et financière à la remise en cause du pacte social

Après avoir connu une croissance moyenne de 5,5 % par an depuis le début des années 2000, l'Irlande est frappée dès la fin du deuxième trimestre 2008 par la crise. Le PIB chute de 3 % en 2008, puis de 7,1 % en 2009 et le solde budgétaire devient déficitaire (-7,3 % en 2008 contre 0,2 % en 2007). Le taux de chômage explose entre 2008 et 2009 pour atteindre près de 13 % de la population active. Ayant pour origine les excès du secteur bancaire et le choix, soutenu par la Commission européenne, du gouvernement de coalition Fianna Fáil - les Verts dirigé par Brian Cowen, de recapitaliser les banques du pays, la crise s'accompagne d'une politique d'austérité draconienne. Entre décembre 2008 et décembre 2009, pas moins de trois plans d'austérité budgétaire visant plus de 9 milliards d'euros d'économies sont imposés par le gouvernement pour « sauver les banques » (Delahaie, 2010). Pour la première fois depuis 1987, le gouvernement et l'IBEC rompent unilatéralement le pacte social en décembre 2009 après l'adoption d'un nouveau budget de rigueur combinant hausse des prélèvements et taxes sur les revenus et baisse des salaires dans le secteur public. Le gouvernement et l'IBEC, qui ont toujours œuvré à soutenir le pacte social au moyen de concessions, font désormais valoir que celui-ci n'est plus adapté aux impératifs de rigueur budgétaire posés par la crise. Dans ce contexte nouveau, les syndicats se mobilisent essentiellement dans le secteur public pour sauver le pacte social, une stratégie d'ailleurs critiquée par l'opinion publique et conduisant à une crise de légitimité des acteurs (Culpepper et Regan, 2014).

3.1 Dans le secteur public : de la rupture du pacte social à l'accord sans contrepartie

■ *Rupture du pacte social suite à l'échec des négociations sur le budget 2010*

En novembre 2009, le gouvernement invite les syndicats à préparer un budget 2010 prévoyant 4 milliards d'euros d'économies, dont 1 milliard de baisse des salaaires dans le secteur public. Selon les projections du gouvernement, un tel budget devait permettre de stabiliser le déficit public et le faire passer sous le seuil des 3 % du PIB. Afin de faire pression sur le gouvernement, l'ensemble des syndicats organise une journée de grève suivie par plus de 250 000 agents du secteur public fin novembre 2009. Une deuxième journée, initialement prévue début décembre, est annulée *in extremis* lorsque le gouvernement laisse entrevoir qu'il pourrait donner suite aux propositions des syndicats. Porté par Peter McLoon, secrétaire général d'Impact et président du Public Service Committee (PSC) de l'ICTU, le projet vise une économie de 1 à 1,3 milliard d'euros, à travers deux principales mesures :

- le remplacement de 12 jours de congés payés par des congés sans solde dès le début de l'année 2010, renouvelable sur plusieurs années dans l'ensemble du secteur public. Cette mesure permettait selon les syndicats d'échapper à une contraction de la masse salariale de 760 à 967 millions d'euros ;

- l'adoption d'un vaste projet de modernisation du service public avant la fin de l'année 2010, incluant le redéploiement des agents au sein et entre les différents organismes publics de manière à garantir l'efficience des services les plus affectés par les coupes budgétaires, la création de synergies par des restructurations des fonctions support (service financier, achats, ressources humaines, etc.), l'introduction et la généralisation de pratiques de gestion des ressources humaines plus flexibles (promotion au mérite, rémunération à la performance, aménagement des horaires d'ouverture des services publics). Les syndicats proposent en outre la création d'une commission indépendante chargée de l'exécution et du suivi de la modernisation du service public.

Après plusieurs jours de discussion, ces propositions sont finalement restées lettre morte lorsque Brian Cowen déclare qu'elles ne constituaient pas une alternative crédible aux coupes budgétaires. En décembre 2009, le gouvernement confirme sa décision en se retirant de manière unilatérale du pacte social, suscitant l'indignation des syndicats. Conformément aux intentions dévoilées en novembre 2009, Brian Lenihan, ministre des Finances, annonce en un budget 2010 visant une économie de 4 milliards d'euros. Plus de

250 000 fonctionnaires voient leurs salaires baisser de 5 à 15 %. Pour les nouveaux entrants, une réforme du régime de retraite, le rapprochant du régime existant dans le privé, est également mise en œuvre dès le mois de janvier 2010. Les prestations sociales, qui avaient échappé au budget d'avril 2009, sont cette fois-ci lourdement affectées : 760 millions d'euros d'économies sont prévues (voir Delahaie, 2010b), suscitant pour la première fois depuis 1987 des mobilisations importantes.

- *De fortes mobilisations dans le secteur public pour sauver le pacte social*

Début 2010, les syndicats lancent une vaste campagne de protestation, à l'appel du PSC dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des autorités locales et de la fonction publique. Dès le 19 janvier, les syndicats lancent une première vague de mobilisation marquée par un « retrait géré » de la plupart des pactes sociaux locaux, notamment dans le service national de la santé et de l'éducation, le refus d'effectuer certaines fonctions et les heures supplémentaires ainsi que des grèves du zèle. Au mois de février, le mouvement prend une ampleur considérable avec la participation de 70 000 membres du SIPTU à la mobilisation. Les tensions montent encore d'un cran au mois de mars lorsque le gouvernement mentionne l'éventualité de nouvelles baisses de salaire en 2011 et 2012. Dans l'éducation, les syndicats, notamment l'Irish National Teachers' Organisation (INTO, 25 000 membres), le Teachers' Union of Ireland (TUI, 14 500 membres) et l'ASTI (17 000 membres), appellent à des fermetures d'écoles. Dans la santé et les collectivités locales, des arrêts de travail de 2 heures pendant 4 semaines, voire la fermeture de certains bureaux dans les ministères se produisent. Signe révélateur d'un durcissement du conflit, 11 000 agents de police, salariés au sein de la *Garda Siochána* (police), entament en mars 2010 des grèves du zèle.

Après six semaines de tensions sociales, le gouvernement de Brian Cowen accepte de revenir à la table des négociations et les négociations reprennent au sein de la Commission des relations du travail (Labour Relations Commission). Les syndicats entendent remettre en discussion le projet refusé en décembre 2009 et persuader le gouvernement de revenir sur les mesures budgétaires.

- *De l'accord de Croke Park à l'accord de Haddington Road*

Après trois semaines de négociations, marquées par des appels répétés à la fin du conflit, un accord sur les salaires et la modernisation du service public pour la période 2010-

2014, dit accord de Croke Park, émerge fin mars 2010. A travers celui-ci, le gouvernement met fin au conflit en échangeant l'engagement de ne pas procéder à de nouvelles baisses des salaires jusqu'en 2014 contre l'interdiction faite aux syndicats d'organiser une nouvelle vague de protestation.

Mais fin 2010, alors que le déficit public atteint 32 % du PIB suite à la révision à la hausse du coût de sauvetage du secteur bancaire[58], le gouvernement de Brian Cowen est contraint par la troïka (Fonds monétaire international – FMI -, Banque centrale européenne – BCE - et Commission européenne CE) d'accepter un prêt international de 85 milliards d'euros (soit 53 % du PIB irlandais), assorti de conditionnalités très strictes ciblant le secteur public[59] (Delahaie 2013). Alors que les salaires du secteur public ont déjà baissé de 5 à 15 % depuis 2008, le FMI préconise de nouvelles coupes budgétaires, un allongement de la durée du travail et l'amplification de la politique de redéploiement des agents entre services (Blanchard *et al.*, 2013). Certes, les économies réalisées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Croke Park sont conformes aux objectifs fixés par la troïka[60] mais la réduction du déficit est jugée encore trop lente. Redoutant que l'objectif de déficit public de 3 % du PIB ne soit pas atteint fin 2014, les bailleurs de fonds formulent, dès la fin de l'année 2012, une injonction supplémentaire afin que l'Irlande amplifie « les ajustements salariaux dans le secteur public ». La proposition d'Enda Kenny - premier ministre du gouvernement de coalition Fine Gael-Labour élu en 2011 - de mettre en place un plan de départs volontaires (7 400 postes concernés en 2014) est rejetée par la Commission européenne qui juge cette initiative trop « coûteuse pour les finances publiques « et presse le gouvernement de remettre en cause l'accord de Croke Park (European Commission, 2013).

Entamées début 2013, les négociations aboutissent, en février 2013, à un projet d'accord, l'accord de Croke Park II, lequel vise 1 milliard d'euros d'économies d'ici 2015, dont 300 millions de baisse de la masse salariale en 2013. Rejetées par 67 % des membres, et ce

58 En 2010, la facture du sauvetage des banques s'élève à 46 milliards d'euros soit 20 points du PIB.
59 Conformément au mémorandum, le gouvernement décide en 2011 une baisse de 10 % du salaire pour les nouveaux entrants dans le secteur public. Une réforme des retraites est également promulguée en 2012. Celle-ci prévoit la modification du mode de calcul du montant de la retraite en fonction du salaire moyen (plutôt que du salaire le plus élevé) et le recul de l'âge de départ à la retraite (66 ans en 2014, puis 67 ans en 2017 et 68 ans en 2021). Le salaire minimum est également abaissé, puis rétabli en 2013 par le nouveau gouvernement de coalition Fine Gael – Labour.
60 Deux ans après son entrée en vigueur, 11 530 emplois ont été supprimés, ramenant le nombre de postes à 292 000 (contre 320 000 en 2008), et près d'1,6 milliard d'euros d'économies de masse salariale ont été générés.

malgré le soutien de l'ICTU et des deux principaux syndicats du secteur public IMPACT et SIPTU, ces mesures font l'objet de nouvelles discussions aboutissant à un nouveau projet d'accord en mai 2013, l'accord de Haddington Road. À la différence du projet initial, celui-ci marque une rupture avec la tradition de négociation de pactes sociaux : pour la première fois depuis plus de 20 ans, l'unité syndicale éclate et les négociations se soldent par 28 projets d'accords entre chaque organisation syndicale et le gouvernement (encadré). Parmi les mesures communes à ces accords, peu de contreparties ont pu être obtenues, mis à part l'engagement du gouvernement de ne pas supprimer de nouveaux emplois et de rembourser à partir de 2017 les réductions de salaire subies par le secteur public depuis le début de la crise. À l'exception de l'ASTI (18 000 membres), dont les adhérents ont rejeté le projet à 63 % des voix, l'accord de Haddington Road est massivement approuvé. Cette approbation est toutefois obtenue sous la contrainte. Avivé par l'échec des précédentes négociations, le gouvernement a en effet voté en mai 2013 une loi intitulée « *Financial Emergency Measures in the Public Interest* » (FEMSP) conférant aux ministres concernés le pouvoir d'imposer les mesures exigées par la troïka aux salariés non syndiqués et aux membres d'un syndicat non signataire de l'accord. En rupture avec la tradition de pacte social, l'accord d'Haddington Road s'apparente ainsi à une forme « corporatisme autoritaire » (Allen 2013), marqué par des différences de traitement entre les syndiqués (en l'absence d'accord national) d'une part, entre les syndiqués et les non-syndiqués d'autre part.

Encadré : L'accord de Haddington Road

En mai 2013, de nouvelles propositions sont élaborées par la Commission des relations de travail et aboutissent à l'accord de Haddington Road pour la période 2013-2016. Celui-ci consiste en une série d'accords entre chaque syndicat et le gouvernement, comprenant des mesures communes à l'ensemble du service public et d'autres, spécifiques au secteur concerné. Par exemple, le personnel de la défense se voit supprimer certaines indemnités de fonction (Border Duty Allowance). La suppression de l'indemnité de direction (soit près de 1 600 euros par an) est envisagée pour le personnel enseignant, mesure compensée par une valorisation du salaire des enseignants ayant moins de deux ans d'ancienneté. C'est dans le secteur de la santé que les contreparties obtenues sont les plus importantes : les baisses de salaire ne s'appliqueront pas aux nouveaux entrants et l'augmentation de la durée hebdomadaire de travail sera introduite à partir de 2014. Les principales mesures communes à l'ensemble du secteur public sont les suivantes :

- Augmentation de la durée hebdomadaire de travail : le nombre d'heures travaillées passe à 37 heures minimum (39 h pour les agents travaillant déjà plus de 35 h par semaine) ;

- Gel des augmentations de salaire : 3 mois de gel des salaires sont prévus pour les agents percevant moins de 35 000 euros annuels, 6 mois pour ceux dont le salaire est compris entre 35 000 et 65 000 euros annuels, et 12 mois au-delà

- Suppression des primes pour travail de nuit (entre 6 h et 8 h) ;

- Maintien de la prime pour le travail le dimanche, mais diminution du nombre de salariés concernés par le travail dominical ;

- Baisse du taux de rémunération des heures supplémentaires (variable selon le niveau de salaire) ;

- Baisse des salaires pour les salariés percevant plus de 65 000 euros annuels (de 5,5 à 10 %) : cette mesure est identique à celle proposée dans le projet initial mais des contreparties ont été obtenues. Elles concernent notamment le remboursement progressif des baisses de salaire, la moitié en mars 2017 et le reste en 2018 ;

- Baisse des pensions de retraite pour ceux percevant plus de 32 500 euros annuels ;

- Accélération des redéploiements de personnel déjà prévus dans l'accord de Croke Park.

3.2 Dans le privé, vers un retour à la libre négociation collective

A la différence du secteur public où la rupture du pacte social est explicitement justifiée par le gouvernement pour mettre en œuvre la politique d'austérité budgétaire, le secteur privé fait face à une incertitude sur l'avenir du pacte social. Certes, celui-ci n'est pas définitivement enterré dans la mesure où les dispositions concernant les éléments non salariaux continuent de s'appliquer, mais le respect de l'accord transitoire sur les salaires dépend désormais de la situation de chaque entreprise. Devant l'approfondissement de la crise, l'IBEC a demandé dès le début de l'année 2009 aux entreprises de différer la mise en œuvre de l'accord transitoire sur les salaires en faisant valoir la clause « inability to pay «. Ainsi, nombre d'entreprises qui avaient respecté la première phase d'augmentation des salaires prévue par le pacte Towards 2016 utilisent désormais la baisse de leurs résultats pour comprimer les coûts salariaux. Selon une enquête de l'IBEC menée en août 2009 auprès de 508 entreprises employant 86 000 salariés, seulement 20 % des employeurs ont accepté de respecter les engagements pris dans l'accord transitoire sur les salaires tandis que plus de la moitié des entreprises ont réduit la masse salariale de 21 % depuis août 2008. En janvier 2010, un guide intitulé « Négocier le salaire et autres éléments au niveau de l'entreprise » et produit par l'IBEC détaille les procédures à suivre dans plusieurs situations telles que des réclamations sur l'accord transitoire sur les salaires ou en dehors de celui-ci. L'IBEC encourage par ailleurs les entreprises qui auraient tenu leurs engagements durant l'année 2009 à ne plus les honorer et à refuser toute augmentation de salaires en 2010. Après plusieurs mois de discussions informelles, à défaut de sauver le pacte social, l'IBEC et l'ICTU ont signé le 24 mars 2010 un protocole national visant à encadrer les négociations au sein des entreprises et à faire du maintien de l'emploi la priorité. Loin de définir un cadre juridique des négociations collectives sur les salaires, ce protocole reconnaît l'engagement des employeurs à préserver l'emploi et celui des organisations syndicales à veiller à ce que leurs membres ne mènent pas d'action collective qui entraverait les « stratégies d'adaptation « des entreprises à la crise économique.

4. Conclusion

L'expérience irlandaise a fait l'objet d'une vaste littérature cherchant à comprendre l'émergence des pactes sociaux en l'absence d'institutions habituellement associées à la conclusion d'accords de type corporatiste. Si O'Donnell et al. (2010, 2011) voient dans le renouvellement des pactes sociaux une forme d'institutionnalisation des négociations tripartites – se manifestant par le mise en place de routines et procédures, d'instances tripartites, etc. -, d'autres appréhendent les pactes sociaux à l'aune du « corporatisme compétitif » (Roche, 2007) ou encore des « complémentarités institutionnelles » (Teague et Donaghey 2009). D'autres travaux, qui développent une vision plus négative des pactes sociaux, conçoivent les pactes sociaux comme une forme « d'aliénation » des syndicats, lesquels sont ressortis affaiblis du processus (Allen, 2010, 2011). Toutes ces analyses convergent néanmoins sur le fait que le premier pacte signé en 1987 répond à une stratégie pragmatique des acteurs afin d'enrayer la crise politique, sociale et économique et de renforcer leur légitimé politique et institutionnelle.

Alors les pactes qui se sont succédé jusqu'en 2006 ont été largement soutenu par les acteurs sociaux, le gouvernement et le patronat considèrent que le soutien des syndicats n'est plus requis dans un contexte de crise économique et financière. Suivant les analyses de Freyssinet (2015), il est possible d'avancer que plusieurs facteurs étaient nécessaires au maintien des pactes sociaux en Irlande : l'établissement d'un diagnostic partagé, supposant notamment la participation des syndicats à la politique sociale et économique, l'intérêt et la volonté des acteurs sociaux de construire des compromis et enfin la capacité des syndicats à mobiliser sur un projet alternatif crédible. L'épisode de la crise de 2007-2008 et ses conséquences montre qu'aucune de ces trois conditions n'est remplie. Dans le secteur public, toute tentative de sauvetage du pacte social basée sur un projet alternatif de l'ICTU a échoué, témoignant de l'absence de diagnostic partagé des acteurs voire de la perte de légitimité des syndicats aux yeux du gouvernement (Culpepper et Regan, 2014). L'intervention de la troïka à partir de 2010 a par la suite rendu impossible toute relance de la concertation tripartite, le gouvernement n'ayant plus besoin de l'approbation des syndicats pour appliquer les réformes mais de celle des acteurs internationaux. Enfin, les réactions des syndicats à la crise révèlent leur faible capacité à mobiliser. De fait l'Irlande n'a pas connu de mouvement de contestation massive, contrairement à ce qui

peut être observé dans d'autres pays sous mémorandum comme la Grèce ou le Portugal (IRES, 2013). Les rares grèves ont surtout éclaté en 2009 et 2010 avant que le pays ne soit placé sous tutelle des bailleurs de fonds internationaux (Delahaie 2013). Selon les estimations du Central Statistics Office (CSO), les conflits collectifs ont représenté 3 695 journées de travail en 2011 (l'équivalent de 8 grèves, l'un des niveaux le plus bas de l'OCDE), soit près de 30 fois moins qu'en 2009 où de nombreux conflits avaient éclaté dans le secteur public (arrêts de travail, grèves de zèle, débrayages, actions collectives, etc.). Selon certains auteurs, l'affaiblissement des syndicats ne date pas de la crise et doit être reliée à l'émergence des pactes sociaux (Allen 2010, 2011, Culpepper et Regan 2014, Doherty 2011). Depuis 1987, l'échange de modération contre la possibilité offerte de peser sur les politiques économiques et sociales s'est en effet accompagné d'un déclin du taux de syndicalisation et d'une marginalisation du mouvement syndical, amenant certains auteurs à comparer le pacte social irlandais à un « pacte faustien » (d'Art et Turner, 2011).

Depuis 2010, aucune tentative de négociation de pacte social n'a été lancée. Dans le secteur public des accords bipartites sont désormais conclus entre l'Etat et les organisations syndicales et leur contenu est moins riche que par le passé (Regan, 2017). Dans le privé, les négociations sont décentralisées au niveau de l'entreprise et les travaux existants en dressent un bilan en demi-teinte. Si des travaux mettent en évidence le développement de négociation de concessions entre 2008 et 2010 (Hickland et Dundon, 2016 ; Roche et Gormley, 2017), ils suggèrent dans le même temps qu'une forme de négociation coordonnée (« Pattern bargaining ») émerge depuis 2011 : ainsi, Roche et Gormley (2017) montrent que les syndicats, en particulier le SIPTU, poursuivent, avec succès, une stratégie d'augmentation des salaires de l'ordre de 2 % notamment dans le secteur manufacturier. Ces auteurs montrent par ailleurs que les négociations d'entreprise s'accompagnent d'une meilleure implication des représentants du personnel et syndicaux, ce qui laisserait penser qu'un retour à la négociation centralisée ne serait pas si bénéfique pour les syndicats irlandais (Maccarrrone *et al.*, 2018). De même en dépit d'une forte croissance économique, imputable en particulier à l'activité des firmes multinationales (Brazys et Regan, 2017), ni le gouvernement ni l'IBEC, lequel a supprimé la gestion des

relations professionnelles de son organisation (Maccarrone *et al.*, 2018), n'ont manifesté leur souhait de relancer les pactes sociaux.

Références

Allen K. (2010), «The trade unions: from partnership to crisis , *Irish Journal of Sociology* », vol18 (2), p.22-37.

Allen K. (2011), « Social partnership and the fiscal crisis in Ireland: Acceptance or Acquiescence? », *Advances in Ecopolitics*, vol 8, p.67-82.

Allen K. (2013), « The Haddington Road Deal is Just as the Same as the Last, with a Few Tweaks », *The Journal*, june the 2nd.

Baccaro L. (2003), « What is Alive and what is Dead in the Theory of Corporatism », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 41(4), p.683-706.

Baccaro L., Simoni M. (2008), « Policy concertation in Europe. Understanding government choice », *Comparative Political Studies*, vol.41 (10), p.1323-1348.

Blanchard O., Jaumotte F. et Lougani P. (2013), « Labor Markets Policies and IMF advice in Advanced Economies during the Great Recession », *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/02/29 march.

Brazys S., Regan A. (2017), « The politics of Capitalism Diversity in Europe. Explaining Ireland's Divergent Recovery from the Euro Crisis", *Perspectives on Politics*, vol. 15(2), p. 411-427.

Connelly E. (2006), « The institutionalisation of Anti-poverty and Social Exclusion Policy in Irish Social Partnership », *Working Paper n° 1*, Centre for International Studies , School pf Law and Government, Dublin City University.

Culpepper P., Regan A. (2004), « Why don't Governments Need Trade Unions Anymore? The Death of Social Pacts in Ireland and Italy », *Socio-Economic Review*, 12(4), p. 723-745.

D'art D., Turner T. (2005), « Union recognition and partnership at work; a new legitimacy for Irish Trade Unions? », *Industrial Relations Journal*, vol.36 (2), p.121-139.

D'art D., Turner T. (2011), « Irish Trade Unions Under social Partnership : a Faustian bargain" *Industrial Relations Journal*, vol.42 (2), p.157-173.

Delahaie N. (2010a), « L'austérité budgétaire pour sauver les banques », *Chronique Internationale de l'IRES,* n°127, novembre, p.144-154.

Delahaie N. (2010b), « La crise du partenariat social face à la rigueur budgétaire », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 124, mai, p.25-37.

Delahaie N. (2013), « Les syndicats face au mémorandum : entre rejet de principe et résignation », *Chronique internationale de l'IRES*, n°143-144, novembre, p.108-120.

Doherty M. (2011), « It must have been love… but it's over now : the crisis and the collapse of social partnership in Ireland », *Transfer,* vol. 17 (3), p.371-385.

Dobbins T. (2000a), « Irish Social partners endorse new national agreement », 27 march, eiro online.

Dobbins T. (2000b), « Rescuing Ireland's Social Pact », 27 december, eiro online.

European Commission (2013), « Economic Adjustment Programm for Ireland. Autumn 2012 Review », *European Economy Occasionnal Papers*, n°127, january.

Freyssinet J. (2015), « Structures, institutions et pratiques du dialogue social tripartite dans les pays membres de l'Union européenne », Rapport, 30 mars.

Geary J. (2008), « Do unions benefit from working in Partnership with employers? Evidence from Ireland », *Industrial Relations*, vol.47 (4), p.530-568.

Geary J. (2015), « Economic Crisis, Austerity and Trade Union Responses: The Irish Case in Comparative Perspective », *European Journal of Industrial Relations*, first published online, p 1-17

Hamman K., Kelly J. (2007), « Party Politics and the Re-emergence of Social Pacts in Western Europe », *Comparative Political Studies*, vol.40(8), p.971-994.

Hardimman N. (2002), « The development of Irish Tax State », *Irish Political Studies*, vol. 17 (1), p. 28-58.

Hickland E., Dundon T. (2016), « The shifting contours of collective bargaining in the manufacturing sector in the republic of Ireland: Government, employer and union responses since the economic crisis », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22 (3), p. 235-249.

Higgins C. (2000), « Widespread industrial action as national deal is reviewed », 27 december, Eiro online.

Hogan J. (2010), « Economic Crisis and the Changing influence of the Irish Congress of Trade Unions on Public Policy », in Hogan et al*, Irish Business & society: governing, participating and transforming in the 21st century.*

IRES (2013), « Les syndicats face à la nouvelle gouvernance économique européenne », numéro spécial coordonné par Pernot J-M. et Dufresne A., *Chronique internationale de l'IRES*, n° 143-144*.*

Larragy J., « Origins and significance of the Community and Voluntary Pillar in Irish Social Partnership »*, Economic and Social Review*, vol.37 (3), p.375-88.

Latreille T. (2001), « L'Irlande, l'enfant terrible de l'Union Européenne », *Lettre de l'OFCE*, OFCE.

Maccarrone V., Erne R., Regan A. (2018), « Explaining the trajectory of collective bargaining in the Irish labour market : 2000-2017 », *in* Waddington J., Müller T. et Vandaele K., *Collective bargaining in Europe*, Brussels, ETUI à paraître.

Murphy G., Hogan J. (2008), « Fianna Fáil, The Trade Union Movement and the Politics of Macroeconomics Crises, 1970-1982 », *Irish Political Studies*, vol.23 (4), p.577-598.

NESC (1986), « A strategy for development 1986-1990 », *NESC report*, n° 83.

O'Donnell R., O'Reardon C. (1997), « Ireland's experiment in social partnership 1987-96 », in Fajertag G, Pochet Ph., *Social Pacts in Europe*, ETUI/OSE, Brussels.

O'Donnell R., O'Reardon C. (2000), « Social Partnership in Ireland's Economic Transformation », in Fajertag G., Pochet P., *Social Pacts in Europe. New dynamics*, ETUI/OSE, Brussels.

O'Donnell R., Cahill N., Thomas D. (2010), « Ireland: the evolution of social pacts in the EMU era », *in* Pochet Ph, Keune M., Natali D. (eds.), *After the euro and enlargement: social pacts in EU*, OSE-ETUI, Bruxelles.

O'Donnell R., Adshead M., Thomas S. (2011), « Ireland: Two Trajectories of Institutionalization », *in* Avdagic S., Rhodes M., Visser J., *Social Pacts in Europe*, Oxford University Press.

O'Donell R., Thomas D. (2002), « Ireland in the 1990s : Policy concertation triumphant", *in* Berger S., Compston H., C*oncertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21th century* », New-York, Oxford, Bergham Books.

Regan A. (2010), « Does discourse matter in the formation and the consolidation of social pacts? Social partnership and labor market policy in Ireland » *Critical Policy Studies*, vol. 4(3), p. 250-277.

Regan A. (2012), « *The Rise and Fall of the Irish Social Partnership. The Political Economy of Institutional Change in European Varieties of Capitalism* », Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, University College Dublin.

Regan A (2013), « The Impact of the Eurozone Crisis on Social Partnership: A Political Analysis », *ILO Working Paper*, n°49, ILO Geneva, April.

Regan A. (2017), « Post-crisis dialogue and economic governance in Ireland », in Guardiancich I, Molina O. (eds.), *Talking through the crisis: social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*, ILO, Geneva, p. 151-170.

Teague P. (2006), « Social Partnership and Local Development in Ireland : The Limits to Deliberation", *British Journal of Industrial Relations*, vol 44(3), p.421-443

Roche W.K (2009), « Social Partnership: From Lemass to Cowen", *The Economic and Social Review*, vol.40 (2), p.183-205

Roche W.K., Cradden T. (2003), « Neo-corporatism and social partnership", in Adshead M. et Millar M. (eds), *Public Administration and Public Policy in Ireland. Theory and Methods* », Routledge, New-York-London, p.64-81.

Roche W.K; Teague P. (2013), « Successful but unappealing: fifteen years of workplace partnership in Ireland », *The International Journal of Human Resource Managemen*t, vol.25 (6), p.781-794.

Roche W.K., Gormley T. (2017), « The durability of coordinated bargaining: crisis, recovery and pay fixing in Ireland »*, Economic and Industrial Democracy*, first publication online.

Sabel C. (1996*), Ireland, Local partnerships and Social Innovation, Pari*s, OECD

Sexton J.J., O'Connell P.J. (eds.) (1996), « Labour Market Studies Ireland »*, Employment & Labour Market*, n°1, Rapport pour la Commission Emploi et Affaires sociales, Commission Européenne.

Teague P. (2006), « Social Partnership and Local Development in Ireland: The limits to deliberation », *British Journal of Industrial relations*, vol.44 (33), p.421-443.

Teague P., Donaghey J. (2009), « Why has Irish Partnership survived? », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47(1), p.55-78.

Teague P., Donaghey J. (2015), « The life and death of Irish social partnership: lessons for social pacts", *Business History*, vol. 57(3), p. 418-437.

Ughetto P. (2003a), « Un nouveau pacte social sans enthousiaste »*, Chronique internationale de l'IRES*, n° 83, juillet, p. 1-15.

Ughetto P. (2004), « Sustaining Progress: suite et fin", *Chronique internationale de l'IRES*, n° 91, novembre, p.41-45.

Ughetto P. (2006), « Le partenariat social s'installe et évolue dans la durée », *Chronique internationale de l'IRES*, n°102, septembre, p.48-58.

Ughetto P. (2009), « Irlande : le pacte social survivra-t-il à la crise financière ? », *Chronique internationale de l'IRES,* n° 117, mars, p.14-26.

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1. Partenariat social et composition politique des gouvernements (1987-2009)

Période	Pacte	Composition politique du gouvernement
1987-1990	Programme for National Recovery (PNR))	Fianna Fáil (FF) (gouvernement minoritaire) (élu en 1987) Coalition Fianna Fáil/Parti Démocrate Progressiste (Progressiv Democrats, PD) (élu en 1989)
1991-1993	Programme for Economic and Social Progress (PESP)	Coalition Fianna Fáil/PD Coalition Fianna Fáil/Parti travailliste (Labour Party, LP) (élu en 1992)
1994-1996	Programme for competitiveness and Work (PCW)	Coalition Fine Gael/Labour/ parti de gauche démocrate (Democratic Left Party, DLP) (formation en 1994, suite à la rupture de la coalition en place depuis 1992)
1997-2000	Partnership 2000	Coalition Fine Gael/Labour/ parti de gauche démocrate (Democratic Left Party, DLP) Coalition Fianna Fáil / PD (élu 1997)
2000-2002	Programme for Properity and Fairness (PPF)	Coalition Fianna Fáil / PD (réelu en 2002)
2003-2005	Substaining Progress (SP)	Coalition Fianna Fáil / PD
2006-2016	Towards 2016	Coalition Fianna Fáil / PD
	Towards 2016 : révision et accord transitoire 2008-2009	Coalition Fianna Fáil / PD/ Les verts (Green Party) (élu en 2007)

2 Les acteurs sociaux[61]

- *Les syndicats*

Les syndicats irlandais appartiennent à une seule structure syndicale, l'ICTU (Irish Congress of Trade Unions, Congrès des syndicats irlandais), qui regroupe en 2018 44 organisations affiliées et représente plus de 723 000 salariés. Seul un petit nombre de syndicats n'est pas affilié à l'ICTU, dont le plus important est le National Bus and Rail Union, qui compte 3 700 affiliés.

Le SIPTU, syndicat généraliste, est le plus grand syndicat de l'ICTU. Il est actif dans de nombreux secteurs et plus de 180 000 membres. Les syndicats les plus importants sont ensuite le syndicat des services publics IMPACT avec (près de 64 000 membres) et Unite, basé au Royaume-Uni, avec près de 73 000 membres (dont 62 000 en Irlande). Viennent ensuite MANDATE (40 000 membres), le syndicat des infirmiers et des sages-femmes INMO (40 100 membres) et le syndicat de l'électricité et de l'ingénierie technique TEEU (39 000 membres).

Bien que l'ICTU joue un rôle important dans les relations avec le gouvernement, le congrès constitue davantage un regroupement de syndicats indépendants et autonomes qu'une véritable confédération assurant la coordination entre les différents affiliés. L'ICTU n'est officiellement affilié à aucun parti politique, mais une poignée de syndicats, dont le SIPTU, sont apparentés au Parti travailliste irlandais. Leur influence au sein du parti est toutefois limitée, puisqu'ils ne comptent que pour 10 % de ses délégués.

- *Le patronat*

Jusqu'en 1993, les employeurs étaient représentés par deux organisations patronales nationales, la fédération des employeurs irlandais (FIE, Federation of Irish Employers) et la confédération de l'industrie Irlandaise (Confederation of Irish Industry, CII). FIE avait alors en charge les questions de relations professionnelles tandis que le CII était focalisée sur les questions économiques et sociales au sens large. Néanmoins, ces deux organisations se chevauchaient énormément en termes de nombre de membres et les activités étaient étroitement coordonnées.

61 Cette annexe s'appuie sur les informations diffusées sur le site www.Workerparticipation.eu et les sites des organisations syndicales.

La fusion de la FIE et de la CII en 1993, qui a donné naissance à l'IBEC (Irish Business and Employers Confederation), marque une rupture importante : pour la première fois, les employeurs se dotent d'une voix unifié pour les affaires et le partenariat social. Comme pour l'ITCU, il n'y a pas eu d'évolutions formelles de l'autorité du leadership (de manière assurer la conformité des membres avec la politique de l'IBEC) et que l'acceptation des accords nationaux dépend d'un vote interne.

3. Présentation synthétique des pactes sociaux

Program for National Recovery (1987-1990)

- Initiative : Gouvernement de Fianna Fáil
- Participants : syndicats (ICTU), patronnat (FUE et CII, qui fusionnent en 1993 pour former l'IBEC)
- Concessions syndicales : modération salariale, clause d'interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé
- Contreparties : réduction du temps de travail hebdomadaire (de 40 à 39h) ; maintien du niveau des prestations sociales ; engagement (ou promesse ?) de création de 20 000 emplois en 10 ans dans l'industrie manufacturière ; introduction d'une clause de « négociation locale » autorisant les syndicats à négocier des augmentations de salaire supérieures aux normes salariales fixées dans le pacte social ; baisse des dépenses publiques (via baisse de l'emploi) ; baisse des impôts sur le revenu ; création du Central Review Commitee donnant aux syndicats un accès institutionnalisé au pouvoir politique.

Program for Economic and Social Progress (1990-1993)

- Initiative : Gouvernement de coalition Fianna Fáil/ Parti des Démocrates progressistes Participants : syndicats (ICTU), patronat (FUE et CII, qui fusionnent en 1993 pour former l'IBEC)
- Concessions syndicales : modération salariale, clause d'interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé
- Contreparties : reconduction de la clause de « négociation locale » autorisant les syndicats à négocier des augmentations de salaire supérieures aux normes salariales

fixées dans le pacte social ; baisse des impôts sur le revenu ; création de pactes locaux (‘local partnership’) destinés à lutter contre le chômage de longue durée

Program for Competitivness and Work (1994-1996)

- Initiative : Gouvernement de coalition Fine Gael/Labour/parti de gauche démocrate
- Participants : syndicats (ICTU), patronat (IBEC)
- Concessions syndicales : modération salariale (avec des progressions salariales plus faibles dans le public), clause d’interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé
- Contreparties : reconduction de la clause de « négociation locale » autorisant les syndicats à négocier des augmentations de salaire supérieures aux normes salariales fixées dans le pacte social ; baisse des impôts sur le revenu ; engagements de l’Etat à créer 35 000 emplois d’ici 1999 dans les services ; promesse d’augmentation de 3% des dépenses de protection sociale et renforcement des mécanismes de fixation des salaires à travers les Ordres de régulation de l’emploi (Employment Regulation Orders qui concernent les emplois à bas salaires) et du rôle des comités mixtes de travail (oint Labour Comittees), promotion des pactes sociaux au niveau de l’entreprise (à défaut de légiférer sur l’obligation à reconnaître les syndicats au niveau de l’entreprise).

Partnership 2000 (1997-2000)

- Initiative : Gouvernement de coalition Fine Gael/parti de gauche démocratique
- Participants : syndicats (ICTU), patronat (IBEC), pilier associatif (‘Community and Voluntary Pilar’)
- Concessions syndicales : modération salariale, clause d’interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé, reconduction de la clause de négociation locale à partir de la 3^{e} année du pacte uniquement
- Contreparties : baisse des impôts sur le revenu plus importante que celle décidée dans les précédents pactes (modération salariale moins prononcée) ; mesures en faveur de l’exclusion sociale ; promotion des pactes sociaux au niveau de l’entreprise à travers la

création d'une instance tripartite, le Centre National pour le partenariat (à défaut de légiférer sur l'obligation à reconnaître les syndicats au niveau de l'entreprise).

Programm for prosperity and Fairness (2000-2002)

- Initiative : Gouvernement de coalition Fianna Fáil/Parti démocrate progressiste
- Participants : syndicats (ICTU), patronat (IBEC), pilier associatif ('Community and Voluntary Pilar')
- Concessions syndicales : modération salariale, clause d'interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé.
- Contreparties : baisse des impôts sur le revenu ; mesures en faveur de l'équité sociale visant l'amélioration du niveau de vie des bénéficiaires de prestations sociales et l'introduction d'une clause prévoyant l'affectation du surplus de recettes publiques au volet « exclusion » ; clause de rattrapage salarial (3%) dans le secteur public et mise en place d'une commission chargée de comparer les salaires public/privé.

Sustaining Progress (2003-2005)

- Initiative : Gouvernement de coalition Fianna Fáil/Parti démocrate progressiste
- Participants : syndicats (ICTU), patronat (IBEC), pilier associatif (« Community and Voluntary Pilar »)
- Concessions syndicales : modération salariale, clause d'interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé, reconduction de la clause « d'incapacité à payer » autorisant les employeurs à ne pas honorer les engagements salariaux en cas de difficulté économique et élargissement de son application aux cas de « baisse de compétitivité » ; clause de respect des normes salariales (compliance clause) interdisant les syndicats à revendiquer des augmentations supérieures et mener des conflits sur les salaires.
- Contreparties : renforcement du National Body of Implementation (mis en place dans le précédent pacte), chargé de régler les différends sur l'application des termes salariaux ; introduction d'une clause obligeant les employeurs à apporter la preuve de « l'incapacité

à payer » auprès de la cour du travail ; programme de « modernisation » du secteur public (modification des temps de travail, etc)

- Nouveautés : pour la première fois, le gouvernement n'apporte pas de contreparties financières pour garantir la signature du pacte. Les négociations impliquent essentiellement les syndicats et le patronat.

Towards 2016 (2006-2016)

- Initiative : Gouvernement de coalition Fianna Fáil/Parti démocrate progressiste
- Participants : syndicats (ICTU), patronat (IBEC), pilier associatif (« Community and Voluntary Pilar »)
- Concessions syndicales : modération salariale, clause d'interdiction des grèves dans le secteur public et engagement en termes de maintien de la paix sociale dans le privé, reconduction de la clause « d'incapacité à payer » autorisant les employeurs à ne pas honorer les engagements salariaux en cas de difficulté économique et de baisse de compétitivité
- Contreparties : renforcement des protections des travailleurs via l'augmentation du nombre d'inspecteurs du travail, la création d'un organisme de contrôle de la législation de l'emploi, la mise en œuvre d'une loi interdisant les employeurs de remplacer les salariés licenciés par d'autres moins bien rémunérés.

Les pactes sociaux en Italie (1983-2016) : des accommodements en permanence

Udo Rehfeldt (Ires)

Résumé :

En raison des relations professionnelles conflictuelles et du pluralisme syndical dominé par le courant communiste, les observateurs ont longtemps crû l'Italie incapable d'adopter une forme de concertation sociale comme en Europe du Nord et du Centre. Progressivement cependant, les accommodements ont pris le dessus. En 1983 un premier pacte social tripartite a été conclu avec l'objectif de juguler l'inflation pour sortir l'Italie de la crise et contribuer à la création d'emplois. Depuis l'Italie est au sommet du nombre d'accords tripartites et interprofessionnels en Europe. Les moments de concertation tripartite sont cependant souvent interrompus par des périodes plus conflictuelles, marquées aussi par des conflits intersyndicaux. Après l'échec d'un pacte en 1984 et l'éclatement de l'unité syndicale, la concertation tripartite a ensuite été favorisée par des gouvernements de techniciens (1983-94, 1995-96), puis de gauche (1996-2001) et a permis à l'Italie de rentrer dans la zone Euro. La concertation était plus difficile avec les gouvernements de droite dirigés par Silvio Berlusconi (1994-95, 2001-05, 2008-09), qui a cherché à diviser les syndicats et a conclu deux accords « séparés » avec des syndicats minoritaires en 2002 et 2009. L'hostilité commune à Berlusconi a finalement parmi de retrouver l'unité syndicale et de renouer avec le patronat de la Confindustria. Ainsi entre 2011 et 2016, une série d'accords bilatéraux ont pu être négociés pour réformer le système de la négociation collective. Ces réformes avaient aussi comme objectif de maîtriser les tensions apparus aussi bien au sein des organisations patronales et syndicales. En ce qui concerne les relations avec les gouvernements, les syndicats se heurtent de plus en plus souvent à un refus de leur accorder une légitimité pour négocier sur des projets de réformes du droit du travail. Certes, les syndicats ont conservé une forte capacité de mobilisation pour s'opposer à ces projets, mais cette mobilisation a de plus en plus de mal à produire des effets sur le plan politique.

Comparée aux autre pays européens, l'Italie paraît à la fois comme un pays des crises, mais aussi comme « le pays des accommodements » (Tomasi di Lampedusa 1959 ; 41). Pour ce qui concerne les crises, les années 1970-80 constituent un sommet, avec une conflictualité sociale permanente et des problèmes de compétitivité-coûts qui se résolvent provisoirement par l'inflation et des dévaluations périodiques. Les crises et la montée du chômage sapent le fondement de l'hégémonie de la Démocratie chrétienne, au pouvoir de façon ininterrompue depuis 1948, qui est menacée par la montée électorale du Parti communiste (PCI), mais aussi du Parti socialiste, qui finit par être intégrée dans une coalition plus large qui bénéficie, pendant un bref moment (1976-79), d'un soutien parlementaire « extérieur » du PCI.

En raison des relations professionnelles conflictuelles et du pluralisme du mouvement syndical dominé par le courant communiste, les observateurs ont longtemps crû l'Italie incapable d'adopter un mode de régulation sociale « néocorporatiste » du type de l'Europe du Nord et du Centre. Progressivement cependant, les accommodements prennent le dessus et en 1983 un premier pacte social tripartite est conclu avec l'objectif de juguler l'inflation pour sortir l'Italie de la crise et contribuer à la création d'emplois. Depuis l'Italie est au sommet du nombre d'accords tripartites et interprofessionnels en Europe. Les moments de concertation tripartite sont cependant souvent interrompus par des périodes plus conflictuelles, marquées aussi par des conflits intersyndicaux. On peut ainsi distinguer quatre grandes périodes de la concertation sociale :

1. les années 1980 : le premier du pacte de 1983 puis l'échec de 1984 et l'éclatement de l'unité syndicale,
2. les années 1990 : l'âge d'or des pactes sociaux avec des gouvernements « techniques » (1992, 1993, 1995, 1996) et de gauche (1997, 1998),
3. les années 2000 : l'enlisement de la concertation sous les gouvernements Berlusconi, avec les premiers accords « séparés » (2002, 2009),
4. les années 2010 : la reprise difficile de la concertation, avec une hostilité croissante des gouvernements.

Avant de d'analyser successivement les logiques à l'œuvre dans les pactes de ces quatre périodes, il faudra brièvement évoquer l'origine historique du premier pacte de 1983 qui est l'offre d'échange politique[62] que les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL[63], réunies en février 1978 à l'EUR (un faubourg de Rome), ont adressé au gouvernement pour proposer une concertation sociale des politiques publiques. Le syndicalisme italien se trouvait alors à son apogée, porté par les ondes de choc du mouvement social de « l'automne chaud » de 1969. La « stratégie de l'EUR » apparaissait alors comme un véritable tournant, notamment pour la CGIL, mais aussi pour l'aile gauche de la CISL, puisqu'elle rejetait explicitement la conception, jusqu'alors dominante, des revendications salariales maximales qui était fondée sur une théorie qui considérait le salaire comme une « variable indépendante » (Rehfeldt 1991). Elle prenait acte de l'impasse de cette conception en raison de sa faible prise en considération de la contrainte extérieure. Etant donné la relative faiblesse de l'économie italienne, de plus en plus ouverte à la compétition internationale, les augmentations salariales se traduisaient par une augmentation du chômage, lorsqu'elles dépassaient de façon permanente les progrès de la productivité. La proposition de l'EUR visait aussi à contrecarrer les stratégies du patronat italien qui consistait soit à décentraliser la production dans des petites structures sans contrôle syndical et à coût salarial moindre, soit à automatiser la production pour réduire l'emprise des militants syndicaux dans les grandes usines du Nord. Pour écarter ce double danger, qui risquait à terme de saper les bases du pouvoir syndical, le mouvement syndical italien s'est rallié, en 1978, à une stratégie qui signalait sa disponibilité à s'insérer dans un projet de sauvegarde de la compétitivité de l'économie italienne et à y contribuer par des sacrifices, à la fois par une modération salariale, mais aussi par l'acceptation de certaines formes de flexibilité de l'emploi. Le document adopté à la conférence de l'EUR a synthétisé ces concessions auxquelles les syndicats se déclarent prêts: une modération des augmentations salariales, l'acceptation d'une hausse des tarifs publics (pour contribuer au rétablissement des équilibres budgétaires), une augmentation de la mobilité de la main-d'œuvre. En échange de ces concessions, ils

[62] L'échange politique désigne un choix stratégique dans lequel le syndicat renonce à utiliser pleinement son pouvoir de négociation sur des revendications immédiates (essentiellement salariales) en échange de la satisfaction de revendications "structurelles" à plus long terme, qui s'adressent généralement aux pouvoirs politiques (Pizzorno 1978). Pour le débat italien autour de cette notion voir plus loin.

[63] Pour la signification des sigles des acteurs sociaux voir l'Annexe 1.

demandent à l'Etat une série d'interventions et de réformes, notamment pour le développement du Mezzogiorno, pour une relance de certains investissements et pour la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Beaucoup d'observateurs ont attribué à cette offre d'échange au contexte politique du « compromis historique » et au soutien extérieur du parti communiste italien à un gouvernement d'unité nationale" entre 1976 et 1979. Or, l'offre subsiste après la sortie du PCI du gouvernement en 1979 et cela confirme une autonomie croissante de la CGIL par rapport à ce parti.

1. Les années 1980 : le premier pacte social de 1983 et l'éclatement de l'unité syndicale en 1984

Malgré les prédispositions syndicales explicitées dans la stratégie de l'EUR de 1978, le pacte proposé tarde à se réaliser dans les années 1970. Ceci tient surtout à un durcissement des positions patronales. En 1980, le patronat obtient une victoire symbolique d'une grande importance, en imposant le licenciement d'une vingtaine de milliers de salariés de la FIAT malgré une tentative de mobilisation de la gauche syndicale et communiste. Encouragée par ce renversement du rapport des forces, la confédération patronale Confindustria dénonce en 1982 l'accord sur l'échelle mobile des salaires conclu avec les syndicats en 1975.

Paradoxalement, ce durcissement patronal va revivifier l'esprit de l'EUR et, le 22 janvier 1983, après une laborieuse négociation, syndicats, patronat et gouvernement signent un pacte social tripartite qui constitue la première application explicite de la stratégie d'échange politique. Dans ce pacte, les syndicats acceptent une réduction de l'automatisme de l'échelle mobile ainsi qu'un gel, pendant 18 mois, de la négociation salariale au niveau des entreprises. En échange, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre une série de mesures fiscales. Malgré sa nouveauté, l'accord s'est vite révélé insuffisant pour juguler l'inflation. C'est pourquoi le gouvernement incite, un an après, à une renégociation dont il attend surtout des concessions syndicales supplémentaires. Syndicats, patronat et gouvernement signent alors, le 14 février 1984, le jour de la Saint-Valentin, un deuxième accord tripartite qui prolonge les concessions syndicales sur l'échelle mobile en programmant une limitation des hausses salariales pendant un an. La contrepartie gouvernementale comporte cette fois-ci des engagements pour la politique

de l'emploi : contrats de solidarité, contrats emploi-formation, reconversion industrielle, mesures pour le Mezzogiorno.

Une fois de plus, la logique de l'échange politique, inaugurée à l'EUR en 1978, semblait continuer à fonctionner. Mais ce pacte provoque le mécontentement des militants de la CGIL qui estimaient que le gouvernement n'avait pas réalisé ses promesses de l'accord précédent et qu'il ne fallait pas lui donner un autre chèque en blanc. Devant l'alternative de risquer une scission à l'intérieur de sa propre organisation ou de mettre e danger l'unité syndicale, la direction de la CGIL choisit la deuxième option et retire sa signature. Il donne son appui à un vaste mouvement de protestation qui était parti des conseils d'usine du Nord. Ces conseils étaient formellement unitaires[64], mais majoritairement dominés par la CGIL. Le gouvernement de centre-gauche, qui était alors dirigé pour la première fois par un socialiste, Bettino Craxi, décide alors de transformer le contenu de l'accord en décret-loi, ce qui provoque la décision du parti communiste de déclencher une campagne pour abroger le décret par voie de référendum.

L'échec du référendum, en juin 1986, laissait les syndicats dans un état de grande désolation dont ils ont mis du temps à se remettre (Rehfeldt 1991 ; Accornero 1992). L'unité syndicale avait volé en éclats et toutes les structures unitaires ont été dissoutes - sauf les conseils d'usine, mais dont la dynamique entamait cependant un lent déclin, caractérisé par une absence de renouvellement régulier des mandats des délégués qui se trouvaient ainsi de plus en plus éloignés des mutations du salariat et des nouvelles orientations des organisations syndicales. Le syndicalisme italien dans son ensemble s'était affaibli, aussi bien sur le plan de la syndicalisation que des relations avec le gouvernement et le patronat. Les trois confédérations ont alors tiré la conclusion qu'il était urgent de rétablir l'unité syndicale. La CGIL, qui avait fait l'expérience que la stratégie de l'affrontement avait mené à une impasse, était prête à renouer le dialogue avec le gouvernement et le patronat sur la base de plates-formes syndicales communes. Quant à CISL, elle acceptait l'idée que ces négociations ne pouvaient pas prendre la forme de concertations tripartites au sommet, du moins pas dans l'immédiat. En conséquence, les

[64] Le mouvement syndical s'était en 1971 engagé dans un processus d'unification qui avait débuté par les représentations de base, pour ensuite englober les fédérations de branche, mais n'avait pas abouti à une unification au niveau des confédérations.

relations professionnelles des années 1985-90 étaient caractérisées par la poursuite du dialogue entre syndicats et confédérations patronales, d'un côté, entre syndicats et gouvernement, de l'autre, mais surtout par une décentralisation de la négociation collective au niveau des branches et des entreprises.

Quant au gouvernement, il poursuivait fermement une politique d'austérité, de façon à contenir les tendances inflationnistes et à sauvegarder la compétitivité de l'économie italienne et à maintenir son intégration dans le système monétaire européen (SME). Cependant ses marges de manœuvre devenaient de plus en plus étroites. Il s'est révélé incapable de mettre en œuvre une véritable politique industrielle et d'imposer des mesures de réforme fiscale à ses différentes clientèles: professions libérales, petits entrepreneurs et commerçants, fonctionnaires etc. Devant l'aggravation des déficits publics, les concessions offertes par le gouvernement finissaient par se réduire à un renoncement partiel à des coupes annoncées dans les budgets publics et sociaux. Si bien que, pour les syndicats, il devenait patent qu'ils n'avaient plus rien à attendre du gouvernement en échange d'éventuels sacrifices de leur part. Ils se trouvaient ainsi renvoyés à l'interlocuteur patronal pour réclamer des contreparties à ses sacrifices.

L'interlocuteur patronal était resté remarquablement silencieux avant et après les négociations des pactes sociaux de 1983-84, préférant laisser la compensation financière à la charge de l'Etat. Au début des années 90, le patronat industriel de la Confindustria est devenu de plus en plus revendicatif, exigeant l'abolition pure et simple de l'échelle mobile (et non plus un simple aménagement), puis un gel total des augmentations salariales et une plus grande liberté des embauches et des licenciements, tout en refusant la moindre réduction des horaires. Les seules contreparties qu'elle était disposée à accepter portaient sur des terrains supposés d'intérêt commun: participation des salariés aux mutations industrielles, formation, intéressement, procédures de résolution des conflits, etc. C'est autour de ces thèmes que se sont noués un certain nombre de compromis lors des négociations de branche et d'entreprise, destinés à compenser des avancées salariales très modérées. Sauf exception rare (comme dans le cas de l'accord FIAT de 1988), ces accords ont été négociés et signés par l'ensemble des trois syndicats, sur la base de plates-formes communes, souvent soumises par référendum aux salariés concernés (de même que certains accords conclus). En même temps, la concertation entre syndicats et

gouvernement continuait sur des thèmes particuliers, éventuellement sanctionnée par des accords formels, et, de façon plus informelle, sur l'ensemble de la politique gouvernementale, notamment lors de la préparation du budget en automne de chaque année.

2. Les années 1990 : l'âge d'or de la concertation sociale

Au début des années 1990, le cadre politique a profondément changé. En 1992 débutait l'enquête judiciaire « main propres » sur la corruption politique qui allait engloutir les partis au pouvoir, démocrate-chrétien et socialiste. En juin 1992, un premier gouvernement de ministres « techniques », non directement liés aux anciens partis, sous la direction du socialiste Giuliano Amato remplaçait le septième gouvernement Andreotti. C'est alors que commence une « maxi-négociation » tripartite qui a abouti à la signature de deux grands accords, en 1992 et 1993. A plusieurs reprises, des ruptures entre syndicats et patronat, voire entre des syndicats, n'ont pu être évitées que grâce à la médiation du gouvernement et à la modération de la CGIL. Ces accords ont donné satisfaction à la plupart des revendications patronales.

2.1 L'accord tripartite sur l'échelle mobile de 1992

Par l'accord du 31 juillet 1992, les syndicats ont souscrit à l'abolition définitive de l'échelle mobile et à un gel temporaire de la négociation salariale (Sauviat 1992). Les contreparties que les syndicats ont obtenues sont très faibles. Elles se résument en une promesse (finalement, une fois de plus, non tenue) d'une réforme fiscale et d'une reprise ultérieure des négociations sur la réforme du coût du travail et des relations professionnelles. C'est cette absence de contreparties qui a mis les négociateurs de la CGIL dans une position délicate et a amené son secrétaire général Bruno Trentin à se démettre après la signature. Rappelé par son organisation, il a réintégré son poste quelques semaines plus tard. La motivation principale qui l'a fait signer ce « mauvais accord » (selon ses propres termes) était d'éviter l'éclatement de l'unité syndicale comme en 1984.

Le gouvernement Amato démissionne en avril 1993. Amato est remplacé par l'ancien gouverneur de la Banque d'Italie, Carlo Azeglio Ciampi, dont l'objectif est de créer des conditions pour que l'Italie puisse entrer dans la nouvelle Union économique et monétaire

(UEM).[65] Dans son gouvernement, le poids des personnalités non directement liés aux anciens partis a encore augmenté. Le fait que le poste du ministre du Travail du gouvernement Ciampi incombe au juriste du travail Gino Giugni[66] va créer un rapport des forces plus favorable aux syndicats et va peser en faveur de la conclusion du deuxième accord tripartite, le 23 juillet 1993.

2.2 Le pacte tripartite de juillet 1993 fondateur du nouveau modèle contractuel

L'accord du 23 juillet 1993, appelé « protocole d'accord sur la politique des revenus et de l'emploi, sur les structures contractuelles, sur les politiques du travail et sur le soutien au système productif », remplace l'ancien automatisme des augmentations salariales par une politique concertée des revenus dans laquelle les syndicats s'engagent à tenir compte aussi bien des contraintes macro-économiques que de la compétitivité des entreprises. Il introduit pour la première fois formellement un système articulé des négociations collectives à trois niveaux. Au niveau interprofessionnel (« interconfédéral ») une concertation régulière (avec des sessions en mai et en septembre) est établie entre gouvernement, syndicats et organisations patronales pour la définition des politiques des revenus et de l'emploi. Concernant la politique des revenus, celle-ci a comme objectif d'aligner le taux d'inflation à la moyenne des pays de la Communauté européenne et de réduire l'endettement et les déficits publics, conformément aux critères du Traité de Maastricht adopté en 1992. La négociation collective proprement dite s'effectue à deux autres niveaux: celui de la branche et celui de l'entreprise. La convention collective de branche a une durée de quatre ans. Les augmentations salariales doivent tenir compte du taux d'inflation programmé par le gouvernement (en concertation avec les acteurs sociaux). A mi-parcours, après deux ans, une occasion est offerte aux signataires de la convention d'ajuster ces augmentations en fonction du différentiel entre le taux d'inflation constaté et celui programmé. Les augmentations salariales négociées par les RSU au niveau de l'entreprise ne doivent pas dépasser celles négociées au niveau de la branche, sauf en fonction des objectifs « programmés, d'un commun accord entre les parties, d'augmentation de la productivité, de la qualité ou d'autres éléments de la compétitivité ».

[65] La lire italienne a dû quitter le Système monétaire européen en septembre 1992, pour le rejoindre de nouveau, après une nouvelle dévaluation d'environ 30 %, en novembre 1996.
[66] Giugni a été l'auteur du Statut des Travailleurs, une loi votée en 1970 pour satisfaire des revendications syndicales. Membre du Parti socialiste, il faisait partie de l'opposition interne contre le secrétaire général Bettino Craxi.

Ces nouveaux mécanismes de la négociation salariale ont effectivement produit une modération salariale qui a permis à l'Italie de rejoindre, à la surprise générale, l'UEM dès sa constitution en janvier 1999.[67]

Les contreparties de l'accord consistent encore une fois en une promesse gouvernementale d'une politique de l'emploi, mais surtout en une réforme du système de représentation niveau de l'entreprise qui comporte la reconnaissance par le patronat d'une représentation syndicale unitaire (RSU) élue par l'ensemble salariés et dotée d'un pouvoir contractuel. L'existence des contreparties a largement facilité l'acceptation de l'accord de 1993 par les salariés. L'accord a été ratifié par un référendum auprès des salariés avec une majorité de 67 %. Seuls quelques réduits qui constituent les places fortes de la minorité de gauche de la CGIL s'y sont opposés[68]. Ce résultat a conforté Bruno Trentin dans sa volonté d'achever le renouveau de la CGIL par la dissolution des anciens courants politiques en son sein. Il se démettra ensuite pour de bon en juin 1994.

2.3 L'accord syndicats-gouvernement de 1995 sur la réforme des retraites

Les difficultés du syndicalisme italien étaient cependant loin d'être terminées. L'inattendue victoire lors des élections de mars 1994 d'une coalition de droite-extrême-droite sous la conduite de Silvio Berlusconi (mai 1994–janvier 1995) a mis les syndicats dans l'embarras. Certes, Berlusconi a assuré les syndicats de vouloir respecter l'accord du 7 juillet 1993 et de continuer la concertation sociale avec eux et le patronat Mais il a introduit des syndicats autonomes peu représentatifs dans le jeu de la concertation. D'autre part, il a adopté un projet de réforme des retraites sans aucune concertation. Ce projet a provoqué des manifestations syndicales d'une telle ampleur qu'il a dû l'abandonner. Le retrait de la Ligue du Nord de la coalition a finalement provoqué sa chute.

[67] Bien que l'on manque de statistiques sur cette question, il apparaît que la négociation salariale décentralisée est finalement très peu entrée dans la pratique des entreprises, sauf pour les très grandes (Rehfeldt 2012). Selon l'accord de 1993, le second niveau de négociation salariale pouvait aussi être un niveau « territorial », toujours dans le cadre de la branche professionnelle. Mais cette alternative a aussi été peu pratiquée par la suite, sauf dans des secteurs comme l'artisanat ou le tourisme, où elle porte surtout sur des sujets comme la formation. Il y aussi un dialogue social territorial dynamique au niveau interprofessionnel (bi- ou tripartite) qui a donné lieuà des « pactes territoriaux (cf. Jobert 2008 ; Gazier et Bruggeman 2016).

[68] La minorité de gauche a recueilli 15 % des voix des adhérents lors du congrès de la CGIL de 1991. Elle était alors proche de Rifondazione Comunista, la scission de gauche de l'ancien PCI.

Un nouveau gouvernement technique, dirigé par Lamberto Dini, lui aussi ancien gouverneur de la Banque d'Italie, lui a succédé de janvier 1995 à mai 1996. C'est premier gouvernement composé uniquement d'experts et de fonctionnaires. Il a accepté de négocier une réforme des retraites par un accord avec les syndicats, signé en mai 1995, que le patronat n'a pas voulu signer. L'accord comporte un nombre important de concessions syndicales telles que l'introduction d'un nouveau système de calcul basé sur les cotisations versées, la suppression progressive de la retraite à l'ancienneté et des possibilités de retraites complémentaires par capitalisation, En revanche, les syndicats ont pu obtenir des améliorations par rapport au projet Berlusconi, telles que l'harmonisation des régimes et un droit à la retraite généralisé. La réforme adoptée par référendum auprès des adhérents aux trois confédérations avec un taux d'approbation de 64,5 %, malgré de nouveau l'opposition de l'aile gauche de la CGIL et le rejet par une majorité des ouvriers du Nord.

2.4 L'accord tripartite pour l'emploi de septembre 1996

Les élections d'avril 1996 donnent pour la première fois la victoire à une coalition de gauche et mettent en place le gouvernement Prodi I (mai 1996-mai 1998). En septembre 1996, un nouvel accord tripartite est signé, appelé « accord pour l'emploi » (« Accordo per il lavoro »). L'initiative de cet accord a été prise par Tiziano Treu[69], qui était déjà ministre du Travail dans le gouvernement Dini et l'est resté dans le gouvernement Prodi I. Pour favoriser la création d'emploi, cet accord introduit de nouveaux contrats atypiques, y compris (à titre expérimental) le travail intérimaire. Auparavant l'Italie était restée le seul pays européen à ne pas autoriser ce type de travail. Dans certaines zones de crise d'Italie du Sud, les contrats du travail seront ouverts à une dérogation par rapport aux conventions collectives. Ces concessions syndicales ont été compensées par diverses mesures de politique active d'emploi (stages de formation, apprentissage etc.) et par une incitation à la réduction du temps de travail. L'ensemble de ces mesures a été adopté par le Parlement en 1997 sous le nom de « Pacchetto Treu ».

- *L'accord syndicats-gouvernement de 1997 sur la réforme des retraites*

[69] Tiziano Treu, professeur de droit du travail proche du syndicat CISL, était autrefois membre du Parti socialiste. Il a été élu au Parlement en 1996, puis ultérieurement au Sénat, d'abord sous l'étiquette d'un nouveau parti du centre créé par Lamberto Dini dont une partie, y compris Treu, a, après plusieurs fusions, rejoint en 2007 le Parti démocrate, le lointain successeur du PCI. Dini lui-même préféra en 2008 rejoindre le « Peuple de la Liberté » de Silvio Berlusconi.

En novembre 1997 le gouvernement Prodi I a pris l'initiative d'un nouvel accord avec les syndicats pour réformer des retraites. L'accord diminue une nouvelle fois les pensions à l'ancienneté pour les travailleurs non-manuels, et augmente de la durée des cotisations. En contrepartie, les syndicats ont obtenu une unification accélérée des régimes et la conservation des pensions à l'ancienneté pour les ouvriers. L'accord a de nouveau rencontré l'opposition de l'aile gauche de la CGIL. Il a été adopté par un référendum auprès des adhérents, avec un meilleur score (82 %) qu'en 1995, mais avec une baisse de la participation. La moitié des votants était des retraités.

2.5 Le pacte social tripartite pour l'emploi de Noël 199 : le modèle reconduit

Le 22 décembre 1998, un nouvel accord tripartite, baptisé « Pacte de Noël » par les médias italiens, est signé. C'est un document de 39 pages qui porte officiellement le titre de « Pacte social pour le développement et l'emploi ». En utilisant le terme « développement » les signataires ont voulu signaler leur ambition de dépasser les dimensions de l'accord tripartite de juillet 1993, qui était surtout un accord de procédure, et du « pacte pour l'emploi » de septembre 1996, qui avait une portée plus modeste en se concentrant sur le chômage dans le Sud de la péninsule. Le nouveau pacte veut créer une synthèse entre ces deux accords, en y intégrant une approche globale pour l'élargissement de la base productive. L'initiative de la négociation émanait de Carlo Azeglio Ciampi, qui était alors ministre du Trésor du gouvernement Prodi I. Ciampi était le protagoniste principal de l'accord de 1993 et son intégration comme ministre dans les gouvernements successifs de centre-gauche apparaissait comme une garantie de la continuation de l'esprit de la concertation.[70] Ciampi, avait commencé, en août 1998, de plaider avec obstination pour une reprise du dialogue en vue de la signature d'un nouveau pacte social dont l'objectif primordial serait la création d'emplois.

La relance de la concertation a été rendue nécessaire en raison de l'échéance du pacte de juillet 1993 qui prévoyait un réexamen en vue d'une éventuelle modification après cinq ans. Or, un bilan très critique de la part des organisations patronales contrastait avec une évaluation globalement positive de l'accord par les syndicats, le gouvernement et une commission d'experts instaurée par ce dernier en 1997. Cette commission, présidée par

[70] Ciampi a par la suite été élu président de la République en mai 1999 pour un mandat de sept ans.

Gino Giugni, a rédigé un rapport d'évaluation fin 1997 qui n'a été rendu public qu'en mars 1998. Le rapport soulignait la contribution positive de l'accord à la bonne performance italienne en matière de politique monétaire et budgétaire. Il regrettait toutefois que l'accord de 1993, tout comme le « pacte pour l'emploi » de 1996, aient eu si peu d'impact sur la réduction du chômage.

Après avoir réussi l'entrée de l'Italie dans la zone euro, la majorité de centre-gauche jouait alors son avenir politique sur la question de l'emploi. La fragilité du gouvernement avait déjà été relevée en 1997, lorsqu'il avait été obligé d'annoncer l'introduction de la semaine de 35 heures par la loi, qui était une exigence du parti Rifondazione Comunista pour lui conserver son soutien pour Parlement. Cette annonce avait immédiatement provoqué une détérioration des relations du gouvernement avec les organisations patronales, mais aussi avec les organisations syndicales, qui préféraient maintenir cette question dans l'espace contractuel. La Confindustria avait même annoncé son intention de remettre en cause l'accord de juillet 1993 et de se retirer de toute concertation sociale au sommet. Toutefois, la Confindustria et les trois confédérations syndicales ont pu provisoirement régler ce différend par une déclaration commune du 7 avril 1998. Cette déclaration définissait une méthode commune pour la révision de l'accord de 1993 et pour la mise en œuvre du pacte de septembre 1996. Mais des divergences de fond persistaient entre les organisations et même à l'intérieur de la Confindustria et de la CGIL sur la place de la concertation au sommet dans la régulation sociale.

Les exhortations de Ciampi ont fini par amener les interlocuteurs sociaux à la table de négociation, mais seulement après l'éclatement d'une nouvelle crise politique. En octobre 1998, Rifondazione comunista a finalement retiré son soutien au gouvernement Prodi et a ainsi provoqué sa chute à l'issue d'un vote de confiance, malgré le ralliement de quelques catholiques de droite. Le secrétaire général des Démocrates de gauche (DS, la nouvelle appellation de l'ancien PCI), Massimo D'Alema, a alors formé un gouvernement de centre-gauche, en l'élargissant à ces catholiques de droite et en se passant ainsi du soutien de Rifondazione comunista. Il a pris l'engagement qu'un pacte social pour plus de travail et moins d'impôts serait signé avant Noël et donc avant l'entrée de l'Italie dans a Zone Euro.

Les négociations tripartites ont démarré le 11 novembre sous l'égide d'Antonio Bassolino, ministre du Travail du nouveau gouvernement D'Alema I (octobre 1998-décembre 1999), pour finir par la signature d'un accord le 22 décembre 1998. Le gouvernement a ensuite introduit une autre innovation dans la pratique des pactes sociaux, en présentant les principaux résultats de la négociation devant le Parlement, le 12 janvier 1999. Ce n'est qu'à l'issue du débat parlementaire et après consultation interne des organisations que le pacte a été définitivement signé le 1er février 1999 par 32 organisations sociales, ce nombre constituant un autre record dans les annales des pactes sociaux en Italie.

Les principaux éléments du pacte sont la reconduction du système de négociation collective mis en place par l'accord de 1993 et une baisse des cotisations patronales et par des exonérations fiscales pour des bénéfices réinvestis. Les indemnités de maternité et les allocations familiales sont désormais entièrement prises en charge par le budget de l'Etat. A la demande des syndicats, le gouvernement a introduit une baisse parallèle de l'impôt sur les revenus des catégories intermédiaires des salariés, sur lesquelles reposait l'essentiel de la charge fiscale. Un fonds pour la formation professionnelle servira à financer la formation professionnelle des jeunes, qui est rendue obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans. Les partenaires sociaux se sont engagés à allouer, dans les négociations à venir, au moins une partie de la réduction du temps de travail à la formation professionnelle. Le manque à gagner de l'Etat devait être compensé par une lutte accrue contre la fraude fiscale et l'introduction d'une nouvelle taxe écologique.

Le modèle des relations professionnelles contenu dans l'accord tripartite de juillet 1993 est pour l'essentiel reconduit, ce qui constituait une victoire des syndicats et en première ligne de la CGIL. La conservation de ce système était contestée aussi bien par le patronat que par le gouvernement D'Alema qui lui reprochait de peser sur les coûts des entreprises. Le patronat était divisé. La Confindustria était majoritairement favorable à la suppression du double niveau de négociation. Partagée sur la question de savoir quel serait le niveau unique pertinent (entreprise, territoire ou branche), elle a finalement opté pour le *statu quo*. Le gouvernement en revanche était favorable à la suppression de la négociation de branche. Lors de sa déclaration devant le Parlement, Massimo D'Alema a déclaré que le niveau de la branche deviendrait superflu après l'introduction de l'euro et l'alignement des taux d'inflation européens. Selon D'Alema, les salaires devraient être fixées « là où

les richesses sont produites », à savoir dans les entreprises et dans les districts productifs. C'est seulement en raison de l'indécision du patronat que le gouvernement aurait cédé à la demande du syndicat CGIL de conserver les deux niveaux de négociation (la position de la CISL étant plus ouverte sur cette question).[71]

Une des rares modifications du système de négociation salariales introduites dans le pacte demande au gouvernement d'intégrer désormais le taux d'inflation moyen des pays européens dans la fixation du taux d'inflation programmé. Si, sur le plan salarial, le pacte signifie ainsi un resserrement des marges de négociation, cela est compensé par une extension et une institutionnalisation de la concertation sociale. Les matières de concertation obligatoire avec les organisations syndicales et patronales dépasseront désormais les questions traditionnelles liées à la politique des revenus ou aux politiques sociales, pour s'étendre à la transposition des directives communautaires liées au dialogue social européen. La concertation des partenaires sociaux avec le gouvernement se fera désormais deux fois par an sur les prévisions économiques et les plans d'action pour l'emploi. D'autre part, la concertation sur les questions du marché du travail et la politique sociale sera décentralisée au niveau territorial, celui des régions, provinces et municipalités qui ont bénéficié de transferts de pouvoir dans ces domaines.

En janvier 1999, D'Alema a proposé de donner la possibilité aux petites entreprises de déroger temporairement au « Statut des Travailleurs », qui garantit dans une entreprise de plus de 15 salariés certains droits syndicaux sont et une protection des travailleurs contre des licenciements abusifs. Sa proposition accrédite l'idée, ultérieurement reprises par les gouvernements Berlusconi, Monti et Renzi, selon laquelle ces droits empêcheraient la croissance des petites entreprises et donc la création d'emplois. Les secrétaires généraux de la CGIL et de la CISL ont immédiatement considéré cette proposition comme une provocation. Même l'ancien secrétaire général de la CGIL, Bruno Trentin, qui s'était fortement engagé dans le passé pour que le syndicat accepte de négocier aussi sur le thème de la flexibilité du travail, a condamné l'initiative du Premier ministre comme une

[71] D'Alema estimait qu'à terme le système italien de négociation à deux niveaux serait voué à disparaître quand la fixation des principales normes sociales sera transférée du niveau national au niveau européen - une vision à long terme qui était alors partagée par le secrétaire général de la CGIL, Sergio Cofferati.

tentative d'une alliance avec la fraction la plus rétrograde des entrepreneurs italiens qui prenait ainsi le risque d'ouvrir une spirale de démantèlement des droits sociaux. Ce débat post-accord a aiguisé la vigilance la CGIL pour ne pas surcharger la négociation des accords par l'inclusion d'un trop grand nombre de thèmes disparates. Elle a ainsi constamment refusé d'y inclure la flexibilité de l'emploi, évitant de s'aventurer sur un terrain miné par une forte idéologisation du débat.

3. Les années 2000 : l'enlisement de la concertation sous Berlusconi

Après la démission du gouvernement D'Alema II, les élections de mai 2001 portent au pouvoir le deuxième gouvernement Berlusconi (2001-2006), le gouvernement avec la plus grande longévité dans l'histoire de la République italienne. A la différence de la Démocratie chrétienne disparue, le parti Forza Italia de Berlusconi est le premier parti au pouvoir qui n'a aucun lien organique avec aucune organisation ou courant syndical. Son arrivée a profondément déstabilisé le mouvement syndical et la concertation sociale, surtout après la publication en octobre 2001 d'un Livre blanc sur le marché du travail, qui a marqué le ralliement du gouvernement Berlusconi au courant néolibéral de flexibilisation et de dérégulation. Parmi des propositions centrales de ce Livre blanc figurent la dérogation aux conventions collectives et l'abolition de l'article 18 du « Statut des travailleurs. Le gouvernement a immédiatement repris cette proposition par un projet de loi. Mais les syndicats arrivent encore une fois à mobiliser unitairement – et avec succès – contre ce projet qui est alors retiré.

3.1 Le premier accord « séparé » en 2002 et le retour provisoire à l'unité syndicale

Peu de temps après, le gouvernement Berlusconi réussit à casser l'unité syndicale et à faire signer en juillet 2002 un accord tripartite sans la CGIL. Cet accord, appelé « Pacte pour l'Italie », suspend pendant trois ans l'interdiction de licenciements abusifs pour petites entreprises pendant 3 ans. Les contreparties dans l'accord sont une amélioration modeste des « amortisseurs sociaux » (allocations de chômage, chômage partiel, formation), des allègements fiscaux et des aides à l'investissement dans le Mezzogiorno. De tels accords « séparés » se multiplient ensuite au niveau de certaines branches.[72]

[72] En 2001, pour la première fois depuis trente-cinq ans, la convention collective de la métallurgie est renouvelée sans la signature de la fédération affiliée à la CGIL, ultra-majoritaire dans le secteur.

Lors de la transposition du Pacte pour l'Italie en loi en 2003, le gouvernement introduit éléments nouveaux, notamment toute une gamme de contrats de travail flexibles. En raison de l'état des finances, les sommes alloué à la réforme des amortisseurs sociaux restent plus modestes qu'annoncées. En réaction, la CISL et l'UIL prennent des distances avec le gouvernement et le pacte. Ensemble avec la CGIL, ils négocient en juin 2003 avec la Confindustria un accord interconfédéral « pour le développement, l'emploi et la compétitivité » dont la tonalité est extrêmement critique à l'égard de la politique économique et industrielle du gouvernement Berlusconi.

3.2 Le bref retour de la gauche et l'accord tripartite sur la protection sociale de 2007

En avril 2006, les élections portent de nouveau une coalition de gauche au pouvoir, le gouvernement Prodi II (2006-2008). La majorité du gouvernement est fragile. Pour la première fois des ministres de Rifondazione comunista y participent. Prodi prend l'initiative de négocier un accord pour la protection sociale avec les syndicats et la Confindustria, qui est signé en juillet 2007. Cet accord, appelé « accord sur la prévoyance, le travail et la compétitivité pour l'équité et la croissance durable » est d'abord un nouvel accord sur les retraites, mais il comporte un échange de contreparties sur des domaines plus vastes. Dans le domaine des retraites, il diminue les dépenses, augmente l'âge de départ en retraite, et instaure un deuxième pilier par capitalisation. En contrepartie, la retraite à 57 ans pour travaux pénibles est maintenue, des équivalents de cotisations pour période de chômage sont introduits ainsi que la possibilité de rachat d'années universitaires. Les syndicats obtiennent également une amélioration des indemnités de chômage et des retraites pour des travailleurs atypiques, notamment les « para-subordonnés ». L'accord est soumis au référendum et obtient le consentement de 81 % des votants, élargis aux chômeurs et travailleurs atypiques.

3.3 L'accord tripartite de 2009 sans la CGIL sur la réforme du système contractuel : un premier pas vers des accords dérogatoires

La chute du gouvernement Prodi II après seulement deux ans provoque de nouvelles élections en avril 2008. Elles sont gagnées par le « Peuple de la Liberté » (PdL) , une alliance, plus tard transformée en nouveau parti, entre Forza Italia, des catholiques de droite e l'Alleanza Nazionale, issue de l'ancien parti néofasciste MSI. Le nouveau gouvernement Berlusconi IV (2008-2011) est fondé sur une coalition entre PdL et la

Ligue du Nord. Très clairement, la stratégie du gouvernement est d'isoler la CGIL, et de rechercher une alliance avec la CISL et l'UIL. Cette stratégie de la division a culminé dans la négociation, en janvier 2009, d'un accord tripartite de réforme du système de négociation collective, signé par le gouvernement et l'ensemble des confédérations patronales et syndicales, mais pas par la CGIL (Hege 2009). Cet accord réforme le système de 1993 en donnant en partie satisfaction aux revendications patronales. Ainsi la clause de révision des conventions de branche à mi-parcours est supprimée et sa durée réduite à trois ans. S'inspirant de l'exemple allemand, l'accord introduit la possibilité d'accords d'entreprise dérogatoires « pour gérer des situations de crise ou pour favoriser le développement économique et celui de l'emploi ». Pour inciter la négociation d'accords d'entreprise sur des primes de productivité, celles-ci bénéficieront d'allègements d'impôts et de cotisations sociales. Finalement la concertation nationale sur le taux d'inflation programmée est remplacée par un nouvel indicateur prévisionnel, élaboré par une institution indépendante et basé sur des indicateurs européens dont est extrait le coût de l'énergie importée. Le nouvel indicateur servira aussi à calculer l'écart ultérieurement constaté entre l'inflation prévisionnelle et l'inflation réalisée, en vue du rattrapage salarial négocié. La réforme a un caractère expérimental et durée limitée à quatre ans.

La CGIL a refusé de signer l'accord de 2009, ce qui a surpris les observateurs, dans la mesure où cet accord reprend en grande partie la plateforme syndicale unitaire préalablement établie en vue de la négociation. Cette plateforme qui constituait un compromis entre la CGIL, partisane du maintien du système de 1993, et la CISL, plus favorable à la revendication patronale d'une plus grande décentralisation de la négociation collective. Le refus final de la CGT a surtout été motivé par l'introduction du nouveau mode de calcul du taux d'inflation programmé. Selon la CGIL, ce nouveau mode de calcul ferait perdre aux salariés une partie importante des gains potentiels des salaires conventionnels de branche.

Dans la pratique, les effets négatifs de l'accord tripartite de 2009 sur les pratiques syndicales de négociation ont été plus limités que la division syndicale au sommet pouvait laisser attendre. En fait, le renouvellement des conventions collectives dans la plupart des branches et entreprises s'est effectué de façon unitaire. Seules les conventions collectives

de la métallurgie et de la fonction publique ont été renouvelées sans la signature de la CGIL. Peu de branches ont mis en œuvre la nouvelle possibilité de dérogation et peu d'entreprises l'ont utilisée, de nouveau avec la notable exception de la métallurgie.

4. Les années 2010 : de la crise à la reprise difficile de la concertation

Bien avant la crise mondiale de 2008, l'économie italienne montre des signes de faiblesse. Alors que dans les années 1970 la croissance italienne est encore supérieure à celle de ses grands concurrents européens, cette relation s'inverse à partir des années 1990. Comme dans tous les pays de la zone euro, le ralentissement de la croissance freine les progrès de la productivité. L'Italie est particulièrement frappée par ce phénomène et connaît un décrochage par rapport à ses concurrents, avec une stagnation de la productivité depuis 2000. Si l'économie italienne ne connaît pas de déséquilibres internes dans le secteur privé dans cette période, elle est toutefois gravement touchée par la crise mondiale de 2008. L'effondrement des exportations, puis des investissements, engendre un fort recul du PIB à partir du deuxième trimestre 2008. Après une décrue au cours de la décennie précédente, la dette publique monte à 119 % fin 2010. L'emploi recule toutefois beaucoup moins que le PIB, soutenu par le mécanisme du chômage partiel financé par la Cassa integrazione.

Les programmes anti-crise adoptés en par le gouvernement Berlusconi en 2008 en 2009 sont très inférieurs à ceux des grands pays européens. Ils offrent peu matière à négocier et provoquent une insatisfaction non seulement des organisations syndicales, mais aussi d'une partie du patronat. Face à l'aggravation des déficits publics dans la deuxième phase de la crise, le gouvernement Berlusconi réagit en juillet 2010 par des coupes budgétaires et un gel salarial triennal des fonctionnaires. Mais cette cure d'austérité ne fait qu'approfondir la spirale de récession, entraînant un nouveau ralentissement de la croissance et une baisse des recettes fiscales.

4.1 Le « pacte pour la croissance » de 2010 : avec le patronat contre Berlusconi

Après ce basculement de la politique budgétaire vers l'austérité, les positions entre CGIL et patronat se rapprochent de nouveau et permettent un retour à l'unité syndicale et la réintégration de la CGIL dans le dialogue social avec le patronat. Le maintien du gouvernement de Berlusconi est de plus en plus vu par les acteurs sociaux comme un obstacle au redressement de l'Italie ainsi qu'à la crédibilité internationale indispensable

pour emprunter à bas taux et obtenir l'aide financière de l'UE. Même si c'est en partie pour des raisons différentes, CGIL et Confindustria finissent par réclamer la démission de Berlusconi. Les divergences entre CGIL et Confindustria portent surtout sur la façon de rétablir le déséquilibre budgétaire et sur la façon de diminuer le coût du travail et d'imposer une négociation salariale décentralisée. En revanche, il existe un large accord sur mesures plus structurelles pour élargir la base productive, stimuler la croissance et rétablir la compétitivité des entreprises.

En septembre 2010, la CGIL a ainsi répondu favorablement à l'invitation de la Confindustria de négocier un « pacte pour la croissance et l'emploi ». Dans le cadre de cette négociation, six textes ont pu être signés conjointement par les confédérations patronales et syndicales. Ils affirmaient leur accord sur six objectifs centraux : le soutien à la recherche et à l'innovation, le maintien et l'extension des amortisseurs sociaux, le développement des infrastructures du Sud, la simplification des procédures bureaucratiques, la réforme de l'Etat, la fiscalité et la productivité. Sur un seul thème, celui de la productivité, aucun accord n'a pu être trouvé, précisément en raison de divergences la CGIL sur l'articulation entre négociation de branche et négociation d'entreprise.[73] Mais même sur ce dernier thème, la CGIL fera ultérieurement des concessions pour éviter une décentralisation non coordonné, telle qu'elle est réclamée par l'aile radicale de la Confindustria, incarnée par la personne du délégué général de la FIAT, Sergio Marchionne.

En effet, si Berlusconi représentait longtemps l'adversaire principal de la CGIL sur le plan politique, Marchionne représente maintenant son principal adversaire sur le plan des relations professionnelles. En ayant recours au chantage à la délocalisation de la production en Pologne, Marchionne avait imposé, en juin 2010, un accord d'entreprise dérogatoire pour l'usine FIAT de Pomigliano, signé par toutes les organisations syndicales, sauf la CGIL, et validé par référendum. L'objectif était d'augmenter et de flexibiliser le temps du travail, en réduisant les pauses et en augmentant les heures supplémentaires, en échange de garanties pour l'emploi et les investissements. Cet accord a ensuite été étendu à d'autres établissements du groupe. Les syndicats qui ne

[73] C'est pour cette absence d'accord sur ce dernier thème, on peut considérer l'accord comme inachevé. Il ne figure pas dans la base de données du CNEL.

respecteraient pas l'accord sont menacés de sanctions, y compris l'interruption du transfert des cotisations syndicales prélevées, selon le mode italien, sur les salaires par l'entreprise.

4.2 L'accord interconfédéral sur la représentativité de 2011 pour éviter une décentralisation sauvage de la négociation collective

Pour éviter une extension sauvage d'accords dérogatoires séparés, la CGIL accepte alors de négocier un accord-cadre avec la Confindustria et les autres confédérations syndicales sur le thème qui était laissé en suspens dans l'accord tripartite de 2009, à savoir la représentativité syndicale et la validité des accords. Après une négociation-éclair de 24 heures, un accord est signé le 28 juin 2011. En partie, l'accord transpose au secteur privé les règles de représentativité déjà introduites dans le secteur public par la loi en 1997. Pour avoir le droit de participer à la négociation de branche, un syndicat doit dorénavant dépasser 5 % d'un indicateur formé par la moyenne du pourcentage des votes et des adhérents. Pour que les accords d'établissement soient valides, il faut qu'ils soient approuvés par une majorité de la RSU qui détient maintenant seul le pouvoir contractuel auparavant partagé avec les organisations syndicales. De tels accords ont alors la validité universelle pour l'ensemble des travailleurs. S'il n'y a pas de RSU dans l'établissement, l'accord est valable s'il est signé par une ou plusieurs organisations qui représentent la majorité des adhérents dans l'établissement concerné. Les accords peuvent être soumis à un vote des salariés, mais seulement à la demande d'une organisation signataire ou par plus de 30 % des salariés concernés. Pour être rejeté, un vote de plus de 50 % des votants avec une participation de plus de 50 % des salariés est nécessaire. Un accord d'entreprise peut contenir une clause de non-grève (« trêve syndicale ») qui n'engage cependant que les organisations syndicales signataires de l'accord - et non pas les travailleurs individuels pour qui le droit de grève est garanti par l'art. 40 de la Constitution.

Par cet accord, la CGIL accepte de fait la nouvelle articulation de négociation branche-entreprise contenue dans l'accord tripartite de 2009 qu'elle n'avait pas signé. Les accords dérogatoires sont toutefois rebaptisés « accords modificateurs ». Ils peuvent modifier les règles contenues dans la convention collective de branche dont la fonction est de garantir « la certitude des traitements économiques et normatifs communs pour tous les travailleurs du secteur ». En l'absence de règles fixées par un accord de branche, des

accords modificateurs sont admis uniquement pour « gérer des situations de crise » ou « en présence d'investissements significatifs pour favoriser le développement économique et de l'emploi de l'entreprise ». Les modifications autorisées se limitent d'autre part à la prestation du travail, aux horaires et à l'organisation du travail.

Sur la lancée de cette unité retrouvée, les organisations patronales et syndicales réclament, le 27 juillet 2011, dans un texte commun un « changement » radical face à la perte de crédibilité internationale de l'Italie. En septembre 2011, la Confindustria a réitéré sa défiance à l'égard du gouvernement Berlusconi par un « Manifeste aux forces productives » qui réclame des mesures d'urgence pour rétablir l'équilibre budgétaire et la conclusion d'un pacte social pour relancer la croissance et « sauver l'Italie ».

4.3 L'échec partiel de Berlusconi de changer le système contractuel sans concertation

Le 5 août 2011, dans une lettre commune au gouvernement Berlusconi du d'abord tenue secrète, les présidents sortants et actuels de la BCE avaient exigé, comme condition d'un soutien financier et pour « donner confiance aux marchés », la réalisation d'un certain nombre de mesures, parmi lesquelles une réduction des salaires de la fonction publique, une libéralisation de la législation sur les licenciements ainsi qu'une réforme du système de la négociation collective, de façon à permettre la conclusion d'accords d'entreprise dérogatoires. Le gouvernement Berlusconi a vu dans cette invitation pressante une opportunité de réaliser enfin le programme de dérégulation déjà contenu dans le Livre blanc de 2001 dont son ministre du Travail, Maurizio Sacconi, était le co-auteur à l'époque. Le gouvernement a donc fait ajouter in extremis un article 8 à son plan de rigueur budgétaire présenté comme décret-loi le 13 août 2011, voté définitivement par le Parlement en septembre 2011. Cet article 8 invente un nouveau type d'accord « de proximité » (d'entreprise ou territorial) qui peut déroger non seulement à la convention collective de branche, mais aussi au droit du travail, notamment à l'article 18 du Statut des travailleurs qui impose la réintégration de travailleurs licenciés abusivement. Dans sa version finale, la loi accorde également l'efficacité générale aux accords signés majoritairement par les organisations syndicales « les plus représentatives comparativement au plan national ou territorial », sans préciser comment cette représentativité va être mesurée.

Cette loi crée un imbroglio juridique, du moins pour le secteur industriel couvert par la Confindustria, car il y a maintenant deux règles conflictuelles pour la validité d'accords d'entreprise dérogatoires. Les signataires de l'accord du 28 juin 2011 étaient eux-mêmes partagés sur interprétation de l'art. 8. Si la CGIL a finalement ratifié et définitivement signé l'accord, le 21 septembre 2011, c'est après avoir obtenu deux concessions. D'une part, la Confindustria a retiré une clause de sauvegarde destinée à légitimer rétroactivement les accords FIAT. D'autre part, elle a ajouté un paragraphe à l'accord par lequel elle invite ses entreprises adhérentes à appliquer « intégralement » cet accord, avec comme sous-entendu qu'elles devraient s'abstenir d'utiliser l'article 8 de la loi. Si ce vœu est exaucé, il ne sera dorénavant plus possible pour une fédération patronale ou une entreprise affiliée de sélectionner ses interlocuteurs pour la négociation collective et la signature des accords. Toutefois, l'accord de 2011 serait sans effet sur une entreprise qui quitterait une fédération affiliée à la Confindustria et qui ne serait donc plus juridiquement tenue d'appliquer l'accord de branche à l'issue de sa période de validité. Or, c'est exactement cela que fait le groupe FIAT, en quittant la Confindustria en octobre 2010 pour appliquer dorénavant sa propre convention collective, sans la signature de la fédération CGIL de la métallurgie, et pour nier à cette dernière le droit d'établir une représentation syndicale.[74]

4.4 Nouvelle tentative de marginalisation de la concertation sous le gouvernement Monti

L'art. 8 de la loi 2011 a constitué le dernier acte législatif du gouvernement Berlusconi et son chant cygne, car en novembre 2011, sous la pression de l'opinion publique et du Président de la République, il est contraint à la démission et remplacé par un gouvernement « technique » dirigé par Mario Monti (2011-2012). Ce dernier a poursuivi et même accéléré la politique d'austérité et de flexibilisation du marché du travail initiée

[74] Ce comportement de la direction de FIAT semblait formellement compatible avec l'article 19 du Statut des travailleurs de 1970 dans la version partiellement abrogée par un référendum en 1995, qui réserve le droit de constituer des représentations syndicale aux organisations signataires d'une convention collective. Mais en juillet 2013, la Cour constitutionnelle a déclaré cet article contraire au principe constitutionnel de l'égalité et a donc ordonné la réintégration des militants discriminés dans leurs droits chez Fiat. Elle a toutefois demandé une intervention législative pour clarifier ces droits. Il faudra donc une intervention législative qui garantirait l'efficacité générale des accords de branche. C'est la limite évidente de la portée de l'accord avec la Confindustria, tant que le système de négociation reste uniquement fondé sur le volontarisme des parties.

par Berlusconi. Contrairement aux gouvernements techniques de 1993-94, Monti n'a pas recherché une concertation préalable avec les organisations patronales et syndicales. Dans une déclaration devant le patronat bancaire du 11 juillet 2012, il a même accusé ces pratiques passées de concertation avec les syndicats d'être à l'origine des difficultés économiques actuelles de l'Italie. Les syndicats ont vu dans de telles déclarations non seulement un manque de reconnaissance de leurs sacrifices du passé en vue de la réalisation d'objectifs nationaux, mais aussi le signe d'une dérive technocratique et autoritaire.

L'unité syndicale retrouvée s'est prolongée au début du gouvernement Monti, avec l'organisation de grèves unitaires contre son plan de rigueur et l'élaboration d'une plate-forme revendicative commune. Cette plate-forme, présenté en janvier 2012, vise un plan de soutien à l'emploi et s'oppose au recours abusif au travail précaire. Pour lutter contre les abus des contrats flexibles, les syndicats ont demandé une cotisation supplémentaire destinée à améliorer le financement des « amortisseurs sociaux ». Le gouvernement a repris en partie cette dernière suggestion, en rendant plus chers les contrats à durée déterminée avec une contribution de 1,4% pour financer la nouvelle assurance. Mais, d'un autre côté, il a ressorit le vieux projet de Berlusconi d'abolir l'article 18 du Statut des travailleurs. Contrairement à ce qui s'était passé en 2002, lorsqu'une mobilisation syndicale unitaire avait réussi à bloquer ce projet, cette fois-ci la CGIL est restée seule à organiser des journées de protestation. Comme la CISL et l'UIL on laissé entendre qu'elles étaient disposées à trouver un compromis sur cette question, la ministre du Travail Elsa Fornero a finalement accepté une consultation des syndicats, mais sur un mode bilatéral, en les recevant un par un. Si le gouvernement a fini par adoucir son projet d'abolition de l'article 18, c'est uniquement suite à une intervention du Parti démocrate dont le soutien parlementaire était nécessaire à sa survie.

4.5 Le « pacte pour la productivité » de 2012 sans la CGIL et le retour à l'unité syndicale pour l'accord d'application de 2013

Pour renforcer la décentralisation de la négociation collective et lier davantage les salaires à la productivité, comme l'a demandé le Conseil européen à l'Italie, le gouvernement Monti a cherché à obtenir rapidement un accord des partenaires sur ces points. Le 16 novembre 2012 un accord tripartite appelé « pacte pour la productivité » est signé par le

gouvernement et les organisations patronales et syndicales, mais sans la CGIL. L'accord fixe les objectifs recherchés par des accords locaux (d'entreprise ou territoriaux), à savoir une flexibilisation des horaires et de l'organisation du travail. En échange, le gouvernement augmentera la réduction déjà consentie précédemment des impôts et cotisations sociales pour la part des augmentations salariales basées sur des accords locaux de productivité.

Le 24 avril 2013 un nouvel accord interconfédéral entre la Confindustria et les organisations syndicales est signé, cette fois-ci également par la CGIL. L'accord précise la mise en œuvre de la défiscalisation des accords de productivité. La raison essentielle pourquoi la CGIL a signé l'accord est qu'il permet aussi aux salariés de petites entreprises dépourvues de représentation syndicale de bénéficier de cette défiscalisation, à condition que leurs entreprises acceptent de négocier, avec l'assistance le leur organisation patronale territoriale, des accords d'entreprise avec les organisations syndicales territoriales.

4.6 L'unité syndicale confirmée par les accords d'application (2013-14) de l'accord interconfédéral de 2011, mais tension au sein de la CGIL

Les élections de mars 2013 ont vu la défaite de la liste d'alliance menée par Silvio Berlusconi et la victoire de la liste du Parti démocrate menée par Pier Luigi Bersani, lui-même choisi comme secrétaire du part après un vote des sympathisants de gauche. Pour la première fois, en raison du changement de la loi électorale, aucun parti d'extrême-gauche n'a obtenu des élus. La liste présentée par Premier ministre Monti a également subi un cuisant échec. L'événement marquant était l'entrée en force de la liste du mouvement anti-politique « Cinquestelle » du comique Beppe Grillo, qui a empêche le Parti démocrate d'obtenir la majorité absolue des sièges dans le Sénat, élu selon un scrutin plus proportionnel. Bersani, n'ayant obtenu la majorité lors du vote de confiance au Parlement, a alors présenté sa démission comme secrétaire de parti et a laissé Enrico Letta former un gouvernement de « large entente », proche d'un gouvernement technique, soutenu par le Parti démocrate, le PdL[75] de Berlusconi et quelques petits partis dont « Scelta Civica » issue de la liste Monti que Monti lui-même va quitter plus tard. Le

[75] Lorsque Berlusconi a retiré, en novembre 2013, son soutien au gouvernement technique d'Enrico Letta et réactivé l'appellation « Forza Italia », le Vice-Premier Ministre Angelino Alfano a sauvé le gouvernement Letta en provocant une scission et en créant avec quelques députés un nouveau parti, le Nouveau Centre-Droite (NCD).

gouvernement Letta a été de courte durée (avril 2013-Février 2014) et n'a pas pris d'initiatives dans le domaine social ou des relations professionnelles, laissant les acteurs sociaux libres de négocier de façon autonome.

La Confindustria et les trois confédérations syndicales ont signé le 31 mai 2013 un premier accord d'application de l'accord du 28 juin 2011. Cet accord fixe des règles pour la négociation et la validité des conventions de branche qui vont plus loin que l'accord précédent. Dorénavant, il y a une double exigence de validité d'un accord de branche. Il doit être signé par un ou plusieurs syndicats représentant la majorité des salariés de la branche (sur la base de l'indicateur mixte vote/adhésion) et il doit être approuvé par un vote majoritaire des salariés de la branche. S'il n'y a pas une plateforme syndicale unitaire présentée par l'ensemble des syndicats, les employeurs doivent favoriser l'ouverture de la négociation avec une plateforme présentée par des syndicats qui représentent la majorité des travailleurs concernés.

Les fédérations syndicales affiliées aux confédérations signataires de l'accord du 31 mai 2013, mais éventuellement non signataires d'un futur accord de branche majoritaire doivent dorénavant s'abstenir de prendre des initiatives contre un accord de branche ainsi validé. Pour préciser cette obligation, un accord de branche doit définir des « clauses de refroidissement » des conflits. Une partie de l'aile gauche de la CGIL a contesté cette dernière partie de l'accord, dans laquelle elle voit une restriction du droit de grève. En revanche, la fédération de la métallurgie FIOM-CGIL l'a salué car il rend désormais impossible des accords séparés et minoritaires tels que la convention collective qui a été signée en 2010 dans la métallurgie par les fédérations de la CISL et de l'UIL.

Un deuxième accord d'application, appelé « texte unique sur la représentation », est signé le 10 janvier 2014. Il établit des précisions techniques sur le calcul et la certification des taux de représentativité ainsi que sur la constitution des représentations syndicales dans les entreprises. En ce qui concerne les représentations syndicales dans les entreprises, l'accord précise les règles générales énoncées dans l'accord de 2013. Dorénavant, une seule forme de représentation syndicale sera admise : soit la RSA, soit la RSU. Les règles pour les élections des RSU sont également précisées. Autrefois, les organisations

syndicales avaient la possibilité de désigner directement le tiers des délégués de la RSU [76]. Ce « tiers réservé » est maintenant aboli. Pour participer aux élections, une liste doit accepter « intégralement » le contenu des trois accords interconfédéraux de 2011, 2013 et 2014. Quel que soit le nombre d'élus, seuls les représentants de fédérations signataires de la convention collective applicable à l'établissement ont le droit à des crédits d'heures, à l'affichage et à convoquer une assemblée des travailleurs. Les « clauses de refroidissement » prévues dans l'accord de 2013 sont renforcées. Les contrevenants à ces clauses seront soumis à des sanctions, soit pécuniaires, soit sous forme de suspension temporaire des droits syndicaux d'origine contractuelle. Les organisations syndicales minoritaires qui refuseraient de signer un accord de branche subissent ainsi une double peine. Elles perdent d'emblée une partie de leurs droits syndicaux et risquent en cas de comportement déviant de perdre temporairement d'autres.

Ces restrictions ont été fortement critiquées par la FIOM-CGIL et les syndicats autonomes.[77] Le secrétaire général de la FIOM, Maurizio Landini, a réclamé une consultation des adhérents selon les règles de l'accord interconfédéral de 2013. Ni la CISL ni l'UIL n'ont procédé à une telle consultation et la secrétaire générale de la CGIL, Susana Camusso, avait initialement aussi souhaité en faire l'économie. Contrainte par des protestations internes, elle accepte finalement la consultation, mais voulait l'organiser auprès de la totalité des adhérents de la CGIL, retraités compris. La FIOM souhaitait limiter la consultation aux seuls salariés de l'industrie, puisque l'accord avec la Confindustria concerne uniquement ce secteur. Comme sa demande n'a pas été prise en considération, la FIOM a organisé de façon autonome un référendum dans le secteur de la métallurgie, en consultant l'ensemble des travailleurs du secteur avec un vote parfois indistinct entre adhérents et non-adhérents à la FIOM. Quant à la CGIL, elle a finalement consenti à limiter sa consultation au secteur de l'industrie et à certains secteurs du tertiaire privé dans lesquels elle avait l'intention d'étendre l'accord[78]. À cette

[76] Sur la base d'un accord entre confédérations, les syndicats présents dans l'entreprise s'étaient engagés à partager les sièges de ce tiers sur un mode égalitaire, quel que soit le résultat électoral. La CGIL renonçait généralement à ce privilège et nommait simplement les premiers élus de sa liste.

[77] Après avoir tenté en vain de contester l'accord devant les tribunaux, l'USB et d'autres syndicats autonomes ont fini par adhérer à l'accord du 10 janvier 2014 afin de pouvoir participer aux élections des RSU.

[78] Les accords de 2010 et 2013 ont depuis été souscrits par la confédération des entreprises municipales privatisées de service public Confservizi, la confédération des PME Confapi et les confédérations de coopératives AGCI, Confcooperative et Legaccop. La Confservizi a également signé l'accord de 2014.

fin, elle a organisé des assemblées des travailleurs dans lesquelles seuls les adhérents de la CGIL étaient appelés à voter. Les deux votes ont donné des résultats sans surprise. La secrétaire générale de la CGIL a obtenu une victoire dans son périmètre : 95,5 % en faveur de l'accord. Mais seulement 447 000 adhérents ont participé au vote, ce qui correspond à moins de 30 % des salariés inscrits à la CGIL. Du côté de la FIOM, 54 % des inscrits auraient participé au vote, mais ce chiffre est difficile à vérifier dans la mesure où souvent aussi des non-adhérents à la FIOM y ont participé. Ici, c'est l'opposition à l'accord qui l'emporte avec 86,6 % ou 235 000 voix. Selon Susana Camusso, en agrégeant ces deux votes, le soutien des adhérents resterait toutefois supérieur à 66 %.

4.7 Le refus de la concertation sur le Jobs Act par gouvernement Renzi

En février 2014, Enrico Letta est remplacé comme Premier ministre, sans changer de coalition, par Matteo Renzi, qui s'est fait auparavant plébiscité secrétaire général du PD par les sympathisants de gauche. Matteo Renzi, issu de la démocratie chrétienne, est le premier secrétaire général du PD qui n'a aucun lien avec le mouvement syndical. Il représente un nouveau type de leader qui dénoncé les syndicats comme « conservateurs » et partie intégrante du « vieux système ». Comme ses prédécesseurs Berlusconi et Monti, Renzi a déclaré vouloir se passer des corps intermédiaires qui constitueraient un frein aux « réformes » qu'il projette. Il préfère s'adresser directement à l'opinion à travers les médias et s'est déclaré disposé à négocier uniquement avec les parlementaires.

Dans son discours d'investiture devant le Sénat du 25 février 2014, Matteo Renzi a annonce son intention de préparer « une réforme radicale par mois ». Dans le domaine social, il a fait voter un « Jobs Act », une nouvelle réforme du marché du travail censée être créatrice d'emplois. La création d'un CDI « à protection croissante » constitue le cœur du Jobs Act, même si sa dénomination est trompeuse, car il s'agit seulement d'une indemnisation croissante en cas de licenciement, en fonction de la seule ancienneté et suivant un barème fixé par la loi. La réforme remet en cause certains droits des travailleurs, notamment l'article l8 du Statut des Travailleurs qui garantissait la réintégration d'un travailleur victime d'un licenciement abusif. L'abolition de l'article 18 était une exigence du partenaire de coalition Nouveau Centre-Droite (NCD), notamment de son leader et vice-Premier ministre, Angelino Alfano, et du président de Commission du travail du Sénat, Maurizio Sacconi, qui avait déjà par deux fois préconisé l'abolition

de l'article 18, d'abord comme co-auteur du « livre blanc » de 2001, puis comme ministre du Travail du gouvernement Berlusconi en 2011. La majorité des syndicats, notamment la CGIL et l'UIL, se sont opposés à cette réforme, parce qu'ils considèrent qu'elle ne se traduira pas par une amélioration de la situation de l'emploi, mais par une précarisation des salariés.

Après son arrivée au Palais Chigi, siège du Premier ministre, Renzi a annoncé de ne plus recevoir les organisations syndicales dans la « Salle verte », dans laquelle avaient lieu les séances historiques de concertation sociale. À la demande du président de la République, Giorgio Napolitano, il la leur a quand même ouverte de nouveau, mais seulement pour une heure, le 7 octobre 2014 entre 8 et 9 heures du matin, à la veille de l'adoption de la loi sur le Jobs Act par le Sénat. Une deuxième rencontre au sommet a eu lieu le 27 octobre, mais sans la présence de Renzi, qui s'est fait remplacer par son ministre du Travail, Giuliano Poletti. Les deux rencontres n'ont produit aucune concession de la part du gouvernement.

Après le refus de la CISL de la rejoindre la CGIL dans son opposition au Jobs Act, cette dernière a décidé de mobiliser les travailleurs en organisant une manifestation nationale de protestation à Rome en octobre et en déclarant la grève générale pour le 12 décembre 2014. La manifestation du 26 octobre a réuni plus d'un million de travailleurs dans les rues de Rome. C'était la plus grande manifestation depuis une décennie. Finalement, l'UIL, a rejoint la CGIL pour la grève générale, qui a été un grand succès. Elle a été suivie en moyenne par plus de 60 % des travailleurs. Plus de 1,5 million de travailleurs ont participé à des cortèges dans 54 villes. Mais le gouvernement ne s'est pas laissé impressionner pour autant et a poursuivi sa route sans modifier son projet, qui a été voté par le Parlement en décembre 2014 a fait l'objet de huit décrets d'application arrêtés par le gouvernement entre février et septembre 2015.

4.8 Négociation sur un nouveau modèle contractuel sous la menace d'une législation

Depuis l'adoption du Jobs Act, le gouvernement Renzi a annoncé une « phase 2 » qui lierait une loi sur la décentralisation de la négociation collective et sur la représentativité syndicale avec l'introduction d'un salaire minimum. Cette annonce correspondait en partie à la nouvelle orientation de la Confindustria, qui a radicalisé ses positions et souhaitait une plus grande décentralisation de la négociation collective. Cet objectif était

partagé par la CISL qui a proposé, en juillet 2015, de négocier un nouveau modèle contractuel avec la Confindustria qui réservera aux accords de branche la seule fixation des *minima* salariaux et de la prévoyance. Le gouvernement Renzi a invité Confindustria et syndicats à négocier un accord, faute de quoi il procéderait à une initiative législative, qui modifierait profondément le modèle contractuel actuel basé sur le volontarisme et sur l'abstention de la loi.

La CGIL et l'UIL ont réaffirmé leur attachement à ce modèle volontariste et se sont donc déclarées prêtes à négocier avec la Confindustria, mais seulement après l'achèvement des négociations en cours sur le renouvellement des conventions de branche. Pour cette raison, elles ont annulé leur participation à une réunion convoquée par la Confindustria le 22 septembre 2015 à laquelle seule la CISL s'est présentée. Le 6 octobre 2015, le président de la Confindustria, Giorgio Squinzi, a annoncé qu'il renoncera à la négociation et laissera le gouvernement présenter son propre projet.

Finalement, CGIL, CISL et UIL ont retrouvé le chemin de l'unité syndicale, en présentant, en janvier 2016, une plateforme commune pour la réforme du modèle contractuel, sous le titre « Un système moderne de relations professionnelles ». Cette plateforme visait essentiellement à consolider le système de négociation à deux niveaux. Elle proposait, comme alternative à un salaire minimum légal, le vote d'une loi qui garantirait la validité universelle (« erga omnes ») des minima conventionnels de branche, autrement dit leur extension automatique. Le second niveau de négociation collective (alternativement l'entreprise ou le territoire) y était qualifié de « facteur de compétitivité ». Il devait se développer en s'enrichissant de nouveaux sujets comme la qualité du travail, la formation et la prévoyance. Les trois syndicats souhaitaient aussi renforcer la participation des salariés, y compris par la présence dans les conseils de surveillance des entreprises, un objectif auquel la CGIL a été longtemps opposé.

Après un changement à la tête de la Confindustria en avril 2016, son nouveau président, Vicenzo Boccia, a renoué avec les organisations syndicales et a repris, en juin 2016, la négociation sur le renouveau du modèle contractuel, en demandant au gouvernement Renzi de ne pas intervenir dans cette négociation.

5. Les controverses théoriques de 1984 et 1989 sur le néocorporatisme et l'échange politique

Les accords tripartites de 1983 et 1984 ont été accompagnés d'un débat théorique entre politologues, sociologues et économistes autour de la question de savoir si ces accords étaient le signe de l'adoption par l'Italie d'un modèle néocorporatiste élaboré dans des pays de l'Europe du Nord et du Centre qui a été théorisé par des auteurs anglo-saxons, allemands et scandinaves (Rehfeldt, 1991). Comme en France, le concept du néocorporatisme a souvent été rejeté en Italie en raison de sa proximité avec le corporatisme qui a été imposé dans les années 1920-30 par un régime autoritaire. Le lien conceptuel entre le corporatisme autoritaire et le néocorporatisme (ou « corporatisme libéral ») est effectivement explicite dans les premières formulations d'une théorie du néocorporatisme. Pour Philippe Schmitter (1979), l'appellation commune « corporatisme » se justifie par deux traits communs, à savoir l'attribution d'un statut public et d'un monopole de représentation aux associations professionnelles syndicales et patronales. L'Etat confère à ces associations un monopole de représentation et une fonction publique dans la réglementation de la profession. Dans le corporatisme autoritaire, l'adhésion des membres d'une profession est obligatoire. En revanche, dans le néocorporatisme (ou corporatisme libéral) l'adhésion des individus aux syndicats et la participation des syndicats aux arrangements institutionnels restent volontaires.

C'est un sociologue italien, Alessandro Pizzorno, qui a inventé en 1978 un paradigme important pour le développement de la théorie du néocorporatisme, celui de de l'échange politique. Pizzorno entendait par l'échange politique un choix stratégique dans lequel le syndicat renonce à utiliser pleinement son pouvoir de négociation sur des revendications immédiates (essentiellement salariales) en échange de satisfaction de revendications « structurelles » à plus long terme. En Italie, le débat académique sur le thème est rapidement devenu un débat politique, notamment à partir du moment où la CISL a essayé de justifier sa signature des accords tripartites de 1983 et 1984 par cette théorie.

Une version plus politique de la théorie de l'échange politique a été proposé par des intellectuels proches de la CISL, notamment le sociologue Guido Baglioni, le juriste Gino

Giugni, ou l'économiste Enzo Tarantelli[79]. Leurs travaux ont tenté de relier les problèmes italiens aux théories sur le néo-corporatisme. Ces travaux théoriques et comparatifs avaient défini une série de conditions sous lesquelles des arrangements néo-corporatistes peuvent effectivement garantir une certaine stabilité économique et politique. Certaines étaient d'ordre organisationnel (centralisation et institutionnalisation du système des relations industrielles), d'autres économiques (existence de marges disponibles pour des réformes) et d'autres finalement politiques, parmi lesquelles en premier lieu l'existence d'un gouvernement "pro-labour", ami des organisations syndicales et garantissant que les réformes promises en échange des sacrifices consentis allaient effectivement être mises en œuvre.

C'est cette dernière condition qui n'a jamais été remplie en Italie où on pouvait tout au plus parler, pendant la brève période de 1976-1979, d'un gouvernement « quasi pro-labour ». En effet, l'Italie constituait alors l'unique pays européen qui n'avait pas encore connu l'alternance politique depuis la fin de la guerre. Devant cette carence, Giugni (1985) et Baglioni (1986) ont alors affirmé qu'un gouvernement pro-labour ne serait pas nécessaire pour qu'un échange politique puisse fonctionner, mais qu'il suffirait d'un gouvernement non ouvertement anti-labour. Les gouvernements italiens ont toujours fait partie de cette catégorie, en raison de la forte composante populaire de la Démocratie chrétienne, dont une expression est précisément l'existence du syndicat catholique CISL. Le caractère « non anti-labour » des gouvernements italiens s'est encore renforcé du fait que la Démocratie chrétienne s'était affaiblie dans les années 1970-80 et avait besoin du soutien parlementaire du Parti socialiste, qui était alors présent dans les trois syndicats à la fois.

Guido Baglioni a poussé ce raisonnement encore plus loin, en affirmant non seulement la possibilité, mais aussi la nécessité d'une stratégie syndicale orientée vers l'échange politique même sans gouvernement « ami ». Selon lui, le syndicat ne peut plus se permettre le luxe d'attendre des temps meilleurs. D'ailleurs l'arrivée d'un gouvernement

[79] Guido Baglioni a été directeur de l'école de formation de in CISL à Florence. Il était très lié à la gauche CISL de Milan qui a édité la revue théorique Prospettiva syndicale et a été président du centre de Recherche CESOS de la CISL. Gino Giugni a été collaborateur de l'école de Florence dans les années soixante. Enzo Tarantelli a d'abord travaillé comme chercheur à la Banque d'Italie et est devenu ensuite conseiller de la CISL au moment des négociations de 1883- 1984. L'engagement politique de Giugni et Tarantelli a fait d'eux une cible du terrorisme d'extrême-gauche. Giugni a été gravement blessé lors d'un attentat en 1983, Tarantelli a été tué par les Brigades Rouges en 1985.

de gauche en temps de crise n'augmenterait que peu les marges de distribution économique en faveur des travailleurs que la crise a drastiquement réduites. Si le syndicalisme se met dans une position d'attente, il ne pourra pas empêcher le rapport de force de continuer de se dégrader en sa défaveur par l'augmentation du chômage. La concertation par l'échange politique serait donc pour les syndicats l'unique voie de salut s'il veut éviter un déclin inéluctable. Un refus de concertation ne pourrait que favoriser l'apparition d'une « option marché », à savoir d'une orientation gouvernementale nettement néolibérale et anti-labour (du type Thatcher) qui aurait comme conséquence la marginalisation et l'accélération de l'affaiblissement du syndicat. La concertation, au contraire, renforcerait le syndicat en lui conférant une nouvelle légitimation et en garantissant son « pouvoir de représentation ». Certes, étant donné les marges économiques et le rapport de force du moment, le compromis qui en résulterait serait moins favorable aux travailleurs que ceux des années de prospérité, mais il s'agit précisément de l'unique moyen de surmonter la crise, de créer des emplois et d'empêcher la mise en ouvre de politiques récessives. La conception de l'échange politique développée par Baglioni constitue la toile de fond théorique de l'orientation « néo-solidariste » que la CISL a pris à partir de 1980 sous l'impulsion de son secrétaire général Pierre Carniti dont Baglioni était un des inspirateurs les plus importants.

L'opposition à cette interprétation est venue essentiellement de la gauche communiste du PCI et de la CGIL. Elle s'est appliquée à démontrer la nocivité de la stratégie défendue par la CISL pour le maintien de l'autonomie syndicale et à refuser la paternité de la ligne EUR pour elle. La fraction « opéraiste » de la gauche communiste a toujours refusé, par principe, toute logique d'échange politique et elle s'était donc déjà opposée à la ligne EUR en 1978. Sa critique d'une stratégie syndicale de concertation et de compromis s'est de nouveau manifestée après l'accord tripartite du 14 février 1984. Cette gauche opéraiste se réfère à ce que l'ancien opéraiste Aris Accornero a appelé le « modèle prolétarien » (Accornero 1981). Il ne peut envisager une stratégie syndicale que comme une suite de revendications, de luttes et de conquêtes. Toute prise en compte de revendication autre que celles qui représentent l'intérêt des ouvriers est considérée comme une « collaboration subalterne » qui affaiblirait le pouvoir syndical et son autonomie. De même toute négociation au sommet est considérée comme une dérive vers l'institutionnalisation du

syndicat. Le syndicat-institution est ainsi opposé au syndicat-mouvement, seule incarnation positive du syndicalisme.

Au début des années 1980, il y avait peu de divergences de fond parmi les dirigeants syndicaux quant à la nécessité d'un échange politique comme contribution à une politique de sortie de crise. D'ou venaient alors les divergences qui ont mené à l'éclatement de l'unité syndicale en 1984 ? Selon notre analyse, elles s'expliquent essentiellement par des facteurs politiques. Ce sont les prétentions hégémoniques de la CISL dans le domaine syndical combinées avec celles du PSI dans le domaine politique, sous la nouvelle direction de Bettino Craxi, qui expliquent le soudain refus de la CGIL de s'impliquer plus loin dans une stratégie d'échange politique. Comme nous l'avions dit, la CISL avait réussi à s'emparer du concept de l'échange politique et de l'intégrer dans un projet de « pacte de solidarité » qui était en syntonie avec des projets semblables de la gauche syndicale et politique en Europe. Le projet de fond de solidarité faisait référence aux conquêtes du mouvement ouvrier suédois, le projet de réduction des horaires était lié aux luttes du mouvement syndical allemand. Ces références conféreraient une certaine dynamique au projet de la CISL, car elles montraient qu'il s'agissait d'objectifs réalisables dans des délais assez courts. La CGIL ne disposait plus d'un projet mobilisateur semblable. Ses objectifs étaient trop abstraits et manquaient de perspectives temporelles de réalisation. En fait, la CGIL était la double victime de l'échec de la stratégie de compromis historique et de l'épuisement de la dynamique du mouvement des conseils.

C'est le soutien actif du Premier ministre socialiste Bettino Craxi à la stratégie de la CISL qui a précipité les choses. Son objectif était de marginaliser la gauche marxiste, en premier lieu le PCI, et de favoriser l'éclatement de la CGIL, à l'intérieur de laquelle la composante socialiste s'affirmait de plus en plus. Cette stratégie ne pouvait que provoquer la réaction du PCI, qui reposait sur la mobilisation des cadres intermédiaires de la CGIL issus des luttes de 1969-1970 et à forte tendance opéraiste. Dans cette situation et malgré l'animosité personnelle entre le secrétaire général de la CGT, Luciano Lama, et celui du PCI, Enrico Berlinguer, la direction de la CGIL était contrainte de se mettre à la tête du mouvement des conseils « autoconvoqués » pour assurer la survie de l'organisation et éviter son éclatement.

Rétrospectivement, le débat de 1984 sur l'échange politique parait donc singulièrement surdéterminé par l'environnement politique. Quinze en plus tard, en effet, le contexte avait profondément changé. Les partis chrétien-démocrate et socialiste ont disparu, le Parti communiste s'est transformé en Parti démocratique de la gauche, puis en Parti démocratique tout court. La CGIL a conservé son hégémonie dans le mouvement syndical, tout en partageant maintenant une orientation résolument réformiste avec la CISL, ce qui a permis de signer une série d'accords tripartites à partir de 1993.

Néanmoins à l'occasion de la signature du « Pacte de Nöel » 1998, une nouvelle controverse sur le néocorporatisme a éclaté. Pour Forza Italia, le parti de Silvio Berlusconi, le pacte de 1998 constituerait une version « du péronisme argentin, du corporatisme fasciste et de la planification centrale soviétique ». Le reproche d'une institutionnalisation, voire d'une « constitutionnalisation » de la concertation sociale, qui s'arrogerait des pouvoirs normatifs normalement réservés au Parlement, était partagé par l'opposition de gauche. Le leader du Parti radical (libéral-libertaire), Marco Pannella, dénonçait un pacte social comme antiparlementaire et « en dehors de la légalité républicaine », une critique partagée par Rifondazione comunista. Leurs incriminations ressemblaient à celles du Parti communiste italien et de la CGIL en 1984, quand ils dénonçaient les pactes sociaux comme des « monstres corporatistes ».

Cette mise en parallèle du corporatisme mussolinien et du néocorporatisme des pactes sociaux a été réfutée par des experts de gauche tels que l'économiste Michele Salvati, alors député démocrate de gauche, ou le sociologue Mimmo Carrieri (1999). Sur la base d'une conception réaliste de la démocratie, Michele Salvati a posé la question de savoir en quoi un vote du Parlement sur la base d'une proposition du gouvernement serait plus démocratique qu'un vote sur la base d'une proposition du gouvernement qui serait elle-même le résultat d'une négociation avec les organisations syndicales et patronales. Dans les deux cas, le résultat du vote est prévisible, étant donné le rapport des forces parlementaires qui ne laisse qu'une marge de manœuvre étroite à des amendements non conformes aux vœux de la coalition gouvernementale. Par contre, la concertation présente paradoxalement l'avantage d'une plus grande transparence quant à l'accès des groupes d'intérêts aux décisions publiques. *A contrario*, l'exemple américain montre qu'en cas d'absence de procédures de concertation, le Parlement est perméable à l'influence du

pouvoir occulte des lobbies qui réussissent à faire prévaloir des intérêts particuliers par rapports aux intérêts collectifs organisés.

Poussant plus loin ce raisonnement, pour Mimmo Carrieri la concertation sociale a comme effet de modérer le pouvoir de marché des différents acteurs sociaux, qui préfèrent échanger la maximisation de leurs intérêts à court terme contre la satisfaction d'intérêts à long terme. Plutôt que d'exorciser l'accession des intérêts organisés à la sphère publique, qui constitue un processus inévitable, il vaudrait mieux l'institutionnaliser. Une telle institutionnalisation de la concertation ne résoudrait évidemment pas toutes les contradictions avec une prise de décision démocratique classique, mais cela pourrait au moins garantir un mode non-exclusif de représentation des intérêts et un élargissement des forces sociales représentées. Transposé au problème du pacte pour l'emploi, on éviterait ainsi que le dualisme *insiders-outsiders* sur le marché du travail se transforme en dualisme au niveau de la société.

6. Conclusion

La crise du système politique des années1990 a promu le syndicalisme comme l'un des rares acteurs (avec les tribunaux) dont la légitimité n'était pas remise en cause. En concertation avec les organisations patronales et des gouvernements de techniciens puis de centre-gauche, les syndicats ont contribué à réussir l'entrée de l'Italien dans l'UEM et à la mise en œuvre une série de réformes jugées inéluctables. Alors que dans les années 1980-90, l'initiative du gouvernement était primordiale, on observe un certains retrait de l'Etat dans la période récente, qui n'est qu'en partie compensé par la résurgence d'accords autonomes entre organisations syndicales et patronales. Les gouvernements et certains chercheurs (Culpepper et Regan, 2014) justifient cette « désintermédiation » par la perte alléguée de légitimité des syndicats. [80] En Italie, ces derniers ont pourtant réussi à stabiliser le taux de syndicalisation dans la dernière décennie et ont conservé un appui massif lors des élections d'entreprise et les référendums syndicaux. Cette dimension de démocratie de masse lors des ratifications des accords distingue les pactes sociaux en

[80] Les partis politiques sont encore plus touchés par la désaffection, aussi bien en termes d'adhésion que de vote. Le Parti démocrate a perdu depuis sa création en 2009 plus de la moitié de ses 830 000 adhérents d'alors. Son prédécesseur lointain, le Parti communiste, avait encore 1,5 million d'adhérents en 1989, avant son changement d'appellation en Parti démocratique de gauche. En ce qui concerne le vote, les partis traditionnels sont maintenant concurrencés par le mouvement « Cinque Stelle » (25,5 % des voix en 2013). Ils souffrent aussi de la montée des abstentions.

Italie de ceux des autres pays (Baccaro, 2002). En même temps, les syndicats ont conservé une forte capacité de mobilisation des salariés, notamment contre les projets de démantèlement du système des retraites et des droits des salariés des gouvernements Berlusconi, Monti et Renzi. La mobilisation a cependant de plus en plus de mal à produire des effets.

Un problème récurrent pour la stabilité de la concertation est la persistance des oppositions internes au sein des deux principaux protagonistes, la Confindustria et la CGIL. Au sein de chacune de ces organisations les tensions restent vives. Mais même dans la CGIL les partisans de la concertation sociale disposent maintenant d'une majorité solide et stable. Le principal danger pour la stabilité de la concertation sociale émane aujourd'hui davantage des organisations patronales, notamment de la Confindustria qui reste soumise à des orientations fluctuantes, tiraillée entre une aile néolibérale, partisane d'un abaissement continu des coûts, d'une dérégulation sociale et d'une décentralisation de la négociation, et une aile cherchant un développement économique plus équilibré et plus concerté.

Depuis que le centre de gravité politique s'est déplacé en défaveur des syndicats, certains ont tenté de faire des concessions à cette aile néolibérale pour sauver l'apparence d'une approche concertée de l'économie et de l'emploi, alors qu'en réalité on assiste à la progression de la conception néolibérale de réduction des coûts salariaux. Or, l'expérience des dernières décennies montre que la simple réduction des coûts salariaux ne constitue nullement une condition suffisante pour la création d'emplois. La modération salariale induite par l'accord de 1993 a ainsi contribué à la stagnation économique, tout en l'amélioration des marges bénéficiaires des entreprises italiennes, mais sans que cela n'ait provoqué une reprise des investissements productifs ou une amélioration de l'emploi.

Références

La base principale de ce chapitre est constituée par les écrits de l'auteur dans la *Chronique internationale de l'IRES.*

Les accords interprofessionnels et tripartites peuvent être consultés dans la banque de données du Conseil national de l'économie et du travail (CNEL) : www.cnel.it/347?contrattazione_testo=11 et www.cnel.it/349

Accornero A. (1992), La *parabola del sindacato. Accesa e declino di una cultura*, Bologna : Il Mulino.

Baccaro L. (2002), "The construction of 'democratic' corporatism in Italy", *Politics & Society*, 30; p. 327-52.

Baglioni G. (1986), *La politica sindacale nel capitalismo che cambia*, Rome-Bari : Laterza.

Carrieri M. (1999), *Patti sociali e spazio della politica*, communication introductive à une réunion organisée par le Centro Studi per la Riforma dello Stato, Rome, 12 février.

Carrieri M., Leonardi S. (2013), "Italie. Des turbulences sans atterrissage certain: l'évolution récente des relations professionnelles italiennes", *Chronique internationale de l'IRES*, n° 139, p.18-34.

Cella G.P. (2011), Italie. « L'accord de Fiat Pomigliano et les relations professionnelles italiennes », *Chronique internationale de l'IRES* N° 128, janvier.

Culpepper P.D., Regan A. (2014), « Why don't governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy », *Socio-Economic Review*, 12(4), p.723-745.

Gazier B., Bruggeman F. (20016), *Tripartisme et dialogue social tripartite*, Genève: BIT.

Giugni G. (1985), « Concertazione sociale e sistema politico in Italia », in: *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali* 25 (1985)

Jobert A. (ed.) (2008), Les *nouveaux cadres du dialogue social territorial. Europe et territoires*, Berne : Peter Lang.

Hege A. «Italie : Une réforme de la négociation collective sans unité syndicale », *Chronique internationale de l'IRES* n° 117, mars 2009.

Negrelli S. (1997), "Social pacts and flexibility: towards a new balance between macro and micro industrial relations: the Italian experience", *in* Fajertag G., Pochet P. (Eds), 1997, *Social Pacts in Europe*, Bruxelles: ETUI/OSE; p.45-62.

Negrelli S. (2000), "Social Pacts in Italy and Europe: Similar Strategies and Structures; Different Models and National Stories", *in* Fajertag. G., Pochet P. (eds), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Bruxelles : ETUI/OSE; p.85-112

Negrelli S., Pulignano V., (2010), "The evolution of social pacts in Italy: crisis or metamorphosis?" *in* Pochet P., Keune M., Natali D. (eds.), *After the euro and enlargement : social pacts in the EU*, Bruxelles: ETUI-OSE; p.137-160

Pizzorno A. (1978), « Political exchange and collective identity in industrial conflict », in : Crouch C./ Pizzorno A. (eds.): *The Ressurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*, Vol.2, Londres: MacMillan.

Regini M. (1997), "Still engaging in corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 3 n° 3; p. 259-78.

Regini M., Colombo S. (2011), "Italy; The Rise and Decline of Social Pacts", *in* Avdagic S., Rhodes M., Visser J. (Eds.), 2011, *Social Pacts in Europe. Emergence, Evolution and Institutionalization*, Oxford : Oxford University Press; p.118-146.

Rehfeldt U. (1991), "L'échange politique difficile. Les stratégies syndicales en Italie 1975-1990", *Sociologie du Travail* 3/1991

Rehfeldt U. (2012), « Italie : permanence et impasse de la modération salariale », Revue de l'IRES n° 73, (n° spécial « 30 ans de salaire, d'une crise à l'autre »).

Rehfeldt U., (2013), « Italie. Succès et fragilité d'un modèle volontariste de démocratie sociale », in Lerais F., Pernot J.-M., Rehfeldt U., Vincent C.,, La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Un essai de comparaison internationale, Rapport 04.2013, Noisy-le-Grand : IRES ; p.119-130

Sauviat C. (1992), "Italie. L'enterrement de l'échelle mobile", Chronique Internationale de l'IRES, N° 18, septembre 1992.

Schmitter P. C. (1979), « Still the Century of Corporatism ? » in : Schmitter P.C. / Lehmbruch G. (eds.), Trends Toward Corporatist Intermediation, Londres: Sage.

Tarantelli E. (1986), Economia politica del lavoro, Turin : Utet.

Tomasi di Lampedusa, G. (1959), Le Guépard, Paris : Seuil (éd. « Points » 1980).

Treu, T. (1994) "L'introuvable pacte social: l'expérience italienne", in: R. Boyer, R. Dore (eds.), Le retour des politiques des revenus, Paris : La Découverte

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1 - Les acteurs sociaux italiens

1.1 Les syndicats

Il existe trois grandes confédérations syndicales dont deux sont issues d'une scission, en 1950, de la confédération unitaire CGIL *Confederazione generale italiana del lavoro*) crée en 1944 :

- la CISL (Confederazione italiana sindacati lavoratori) dont les dirigeants catholiques avaient des liens forts avec le parti démocrate-chrétien qu'ils ont conservés, après sa disparition, avec les formations politiques qui en sont issues ;
- l'UIL (Unione italiana del lavoro) créée par des dirigeants syndicaux laïques, proches des partis socialiste et républicain.

Historiquement, la CGIL était liée au Parti communiste (PCI), mais avait deux courants minoritaires officiels: l'un lié au parti socialiste et l'autre à d'autres formations de gauche. Officiellement, les courants politiques internes à la CGIL ont été dissous et l'indépendance du syndicat par rapport aux partis érigée en règle de principe. Le syndicat est aujourd'hui dirigé par une coalition réformiste dont les dirigeants ont conservé des liens avec le Parti démocrate (PD) qui est issu d'une transformation du PCI dans lequel ont conflué également des socialistes et des catholiques de gauche. Les deux derniers secrétaires généraux de la CGIL, Guglielmo Epifani (2002-10) et Susanna Camusso (2010-) étaient issus de la mouvance socialiste. Il existe toujours une opposition de gauche. Sa motion a enregistré 17 % des voix lors du congrès confédéral de 2010. Ce courant est majoritaire dans les fédérations de la métallurgie FIOM et de la fonction publique.

Malgré la disparition des partis de référence (PCI, Démocratie chrétienne, Parti socialiste) les divergences entre CGIL, CISL et UIL ont perduré. Une tentative de réunification entre 1972 et 1984 est restée sans lendemain, mais les confédérations s'efforcent de maintenir un minimum d'unité d'action et de négociation, notamment au niveau des fédérations et des établissements. Au niveau européen ils pratiquent toujours l'unité de représentation avec un système de rotation.

A côté des trois confédérations CGIL, CISL et UIL, il existe un syndicalisme autonome qui a ses points d'ancrage forts dans le secteur public. La plupart des syndicats autonomes affichent un profil apolitique et purement professionnel, mais beaucoup sont politiquement marqués à droite. Trois confédérations ont une représentativité réelle :

− L'UGL (Unione generale del Lavoro), issue de la transformation, en 1996, de l'ancienne CISNAL (Confederazione italiana sindacati nazionali lavoratori), créée en 1949 par des militants du parti néo-fasciste MSI. Elle est restée proche du parti Alleanza nazionale, issu de la transformation « post-fasciste » du MSI, et qui a ensuite fusionné avec le parti Forza Italia de Silvio Berlusconi. C'est la plus importante des confédérations autonomes, présente dans un grand nombre de secteurs, y compris du privé.

− La CISAL (Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori) est issue d'une fusion de syndicats autonomes divers, notamment d'institutions de protection sociale qui constituent leur noyau dur de présence.

− La CONFSAL (Confederazione dei sindacati autonomi dei lavoratori) est issue d'une fusion, en 1982, de syndicats autonomes de l'administration et de l'école, où elle est très présente à travers le SNALS (Sindacato nazionale autonomo dei lavoratori della scuola).

Certains syndicats autonomes sont organisés uniquement au niveau sectoriel, par exemple la FABI (*Federazione autonoma bancari italiani*) qui a été créée dans le secteur bancaire suite à la scission de la CGIL, mais n'a pas voulu s'affiler aucune des nouvelles confédérations qui pratique l'unité d'action et de négociation avec les trois syndicats confédéraux.

Le parti séparatiste *Lega Nord* a créé sa propre organisation syndicale SinPa (*Sindacato padano*). En 1997, la Lega avait appelé ses électeurs, parmi lesquels on trouve beaucoup d'adhérents à la CGIL, la CISL et l'UIL, à brûler leurs cartes syndicales et à rejoindre SinPa. Cette initiative n'a pas eu l'effet escompté et le SinPa a décliné depuis en parallèle avec la Lega.

A côté de ces syndicats à vocation générale existent des syndicats de cadres, parmi lesquels on peut citer *Unionquadri*, la CIDA (*Confederazione italiane dirigenti d'azienda*), qui syndique des cadres supérieurs et dirigeants d'entreprise, ainsi que la CUQ *(Confederazione unitaria dei quadri)*. Ce dernier a signé en 2009 un « pacte

associatif » avec la CISL. Les syndicats de cadres ne participent pas toujours à la négociation collective.

Il existe aussi un syndicalisme autonome d'extrême-gauche. Son essor est plus récent et correspond à l'émergence, à la fin des années 80, de *Cobas* (comités de base) dans un nombre de secteurs et groupes professionnels très précis, tels que les chemins de fer (machinistes) et le transport aérien (pilotes, aiguilleurs du ciel). La plupart des leaders des Cobas sont sortis de la CGIL au moment où ce syndicat a commencé à développer une ligne revendicatrice plus modérée. Dans la CISL, des phénomènes analogues se sont produits. L'exemple le plus notable a été la création d'une FMLU (*Federazione lavoratori metalmecanici uniti*) par des militants gauchistes exclus par la CISL milanaise. La FMLU a créé avec divers Cobas un organe de coordination, appelé CUB (*Confederazione unitaria di base*). En 2010, ces syndicats ont créé une nouvelle confédération sous le nom de *Unione dei sindacati di base* (USB).

Le taux de syndicalisation, qui était encore supérieur à 50 % en 1976, a diminué dans les années 1980 et 1990 pour se stabiliser à 34 % à partir de 2000. Depuis 2006 il y a une légère remontée à 35 % en 2010 (base de données ICTWSS). La CGIL, qui est fortement présente dans le secteur industriel qui est un secteur en déclin, reste la plus grande confédération avec 2,7 millions de membres en 2008-2009, dont plus de la moitié sont des retraités, suivie de la CISL (2,2 millions) de l'UIL (1,3 millions). L'UGL revendique 1,2 millions de membres.

1.2 Les employeurs

Il y a plusieurs confédérations patronales. Dans le secteur industriel, la plus grande est la *Confindustria (Confederazione generale dell'industria italiana*), qui revendique 150 000 d'adhérents employant 5,5 millions de salariés. Pour les PME de l'industrie elle est concurrencée par la *Confapi (Confederazione italiana della piccola e media industria*), qui revendique 120 000 adhérents employant 2,3 millions de salariés. Les secteurs non-industriels ont leurs propres confédérations patronales. Celle de la banque s'appelle ABI, celle des assurances ANIA.

Beaucoup de confédérations patronales ont des liens politiques. Ainsi dans l'artisanat, la *Confartigianato* est plutôt orientée centre-droite et la CNA (*Confederazione nazionale*

dell'artigianato e della piccola e media impresa) centre-gauche. Dans le commerce et le tourisme, la plus grande confédération, la *Confcommercio*, qui revendique plus de 700 000 adhérents employant plus de 2 millions de salariés, est politiquement orientée au centre-droite, alors que la *Confesercenti* est liée au centre-gauche. Dans le secteur des coopératives, la *Confcooperative* était historiquement liée à la Démocratie chrétienne et la *Legacoop* à la gauche. Dans l'agriculture, la *Confagricultura* représente les grandes exploitations. Celle des cultivateurs directes, la *Coldiritti*, était historiquement liée à la Démocratie chrétienne, alors que la CIA (*Confederazione italiana agricoltori*) était liée à la gauche. Lors de leur privatisation, les anciennes entreprises municipales de service public ont créé leur propre confédération d'employeurs *Confservizi.* Elle est proche du centre-gauche.

Pour la défense des intérêts des PME, Confartigianato, CNA, Confcommercio and Confesercenti et une cinquième association ont créé en 2010 une coordination sous le nom de « *R.ETE. Imprese Italia* » qui revendique de représenter 58 % de l'emploi italien. Les associations de coopératives on fait de même en 2011 en créant une « Alliance des coopératives italiennes ».

Dans le secteur industriel les associations patronales auraient représenté en 1997 des entreprises qui emploient de 31 % des salariés du secteur (base de données ICTWSS).

1.3 L'Etat

Conformément à l'esprit « volontariste » du système italien des relations professionnelles, l'Etat intervient peu dans la négociation collective, sauf dans la fonction publique et quand il participe à la négociation d'un accord tripartite. Il n'y a pas de mécanisme d'extension des conventions collectives de branche, mais la jurispudence constitue un équivalent fonctionnel. Les tribunaux veillent à ce que les entreprises appliquent les conventions collectives de branche et versent les cotisations sociales.

Pour la négociation collective dans les branches de la fonction publique, y compris au niveau des régions et des municipalités, l'Etat a transféré en 1993 ses prérogatives à un organisme autonome appelé *Agence pour la représentation contractuelle des administrations publiques (ARAN).* L'ARAN est dirigée par un comité directeur composé de cinq personnes, nommé pour quatre ans par décret du Premier ministre. Deux de ses

membres sont désignés respectivement par la Conférence des régions et par l'Association nationale des municipalités et l'Union des provinces. Les membres du comité directeur doivent être des « experts reconnus en matière de relations professionnelles et de gestion du personnel » et peuvent venir de l'extérieur de la fonction publique. Dans le passé, on trouvait parmi eux des dirigeants d'entreprise, des avocats et des professeurs d'université.

L'Italie disposait depuis 1957 d'un Conseil national de l'économie et du travail (CNEL), composé de représentants des partenaires sociaux et d'experts nommés par le gouvernement. Contrairement aux institutions similaires au Pays Bas ou en Belgique, ce Conseil ne jouait aucun rôle actif dans les négociations bi- ou tripartites. Il a été aboli suite à une modification de la Constitution, à l'initiative du gouvernement Renzi, votée par le Parlement en 2016. Cette abolition doit encore être confirmée par référendum.

2. Liste des gouvernements depuis 1983

Août 1983 – avril 1987 : Craxi I et II : coalition centre-gauche « pentapartito » (cinq partis) : Démocratie chrétienne (DC), deux partis socialistes (PSI, DSDI), Parti républicain (PRI), Parti libéral (PRI)

Avril 1986 – juillet 1986 : Fanfani VI : DC

Juillet 1987 - avril 1991 : Goria, De Mita, Andreotti VI: coalition « pentapartito « dirigée par la DC

Avril 1991 – avril 1992 : Andreotti VII: DC-PSI-PSDI-PLI

Juin 1992 – avril 1993: Amato I: DC-PSI-PSDI-PLI avec ministres "techniques »

Avril 1993 – avril 1994 : Ciampi I : gouvernement intégralement « technique »

Mai 1994 – décembre 1994 : Berlusconi I : Forza Italia (FI), Alliance nationale (AN), Ligue du Nord (LN), divers centre

Janvier 1995 – mai 1996 : Dini : gouvernement « technique »

Mai 1996 – octobre 1998 : Prodi I : coalition centre-gauche « L'Olivier » (PDS, Verts, divers centre-gauche), soutien Rifondazione comunista (PRC)

Octobre 1998 – avril 2000 : D'Alema I et II : coalition « L'Olivier » avec PdCI (scission PRC)

Avril 2000 – juin 2001 : Amato II : coalition « L'Olivier » avec PdCI

Juin 2001 – mai 2006 : Berlusconi II et III : coalition droite-extrême droite « Maison des libertés » (FI, AN, LN, divers centre)

Mai 2006 – mai 2008 : Prodi II : coalition centre-gauche DS, Marguerite (fusionnés 2007 en PD), Verts, divers centre-gauche, PRC, PdCI, 2007 : aussi Gauche démocratique (SD, cission DS)

Mai 2008 – novembre 2011 : Berlusconi IV : « Peuple de la Liberté » (PdL, fusion FI-AN), LN

Novembre 2011 – avril 2013 : Monti : gouvernement « technique », soutien PdL, PD, divers centre

Avril 2013 – février 2014 : Letta : gouvernement de « large entente » centre-gauche-droite, soutien PD, PdL (après scission : NCD), divers centre

Février 2014 – février 2017 : Renzi : centre-gauche-centre-droite PD, NCD, divers centre

3. Liste des pactes sociaux depuis 1983

22 janvier 1983 : accord tripartite sur la réduction de l'échelle mobile et un gel salarial temporaire

14 janvier 1984 : accord tripartite (dit de la Saint-Valentin) qui prolonge de l'accord précédent, la CGIL retire sa signature

31 juillet 1992 : accord tripartite sur l'abolition de l'échelle mobile,

23 juillet 1993 : pacte social tripartite sur le nouveau système de négociation collective

8 mai 1995 : accord syndicats-gouvernement sur la réforme des retraites

Septembre 1996 : accord tripartite pour l'emploi

4 novembre 1997 : accord syndicats-gouvernement sur la réforme des retraites

22 décembre 1998 : « Pacte de Noël », accord tripartite sur l'emploi

Juillet 2002 : « Pacte pour l'Italie », accord tripartite (sans la CGIL)

19 juin 2003 : accord interconfédéral « pour le développement, l'emploi et la compétitivité » *(avec la* Confindustria)

23 juillet 2007 : accord tripartite sur la protection sociale

22 janvier 2009 : accord tripartite sur la réforme du système de 1993 (sans la CGIL) :

septembre 2010 : « Pacte pour la croissance et l'emploi ». : six accords interconfédéraux (avec la Confindustria) sur la recherche et l'innovation, les « amortisseurs sociaux », le développement des infrastructures du Sud, la simplification des procédures bureaucratiques, la réforme de l'Etat, la fiscalité.

28 juin 2011 : accord interconfédéral sur la représentativité (avec la Confindustria, plus tard aussi avec la confédération des entreprises de service public Confservizi en décembre 2011 et la confédération des PME Confapi en avril 2012)

16 novembre 2013 : «Pacte pour la productivité », accord tripartite (sans la CGIL) :

24 avril 2013 : accord interconfédéral d'application du pacte pour la productivité (Confindustria-CGIL-CISL-UIL) :

31 mai 2013 : accord interconfédéral d'application de l'accord du 28 juin 2011 pour la négociation de branche (signé par la Confindustria, CGIL-CISL-UIL, plus tard aussi confédérations autonomes) :

10 janvier 2014 : « Texte unique », deuxième accord interconfédéral d'application de l'accord du 28 juin 2011

Juin 2016 : début de négociations Confindustria-CGIL-CISL-UIL sur la réforme du système contractuel

Les pactes sociaux aux Pays-Bas (1982-2015) : De la concertation retrouvée à son déclin

Marie Wierink[81] (Ires)

Résumé :

Tant qu'il y a du « grain à moudre », la formule du pacte social inventée aux Pays-Bas avec l'accord de Wassenaar échangeant en 1982 modération salariale contre réduction du temps de travail, paraît gagnante aux Pays-Bas. Quinze ans plus tard, on ne parlait plus seulement de modèle polder mais de « miracle » néerlandais, marqué par l'implication des partenaires sociaux dans la réforme de la protection sociale, engagée par les deux gouvernements « violets » dirigés par le Premier ministre travailliste Wim Kok. Mais au début des années 2000, les relations sociales se tendent et les accords prennent un tour défensif, de modeste portée, sous l'effet de turbulences politiques conduisant au recul des grands partis traditionnels. Le camp syndical commence à être affaibli par des tensions entre réformistes et radicaux au sein de la FNV, la première organisation syndicale. A partir de 2008, les suites de la crise financière, les recommandations européennes et l'austérité budgétaire poursuivie par les gouvernements successifs contraignent encore plus fortement les négociations. Deux accords de 2010/2011 sur les retraites sont à l'origine d'une crise profonde de la FNV. En 2013, un dernier accord sur le terrain de la flexibilité et du chômage aux résultats peu consistants, fait craindre qu'on ne soit pas loin de l'épuisement de la méthode des pactes sociaux aux Pays-Bas.

Aux Pays-Bas, le Conseil Economique et Social et la Fondation du travail (voir Annexe) étayent le dialogue social au plus haut niveau, sans garantir pour autant la conclusion régulière de pactes sociaux, comme l'a observé J. Freyssinet (2015). En fait, complété par la densité de la négociation collective de branche et d'entreprise, ce système offre une palette d'arènes de négociation et d'instruments permettant aux acteurs des stratégies

81 L'auteure remercie Violaine Delteil et Jan Cremers pour leurs encouragements, conseils et commentaires sur la première version de ce texte. Elle porte l'entière responsabilité des points de vue qui y sont développés.

complexes, mêlant coopération, gestion du timing, consultations multiples et multi-niveaux etc., sans s'interdire la mobilisation et le conflit ouvert (rare mais puissant). En fait, le néo-corporatisme a fait son retour aux Pays-Bas en 1982 avec le pacte de Wassenaar, en réaction à la crise économique dans laquelle le pays avait plongé suite aux deux chocs pétroliers, à la fin des trente glorieuses. Succédant à des années de course-poursuite entre vagues d'augmentations et mesures gouvernementales de gel de salaires, cet accord a marqué la reprise du dialogue social néo-corporatiste et a pu être qualifié dans les années 1990 de « modèle » avant qu'on n'y voit un miracle : miracle d'une coopération constructive retrouvée entre les trois acteurs des relations professionnelles, miracle de l'échange de concessions réciproques et du retour des créations d'emploi et de la compétitivité (Visser, Hemerijck, 1997).

Le caractère ouvert de l'économie néerlandaise l'a rendue particulièrement sensible aux deux chocs pétroliers, se conjuguant avec d'autres facteurs de fragilité tels que la remontée du cours du florin et l'explosion des coûts salariaux et des dépenses sociales (van Zanden, 1997). Dès cette crise de la fin des années 1970, récession économique et cris des dépenses publiques sont imbriquées, du fait de mécanismes de solidarité mis en place dans le cadre de l'édification de l'Etat-Providence néerlandais dont les garanties généreuses, sont fortement sollicitées comme amortisseurs de la crise. A ce titre, l'accord de Wassenaar (1982), « mother of all accords »[82], qui constitue la première réponse de type pacte social à un tel complexe, mérite d'être analysé comme le point de départ de relations renouvelées entre partenaires sociaux et gouvernements. Depuis cet accord, les partenaires sociaux (voir Annexe) sont confrontés à des responsabilités tant à l'égard des conditions de travail et salariales que de la protection sociale, à la fois par leurs places dans les institutions de la concertation consultées sur la reconfiguration des dispositifs mais aussi par les mécanismes de solidarité *(koppeling, trend*) qui lient les salaires du privé, ceux du secteur public et para-public, et les allocations de protection sociale dans un esprit de politique des revenus et de redistribution. Ils sont dès lors exposés à des tensions inévitables entre logique de co-responsabilité et logique de progrès social.

[82] Selon le mot de A. Kan Ancien président du Conseil Economique et Social, cité par Visser et Hemerijck, (1997)

Après le tournant de Wassenaar qui marque l'abandon de l'interventionnisme gouvernemental en matière de salaires, la modération salariale va être, pour les organisations syndicales et plus précocément qu'ailleurs en Europe, l'instrument principal de la gestion de leur double engagement, à l'égard des intérêts des salariés comme de ceux des personnes relevant de la protection sociale. Sur fond de chômage élevés et d'effectifs d'allocataires restant importants, elle va constituer plus ou moins un fil rouge jusqu'à la période récente, sauf aux rares intermèdes de croissance qui autorisent des revendications salariales plus offensives. On peut parler de négociations décentralisées s'appuyant sur une « pré-négociation », menée au niveau des organes dirigeants des organisations patronales et syndicales et prenant en compte les paramètres macro-économiques (Bekker et al., 2016) et s'intégrant habituellement dans les discussions d'automne de définition du budget public. Sur 30 ans et en dépit du tournant vers la décentralisation des négociations de 1993, les salaires dans les conventions collectives ont continué de respecter les limites d'augmentations annuelles recommandées par la FNV lors des négociations d'automne. En outre, corrigés de l'inflation, les salaires conventionnels n'ont guère bougé (De Beer, 2014a).

Dans la dynamique des négociations, les contreparties à ces engagements négociées entre les organisations syndicales, patronales et le gouvernement sont donc d'une importance cruciale pour l'acceptabilité d'une telle politique de modération salariale. Sur les trente années écoulées depuis l'accord de Wassenaar, la transformation progressive de ces contreparties nous paraît définir trois périodes successives qui vont nous servir à structurer cette monographie. Pour faciliter la lecture de cette monographie, un tableau des différentes coalitions gouvernementales qui se sont succédé au pouvoir entre 1982 et 2016 est proposé en annexe 1.

Une première période « constructive **»,** longue, court de 1982 à 2002. Elle est émaillée de crises économiques et de reprises, et les accords qui y sont conclus sont faits de concessions mais aussi d'avancées et de production de nouvelles normes (Accord de Wassenaar, Nouveau cours, Flexisécurité). Ils compensent des pertes et un recul de la protection sociale. Le contexte de crise pousse à négocier (Hassel, 2009), et les accords enregistrent des concessions réciproques comme les accords « compétitifs » que distingue Urban (2012).

Suit une seconde période de transition, « défensive », de courte durée, de 2002 à 2007. Au cours de ces années, la capacité à mobiliser constitue une ressource pour le mouvement syndical, pour adoucir ou infléchir des projets de gouvernements qui sont plus agressifs et qui s'attaquent désormais au cœur de la régulation du statut salarial (sorties d'emploi par le licenciement, inaptitude et pré-retraite). L'outil du conflit à l'échelle nationale resurgit (Engelstad, 2015), en dépit d'un tropisme néerlandais des relations professionnelles vers la coopération, que des courants syndicaux plus radicaux commencent à questionner. On observera alors pendant cette période le recours répété par la principale organisation syndicale, la FNV, aux référenda pour consolider la validité de sa signature, laissant voir l'importance grandissante des modes de décision dans le dialogue social (Visser, van der Meer, 2011).

Depuis 2008, suivant le cours de la crise financière, s'ouvre une troisième période de fragilisation du dialogue social. Elle semble provoquée et révélée à la fois par les négociations sur l'âge de la retraite et les fonds de pension impactés par la crise financière, sur fond de politique austéritaire renforcée, de chômage élevé et de transformation du marché du travail et, sur le plan politique, de majorités parlementaires introuvables pour les gouvernements successifs. Les accords passés sur cette période (package anti-crise de 2009, « concertation sociale » de 2013, les deux accords sur la retraite) entérinent des réformes sur des points structurels en échange de décisions conjoncturelles d'adoucissement ou de report de mesures budgétaires ou fiscales.

Les accords de cette période sont marqués d'une certaine fragilité, et l'instabilité des coalitions gouvernementales est sans doute un élément essentiel de l'affaiblissement du néo-corporatisme. Les accords sont dépendants politiquement du besoin des coalitions gouvernementales faibles de s'assurer une assise sociale permettant d'obtenir l'appoint des voix de partis d'opposition pour soutenir leurs projets de réforme, comme Baccaro et Lim ont pu le montrer dans certains pays du Sud (2007), sans être pour autant solides du fait de l'instabilité de ces alliances politiques, même quand les travaillistes sont au pouvoir. En outre, de manière peut-être plus fondamentale encore pour l'avenir des relations professionnelles, l'accord de 2011 sur les retraites professionnelles, validé de justesse, a mis à jour la profondeur des clivages internes à la FNV entre réformistes et

radicaux, comme la difficulté pour l'organisation à définir sa ligne, auxquelles la profonde réorganisation en cours n'a sans doute pas fini de remédier.

L'ensemble des réformes structurelles, progressivement mises en place et auxquels les accords de cette troisième période contribuent en matière sociale, font partie des Programmes nationaux de réformes, définis année après année par les Pays-Bas dans le cadre de la procédure du semestre européen, en réponse ou en dialogue avec les Recommandations spécifiques nationales (Bekker et al., 2016). Celles-ci n'ont cessé de 2011 à 2014 d'insister sur la nécessité de revoir les deux piliers public et professionnel de retraites, et de réduire la protection du licenciement et l'indemnisation du chômage, et de travailler à l'insertion des plus faiblement qualifiés, notamment en accroissant la différenciation des salaires. Elles ont aussi critiqué le recul des dépenses éducatives de même que de soutien à la recherche et l'innovation. Il est intéressant de noter que la Commission a aussi recommandé plus de flexibilité dans la procédure de fixation des salaires, critiquant indirectement la décentralisation coordonnée des négociations salariales, mais sans trouver d'écho auprès du gouvernement (Bekker et al., op. cit.)

Les réformes et mesures introduites pendant toute la période de crise reflètent l'intégration, par tous les acteurs sociaux et politiques (sauf les extrêmes) aux Pays-Bas, des règles budgétaires européennes, en dépit des péripéties politiques liées à la succession de coalitions plus ou moins solides. Au-delà de cet accord de fond, on observe bien sûr des positionnements plus nuancés entre les partis de droite, chrétien-démocrate et libéral, et de gauche, travailliste, sur le dosage de mesures de soutien à l'investissement, l'accent mis sur les réformes dans le domaine social ou fiscal, et l'intensité des réduction de dépenses publiques. Du côté des organisations syndicales, on plaide pour prendre davantage en compte les conséquences sociales dans le calibrage des mesures budgétaires et des réformes structurelles. D'une manière générale, les auteurs précités mettent en évidence les interactions permanentes entre les instances nationales de concertation, qu'il s'agisse du Conseil Economique et Social ou des réunions de négociation liées aux pactes sociaux ou grands accords entre 2009 et 2013, les gouvernements rédigeant les programmes nationaux de réformes et les instances de la Commission élaborant les Country specific recommendations. « Moreover, several items of the CSRs were also part of the Social Pacts of the social partners.(…)At times, these items have appered in the EU

coordination only after they had been set at the national agenda, such as the unemployment benefit and EPL topics. As such, national level ideas and plans feed into the EU level coordination process ».

Pour mettre à jour cette évolution sur longue période, cette étude s'appuie sur des matériaux divers et enchevêtrés que constituent les discussions menées à la Fondation du travail, au Conseil Economique et Social et avec le gouvernement. Accords, concertation, déclarations, notes, avis… les dénominations sont variées et renvoient toutes à un dialogue social multiforme et mené à divers niveaux et dans des calendriers plus ou moins simultanés ou successifs. On peut parler d'un mélange de bi-partisme et de tripartisme, souvent inextricable, où se combinent pressions exercées par le gouvernement, jeux d'acteurs entre les partenaires sociaux, et renvoi tactiques des sujets qui fâchent d'une instance à une autre. On assiste rarement à des pactes signés en grande pompe et désignés comme tels. C'est plutôt au fil des années qui suivent que certains accords prennent cette officialité comme l'accord de Wassenaar ou l'accord Flexi-sécurité par exemple. Les discussions menées à la Fondation du travail peuvent être régulières et attachées à des rendez-vous périodiques comme les négociations d'automne, donner lieu à des accords annuels ou pluri-annuels, multi-thèmes le plus souvent, liés plus ou moins étroitement à l'actualité. Au Conseil Economique et Social, elles se déroulent dans le cadre de demandes d'avis ou de travaux en commissions. Les unes et les autres donnent lieu à des discussions ultérieures ou simultanées avec le gouvernement visant à adapter les politiques publiques en fonction des compromis passés entre les partenaires sociaux ou à leur donner force de loi.

1. Des concessions mais des accords encore gagnant/gagnant dans les années 1980 et 1990

La première période, courant de 1982 à 2002 dans un environnement de crise économique récurrente, est marquée par des accords historiques, **l'Accord de Wassenaar, l'accord « Un nouveau cours » et l'accord Flexi-sécurité**. Par opposition aux deux périodes qui suivent, les accords ou pactes conclus pendant cette période peuvent être qualifiés de constructifs et productifs de normes qui vont marquer l'évolution des conditions de travail. Par la même occasion, ils vont aider les organisations syndicales à être considérées comme des interlocuteurs responsables, alors même que l'image des

partenaires sociaux est affaiblie par les discussions sur la reconfiguration des régimes de protection sociale dont ils étaient les gérants (caisses professionnelles gérant l'invalidité, et la maladie notamment). Comme J. Freyssinet et U. Rehfeldt (1994) le soulignent, on observe pendant cette période une « combinaison de concessions économiques et de contreparties nouvelles «. En simplifiant l'analyse, on pourrait dire qu'ils permettent au mouvement syndical d'obtenir des avancées sociales (réduction du temps de travail, flexi-sécurité, développement de l'emploi des femmes et des possibilités de travail à temps partiel) en échange de la modération salariale et ou de concessions, acceptées dans l'intérêt général. Si l'accord de Wassenaar est lié au contexte particulier de crise aigüe de la fin des années 1970 et répond aux pressions du premier gouvernement Lubbers, le dialogue social bipartite et tripartie est favorisé, de 1994 à 2002, par le renouvellement politique que constituent les deux coalitions violettes, sous direction du PVDA (travailliste), sous la houlette de Wim Kok, premier ministre.

Sur toute la période, les partenaires sociaux sont impliqués dans la transformation de l'Etat-Providence néerlandais. Leur place est remise en question dans la gestion paritaire de ses différents dispositifs ou bien ils sont impliqués dans les travaux de sa reconfiguration en siégeant au Conseil Economique et Social ou dans d'autres instances tripartites. Sur ce terrain, Ils sont confrontés à essuyer des « pertes tangibles pour des groupes concentrés d'électeurs en retour pour des gains diffus et incertains », selon les mots de Pierson (1996) cités par Visser et Hemerijck (1997). La priorité à l'emploi qui sous-tend les politiques annoncées et mises en œuvre, ne prend réalité par des créations d'emploi que très progressivement sur la période.

1.1 Le renouveau du pacte social : l'accord de Wassenaar (1982)

Avant de présenter l'accord de Wassenaar, il nous paraît utile de commencer par un retour en arrière et sur les trente glorieuses. C'est l'occasion aussi d'évoquer un certain nombre de dispositifs de protection sociale dont la reconfiguration courra sur l'ensemble des trois périodes de notre étude.

- *De la reconstruction à l'édification de l'Etat-Providence*

Durant les années de reconstruction et la stricte régulation économique et salariale de l'après-guerre[83], avec l'aide du plan Marshall, les Pays-Bas rétablissent leur économie sur la base des exportations, qui s'appuient sur la puissance de leurs ports et de grandes entreprises multinationales (De Voogd, 1992). Les recettes gazières renforcent cette prospérité au début des années 1970. C'est la période où l'Etat-providence néerlandais va édifier ses fondations, sous l'action des gouvernements de coalition socialistes/catholiques (rouges/romains) dans le contexte de ce qu'on appelle la « piliérisation » (verzuiling) de la société en grands courants idéologiques socialiste, catholique, protestant et libéral.

La particularité de ce communautarisme idéologique était qu'il facilitait la pacification des intérêts de classe et facilitait des politiques consensuelles : chacun des piliers confessionnels catholiques et protestants, partageant une doctrine sociale assez proche, réunissait toutes les couches de la société et leurs organisations sociales et syndicales, et parvenait à harmoniser leurs points de vue dans leurs organes politiques. Coexistaient à côté d'eux un pilier libéral, non confessionnel, et un pilier social-démocrate, organisant les sensibilités de gauche et les syndicats socialistes et les représentant en leurs partis respectifs. Les institutions de concertation mises en place dans l'après-guerre (Fondation du Travail, Conseil Economique et Social) dialoguaient ainsi avec les coalitions de gouvernement, associant les libéraux ou les socialistes, selon l'époque, aux chrétiens-démocrates, restés au centre du jeu politique jusqu'à la constitution du premier gouvernement de Wim Kok (1994).

L'Etat-providence qui s'édifie dans ces années reflète les conceptions familiales traditionnelles de l'époque à travers des prestations souvent familialisées. Au début des années 1970, la protection contre les grands risques de l'existence est assurée, à la fois sur une base assurantielle et universelle. Il est constitué d'assurances sociales (chômage, santé, indemnisation de la maladie, retraites professionnelles), de grandes assurances universelles participant de la protection sociale (*sociale zekerheid*, dans la terminologie néerlandaise) couvrant la retraite de base, le veuvage, l'incapacité de travail, et l'absence

[83] Arrêté exceptionnel sur les relations du travail (BBA, 1945) conférant à une commission de médiateurs le soin d'édicter des normes salariales impératives pour toute l'économie, après consultation de la Fondation du travail.

de tout revenu. Les années cinquante et soixante ont vu apparaître les grands dispositifs de protection sociale (retraite de base en 1957, allocation d'assistance en 1965, régime d'inaptitude/invalidité en 1967, prise en charge des frais de santé liés à la vieillesse et au handicap en 1968). Ils vont progressivement monter en charge, et tout particulièrement celui de l'inaptitude, moilisé pour accueillir les travailleurs les plus âgés et en surnombre.

Dans le domaine des relations professionnelles, les années 1960 sont marquées par le dérèglement du strict encadrement salarial mis en place dans l'après-guerre qui a permis le rétablissement économique des Pays-Bas, à partir d'une politique de bas salaires (Windmuller et al., 1987). Sous la pression de tensions sur le marché du travail et d'une forte activité syndicale, on assiste à une vague d'augmentations salariales (+ 15 % en 1964) et à la mise en place de clauses d'indexation des salaires sur les prix. En réaction, le gouvernement utilise l'arme du gel des salaires dont il dispose et dont il usera par exemple pas moins de 7 fois entre 1970 et 1980. Les dépenses collectives sont alors en forte augmentation, passant de 32,8 % du revenu national en 1950 à 48,2 % en 1970 et 65,2 % en 1980 (De Voogd, *op. cit* .).

- *L'accord de Wassenaar : modération salariale, profitabilité des entreprises et partage du travail*

La rupture opérée par l'accord de Wassenaar (1982) doit être replacée dans le contexte des relations professionnelles tendues des 20 années qui l'ont précédé. Il marque en effet la fin de l'interventionnisme direct de l'Etat dans les salaires. Dès le premier choc pétrolier, l'économie néerlandaise est touchée par le recul de l'industrie mais les recettes gazières font obstacle à une prise de conscience des risques. Les Pays-Bas ont perdu leur avantage de pays de bas salaires et ont perdu du terrain en compétitivité : à la fin des années 1970, pour une base de 100 aux Pays-Bas, le salaire brut moyen correspondant en Allemagne est à 89 et à 69 en France (De Voogd, *op. cit.).* Le chômage augmente, conduisant mécaniquement à l'augmentation des dépenses sociales, de même que le chômage déguisé, avec le déversement de milliers de travailleurs vers le régime de l'inaptitude. On a là tous les ingrédients d'une crise économique et des dépenses publiques que le second choc pétrolier va précipiter : croissance nulle en 1980, recul du PIB en 1981 et 1982, inflation importante et hausse du chômage jusqu'à 13 % en 1982

(statistiques nationales) tandis que les personnes en invalidité représentaient 13 % de la population active (De Voogd, *op. cit.*).

En 1979, les partenaires sociaux négocient à la Fondation du travail un accord de modération salariale, mais celui-ci sera bloqué par l'opposition du syndicat FNV de l'industrie. Lubbers, nouveau premier ministre chrétien-démocrate, confie alors à une commission présidée par Wagner le soin de rédiger un rapport sur le re-démarrage de la croissance. La Commission rend deux rapports en 1981 et 1982 sur les conditions d'un nouvel élan industriel, qui prônent le rétablissement de la profitabilité des entreprises, la maîtrise des dépenses publiques et la décentralisation de la politique salariale.

L'accent mis sur la maîtrise des dépenses publiques encourage le gouvernement à reprendre en mains les dépenses sociales. Il s'explique par les mécanismes particuliers de politique de revenus et de solidarité mis en place progressivement sur les années 1970 et liant l'évolution des salaires du secteur public et para-public et des allocations de la protection sociale (revenu minimum, retraite de base essentiellement) à celle des salaires conventionnels. Ce couplage conduit mécaniquement à augmenter les dépenses publiques et sociales, et à augmenter les prélèvements pour les financer, alors même que les deux chocs pétroliers provoquent un freinage brutal de l'activité. Outre la gravité de la situation que nul ne peut contester, l'interventionnisme gouvernemental en matière de salaire insupporte les organisations syndicales comme patronales. Les conclusions des travaux de la commission Wagner trouvent alors un écho chez les partenaires sociaux. L'effet pernicieux du couplage salaires /allocations en période de ralentissement brutal de l'activité est reconnu par Wim Kok président de la FNV. Le gouvernement a pesé de son côté sur le patronat en affichant son intention de prendre des mesures de partage du travail si rien n'était fait pour redresser la situation. Les conditions sont alors réunies pour qu'un compromis soit possible et en novembre 1982, Wim Kok et Chris van Veen, président de VNO définissent à Wassenaar, -sur la table de cuisine de Chris van Veen selon la légende-, les grandes lignes d'une politique pluri-annuelle conventionnelle.

Formulées comme des recommandations, ces grandes lignes contournent l'épreuve que pourrait constituer leur validation par les Conseils fédéraux des organisations syndicales. Les partenaires sociaux s'engagent mutuellement à l'égard du gouvernement à contribuer à la stabilité des prix, au renforcement de la position concurrentielle des entreprises et de

leurs rendements, en d'autres termes à modérer les revendications salariales, afin de permettre le rétablissement de l'emploi, et à prendre des mesures de réduction du temps de travail, le développement du temps partiel et la lutte contre le chômage des jeunes. Il s'agit en quelque sorte de troquer l'abandon des pratiques d'indexation des salaires contre la réduction du temps de travail (Albeda, Dercksen, 1989). La réduction du temps de travail à 38 h par semaine (-5 %), est négociée dans la plupart des branches entre 1982 et 1985 sous la forme de 6 à 12 journées de congé supplémentaires par an. Elle est mise en place sans réduction de salaire mais compensée par un engagement pluriannuel de modération salariale. La progression de l'emploi féminin à temps partiel qui s'observe à partir de la décennie 1980 facilite aussi cette politique en soutenant les revenus des ménages. En un an, les deux tiers des conventions collectives sont modifiées, et le reste suit dans les années ultérieures (Visser, 1990).

En 1990, 90 % des salariés sont couverts par des accords de RTT, et 100 % dans le public, seuls les salariés des TPE n'en profitent qu'aux deux tiers (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1991). En termes de créations d'emploi, le bilan de cette première phase de réduction du temps de travail n'est pas très fructueux puisqu'on estime en 1984 que seulement 25 % à 40 % des heures libérées auront fait l'objet de créations d'emploi (Visser, 1989), tout en facilitant l'absorption des surcapacités.

La flexibilité du temps de travail fait son apparition dans les années qui suivent. Les partenaires sociaux s'engagent à la Fondation du travail à développer le temps partiel, que défendent désormais les organisations syndicales converties à la nécessité d'encourager les femmes à travailler, tout en soutenant leurs aspirations à le faire à temps partiel (Wierink, 1998b). Le temps de travail choisi ou réduit, comme favorable à l'emploi et à la qualité de vie, devient un thème de négociation privilégié comme monnaie d'échange contre la modération salariale.

1.2 Premiers pas vers la décentralisation des négociations : l'accord « Un nouveau cours »

La reprise du début des années 1990 relance les augmentations de salaire qui ne décélèrent pas quand survient la récession de 1993. Le chômage reste élevé autour de 6 %. Le gouvernement menace à nouveau de recourir au gel des salaires si l'évolution salariale n'est pas freinée et de remettre en cause l'extension des accords collectifs si notamment

les salaires minima conventionnels ne sont pas revus de sorte de faciliter l'embauche de travailleurs non qualifiés. Les organisations patronales ne veulent pas du retour dans les négociations salariales du troisième gouvernement Lubbers avec participation des travaillistes dont elles se méfient (Visser et Van der Meer, 2011). En novembre 1993, l'accord « Un nouveau cours, agenda pour les négociations pour 1994 dans une perspective de moyen terme » est signé à la Fondation du travail (Bevort, 1994). Avec ce titre et cet horizon de moyen terme, il veut marquer un renouvellement d'approche de la négociation collective, dans le sens d'une plus grande décentralisation des négociations vers les branches ou les grandes entreprises.

Dans l'esprit de flexibilité qui commence à inspirer les modèles de gestion[84], le principe de la décentralisation de la négociation collective est affirmé. En même temps sont convenues une nouvelle période de modération et de flexibilisation salariale (développement responsable des salaires et ouverture à l'individualisation des rémunérations) et la poursuite de la réduction du temps de travail, à négocier au cas par cas pour aller vers les 36 heures par semaine. L'accord marque aussi l'engagement des partenaires sociaux à développer la différenciation des temps de travail, et à soutenir le développement du travail à temps partiel

A la suite de la récession de 1993, une deuxième vague d'accords réduisant la durée du travail de 38 h à 36 h est donc négociée. Les résultats sont plus mitigés que pour la première vague (Visser et Hemerijck, 1997). En 1997, la moitié des travailleurs est passée à 36 heures par semaine, sous la forme de la semaine de 4 jours quand c'est possible. Cette deuxième réduction s'accompagne d'une plus grande flexibilité d'emploi de la main d'œuvre, revendiquée en échange par le patronat, au prix parfois de conflits collectifs (4 semaines dans les transports routiers de voyageurs en 1996 par ex.).

Dans les années qui suivent, la plupart des conventions collectives revoient leurs grilles de salaire et font apparaître de nouveaux niveaux de salaire, intermédiaires entre le salaire minimum légal et les minima conventionnels. Sous cet angle, l'autorité du gouvernement

[84] On commence à parler du « lean management »

sur les négociations salariales sort grandie et l'autonomie des partenaires sociaux quelque peu limitée.

1.3 Nouvelles aspirations : travail à temps partiel et équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Depuis les années 1980, l'emploi des femmes commence à décoller, et une politique administrative de l'Emancipation soutient cette évolution, par ailleurs poussée par un mouvement féministe très actif. Une politique publique de garde d'enfants ne commence à se structurer qu'à partir de 1990. La possibilité de travailler à temps partiel est revendiquée fermement par toutes les femmes et tous les partis politiques, rassemblant des visions traditionnelles de la place des femmes dans la famille mais aussi des aspirations plus modernistes à partager à égalité la vie professionnelle et familiale entre les hommes et les femmes. Le patronat soutient ce mouvement dans l'optique de la flexibilité, s'inscrivant dans le droit fil des réflexions menant à l'accord « Un nouveau cours » tandis que les organisations syndicales surmontent des réticences initiales au début des années 1990 pour revendiquer fermement le développement du travail à temps partiel et la structuration d'un statut lui offrant autant de garanties que le temps plein.

En réponse à une demande d'avis du ministère des affaires sociales, la Fondation du travail publiera ainsi un texte en 1993 appelant au développement du travail à temps partiel pour tous et à tous les niveaux de fonction[85]. Ce texte recommande aux partenaires sociaux de branche de négocier de manière décentralisée le droit pour les salariés à obtenir à leur demande de réduire leur temps de travail. Fin 1996, 60 % des grandes conventions collectives, couvrant la moitié des salariés couverts par un accord collectif, ont mis en place une procédure permettant aux salariés de demander à réduire leur temps de travail. Ce mouvement se poursuit en un débat sur la nécessité d'inscrire dans la loi un droit pour les salariés à demander l'adaptation de leur temps de travail (réduction ou augmentation), qui aboutira en 2000 à la loi du même nom. Le temps de travail, contrepartie cruciale depuis l'accord de Wassenaar dans le dialogue social, est confirmé comme une question politique de premier plan, à travers les nouveaux objectifs de combinaison famille emploi et d'équilibre entre vie privée et professionnelle.

[85] Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differenciatie in arbeidsduurpatronen », septembre 1993.

1.4 L'espoir de maîtriser la flexibilité : l'accord et la loi « flexisécurité »

En 1994, arrive au pouvoir une coalition gouvernementale associant les travaillistes et les libéraux avec l'appoint du petit parti réformateur D 66, reléguant les chrétiens-démocrates dans l'opposition pour la première fois depuis…1918. Wim Kok qui dirige le gouvernement est celui qui a négocié pour la FNV en 1982 l'accord de Wassenaar. Du point de vue sociétal, les politiques menées en matière économique et sociale par les gouvernements violets, inspirées par le New public management, bouleversent en profondeur l'environnement institutionnel sans améliorer l'efficacité des services publics (privatisations, autonomisation d'instances publiques par ex.). Elles réduisent le niveau de la protection sociale et en poursuivent la reconfiguration en bouleversant les garanties substantielles et la place des partenaires sociaux dans leur gestion. A la gauche de la gauche, elles sont perçues comme affaiblissant les sécurités d'existence des plus vulnérables. La responsabilité des travaillistes est directement mise en cause dans ces évolutions. Le thème de la flexibilité qui a connu une première traduction dans l'accord « Un nouveau cours » de 1993, va être déployé plus largement à la fois par le gouvernement et le ministère des affaires sociales dans une approche qui veut équilibrer les besoins des entreprises et les besoins des individus et des travailleurs. Ainsi, le ministère des affaires sociales écrit en 1997 : « Le noyau d'un marché du travail économiquement efficace et socialement responsable est formé par des relations de travail équilibrées, durables et flexibles »[86].

En 1995, le ministère des affaires sociales rassemble ses propositions de révision des règles du Code civil qui régissent les relations de travail dans une note Flexibilité et Sécurité. Celle-ci vise à modifier les conditions d'embauche et de licenciement, les conditions de recours au contrat à durée déterminée et à l'intérim[87]. Elles soulèvent l'opposition ferme des organisations syndicales sur les questions du licenciement et de l'intérim. Au sein du gouvernement même, le PVDA et les libéraux sont en désaccord. Le ministre Ad Melkert se tourne alors vers les partenaires sociaux à la Fondation du

[86] Sociale Nota 1997, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

[87] Les CDD sont limités à 1 an maximum avec période de carence de 31 jours entre deux contrats. L'intérim à cette époque est très réglementé : agrément des entreprises, limitation des missions à 6 mois maximum et interdiction dans les secteurs du Bâtiment et des Transports

travail pour leur demander de préparer eux-mêmes un avis sur ces questions. Quelques mois plus tard, les partenaires sociaux reviennent vers le ministre avec un avis unanime.

Paradoxalement, le gouvernement « violet » dirigé par les travaillistes du PVDA, sous la houlette de Wim Kok, qui aurait pu être perçu comme un gouvernement ami, suscite de la méfiance du côté des partenaires sociaux. Wim Kok veut moderniser le mode de décision et de gouvernance publique et a pris ses distances avec le Conseil Economique et Social puisqu'il a fait passer l'abrogation de sa consultation obligatoire, et par ailleurs il a tenté de réformer le mécanisme de l'extension des conventions collectives. Les organisations patronales sont sur la défensive à l'égard d'un gouvernement dirigé par la gauche. Les deux parties ont donc intérêt à neutraliser le gouvernement par leurs initiatives.

L'accord trouvé va comporter des assouplissements notables dans le domaine de l'emploi flexible et apporter des garanties nouvelles aux emplois les plus précaires.

Le raccourcissement du préavis de licenciement, l'extension de la durée d'emploi en CDD et du nombre de renouvellements, la dérèglementation de l'intérim, constituent des mesures de flexibilisation attendues des employeurs. De l'autre côté, la possibilité pour un intérimaire d'accéder d'abord à un CDD à durée préfixe, après 6 mois de missions, puis éventuellement, après 3 ans maximum en CDD, à un emploi en CDI auprès de l'agence de travail temporaire qui l'emploie et l'engagement des partenaires sociaux à négocier une convention collective de l'intérim, constituent des pas en direction de la sécurisation des emplois instables. Enfin, concernant les formes les plus volatiles d'emploi tels que les emplois sur appel, aucune séance de travail ne pourra être rémunérée moins de trois heures.

Cet accord est salué comme une avancée et comme la manifestation de la maturité du partenaire syndical, capable d'accepter une normalisation de l'emploi flexible. La loi Flexibilité et sécurité, applicable au 1er janvier 1998, reprend l'intégralité des dispositions de l'accord, tout en prévoyant que les partenaires sociaux restent libres de déroger à ses dispositions dans le domaine de l'intérim et des contrats à durée déterminée (Wierink,

1998a). En 1997, la FNV est optimiste quant aux possibilités d'améliorer encore les dispositions légales grâce à cette ouverture aux dérogations[88].

1.5 « Agenda 2002 » : cinq ans d'engagement à un « développement des salaires responsable »

Dans le sillage de l'accord et de la loi Flexisécurité, les partenaires sociaux concluent le 19 novembre 1997, un nouvel accord pluriannuel, dit **« Agenda 2002 pour la négociation collective des prochaines années »**, où les partenaires sociaux déclarent leur intention de préparer « le système d'emploi de l'avenir » que la loi Flexisécurité doit favoriser. Ils appellent les négociateurs de branche à un « développement responsable des salaires » mais leur ouvrent des possibilités de négociation « sur mesure » sur le terrain des salaires (augmentations, individualisation, rémunérations à la performance etc.) et sur le terrain de la flexisécurité, et sur celui de la formation. Sur le terrain du temps de travail, les partenaires sociaux de branches sont invités à développer les possibilités de travail à temps partiel, à diversifier les horaires de travail pour favoriser la combinaison famille-emploi. Le thème du temps de travail continue d'être un axe important de la négociation collective et constitue sans doute la monnaie d'échange essentielle de la modération salariale. On entre à partir de 1997 dans une période où le maintien en emploi des seniors commence à être une préoccupation de premier plan. De même, sur le terrain des retraites gérées par les fonds de pension, mais en dehors de cet accord de 1997, on verra que des infléchissements importants sont apportés aux règlements de nombreux fonds de pension. Dans beaucoup d'entre eux, c'est sur la décennie 1990 que les prestations de retraite garanties aux salariés passeront de 70 % du dernier salaire à 70 % du salaire moyen sur toute la carrière.

Ainsi on observe que les années 1990 sont riches de plusieurs grands accords, producteurs de nouvelles normes et de confiance entre les partenaires sociaux et le gouvernement. Cependant, elles soulèvent déjà des questions sensibles (le licenciement, les excès de la flexibilité, les déséquilibres découlant des dérogations, la fragilité du système des retraites etc.) qui re-surgiront dans le dialogue social ultérieurement.

[88] Ainsi, dans l'accord ABU de l'intérim, on n'accède à un CDD qu'après 78 semaines (1,5 an) de mission, et à un éventuel CDI qu'après 3 ans de CDD, soit au bout de 4,5 ans d'intérim pour la même ETT.

1.6 Les partenaires sociaux mis en accusation sur la protection sociale

Du troisième gouvernement Lubbers qui s'est adjoint les travaillistes au premier gouvernement « violet » sous la direction de Wim Kok, la préoccupation de reprendre le contrôle des dépenses sociales est la même[89]. Si la coopération des partenaires sociaux via la modération salariale a joué son rôle pour éviter la dérive du niveau des allocations via le mécanisme du couplage et si les baisses décidées sur la décennie 1980 par Lubbers ont influé sur le volume de la dépense, la priorité dans les années 1990 est de réduire les effectifs concernés et donc de reconfigurer de manière structurelle les dispositifs.

Lubbers tente d'abord de s'appuyer sur le Conseil Economique et Social pour réformer le régime de l'inaptitude, sans succès. En 1991, le SER ne peut trouver de compromis, du fait du refus des syndicats FNV de donner mandat au président de la Fédération (Visser et Hemerijck 1997). Ceci conduit le gouvernement à prendre des mesures unilatérales en mars 1992 comprenant la révision de tous les dossiers, la baisse niveau allocations, et des nouvelles règles conduisant à la réduction de l'indemnisation et de sa durée. La plus grosse manifestation de l'après guerre en 1991 ne réussira pas à faire reculer le gouvernement. Politiquement, le PVDA en paiera les conséquences, perdant un tiers de ses membres et un quart de ses électeurs aux élections de 1994. La seule concession faite par le gouvernement sera de limiter le ré-examen de situation des invalides aux moins de 50 ans, en en exemptant les plus âgés. Parallèlement, une grande enquête parlementaire est lancée sur la gestion des institutions paritaires et professionnelles qui gèrent les dispositifs de la protection sociale, en matière d'invalidité et de maladie. (1991/1993).

Les partenaires sociaux sont mis difficulté par les auditions de la commission et par le rapport qui mettent à jour l'instrumentalisation du régime de l'invalidité pour avoir permis de réduire les effectifs et de faire sortir de l'emploi les plus âgés, sans les verser au chômage et dans des conditions d'indemnisation plus favorables. Le patronat est mis en accusation pour avoir profité de ce dispositif pour réduire les effectifs sans frais et sans drame, et les syndicats sont sur la défensive. Le contrôle de l'autorité de tutelle, le ministère des affaires sociales et de l'emploi, a été totalement défaillant. Pendant des

[89] En 1990, on compte 790 000 personnes en inaptitude, 538 000 chômeurs indemnisés et 176 000 bénéficiaires de l'allocation d'assistance (Visser et Hemerijck, 1997)

années, les gouvernements successifs, les partenaires sociaux et le Parlement se sont muselés mutuellement, pour empêcher tout questionnement sur les dérives. A l'issue de la période d'enquête et de réforme, les partenaires sociaux sont exclus de la gestion de la protection sociale pour longtemps. Mais les dégâts réputationnels sont importants. Les conclusions du rapport Buurmeijer créent les conditions pour une réorientation majeure des institutions de sécurité sociale, qui se poursuit à la faveur de la composition inhabituelle de la coalition violette.

Le même troisième gouvernement Lubbers s'attaque à l'indemnisation des périodes de maladie des salariés et décide de leur privatisation. En janvier 1994, une loi votée qui met ces absences maladie à la charge des entreprises dans la limite de 6 semaines pour les entreprises (et deux semaines pour les plus petites, portée à un an en 1996. Les partenaires sociaux tentent de réparer ces reculs par la voie conventionnelle. En 1995, c'est le dispositif des allocations de revenu minimum, le filet de sécurité de quiconque n'a plus aucune revenu ou allocation d'assurance, qui fait l'objet d'une réforme de fond. Les municipalités en deviennent les gestionnaires. Le niveau de l'allocation est réduit, les obligations de recherche d'emploi renforcées (notamment pour les femmes avec enfants tenues désormais de rechercher du travail dès que leur enfant a 5 ans), et l'autonomie des municipalités pour configurer les règles de mise en œuvre est élargie. Le programme de traitement social du chômage avec création d'emplois aidés du Ministre Ad Melkert (*Merlkertbanen*) va offrir de nouvelles opportunités d'insertion professionnelle à certains allocataires.

Il faut attendre 1994/1995 pour observer le début d'un mouvement de réduction du nombre des allocataires de l'invalidité et de l'assistance. En revanche, le chômage continue de progresser sur la seconde moitié des années 1990. D'où le mot d'ordre du nouveau gouvernement Kok : jobs, jobs, jobs.

2. 2002/2007, pactes sociaux défensifs et regain de mobilisation

C'est dans un contexte de désaffection électorale de la gauche de gouvernement et de désillusion politique de l'opinion publique (Wansink, 2014) que le mouvement syndical est confronté, au début des années 2000, à des sujets qui mettent directement à l'épreuve les stratégies syndicales entre conflit et coopération (Engelstad, 2015). En effet, les gouvernements conservateurs dirigés par Balkenende poursuivent la reconfiguration de

la protection sociale et du marché du travail à travers la mise en cause de sujets sensibles (invalidité, préretraite, retraite et licenciement) en tournant le dos à la concertation, par l'action unilatérale. Après avoir cherché à se faire entendre sans succès par la voix du Conseil Economique et Social, les organisations syndicales vont aller à la confrontation. Ce raidissement va leur permettre de reprendre leur place dans la concertation, tout en obtenant des concessions minimales, qui paraissent bien maigres en regard de l'épisode de conflit qui les a permises.

2.1 Un contexte politique et économique troublé

Le début des années 2000 est marqué par des violences politiques totalement nouvelles dans le paysage politique néerlandais[90], et l'irruption dans la vie politique de nouveaux leaders, charismatiques chacun à leur manière, qui participent de la polarisation des opinions : Pim Fortuyn, Geert Wilders, et Jan Marijnissen. Entre 2002 et 2006, on observe deux coups de balancier, d'abord à droite avec le succès politique de la liste de Pim Fortuyn, puis à gauche, avec celui de la gauche radicale qui conquiert en 2006 15 % des sièges de la Deuxième Chambre. Ces scores déséquilibrent les rapports entre les grands partis et compliquent la construction des coalitions et des programmes de gouvernement entre eux. Cette évolution marque un profond changement politique de l'électorat qui ne vote plus par fidélité à son « pilier » d'appartenance socio-culturel mais qui fait son marché dans une offre politique beaucoup plus démultipliée, réagissant aussi bien à l'événementiel politique qu'aux infléchissements ou novations de politique économique ou sociale.

En dépit d'un regain de conflictualité et de mobilisation syndicale, on entre dans un corporatisme de crise, pour reprendre la terminologie proposée par Urban (2012), débouchant sur des concessions, des mesures de transition et des reports de décision à plus tard, cachant mal la poursuite de la tendance de fond au recul des garanties sociales. Au début de cette seconde période, les organisations syndicales, et plus largement les partenaires sociaux, ont réussi à démontrer qu'elles restaient des interlocuteurs incontournables dans la reconfiguration de la sécurité sociale, au sens de protection des

[90] Assassinat de Pim Fortuyn le 6 mai 2002, de Théo van Gogh le 2 novembre 2004

revenus de remplacement. Mais la crise financière et économique va vite éprouver la position des partenaires sociaux, et plus particulièrement celle du mouvement syndical.

Cette transformation des comportements politiques a des conséquences dans le champ social et syndical, qui se font sentir davantage à la FNV qu'à la CNV. A partir des années Balkenende on observe que la FNV est travaillée par des militants du parti de la gauche radicale Socialistische Partij, sur le terrain comme dans les appareils de certains de ses syndicats. L'outil du compromis ou de l'accord social, bipartite ou tripartite, en devient plus délicat à utiliser. Electoralement, la gauche de gouvernement « paie » ses responsabilités dans le recul de l'Etat-providence, tout particulièrement dans le domaine de l'invalidité, et la FNV en subit le contrecoup, perdant des adhérents. Sur cette période, « l'habitus » de la concertation et la légitimité des élites qui y participent commencent à être fragilisés en profondeur, de même que dans la vie politique, l'attractivité des grands partis traditionnels est battue en brèche par les partis extrêmes. Malgré le recours répété à des référenda de validation des accords de cette période, la principale organisation syndicale FNV est travaillée par des courants critiques, contestataires de la ligne officielle, souvent animés par des militants de la gauche radicale, appartenant au Socialistische Partij (Wansink, 2014 ; Visser, van der Meer, 2011).

Cette seconde période pour les relations professionnelles n'est pas seulement marquée par les bouleversements politiques. Le contexte économique qui se dégrade brutalement à partir de 2000, suite à la crise dite de la bulle internet, contribue également à mettre les partenaires sociaux et leur aptitude à la coopération à l'épreuve. Depuis l'éclatement de la bulle internet, la croissance a brutalement ralenti, dégringolant de 4 % en 1999 à 1,4 % en 2001, puis autour de 0 % entre 2001 et 2005. Le chômage, divisé par 2 entre 1994 et 2000 (passant de 8,3 % à 3,4 % en 2001) remonte rapidement à 5,3 % en 2003, puis à 6,4 % en 2004 (MEV 2011). La croissance des exportations, et plus particulièrement des ré-exportations très importantes dans l'activité commerciale néerlandaise, subit un freinage brutal puisqu'elles passent de 12,8 % à 0,3 % pour le total des exportations et de 17,8 % à 2,8 % pour les re-exportations entre 2000 et 2001. Elles ne reprennent que très progressivement ensuite. Le déficit public, complètement maîtrisé à la fin des années 1990, réapparaît à partir de 2001 (- 0,2 %, puis – 2 % en 2002, - 3,1 % en 2003).

2. 2 Pré-retraites, invalidité, chômage : modération salariale contre concessions gouvernementales

A l'automne 2002, le premier gouvernement Balkenende constitué avec ce qui reste du parti de Pim Fortuyn vient de tomber. Le climat politique se durcit en prévision des élections de janvier 2003. Les chrétiens démocrates et les libéraux annoncent un programme qu'on pourrait qualifier de déclaration de guerre aux organisations syndicales :

- découplage des salaires publics et para-publics et des allocations sociales
- réduction des allocations d'invalidité et de revenu minimum
- suppression de la déductibilité fiscale des cotisations de pré-retraite et relèvement de l'âge d'accès à la retraite publique à 67 ans
- réduction des remboursements de santé et de la prise en charge de la dépendance

Pourtant, les discussions d'automne mènent à des concessions réciproques, de la part du gouvernement sortant qui tempère ses projets de restriction des aides à l'emploi et qui promet des abaissements de charges patronales et par les partenaires sociaux. Aussi les négociations salariales d'automne débouchent le 28 novembre 2002 sur une limitation à 2,5 % pour 2003, que la FNV n'est pas opposée à prolonger pour les années suivantes.

Les élections de janvier 2003 conduisent à la constitution, en mai 2003, d'un second gouvernement Balkenende, constitué entre les chrétiens-démocrates, les libéraux et le petit parti réformateur D 66. Les travaillistes ne sont pas parvenus, malgré leur bon score électoral, à trouver un terrain d'entente avec les chrétiens-démocrates. Les mesures annoncées par le nouveau gouvernement sont perçues comme très anti-sociales. Entre autres points difficiles, le projet de réforme de l'invalidité reprend la proposition du SER de distinguer invalidité totale et partielle mais introduit un test de ressources du ménage pour attribuer une allocation aux invalides partiels, revenant sur l'individualisation de cette allocation. En matière de licenciement et de chômage, les projets visent à déduire les indemnités de licenciement des allocations de chômage et à durcir les conditions d'accès à l'indemnisation et sa durée. Enfin, la question de l'emploi des seniors prend de

l'importance et les régimes de branche de pré-retraites[91] qui fonctionnent par répartition sont mis en tension par l'arrivée des cohortes du baby-boom, de même que les facilités fiscales qui les soutiennent commencent à coûter très cher au budget de l'Etat. Aussi le gouvernement annonce son intention de faire disparaître ces dispositifs, en supprimant la déductibilité fiscale des cotisations.

Au cours de l'été 2003, les organisations syndicales critiquent ces mesures mais ne lancent pas d'action, tandis que le gouvernement semble chercher l'apaisement. **Le 14 octobre 2003, un nouvel accord de modération salariale est conclu pour 2004 et 2005**, moyennant des concessions de la part du gouvernement. Sur les pré-retraites, le gouvernement maintient son projet de supprimer les avantages fiscaux mais propose un nouveau système d'épargne individuelle défiscalisée (l*evensloopregeling*) permettant de partir à 63 ans en pré-retraite, facultatif. Mais il prévoit que ceux qui choisiraient de ne pas y recourir (*opting-out*) et de travailler jusqu'à 65 ans profiteraient d'une majoration de salaire. Jouant la carte des institutions de concertation, il laisse aux partenaires sociaux un délai pour discuter, d'ici le 1er avril 2004, à la Fondation du travail de l'aménagement de ces systèmes. Il maintient le gel des rémunérations publiques et des allocations mais rétablit le couplage pour 2006. Il abandonne les projets relatifs à la prise en compte de l'indemnité de licenciement dans les allocations de chômage ainsi que le test de ressources du ménage pour les invalides partiels. Il fait une promesse de rétablir l'allocation d'invalidité totale à 75 % du dernier salaire si le nombre d'entrées dans le régime décroît et si les partenaires sociaux ne reviennent pas sur l'indemnisation de la deuxième année de maladie à 70 % du salaire par les entreprises. Parallèlement, le Conseil Economique et Social poursuit ses discussions sur la réforme de l'indemnisation du chômage.

Il est intéressant d'observer que dans un tel accord, le patronat ne lâche rien, mais gagne la modération salariale et la prévisibilité sur deux ans. Les organisations syndicales sauvent des principes : le principe de solidarité entre personnes en emploi et hors emploi, et le respect des délibérations du Conseil Economique et Social en matière d'invalidité.

[91] Dans le cadre de ces régimes, les salariés peuvent s'arrêter à partir de 57 ou 58 ans, sachant que l'âge d'accès à la retraite publique aux Pays-Bas est à cette époque fixé à 65 ans.

Dans le contexte politique de 2002/2003, il ne va plus de soi pour les directions des Fédérations syndicales de faire accepter par les organisations qui les composent un tel accord. En particulier, à la FNV, les militants des transports et des chemins de fer ont très critiques. Pour la première fois, faute de gagner quelque chose, elles n'ont « gagné » que certains reculs du gouvernement. A la FNV, Agnes Jongerius, la responsable de la politique revendicative, propose alors d'organiser un référendum auprès de l'ensemble des adhérents sur la question de la signature d'un tel accord. Le vote a lieu entre le 15 et le 31 octobre 2003 : la participation est modeste (17,6 %), et le principe de la signature est acté à une courte majorité (51,64 % des votants).

2.3 La mobilisation de novembre 2004, l'accord Museumplein et ses prolongements

Mais les pré-retraites continuent d'opposer les partenaires sociaux au gouvernement et la discussion débouche sur **la dénonciation par la FNV de l'accord d'octobre 2003** et un second recours au référendum pour valider cette décision. Le printemps 2004 est donc le cadre de discussions à la Fondation du travail entre les partenaires sociaux qui tournent principalement sur l'aménagement de dispositifs pouvant prendre la suite des dispositifs de branches ou d'entreprises de départ en pré-retraite. Les discussions achoppent sur le fait que les organisations patronales se sont ralliées à la position du gouvernement sur le point principal de désaccord, à savoir la possibilité pour les salariés *d'opting out*, de se soustraire à la couverture d'un dispositif collectif de financement des possibilités de départ anticipé ou de congé de longue durée.

A la même époque le Conseil Economique et Social n'a pas trouvé d'accord dans le domaine de la réforme de l'indemnisation du chômage. Le gouvernement annonce son projet de réduire les droits au chômage des salariés licenciés avec moins de 5 ans d'ancienneté. En outre, il confirme son intention de considérer comme période de carence avant déclenchement des indemnités de chômage, une période équivalente au montant de l'indemnité de licenciement. Par ailleurs, et dans le cadre de la transition entre maladie et invalidité, les organisations syndicales restent attachées à négocier dans les branches l'indemnisation à 100 % de la seconde année de maladie. Ceci déclenche une menace de la part du ministère des affaires sociales de ne pas étendre les accords qui s'engageraient sur cette voie, nouvelle manifestation de « l'ombre de la hiérarchie » signalée par Visser

et Hemerijck (1997)[92]. Le choix du gouvernement est clairement celui de la confrontation. Les relations se tendent : la FNV suspend toute participation aux négociations en cours, et n'assiste plus à aucune manifestation publique alors que les Pays-Bas président l'Union Européenne ce premier semestre 2004.

Sur la base de ces désaccords, la FNV va consulter une seconde fois ses adhérents par référendum pour valider sa proposition de dénonciation de l'accord d'octobre 2003. Le référendum a lieu entre le 5 et le 18 juin 2004. Le taux de participation est un peu meilleur que la première fois (32 %) et 97 % des votants refusent le cadre de négociation du gouvernement pour la préretraite et le système d'épargne individuelle pour congé de longue durée.

Un comité d'action est mis en place avec la CNV. Les syndicats durcissent leur position et mobilisent après l'été. De nombreuses grèves et débrayages sont organisés. Une grande manifestation est organisée le 2 octobre 2004 qui rassemble entre 200 et 300 000 personnes. Les mouvements sociaux se poursuivent après cette manifestation dans de nombreux secteurs sur tout le mois d'octobre, mais sans que soit organisée une journée nationale de mobilisation.

L'attitude du gouvernement, brutale et non dénuée de contradictions dans la gestion des dossiers qui font désaccord, est critiquée par des personnalités de tous bords. Des liens sont bientôt retissés entre les parties en présence. Un mois plus tard, le temps de calmer le jeu, soit le **5 novembre 2004**, les organisations syndicales et le gouvernement trouvent **un accord à plusieurs volets (*Museumplein akkoord*)**. Les organisations patronales n'y sont qu'indirectement impliquées par le fait que l'accord renvoie à des négociations décentralisées.

Les points principaux de l'accord sont les suivants :

En matière de pré-retraite :

- le maintien de l'accès aux préretraites conventionnelles pour les salariés de plus de 55 ans au 1er janvier 2005

[92] Mais il s'agit là d'une menace peu concrète puisque seulement 15 % des salariés seraient tributaires de l'extension d'un accord pour en être couvert.

- le principe de la possibilité de partir avec une retraite professionnelle à 63 ans pour quiconque aura travaillé 40 ans, par le biais de dispositifs spécifiques mis en place par les fonds de pension

- la possibilité de construire des dispositifs collectifs d'épargne pour congés de longue durée dans le cadre des fonds de pension professionnels.

En ce qui concerne le régime d'invalidité :

- prise en compte des propositions du Conseil Economique et Social de mars 2002, qui distinguait trois situations d'invalidité totale (80 % d'incapacité et plus), d'invalidité moyenne (de 35 à 80 %) et d'invalidité légère (moins de 35 %).

- Hausse de l'allocation d'invalidité totale à 75 % du dernier salaire si les entrées dans le régime sont limitées à 25 000 par an jusqu'en 2007

En ce qui concerne l'indemnisation de la maladie, les partenaires sociaux sont libres d'organiser, par la négociation décentralisée, les modalités d'indemnisation de la période de maladie sans dépasser 170 % de salaire annuel pour les deux années. En ce qui concerne le chômage, le gouvernement renonce à son projet de mobilisation des indemnités de licenciement comme période de carence avant chômage. Mais concernant les conditions et la durée de l'indemnisation, il recourt à la technique traditionnelle de gain de temps, surseoit à la décision et demande un avis au Conseil Economique et Social pour le 1er avril 2005.

De très nombreuses conventions collectives sont à renouveler, du fait du blocage des négociations après la dénonciation de l'accord de 2003. Les partenaires sociaux conviennent de négocier des mesures de facilitation de la combinaison famille emploi, et en particulier concernant l'aide au financement de la garde d'enfants, et les organisations syndicales acceptent le principe « d'augmentations salariales très contenues ». Une fois encore, à la FNV, l'accord sera soumis à la validation de l'ensemble des adhérents, tandis que la CNV mènera des consultations et ouvrira une ligne téléphonique dédiée pour recueillir les réactions de sa base. Le taux de participation au référendum est de 27 %, et le soutien est supérieur à 90 %.

Six mois plus tard, le 15 avril 2005, un compromis est finalement trouvé au Conseil Economique et Social sur la réforme de l'indemnisation du chômage qui acte le passage

de la période maximale d'indemnisation de 60 à 38 mois[93] (Wierink, 2007), répondant ainsi aux attentes du gouvernement, suite à l'accord de fin de conflit de novembre 2004.

En échange de cette réduction, l'indemnisation des nouveaux inscrits est améliorée pour les trois premiers mois de chômage, et les chômeurs de longue durée échapperont au test de ressources de leur ménage pour toucher l'allocation de fin de droits, moyennant durcissement des conditions de recherche d'emploi. Les dispositions visant les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans sont aussi aménagées. Pour les syndicats, les concessions obtenues en faveur des chômeurs de longue durée sont importantes du fait de la fermeture de la plupart des voies de sortie anticipée de l'emploi avant la retraite que constituaient l'invalidité ou les régimes de pré-retraite.

Fin 2005, les lignes bougent légèrement sur le terrain du licenciement, la FNV fait quelques ouvertures sur la remise en question de la « formule du juge cantonal » et se déclare favorable à une procédure de licenciement « robuste » pour tout le monde. Suspendu par la chute du gouvernement Balkenende en juin 2006, le dossier est ré-ouvert en 2007 par le ministre chrétien démocrate Piet Hein Donner du quatrième gouvernement Balkenende (Wierink, 2007, 2008). Il envisage une limitation des indemnités à 75 000 euros ou 1 an de salaire et la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, au grand dam des organisations syndicales et patronales. Pour les premières, il n'est pas question de soustraire les licenciements collectifs au contrôle de l'administration, pour les secondes, la réforme ne va pas assez loin. La chute du gouvernement Balkenende II suspend le cours de ce projet.

Bien qu'il se soit cantonné essentiellement à limiter les dégâts, en d'autres termes à adoucir les mesures programmées par le gouvernement, l'accord trouvé le 5 novembre 2004, a permis aux organisations syndicales de démontrer qu'elles sont encore incontournables en matière de réforme. L'opinion publique est clairement derrière elles. On en veut pour preuve un sondage mené en novembre 2004 par Maurice De Hond, qui montre que 65 % des Néerlandais et 83 % des syndiqués sont d'accord avec les actions syndicales, même quand ils sont de droite. Dans cet accord, on remarque aussi que, dans de nombreux sujets de protection sociale, le centre de gravité des négociations se déplace

[93] 38 mois demeurent une durée maximale parmi les plus généreuses d'Europe.

vers les branches et les entreprises et que les employeurs sont placés en position d'arbitres. Ainsi, il faut leur collaboration pour pouvoir adapter les règlements des fonds de pension, pour obtenir des abondements aux dispositifs collectifs d'épargne individuelle de congés de longue durée, et pour améliorer l'indemnisation des périodes de maladie.

3. 2008 à 2015 : le « modèle polder » affaibli par la crise financière et économique

Sur cette troisième période, et malgré deux accords tripartites « de crise » en 2009 et 2013, et deux accords bipartites sur les retraites professionnelles, il est difficile de conclure à la solidité du modèle « polder » de concertation (De Beer, 2014b). A la FNV, les accords sont difficiles à faire valider par la base du mouvement syndical, et à traduire, techniquement ou politiquement, en termes opérationnels, donc à rendre concrets et tangibles. Enfin, la crise de gouvernance que les accords sur les retraites ont provoquée à la FNV est difficile à surmonter, et n'est pas sans conséquence sur sa place dans le système de concertation. Cette situation nous fait proposer l'idée qu'on entre dans une période d'éclipse du dialogue social.

Au niveau économique, la crise qui éclate en 2008 casse le rétablissement qui marquait la sortie de la récession post-bulle internet, à partir de 2006. En 2008, les Pays-Bas consacrent près de 100 milliards au soutien du système financier (Wansink, 2014). En 2009, l'activité recule et le chômage s'accroît brutalement tandis que le déficit public se creuse brutalement, passant de 0 % fin 2008 à– 5,3 % en 2009. La dette publique, représentant 45,3 % du PIB en 2007, monte à 60 % en 2009 et à 74 % en 2013, en lien avec les mesures de sauvetage des banques. La consommation s'affaisse, et les entreprises qui avaient commencé par retenir leur personnel en attente de reprise (voir la disposition sur le chômage partiel de l'accord de 2009), se mettent à licencier. A leur tour, la baisse des taux d'intérêt qui suit la crise a des répercussions majeures sur la situation financière des fonds de pension, faisant des retraites un objet crucial des relations professionnelles et de deux accords de 2010 et 2011. Jusqu'en 2010, le quatrième gouvernement Balkenende va modérer ses premiers projets de rigueur (en renonçant à l'augmentation de la TVA), en acceptant quelques assouplissements budgétaires et quelques mesures de financement d'infrastructures, et en recourant à la bonne vieille méthode du report du sujet qui fâche, l'âge de la retraite, vers le Conseil Economique et Social. L'accord social

de 2009 prend sa place dans cet infléchissement. Suite à sa rupture, le gouvernement voudra reprendre la main notamment sur la question de la retraite mais sa chute en février 2010 sur l'engagement des Pays-Bas en Afghanistan stoppe le processus. Cependant, dans le domaine des retraites, la crise ne cesse de s'aggraver : début 2009, 340 fonds de pension sur 600 sont passés en dessous du seuil de solvabilité de 105 % de leurs engagements. Ceci conduit en août 2009 le ministre Donner a annoncer que certains fonds pourraient être amenés à réduire le montant des pensions, une mesure qui ne touche qu'un faible nombre de pensionnés mais qui fait choc par son caractère exceptionnel (MSZ, 2010).

Au niveau politique, après la chute du dernier gouvernement Balkenende, on entre dans une période de fragilité à partir de 2010. En effet, ni le premier gouvernement Rutte ni le second ne dispose d'une majorité parlementaire suffisamment solide pour garantir la menée à bon port de leurs projets de réforme. D'où une problématique commune pour rechercher des alliances politiques en démontrant la légitimité de leurs projets par des accords avec des représentants des intérêts concernés. En matière sociale, ce seront les différents accords sociaux qui offriront cet étayage.

Le premier gouvernement Rutte (chrétiens démocrates et libéraux) cherche son salut par une alliance opportuniste avec l'extrême-droite qui ne lui garantit qu'un soutien parlementaire limité, en refusant de suivre sur les dossiers les plus sensibles de la retraite, de la dépendance et des crédits immobiliers. De ce fait, le gouvernement est dans la nécessité d'obtenir l'appui du PVDA dans l'opposition sur ces sujets majeurs. Il tombe quand le PVV retire son soutien en avril 2012, à l'occasion de la préparation du budget 2013. Dans l'intervalle entre la chute du gouvernement et la constitution du suivant, les chrétiens-démocrates avec les libéraux vont coopérer avec trois petits partis d'opposition pour définir les grandes lignes d'un budget 2013 encore plus austéritaire, sans aucune légitimité électorale. Le PVDA reste en dehors de ces tractations menées par ce qu'on appellera la coalition de printemps[94]. Aux élections de septembre 2012, les chrétiens-démocrates sont écrasés. Le PVDA et les libéraux sortent en tête des élections en septembre 2012, mais n'ont pas grand-chose en commun. La négociation de l'accord de

[94] Lente coalitie, parfois appelée Kunduz coalitie

gouvernement est laborieuse et le gouvernement Rutte II entre en fonctions en novembre 2012. Le programme d'économies budgétaires qui suit les propositions de la « coalition de printemps » représente 1 % du PIB par an, et coûte 51 milliards à réaliser entre 2011 et 2017[95]. Cette fois, l'addition des seules forces libérales et travaillistes ne suffit pas à assurer au gouvernement une majorité à la Première Chambre ou Sénat. Il leur faudra encore trouver des soutiens dans l'opposition, et en matière sociale, l'appui des partenaires sociaux.

Les années de crise financière et d'austérité budgétaire 2008 / 2013 sont le cadre, pour les partenaires sociaux, de deux préoccupations majeures, l'emploi et les retraites, tandis que pour le gouvernement, le souci budgétaire apparaît prioritaire, dans la droite ligne des pressions européennes[96]. Dans l'analyse qui domine pendant cette période, ces trois questions sont liées. Pour le gouvernement, les retraites universelles sur le budget public, du fait de l'évolution démographique, sont une cible privilégiée des mesures d'économie qui passent en premier lieu par le recul de l'âge d'accès au régime. Par ailleurs, la sauvegarde et le développement de l'emploi nécessitent à la fois un allègement des contraintes réglementaires pesant sur le licenciement, une restriction des dépenses publiques et de protection sociale. Pour le patronat, parmi les charges, les cotisations de retraite professionnelle ont atteint un niveau insupportable et doivent être contenues, ce qui les rend eux aussi demandeurs d'un relèvement de l'âge d'accès à la retraite. Quant aux organisations syndicales, elles sont tenues d'obtenir des résultats à l'égard de leurs adhérents, non seulement dans le domaine de l'emploi, mais aussi de garantir la sécurité de leurs retraites professionnelles, alors même que les réserves des fonds de pension sont touchées de plein fouet par la crise financière et la baisse des taux d'intérêt. Elles sont en effet les co-gérantes des fonds de pension professionnels paritaires de branche qui couvrent 5 millions de salariés (SER 2015). Le sujet est d'autant plus sensible pour elles qu'elles ont dû accepter, comme on l'a vu lors de l'examen des deux périodes précédentes, la fermeture des voies de sorties anticipées du marché du travail par la pré-retraite, ou l'invalidité, et la restriction des durées d'allocation pour les chômeurs de longue durée.

[95] Suyker, 2013 ; Wierink , 2014b
[96] voir supra, introduction.

3.1 Un accord anti-crise (2009) fragilisé par un désaccord persistant avec le gouvernement sur la question des retraites

Les partenaires sociaux commencent par faire front commun avec le gouvernement Balkenende IV pour faire face à la crise. Ils négocient quelques efforts de relance en échange d'ouvertures sur des réformes structurelles sensibles comme les indemnités de licenciement et l'âge de la retraite, dans un accord de mars 2009, dénoncé six mois plus tard. Mais dès 2010, les effets de la crise s'intensifient sur l'activité, sur l'emploi et sur la situation financière des fonds de pension, dont les partenaires sociaux tiennent jalousement à garder les commandes. En situation de co-gestion, les organisations syndicales, et particulièrement la FNV, sont placés devant des choix difficiles. A partir de 2010, l'intensité de la crise économique et la politique d'austérité agressive suivie par les gouvernements, se conjuguent à l'affaiblissement de la FNV pour limiter la portée du dialogue social bipartite et tripartite.

Dans le contexte d'approfondissement de la crise, les organisations syndicales vont composer sur les sujets de la procédure de licenciement et l'âge de la retraite de base, pour tenter d'obtenir un adoucissement des mesures budgétaires dans une vision de la crise comme temporaire.

Les sujets sensibles du licenciement, de l'emploi des seniors et de la retraite sont d'abord évoqués au sein d'une commission officielle chargée de faire des propositions pour augmenter la participation au marché du travail. Le rapport Bakker publié le 16 juin 2008 ouvre plusieurs pistes. Dans le domaine du licenciement, il propose de faire de l'indemnité de licenciement un budget destiné à la formation de prévention ou de réinsertion du travailleur menacé ou privé d'emploi, dont l'employeur serait responsable pendant les six premiers mois de chômage. Il propose de supprimer la dualité de voies vers le licenciement en réservant la saisine du juge aux seuls cas justifiés de contestation des mesures disciplinaires. Il propose une nouvelle réduction de la durée de l'indemnisation du chômage en la rendant dégressive jusqu'au niveau de l'allocation d'assistance. Enfin, la commission appelle à travailler plus longtemps en relevant l'âge d'accès à la retraite à 67 ans.

Les conclusions ne suscitent pas de protestations violentes du côté syndical, la présidente de la FNV se bornant selon le journal NRC à réclamer des moyens financiers à hauteur

des ambitions du rapport[97]. Cette approbation ne doit pas surprendre. Conjointement à une attitude défensive sur le terrain des pré-retraites et de l'aménagement de possibilités de réduction du temps de travail en fin de carrière, les organisations syndicales sont convaincues de la nécessité d'augmenter la participation au marché du travail des seniors. Elles ont participé à de nombreux travaux de concertation au Conseil Economique et Social et à la Fondation du travail depuis les années 1990 sur la question de l'emploi des travailleurs âgés et

Début 2008, le premier ralentissement économique conduit les partenaires sociaux à convenir au printemps de contenir les augmentations salariales. A l'automne 2008, alors que la crise et les premières mesures d'intervention auprès des banques ont commencé de faire sentir leurs effets en termes de ralentissement de la croissance, d'augmentation du chômage, de creusement des déficit, le gouvernement annonce des mesures budgétaires et une augmentation de la TVA de 19 à 21 % dont les partenaires sociaux ne veulent pas.

Dans les mois qui suivent, des discussions secrètes ont lieu entre la présidente de la FNV et son homologue de VNO NCW sur la transformation de l'indemnité de licenciement. Un accord est trouvé entre eux en septembre 2008, avant l'ouverture des négociations dites d'automne. L'essentiel pour la FNV est de sauver la voie du contrôle administratif des licenciements pour motif économique. **Ce compromis va être acté le 7 octobre 2008 dans un accord** plus large pris à la Fondation du travail, au nom évocateur **« Faire ensemble ce qui est possible »[98].** Les partenaires sociaux s'y engagent à mieux outiller dans les branches des parcours de formation et d'insertion des plus éloignés du marché et du travail et d'accompagnement d'un emploi à un autre, à l'intention des travailleurs menacés par le chômage. Ils s'engagent également à faire face aux évolutions financières dans la gestion des retraites professionnelles. Enfin, en dernier paragraphe, quelques lignes actent un accord sur une limitation de l'indemnité de licenciement à 75 000 euros ou un an de salaire pour les salariés gagnant plus de 75 000 annuels[99]. L'accord entre les partenaires sociaux sur ce thème polémique et politiquement sensible évite aux

[97] NRC, 16 08 2008, « Commissie Bakker : WW en AOW omvormen »
[98] 7 octobre 2008, Stichting van de Arbeid, « Samen doen wat mogelijk is »
[99] Pour autant, sur ce point, la traduction de l'accord en un projet de réforme de la réglementation du licenciement n'est pas rapide et lorsque le gouvernement Balkenende IV tombe, en février 2010, il est toujours en discussion. La modification des pratiques de licenciement n'est donc toujours pas effective 18 mois après l'accord entre les partenaires sociaux.

travaillistes de se positionner[100] (Wierink, 2009). En matière de salaire, le gouvernement fait marche arrière en ce qui concerne l'augmentation de la TVA, baisse la cotisation patronale de chômage et la supprime pour les salariés, ce qui facilite l'acceptation par les syndicats de ne pas revendiquer d'augmentation de salaire, puisque le salaire net en est augmenté.

Pour la première fois, il est donc fait mention dans l'accord de l'incidence de la crise financière sur l'état des réserves des fonds de pension qui nécessitera des mesures correctrices. Le sujet, déjà travaillé par les partenaires sociaux, reste extrêmement sensible, particulièrement sur la retraite universelle garantie à tout Néerlandais à partir de 65 ans. Le SER a publié un avis en 2006[101] recommandant l'évolution des règlements de retraite pour permettre un âge flexible de départ, sans relèvement obligatoire. On peut considérer que ce thème des retraites va constituer l'enjeu essentiel de cette troisième période.

Les prévisions pour 2009 font état d'une aggravation du chômage, d'une augmentation du déficit et de la dette. Le gouvernement est divisé : les chrétiens démocrates veulent la rigueur budgétaire et les travaillistes des mesures de relance. En février 2009, un compromis paraît possible entre un léger relâchement budgétaire et l'engagement à des réformes structurelles fortes dans le long terme. Celles-ci visent notamment le relèvement de la retraite de base de 65 ans à 67 ans qui permettrait d'économiser 4 milliards d'euros d'ici à 2040. Les organisations syndicales sont pour leur part prêtes à s'engager à la modération salariale si on ne touche pas à la retraite de base et si du temps est laissé aux fonds de pension pour reconstituer leurs réserves. Le gouvernement fait preuve d'ouverture en acceptant en février de donner un délai supplémentaire aux fonds de pension pour rétablir l'état de leurs réserves (cinq ans au lieu de trois ans).

Le 24 mars 2009, un accord multi-thèmes de lutte contre la crise[102] est trouvé, entre les partenaires sociaux d'abord, et avec le gouvernement le 24 mars. Présenté par le Ministre Piet Hein Donner comme le prolongement de la négociation d'automne 2008, il confirme la limitation de l'indemnité de licenciement, et l'engagement des organisations syndicales

[100] La gauche radicale qualifiera cet accord sur le licenciement de « tambouille »
[101] SER, 2006
[102] 24/25 mars 2009, Sociaaloverleg (Concertation sociale)

à la modération salariale pour 2009 et 2010. Il appelle au développement de politiques sectorielles, de branches et d'entreprises de prévention des licenciements et de formation. Il acte le maintien de mesures de chômage partiel jusqu'en 2011. Politiquement, il conduit à prioriser la relance sous la forme de quelques décisions d'investissements d'infrastructures, et à remettre les décisions sur les économies budgétaires à 2011. Le sujet délicat du relèvement de l'âge de la retraite universelle est renvoyé, selon une méthode éprouvée, en discussion au Conseil Economique et Social qui a six mois pour faire des propositions alternatives unanimes produisant la même économie que le projet du gouvernement. Du point de vue procédural, cet accord va faire l'objet d'une validation par référendum à la FNV, en avril 2009, comme ceux de 2003/2004. Le taux de participation est faible (17 %) mais le taux d'approbation très élevé : 94 %. C'est d'autant plus remarquable que sur la même période, l'influence de la gauche radicale grandit dans le plus grand syndicat du privé FNV Bondgenoten.

Mais l'âge d'accès à la retraite de base va être le talon d'Achille de cet accord. Pendant les mois qui suivent, les discussions au Conseil Economique et Social mettent à jour des désaccords tactiques et de fond entre les partenaires sociaux. Lorsqu'il apparaît au cours de l'été 2009, dans les discussions au SER sur l'âge de l'accès à la retraite de base, que les organisations patronales entendent lier le relèvement de l'âge d'accès aux retraites professionnelles à 67 ans à la réforme de l'AOW, les discussions tournent court. C'est inacceptable pour la FNV qui veut manifestement procéder par étapes et en rester à la retraite de base. Elle leur reproche un agenda caché et refuse de se faire forcer la main en concertation tripartite alors que le sujet relève de la seule négociation paritaire[103]. Fin août, le patronat se retire alors des négociations. Malgré des ouvertures faites par la FNV en direction d'un âge flexible de départ en retraite entre 65 et 70 ans moyennant surcote, le gouvernement prend acte de l'échec des négociations du SER . Il revient le 16 octobre 2009, à son plan de report de l'âge d'accès à la retraite de base à 66 ans en 2020 et à 67 ans en 2025. Sur l'ensemble de ce dossier, le PVDA soutient le gouvernement, ce qui complique ses relations avec la FNV.

[103] Son négociateur, P. Gortzak, déclare en octobre 2009103 : « Les employeurs pensaient qu'ils pourraient, par le relèvement de l'âge de la retraite, obtenir de manière cachée un allègement de charges de trois milliards, et c'est là-dessus que la concertation AOW a capoté ». Volkskrant, 8/10/2009

Ce plan est assorti de mesures de reclassement après 30 ans de métiers pénibles à la charge des entreprises, et d'adoucissement du régime de prolongation de chômage après les droits à allocations, en excluant les plus âgés des tests de patrimoine et de ressources du ménage pour en bénéficier. Un système de décote, fortement pénalisant, est prévu pour les personnes ayant travaillé au moins 42 ans et permettant de s'arrêter à 65 ou 66 ans, moyennant 8 % de baisse de l'allocation. Enfin, le gouvernement fait pression pour l'allongement de la durée de cotisation aux fonds de pension professionnelle à 42 ans en réduisant par voie légale la déductibilité fiscale des cotisations de retraite professionnelle.

La FNV tente de mobiliser, sans s'en donner vraiment les moyens si l'on en croit certains militants activistes104, en organisant des rassemblements en diverses villes. Ces manifestations ne rassemblent que 15 000 personnes. Courant décembre, différentes pistes d'apaisement apparaissent pour convenir de cas permettant un maintien de l'accès à 65 ans à la retraite de base. La chute du gouvernement en février 2010 les interrompt tandis que les réflexions se poursuivent dans le domaine des retraites professionnelles.

3.2 Les partenaires sociaux reprennent la main sur la réforme des retraites (Accords du 4 juin 2010 et du 11 juin 2011)

La période de vacance du pouvoir qui sépare la chute du gouvernement Balkenende IV en février 2010 des discussions post-électorales de l'automne 2010 va permettre aux partenaires sociaux de reprendre la main sur la question des retraites. Assurant paritairement la gestion de plusieurs centaines de fonds de pension professionnels, ils sont bien placés pour apprécier la gravité de la situation.

A partir de discussions entamées pendant la période qui suit la chute du gouvernement Balkenende IV [105], les partenaires sociaux vont trouver un premier accord de grands principes ou d'orientations de réformes des retraites professionnelles le 4 juin 2010. Cet accord acte en même temps l'acceptation du recul de l'âge d'accès à la retraite de base, moyennant une amélioration de son montant, de sorte de compenser la nouvelle décote de 6,5 %. L'accord préserve le caractère collectif, obligatoire et solidaire de la

[104] comme ceux qui animent l'organisation 1mei Komite
[105] M. Tamminga, « Val van kabinet schept nieuwe kansen voor pensioenakkoord », NRC 2/3/2010

participation aux fonds de pension professionnels mais accepte l'idée de partager le risque financer des placements des fonds de pension avec les salariés (Wierink, 2010c).

Ce premier accord n'est pas facile à « vendre » au conseil fédéral de la FNV et à la base. Un nouveau référendum sur internet est organisé entre le 18 et le 30 juin 2010. La participation est très faible : seuls 160 000 membres sur les 1 300 000 syndiqués y participent. L'accord est validé dans tous les syndicats à plus de 80 % sauf chez le grand syndicat de l'industrie et des services marchands, FNV Bondgenoten (76 %). A la CNV, la consultation est plus traditionnelle au sein des réunions syndicales et l'accord est soutenu. Au-delà de cette validation, la lecture des commentaires véhéments et critiques des syndiqués sur les sites de la FNV comme de la CNV montre bien que la position des fédérations est loin d'être partagée par tous et la presse fait état de tensions internes chez FNV Bondgenoten au cours de l'été 2010[106].

Après l'accord de juin 2010, les spécialistes des deux camps ont continué leurs négociations sans transparence ni consultation et le 10 juin 2011, les présidents des organisations syndicales et patronales concluent à la Fondation du travail un second accord sur les modalités de mise en œuvre de l'accord de 2010. Entretemps, la situation financière des fonds de pension a continué de se dégrader. Une étape symbolique est franchie quand, en mars 2011, 25 fonds de pension les plus importants ont gelé les pensions de leurs retraités (Tamminga, 2011).

Les partenaires sociaux entérinent d'abord le relèvement de l'âge de la retraite à 66 ans en 2020 et à 67 ans en 2025. Ils acceptent également l'allongement de deux ans de la durée de constitution de droits à retraites professionnelles, qui découle de la modification des règles fiscales de déductibilité des cotisations. Sur ce volet des retraites professionnelles, la novation essentielle de cet accord de juin 2011 est de transférer le risque financier sur les cotisants et les pensionnés par les moyens suivants :

[106] Kleijwegt A, 2010, « Onrust bij FNV over pensioen », 5 augustus, Financiele Dagblad, www.fd.nl

− les employeurs ne sont plus obligés d'abonder les fonds de pension en difficulté ou de relever les cotisations[107], comme souvent les règlements les y contraignaient ;

− les règles de calcul des réserves à provisionner sont adaptables en fonction des rendements « attendus » des placements et des « objectifs » (ambities, littéralement ambitions) fixées pour les pensions, et qui pourront varier en termes de niveau de garanties ou d'indexation ;

− les effets du vieillissement démographique seront intégrés dans le calcul des engagements avant appréciation du taux de leur couverture par les provisions ;

− enfin, afin de consolider les transformations, on prévoira le transfert des montants contributifs constitués avant la modification sous les nouveaux règlements.

Pour défendre ces modifications, les organisations syndicales font valoir que les règles de fonctionnement uniformes pour tous les cotisants et de solidarité entre cotisants et pensionnés sont sauvegardées et que le transfert du risque sur les salariés peut autoriser plus de prise de risque dans les placements et permettre des améliorations de garanties. Au nombre des renoncements, on trouve l'acceptation du relèvement de l'âge d'accès à la retraite de base et l'abandon du traitement direct de la pénibilité, renvoyé aux négociations de branche.

Réalisme ou volte face ? La FNV s'efforce de justifier l'accord au nom du réalisme économique et de la protection contre des mesures encore plus insupportables telles que la réduction du montant des pensions ou des garanties nominales de retraites. A la CNV, les syndicats valident sans difficulté l'accord. Les organisations composant la centrale de l'encadrement ne sont pas d'accord mais le positionnement de MHP/VCP ne compte guère. A la FNV, en revanche, on entre dans une phase de contestation qui menace l'accord, et plus généralement, met en cause les règles de décision au sein de la Fédération et les rapports de pouvoir entre les syndicats qui la composent. En effet, les deux plus gros syndicats du privé, FNV Bondgenoten et du public FNV AbvaKabo qui regroupent ensemble 60 % des adhérents, s'opposent à la réforme, avec l'appui du syndicat de la construction (FNV Bouw), moins important en nombre d'adhérents mais très concerné

[107] qu'ils supportent dans la majorité des cas aux deux tiers.

par la pénibilité. Leur contestation vise essentiellement deux aspects, le refus du transfert du risque sur les salariés (« Non aux retraites casino ! ») et l'insuffisance des mesures financières permettant aux travailleurs occupés dans des métiers pénibles de s'arrêter avant 66 et 67 ans.

La position de Bondgenoten et Abva Kabo est forte car ces deux syndicats siègent aux conseils d'administration de 90 % des fonds de pension[108]. Leur contestation pousse les partenaires sociaux à négocier fermement avec le ministère des affaires sociales des aménagements supplémentaires sur le volet carrières longues. Ils sont soutenus par le PVDA, dans l'opposition, qui ne votera le projet que si un compromis est trouvé avec les partenaires sociaux. Les concessions faites par le ministère des affaires sociales concernent essentiellement l'atténuation par des mesures fiscales des conséquences financières sur la retraite de base d'un arrêt d'activité anticipé à 65 ans.

Le vote au Conseil Fédéral de la FNV est organisé le 19 septembre 2011. L'accord passe de justesse, du seul fait que le syndicat de la construction lâche le front des contestataires Bondgenoten et Abva-Kabo, devant les concessions faites par le gouvernement en direction des salariés souhaitant s'arrêter à 65 ans. Ce revirement fait basculer les votes dans le camp du oui avec 54,2 % des voix. L'histoire ne s'arrête pourtant pas là, comme on va le voir : contournement par le politique de l'accord, clivages profonds à la FNV suite à sa signature.

3.3 L'éclipse de la concertation ?

Cet accord difficilement atteint en 2011 marque le début d'une période de reflux du dialogue social, aussi bien bipartite que tripartite, qui se traduit diversement. Chez la principale organisation syndicale, la FNV, il ouvre un temps de crise profonde qui le rend peu présente sur la scène publique et dont elle cherche à sortir en refondant sa démocratie interne (3.3.1). Sur le plan des relations professionnelles, l'accord de 2011 est contredit politiquement sur une de ses bases, le calendrier de relèvement de l'âge d'accès à la retraite publique (3.3.2). Pourtant, deux ans plus tard, les partenaires sociaux retrouvent le chemin de la négociation au niveau central pour signer un accord social anti-crise (3.3.3), qui ne semble ni très structurant ni très solide (De Beer, 2014b). Enfin, sur les

[108] Planet Labor, dépêche n° 110555, 20 septembre 2011

terrains syndicaux par excellence de la négociation collective de branche ou d'entreprise, les rapports de force entre organisations syndicales se modifient, tandis que la progression de l'emploi flexible affaiblit leur base (3.3.4).

- *Le défi pour la FNV de reconstruire sa démocratie interne (2012/2015)*

Les difficultés apparues lors du vote de l'accord sur les retraites ont mis en évidence l'inadaptation des règles de décision gouvernant les votes du conseil fédéral qui mécontentent tout le monde : les plus grandes organisations rassemblant 60 % des adhérents pèsent dans les votes moins de 45 % des voix, tout en conservant un pouvoir de blocage qui paraît exorbitant aux autres syndicats (Wierink, 2012). Dès octobre 2009, il est clair, pour le Conseil Fédéral, qu'il est indispensable de renouveler la réflexion sur la démocratie interne au sein de la Fédération, mais sans remettre en cause l'accord sur les retraites.

A la suite des propositions de deux personnalités d'horizons politiques différents[109], et des travaux d'une commission d'experts en relations professionnelles, des pistes sont proposées pour remédier à l'hétérogénéité de taille entre les composantes de la FNV et d'accroître la voix des adhérents. Il s'agit de constituer des entités, équilibrées en taille, à identité professionnelle ou d'intérêts plus resserrée (petits syndicats, secteurs ou groupes-cibles aux intérêts communs bien identifiés, comme les indépendants sans personnel, les précaires, les jeunes etc. (et donc de limiter le poids de FNV Bondgenoten et FNV Abva-Kabo). Le pouvoir des adhérents, rattachés au secteur et au groupe cible de leur choix[110], est renforcé à travers l'élection d'une centaine de représentants des nouveaux secteurs à un « Parlement », avec prérogatives d'approuver et valider les décisions proposés par la direction exécutive, et d'élire directement le Président de la nouvelle FNV. Chaque secteur ou groupe cible voit sa part des voix au Parlement des membres limitée à 16 % pour éviter la ré-apparition de déséquilibres de rapports de forces.

En juin 2012, un nouveau président par intérim Ton Heerts est élu par le conseil fédéral pour gérer la transition vers la nouvelle organisation jusqu'en mai 2013. Il fait partie des

[109] Han Noten, ancien dirigeant syndical FNV et sénateur PVDA, et Herman Wijffels, chrétien-démocrate, ancien président de la banque RABOBANK, ancien président du Conseil Economique et Social (1999/2006).
[110] mais ne disposant que d'un seul vote pour toute décision

réformistes de l'organisation, a déjà une longue carrière de dirigeant syndical à la FNV[111], et est membre du PVDA. La réorganisation n'est pas facile. En octobre 2014, on compte encore 17 syndicats au sein de la FNV. Si la transformation en secteurs professionnels n'a pas été difficile à accepter pour la plupart des organisations syndicales de petite taille dont plusieurs ont subsisté en tant que telles, il n'en a pas été de même pour les majors, Bondgenoten, Abva Kabo et Bouw, qui doivent basculer dans la centrale FNV avant subdivision en secteurs professionnels. Cette fusion préalable est notamment difficile à accepter du fait des intérêts patrimoniaux et budgétaires en cause et ne prend effet qu'au 1er janvier 2015. Au terme de cette réorganisation, l'ensemble que constitue maintenant la FNV offre encore une image confuse à certains observateurs avertis (De Beer, 2014b). Malgré les efforts faits pour se faire entendre dans différentes campagnes de terrain, les difficultés qu'il a fallu surmonter ont absorbé beaucoup d'énergie. L'influence de la FNV dans le dialogue social en a été affaiblie pendant de longs mois, comme on va le voir dans l'épisode qui suit.

- *Contournement politique du compromis sur les retraites (printemps 2012)*

On observe au printemps 2012 que le compromis trouvé entre les partenaires sociaux et le gouvernement sur le calendrier du relèvement de l'âge de la retraite n'est pas solide. Il ne va pas tarder à être dépassé. En accélérant ce relèvement, la « coalition de printemps » désavoue ce fondement de l'accord, et donne un signe fort de la baisse d'influence des partenaires sociaux (Wierink, 2012). Comme on l'a vu plus haut, la coalition de printemps s'est substituée en quelque sorte au gouvernement, entre la chute du gouvernement Rutte 1 en avril 2012 et la constitution du second gouvernement Rutte en novembre. Or, à côté de mesures d'austérité multiples, cet accord politique fait exploser le compromis sur les retraites en proposant d'accélérer le relèvement de l'âge d'accès à l'AOW à 66 ans d'ici à 2019 (et non 2020) et à 67 ans en 2024 (au lieu de 2025). Ce faisant, il casse l'ensemble des contreparties financières et fiscales minutieusement négocié entre partenaires sociaux pour compenser les effets du recul de l'âge de la retraite de base pour les salariés du bas de l'échelle et les plus exposés à la pénibilité. Il marche aussi sur les platebandes des

[111] Ton Heerts, issu de la gendarmerie a été président du syndicat FNV de la Maréchaussée, du syndicat FNV des militaires et vice président de la FNV en 2005, où il a notamment suivi le dossier de la réforme de l'assurance santé. De 2006 à 2010, il a été un des élus PVDA de la Deuxième Chambre.

partenaires sociaux sur d'autres sujets comme la réforme du licenciement (avec des propositions très réductrices) et le salaire des fonctionnaires, en prévoyant un nouveau gel pour 2012 et 2013, qui s'ajoute au blocage de 2010 et 2011. Les organisations syndicales protestent et soulignent la rupture d'engagement et le nouveau désaveu par les partis de la « coalition de printemps » de la concertation sociale[112], sans parvenir à y faire obstacle.

- *Réanimation du dialogue social : l'accord social d'avril 2013*

La nouvelle coalition gouvernementale Rutte II est fragile. Le PVDA est un allié des libéraux par défaut, du fait de l'écrasement électoral des chrétiens-démocrates, et le gouvernement n'a pas de majorité cette fois-ci au Sénat ou Première Chambre. Cette coalition veut poursuivre sur les réformes structurelles et les économies budgétaires pour faire revenir le déficit sous la barre des 3 % au 1er avril 2013, reprenant le programme de la « coalition de printemps ». Elle est donc dans l'obligation comme le premier gouvernement Rutte I de chercher des soutiens dans l'opposition. Pour cela, elle n'aura de cesse de chercher à conclure des compromis avec les représentants des champs économiques et sociaux concernés par ses projets de réforme, pour démontrer la validité de ces projets aux partis d'opposition qui pourraient les soutenir, particulièrement dans le domaine social où les projets font polémique[113].

Pour Lodewijk Asscher, ministre des Affaires sociales, vice premier ministre PVDA, chargé de rechercher le soutien des partenaires sociaux, la tâche n'est pas aisée du fait de la crise de la FNV. En février 2013, la nomination de Ton Heerts comme vice-président de la Fondation du travail, apporte un début de renforcement à sa ligne réformiste[114]. Il commence à discuter avec les organisations patronales des sujets du licenciement, du chômage mais aussi des emplois précaires. Les employeurs qui cherchent à éviter que leur soit imposée une obligation d'emploi des travailleurs handicapés, soutiennent le retour de la FNV dans l'arène[115].

[112] « Bonden massaal tegen openbreken pensioenakkoord », www.pwdegids.nl, 10 mei 2012, consulté le 18 janvier 2016
[113] nouveaux projets de décentralisation de politiques sociales et de réduction de la protection sociale des personnes âgées et handicapées, et du retour des sujets de l'indemnisation du chômage et toujours de celui du licenciement.
[114] Verlaan J., 2013, « FNV keert terug in de polder », NRC, 18 januari
[115] Selon certains observateurs, il s'agit aussi de faire obstacle à la montée d'une ligne plus radicale à la FNV

Ton Heerts n'est mandaté par le Parlement des membres qu'en mars 2013 et « seulement pour améliorer les garanties des salariés » et sa marge de manœuvre est donc étroite. Le 11 avril, un accord social est pourtant conclu entre les partenaires sociaux et le gouvernement. A la fin de son intérim, l'élection de Ton Heerts, à la présidence de la FNV selon les nouvelles règles, le 15 mai 2013, avec 60 % des voix des adhérents (mais dont 15 % seulement ont participé au vote[116]) lui apporte la légitimité formelle dont il a besoin.

Dans cet accord touffu et technique, on peut distinguer deux volets de mesures, un volet correctif aux projets gouvernementaux (a), et un volet constructif (b).

a) Les principales mesures correctives :

Sur la question du licenciement, les organisations syndicales obtiennent une mesure symbolique, celle du maintien du contrôle administratif des licenciements pour les licenciements collectifs ou économiques auquel elles sont très attachées, ainsi que pour les licenciements causés par l'entrée en inaptitude au terme de deux ans d'arrêt maladie, en échange de l'acceptation de la simplification de la procédure de licenciement et d'une réduction des indemnités.

Sur le terrain des indemnités de licenciement, la réforme est plus ambiguë. Tout d'abord, elle simplifie puisqu'elle prévoit que tous les licenciements individuels seront soumis au contrôle du juge cantonal, tandis que les bureaux de l'emploi examineront tous les licenciements économiques. Ensuite, elle généralise l'indemnité de rupture, contrairement à la situation antérieure où seules les résiliations judiciaires de contrat comportaient une telle indemnité, et les licenciements prononcés dans le cadre d'un plan social ayant négocié une indemnité, tandis que les licenciements individuels mis en œuvre sur autorisation des Bureaux de l'emploi n'y ouvraient pas droit. A l'occasion, elle rebaptise l'indemnité qui devient une indemnité de « transition », ouverte à partir de deux ans d'ancienneté y compris pour les CDD, sur laquelle l'employeur peut éventuellement imputer des dépenses de formation ou de reclassement. Mais sur le plan de son montant, l'indemnité est revue à la baisse par rapport aux anciens modes de calculs pratiqués par les juges cantonaux. Elle est plafonnée à 75 000 euros ou 1 an de salaire si supérieur à 75

[116] Verlaan J., 2013, « Extreem lage opkomst FNV Verkiezing, NRC 14 mei

000 euros, avec des taux progressifs selon l'ancienneté mais bien inférieurs aux taux antérieurs[117].

En matière de chômage, les partenaires sociaux conviennent de la possibilité de négocier par accords de branche des dispositifs assurant une troisième année d'indemnisation, en échange d'acceptation de la réduction de la durée maximale de l'indemnisation du chômage à deux ans et de l'obligation d'accepter tout emploi convenable au bout de six mois de chômage. Au printemps 2016, soit trois ans après l'accord, on n'a pas encore réussi à construire un dispositif adapté à cet engagement. Prenant la suite de diverses initiatives notamment dans le domaine de la lutte contre le chômage des jeunes, de nouvelles structures régionales de l'emploi, au nombre de 35 et à gestion tripartite, sont crées, qui auront la main sur des budgets d'actions ciblées et sectorielles de développement de l'emploi et de la formation.

Dans le cadre d'une reconfiguration générale de la protection sociale des personnes handicapées comme des personnes sans revenu[118], le gouvernement avait avancé un projet d'instauration d'un pourcentage obligatoire d'emploi de personnes handicapées qui a suscité une vive opposition des organisations patronales (et parmi elles les municipalités). Certains ont même vu dans leur opposition une des raisons de leur soutien au retour de la FNV dans le jeu du dialogue social. Elles obtiennent son abandon contre leur engagement à créer 125 000 nouveaux emplois pour les personnes handicapées ou très éloignées du marché du travail d'ici 2024. Le gouvernement accepte de maintenir 30 000 places en ateliers protégés, jusqu'à extinction des bénéficiaires.

b) Quelques timides avancées sur le terrain de la flexibilité

Les syndicats obtiennent des avancées sur le terrain des abus de la flexibilité. Avec 30 % de main d'œuvre travaillant en dehors du contrat standard (Vos et al. 2013), sans compter le travail à temps partiel stable, le sujet est devenu majeur (Wierink, 2014a). Les avancées principales sont la limitation du nombre de renouvellements de contrats à durée déterminée à deux, sur une durée totale de deux ans et, dans le domaine de l'intérim, l'impossibilité d'étendre par accord collectif au–delà de 78 semaines la précarité de

[117] un dispositif de transition est prévu pour les plus de 50 ans, perdant beaucoup à ce changement de taux.
[118] Loi sur l'emploi selon les capacités (janvier 2013) puis Loi sur participation (janvier 2015)

l'emploi intérimaire, avant stabilisation de la relation de travail entre l'intérimaire et l'entreprise d'intérim. Par ailleurs, le contrat écrit devient obligatoire en matière de détachement dans le cadre de constructions de *payrolling*[119] et la lutte contre le faux travail indépendant sera intensifiée par le recrutement temporaire d'inspecteurs du travail et par la mise en chantier d'une nouvelle réglementation visant à mettre en cause la responsabilité des donneurs d'ordre. Enfin, dans le secteur de la santé, on convient du principe de l'interdiction du recours aux contrats « O heure ».

Alors même que le processus de traduction de cet accord en réglementation est lent, en octobre 2013, on assiste de nouveau à un détricotage par le politique du pacte social d'avril 2013, notamment sur le plan de l'âge de la retraite (66 ans en 2018, et 67 ans en 2021, et évolution ultérieure de ce seuil en fonction de l'allongement de l'espérance de vie). Democratie 66, parti d'opposition mais qui compte du fait du manque de majorité au Sénat, pousse à une mise en œuvre plus rapide des mesures sur le terrain du licenciement et du chômage, dès 2014 et non pas 2016. Cette accélération contrecarre les efforts des partenaires sociaux pour mettre en place les dispositifs de soutien de l'emploi. L'accord est pourtant validé par le Parlement des membres de la FNV, au motif que les concessions du gouvernement aux partis d'opposition ne remettent pas en question son économie d'ensemble. Cette validation s'accompagne d'une campagne, peu suivie, contestant les économies budgétaires supplémentaires freinant la demande et la consommation et annonce une revendication salariale de 3 % pour 2014. Il est clair que l'organisation n'est pas au mieux de sa forme pour se faire entendre.

- *Le mouvement syndical mis à l'épreuve*

D'année en année, la syndicalisation recule et malgré la forte institutionnalisation du dialogue social, cette évolution érode l'influence des syndicats dans le dialogue social et plus largement, la formation des politiques publiques. Les rapports de force entre organisations tendent à s'éprouver, voire à se modifier, notamment dans les arènes de négociations décentralisées. Enfin, la déstabilisation croissante de l'emploi sape en profondeur la représentativité et le pouvoir des organisations syndicales.

[119] Le salarié est recruté par l'entreprise utilisatrice qui le fait gérer par une entreprise de payrolling ; il échappe ainsi au cadre salarial et conventionnel de l'entreprise utilisatrice.

■ *Pour les grands syndicats, le défi de garder leur place dans la négociation collective*

Sur longue période on a vu que la syndicalisation recule régulièrement (voir Annexe). Toutefois, le soutien dont disposent encore les syndicats dans l'opinion publique pourrait être plus solide que ne le laissent penser les taux de syndicalisation. En effet, en 2004, une enquête a montré que les travailleurs donnaient une note moyenne de 7,1 sur 10 aux syndicats engagés dans les négociations des conventions collectives dont ils relevaient (Harteveld, 2008). Mais comme les règles de représentativité très souples permettent à n'importe quelle organisation syndicale pouvant justifier d'adhérents dans la branche de demander à participer aux négociations collectives de branche ou d'entreprise, des organisations syndicales minoritaires, catégorielles, peuvent déstabiliser le jeu. Au-delà de la lutte d'influence entre syndicats, être partie ou non à un accord constitue aussi un enjeu économique pour les organisations syndicales, du fait de l'existence de pratiques de contribution patronale au financement des organisations syndicales signataires des accords collectifs de branche (Wierink, Pitzalis, 2010).

Récemment, on a ainsi assisté à l'entrée en lice d'une nouvelle organisation syndicale minoritaire, Alternatief voor Vakbond (AVV) qui s'est ainsi fait admettre maintenant à la table des négociations de sept branches par les employeurs, dans des secteurs où l'emploi flexible est important, pour signer des accords, sur des bases que la FNV ou la CNV refuse. Le dernier accord en date est le secteur du commerce de détail (IN Retail) avec 100 000 salariés que AVV a signé en s'alliant au syndicat de cadres De Unie (Dikker, 2015). C'est un facteur de risque supplémentaire pour la FNV comme pour la CNV. Le rétablissement des indicateurs macro-économiques ne leur paraît plus justifier la modération salariale et la revendication salariale est fixée à 3 % pour 2014, ce qui contribue à rendre la conclusion d'accords plus difficile (Cremers, 2014).

■ *L'emploi flexible et non salarié (faux indépendants), un défi pour les syndicats*

Un troisième facteur de risque pour le mouvement syndical tient à la progression de l'emploi flexible qui sape les bases de la syndicalisation comme du travail syndical. En 2012, le taux de syndicalisation des travailleurs flexibles de 15/64 ans était de 8 %. En 2013/2014, la FNV a lancé une campagne pour tenter de regagner du terrain envers les catégories de travailleurs précarisées en réclamant « des vrais boulots » (*echte banen*) et

la suppression des « miettes d'emploi » (*kruimelbanen*). Ce n'est pas particulièrement le travail à temps partiel, banal, au statut solide et diffusé à tous les niveaux d'emploi, qui fait problème, mais les emplois précaires ou de statuts non standard. Cette main-d'œuvre périphérique travaillant dans les entreprises aux côtés des travailleurs stables en CDI n'est pas couverte par les conventions collectives de branche ou d'entreprise en vigueur sur leurs lieux d'emploi, au risque, là où ils sont très nombreux, que la convention collective, terrain d'action par excellence des organisations syndicales, devienne progressivement une coquille vide (Dikker, 2015). La FNV puis la CNV ont tenté d'organiser la représentation des indépendants sans personnel. La FNV leur a même réservé depuis plusieurs années un des sièges auxquels elle a droit au Conseil Economique et Social. Mais au-delà des cas de faux-indépendants dont il faut exiger la requalification de leur emploi en emploi salarié, la spécificité de leurs revendications ne les rend pas aisée à unifier avec les autres secteurs.

- *La prééminence de la FNV contestée dans le secteur public (juillet 2015)*

L'année 2015 est le cadre d'un nouvel épisode de crise pour la FNV. Un accord salarial couvrant 800 000 fonctionnaires du Royaume est signé le 10 juillet entre le ministère de l'Intérieur et trois syndicats CNV, AC, et CHMF, sans la FNV qui s'y opposait et s'est retirée des négociations. Sur le plan substantiel, alors que les salaires ont été gelés pendant 4 ans, l'accord prévoit une augmentation de 5,05 % sur deux ans (2015 et 2016) et une prime exceptionnelle de 500 euros. La FNV l'a refusé parce que l'augmentation de salaires est financée pour partie…. par une réduction de la cotisation patronale au fonds de pension ABP du secteur et une modification des règles d'indexation des pensions, non plus sur les salaires mais désormais sur les prix. La FNV quant à elle, revendique une augmentation de salaire de 3 %.

Elle attaque la validité de l'accord en justice sur une base procédurale en arguant que, sans elle, l'accord ne peut prétendre être signé par la majorité des organisations syndicales, puisqu'elle justifie de 330 000 adhérents, davantage que les trois autres organisations syndicales signataires[120], et que la négociation n'a été « ni réelle ni ouverte ». Elle sera déboutée en première instance le 1er octobre puis en appel le 27

[120] qui totaliseraient 225 000 adhérents

octobre 2015. Comme le fait remarquer Eppo König[121], l'exclusion de la FNV est doublement remarquable. D'une part, il semble que les autres organisations syndicales ne soient pas fâchées de s'autonomiser par rapport à la puissante FNV dans un de ses bastions. D'autre part, cette mise en échec de la FNV survient dans la sphère des relations professionnelles relevant de trois ministres PVDA, Ronald Plasterk pour le ministère de l'Intérieur responsable des fonctionnaires, Lodewijk Asscher Ministre des Affaires Sociales et Jette Klijnsma, secrétaire d'Etat chargée des retraites. Là encore, on observe un affaiblissement des liens entre la FNV et un parti qu'elle pouvait considérer jusque là comme ami.

En mars 2016, on apprend pourtant qu'un apaisement a été trouvé, à l'instigation d'un médiateur nommé par le gouvernement[122]. Malgré la dégradation de la situation du fonds de pension ABP, les garanties d'augmentations sont maintenues tandis que les cotisations de retraites sont moins réduites qu'annoncé dans l'accord, le retour de l'indexation des pensions est prévu grâce aux moyens dégagés par l'extinction du régime de préretraite. Sur le plan procédural, les organisations syndicales conviennent de préciser des règles qui permettront de distinguer les négociations informelles et formelles, et mieux encadrer le caractère « réel et ouvert » des négociations.

4. Conclusion

Si le gouvernement peut s'enorgueillir d'avoir fait passer le déficit public sous la barre des 3 %, ramené de 5,5 % du PIB à 2,6 % en 2014, en sept années de rigueur draconienne, c'est au prix d'une aggravation continue de la situation sociale. La croissance encore de 2,1 % en 2008, s'effondre en 2009 en recul de 3,3 % pour ne se rétablir faiblement qu'en 2014 à 0,75 %. Le nombre de chômeurs sur la même période a plus que doublé de 2008 à 2015, passant de 267 000 à 605 000, soit de 3,1 % et 6,25 % de la population active[123]. Le taux de ménages pauvres qui avait reculé entre 2005 et 2008 a repris sa progression,

[121] König E., « Overheid kan voor CAO zonder FNV », NRC 27/08/2015 ; « FNV gaat naar rechter om loonakkoord ambtenaren », NRC 04/09/2015 ; « Het kabinet had haast en zit nu met politieblokkades », NRC 16/09/2015
[122] Verklaring van partijen, 22/03/2016 ; Van Dijk G., Kuin R., Patijn M., Aanvullende afsproken loonruimteakkoord, 12/04/2016, www.fnv.nl sector overheid, consulté le 15/05/2016
[123] CPB, 2015, « Broos herstel, koopkracht stijgt », Macro-Economische Verkenningen

passant de 7,6 % à 10,4 % en 2014[124]. Le nombre d'allocataires du revenu minimum a explosé entre 2008 et 2015, passant de 318 000 à 442 000[125].

L'analyse des pactes sociaux de la dernière période donne à voir la faiblesse des gains obtenus et l'échec d'une stratégie trop exclusivement basée sur la concertation, de nature à décrédibiliser quelque peu la démarche. Les partenaires sociaux ont accepté une réforme du licenciement qu'ils avaient refusée pendant de longues années. Sur le terrain du chômage, en 10 ans, on est passé d'une durée maximale de 60 mois d'indemnisation à 24 mois[126]. Sur le terrain de la flexisécurité, les partenaires sociaux ont cherché à réparer des excès que leur propre politique décentralisée de dérogations avait produits[127]. Quant aux nouveaux engagements nés de l'accord de 2013, ils ne se sont pas encore concrétisés (de Beer, 2014b). L'indemnisation complémentaire de chômage par voie conventionnelle allongeant la durée d'indemnisation à 38 mois s'enlise dans des problèmes techniques et juridiques difficiles et divise les membres du Conseil Economique et Social sollicité d'un avis sur le sujet[128]. La participation des partenaires sociaux aux structures régionalisées de l'emploi, qui fait aussi l'objet de discussions au Conseil Economique et Social, n'a pas beaucoup avancé non plus. Enfin l'engagement des employeurs à intégrer dans leurs entreprises 100 000 travailleurs handicapés d'ici 2025 n'a guère trouvé de début d'application. Ils ne jouent pas le jeu non plus dans le domaine de la précarité : on apprend au cours de l'été 2014 que des grandes entreprises se débarrassent de leur salariés en CDD de manière prématurée pour ne pas avoir à leur devoir des indemnités de licenciement, s'ils dépassent les deux ans de travail en CDD au 1er janvier 2016.

Par ailleurs, il n'est pas certain non plus que les accords de 2010/2011 sur la retraite, salués comme une étape dans la sécurisation des retraites professionnelles, consolident l'image de la concertation sociale aux Pays-Bas. Les organisations syndicales en sortent fragilisées par une double perte de confiance :

[124] CBS, 16/12/2015, « Armoede is harnekkig maar groei stabiliseert »
[125] pour les premiers trimestres de chacune de ces années (CBS, 28/08/2015, « Aantal bijstandsuitkeringen neemt toe maar minder snel »)
[126] 2005 a marqué l'étape intermédiaire en réduisant la durée maximale à 38 mois
[127] Houwing, 2010
[128] Avis rendu en Février 2015

− de la part des salariés les plus âgés, noyau de leur base, aux rémunérations faibles ou moyennes, des allocataires du revenu minimum et précaires, dont la retraite publique, touchée à son tour par les mesures de « retrenchment », constituait la dernière sécurité concrète et symbolique, tandis que leurs garanties de retraite professionnelle deviennent de moins en moins « définies »,

− de la part des salariés des catégories supérieures, plus jeunes, plus diplômés, convaincus que les mesures en cours d'adoption ne seront pas assez énergiques pour assurer la soutenabilité de long terme de leurs retraites, et que les mécanismes de couverture obligatoire et de solidarité, sauvegardés par les accords, ne sont plus adaptés à la société et aux individus d'aujourd'hui.

De manière plus générale et au plan politique, la concertation sociale s'affaiblit du fait d'un alignement de plus en plus net des positions du PVDA sur les positions libérales sur la plupart des dossiers sociaux. Ce rapprochement ne favorise plus l'établissement de contreparties fortes et lisibles dans les négociations dont le partenaire syndical pourrait se prévaloir. En outre, il accentue les difficultés internes de la FNV, partagée entre une ligne réformiste représentée par des dirigeants proches du PVDA et une ligne radicale proche du Socialistische Partij, aussi représentée par des personnalités de cette organisation[129], sans qu'on sache encore si la réorganisation en cours suffira à définir le profil de la nouvelle FNV. Enfin, l'instabilité des soutiens recherchés dans l'opposition par les dernières coalitions gouvernementales sans majorité parlementaire nuit à la solidité du dialogue social tripartite puisque le résultat de négociations antérieures court toujours le risque d'être désavoué ultérieurement par de nouvelles alliances au cours du processus législatif. Pour les moins qualifiés et les plus âgés, qu'ils soient en emploi ou hors emploi, il semble n'y avoir que des coups à prendre entre stagnation des salaires, durcissement continu de tous les dispositifs sociaux et montée de la précarisation. Pour une partie des cadres et des jeunes, les mieux formés, mobiles et individualistes, le modèle polder est perçu comme un archaïsme. La page du miracle hollandais pourrait être bien tournée.

[129] Ainsi, par exemple, Ron Meijer, ancien permanent de FNV Bondgenoten, élu président de ce parti fin novembre 2015.

Références

Albeda W., Dercksen W., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Samson, 1989

Baccaro L., Lim S.-H., 2007, Social pacts as coalitions of the weak and moderate : Ireland, Italy and South Korea in comparative persective, European Journal of Industrial Relations, vol. 13 n° 1

Bekker S. , Dekker R., Cremers J., 2016, *Post crisis social dialogue – best and innovative practices in the EU 28*, *The Netherlands*, Social Dialogue and Tripartism Unit (Governance Departement), International Labor Organization (ILO)/International Training Centre (ITC)

Bevort A., 1994a, « Un « nouveau cours » pour la négociation collective », *Chronique internaionale de l'Ires*, janvier, n° 26

Cremers J., 2014, « Pays-Bas : les employeurs tirent la sonnette d'alarme sur le faible taux de renouvellement des accords collectifs pour ce premier semestre 2014 », *Planet Labor*, article n° 8387, 15 mai

Culpepper P., Regan A., 2014, « Why don't governments need trade unions anymore ? The death of social pacts in Ireland and Italy », *Socio-Economic Review*, 2014/12

De Beer P., 2014a, « Stelsel arbeidsverhoudingen heeft geen invloed op economische prestaties », *Zeggenschap*, n°1/2014

De Beer P., 2014b, « De polder opgeschud », *Zeggenschap,* n° 3

De Voogd Ch., 1992, *Histoire des Pays-Bas*, Hatier

Dikker A., 2015, « Tweedeling in CAO-land », *Zeggenschap*, n°3

Engelstad F., « Conflict, compromise, cooperation, concluding reflections », in , Engelstad F. Hagelund A., *Cooperation and conflict in the Nordic way, Welfare and institutional Change in Scandinavia,* De Gruyter, 2015

Freyssinet J., Rehfeldt U ., 1994, Les pactes sociaux : histoire et enjeux actuels, Chronique internationale de l'Ires, n° 30, septembre

Freyssinet J., 2015, « Structures, institutions et pratiques du dialogue social tripartite dans les pays membres de l'Union Européenne », 30 mars, Projet National Social partners' plan of Joint action to restore confidence and empower their effective participation in social dialogue

Harteveld L., 2006, « Draagvlak vakbeweging anno nu », *Zeggenschap*, december

Hassel A., 2009, « Policies and Politics in Social Pacts in Europe », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15 n° 1

Houwing E., 2010, *A Dutch approach to flexicurity ? Negociated change in the organization of temporary work*, Thèse, Université d'Amsterdam, 26 février

Kônig E., 2011, « De pensioenthermometer heeft ook een slechte zomer », NRC, 9 augustus

Luiten van Zanden L., 1997, *Een klein land in de 20e eeuw*, Het Spectrum

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1991, *Rapportage Arbeidsmarkt*

MSZ, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2010, Lettre de P.H. Donner à la Deuxième Chambre, 17 août

Schmitter Ph., Streeck W., 1981, The organization of business interests. A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of western Europe, IIM Discussion paper, IIM/LMP 81/31, Wissenschaftcentrum Berlin

SER, 2015, avis du 15 avril, Toekomst pensioenstelsel

SER, 2015, avis du 15 avril, Toekomst pensioenstelsel

Suyker W., 2013, « Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 », CPB achtergronddocument

Tamminga M., 2011, « Vakbonden modderen door met pensionen », *NRC*, 25 maart

Urban H.- J., 2012» Crisis corporatism and trade union revitalisation in Europe », in *A triumph of failed ideas, European models of capitalism in crisis*, ed. Leendorf S., ETUI

Visser J., 1989, « New working time arrangements in the Netherlands » in A. Gladstone, R. Lansbury, S. Stieber, T. Treu, W. Weiss (eds), *Current issues in labour relations : an international perspective* , Berlin, de Gruyter

Visser J., Hemerijck A., 1997, *A Dutch miracle, job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press

Visser J., van der Meer M., 2011, « The Netherlands : social pacts in a concertation

economy », in *Social pacts in Europe, Emergence, evolution and institutionnalization*, Ed. Avdagic S., Rhodes M., Visser J., Oxford University Press

Vos K., van der Meer M., Dekker F., 2013, « Flexibilisering : dynamiek of wildgroei ? », *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 29, n° 2

Wansink H., 2014, *Het land van Beatrix, de eerste geschiedenis van hedendaags Nederland 1980/2013*, Prometheus Bert Bakker,

Wierink M. 1995, « La réduction de la durée du travail : retour au premier plan des négociations sociales », *Chronique internationale de l'Ires*, mars, n° 33

Wierink M., 1998a, « La flexibilité négociée », *Chronique internationale de l'Ires*, janvier, n° 50

Wierink M. 1998b, « Temps de travail aux Pays-Bas : la voix des femmes », *Futuribles*, n° 236, novembre

Wierink M., 2007, « Le projet de réforme du licenciement : un tournant dans la politique néerlandaise de flexi-sécurité ? », n° 108, *Chronique internationale de l'Ires*, septembre

Wierink M., 2009, « Réforme du licenciement (suite) : la réduction des indemnités de départ », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 118

Wierink M., 2010a, « La retraite à 67 ans, un projet qui divise les Pays-Bas », *Chronique internationale de l'Ires*, janvier, n° 122

Wierink M., Pitzalis L., 2010b, « Neuf semaines de grève dans le secteur du nettoyage », *Chronique internationale de l'Ires,* n° 125, juillet

Wierink M., 2010c, « Les partenaires sociaux tentent de reprendre la main sur les retraites », *Chronique internationale de l'Ires*, septembre, n° 126

Wierink M., 2012, « Réorganisation de la FNV : un chantier technique et politique à l'issue incertaine », *Chronique internationale de l'Ires* n° 138, septembre

Wierink M., 2014a, « Quinze ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 147, septembre

Wierink M., 2014b, « Le retour aux 3 % de déficit public, accélérateur du retrait de l'Etat social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 148, décembre

Windmuller J. P., de Galan C., van Zweeden A. F., *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Aula, 1970, réed. 1987

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1. Les acteurs sociaux

1.1 Les organisations syndicales

Les organisations syndicales néerlandaises représentées au Conseil Economique et Social sont au nombre de trois, FNV, CNV et VPC.

La plus importante, la FNV, est apparue en 1976 à la suite d'une fusion entre la Fédération des syndicats socialistes NVV et celle des syndicats catholiques. La FNV a connu depuis l'hiver 2011 un profond processus de réorganisation de sa gouvernance et de sa démocratie, à peine terminé. Elle a subi en 2013 le départ d'une de ses composantes, l'union des retraités ANBO, qui l'avait rejointe en 2009.

La CNV fédère les syndicats protestants et a accueilli quelques syndicats catholiques réfractaires à la fusion avec la NVV.

La troisième organisation, au caractère catégoriel, VCP, rassemble plusieurs organisations de cadres et de professionnels (professionals). Jusqu'en 2014, on la connaissait sous le nom de MHP. Les contours de cette organisation sont fluctuants, du fait de mouvements d'entrée ou de sortie de syndicats catégoriels et/ou d'entreprises.

Evolution du nombre des syndiqués et de la syndicalisation (1980/2013)

	1980	1990	1999	2010	2013
FNV (en milliers)	1 078	975,4	1 232,6	1198	1141,9
CNV (en milliers)	304,3	301,8	361,0	336,3	290,6
MHP / VPC (en milliers)	118,5	125,1	218,6	129	64,9
Autres syndicats (en milliers)	289	250,7	123,1	207,1	294,4
Taux de syndicalisation* (en %)	39 %	25 %	25 %	21 %	< 20 % (2014)

* taux de syndicalisation : pourcentage de syndiqués parmi les salariés occupés dans un emploi d'au moins 12 h par semaine

Sources : Statistische jaarboek, 1993,1997 ; CBS, Statline, 2012 ; NRC, 19/1/2016

Note : Les effectifs syndiqués présentés ci-dessus comprennent les adhérents emploi mais aussi les chômeurs et les retraités. Le taux de syndicalisation est calculé sur les personnes en emploi d'au moins 12 h par semaine.

1.2 Les organisations patronales

Les organisations patronales néerlandaises sont puissantes, rassemblant un pourcentage élevé des entreprises. A côté des deux organisations des grandes entreprises VNO NCW et des PME (MKB), le monde agricole a ses propres organisations sectorielles regroupées dans une organisation unique LTO. Ces trois organisations se partagent les sièges dédiés aux organisations patronales au Conseil Economique et Social et à la Fondation du Travail. Le taux d'organisation des entreprises auprès de ces organisations est difficile à connaître, les chiffres étant soit incomplets, soit incontrôlables.

D'après son site, VNONCW organise 100 % des entreprises de plus de 500 salariés, et 95 % de celles de 100 à 500 salariés, et 80 % des entreprises de 10 à 100 salariés (site de VNONCW consulté le 1er/2/1/2016). Son président est Hans de Boer, ancien président de MKB.

MKB se réclame de 170 000 entreprises adhérentes. Elle est présidée par Michaël van Straalen. L'organisation du monde agricole LTO Nederland fédère 3 associations régionales et 7 associations professionnelles. Elle affiche 50 000 entrepreneurs du monde agricole sur son site.

Ces organisations et les organisations de branche qui leur sont rattachées sont assistées par une organisation de conseil AWVN qui les assiste dans les négociations collectives. AWVN est ainsi engagée dans les négociations de plus de la moitié des conventions collectives en vigueur aux Pays-Bas.

On assiste actuellement à un rapprochement aux Pays-Bas entre l'organisation des grandes entreprises VNO-NCW et celle des petites et moyennes entreprises MKB. Pas encore fusionnées, elles ont cependant mis en commun leurs moyens et partagent les mêmes locaux. Leur rapprochement témoigne de visions convergentes de leur rôle dans le dialogue avec les pouvoirs publics et les interlocuteurs syndicaux.

Certains ne s'y sont pas retrouvés et MKB a été touchée en septembre 2013 par une scission et la création d'une nouvelle organisation ONL, par le président sortant de MKB, Hans Biesheuvel, en opposition à la ligne de VNONCW et de MKB qu'il juge trop

ouverte aux concessions envers le gouvernement et la FNV. Cette organisation se réclame de 10 000 entreprises[130] qui l'auraient rejointe.

2. Les instances de la concertation

Le Conseil Economique et Social et la Fondation du travail sont les instances sommitales de la concertation. Mais la négociation collective de branche et d'entreprise y participe aussi activement. Il est aussi utile d'évoquer le rôle joué par le gouvernement et de mentionner l'ambiguïté du positionnement des orgnaisations syndicales, partagées entre « logic of influence » et « logic of membership ».

2.1 La Fondation du travail (Stichting van de Arbeid, STAR)

La Fondation du travail a vu le jour à la Libération. Cette structure bipartite réunit 8 représentants des organisations patronales et 8 représentants des organisations syndicales. Du côté patronal, l'organisation des grandes entreprises a 4 sièges (VNO NCW), les PME 1 siège (MKB) et l'organisation des entreprises du monde agricole (LTO) 2 sièges. Du côté syndical, la FNV a 3 sièges, la CNV, et l'organisation des cadres et professionnels VCP, chacune 2 sièges. L'institution est coprésidée par Ton Heerts de la FNV, ce qui donne un 4ème siège à cette organisation, et M. A van Straaten de MKB, ce qui porte à 2 le nombre de sièges pour les petites et moyennes entreprises.

2.2 Le Conseil Economique et Social (Sociaal Economische Raad, SER)

Le Conseil Economique et Social est une instance tripartite, qui apparaît en 1950. Son autorité a été reconnue dès sa création du fait de l'obligation pour le gouvernement de le consulter sur tout projet socio-économique. Il est composé de 33 membres, en trois tiers : un tiers nommé par les organisations syndicales, un tiers par les organisations patronales, et un troisième tiers d'experts et de personnalités qualifiées, nommées par le gouvernement, sans en être les représentants pour autant. Pour les partenaires sociaux, la répartition des sièges traduit les rapports de forces et d'importance entre organisations. Du côté des organisations syndicales, la FNV a 8 sièges, la CNV 2 sièges et VCP 1 siège. Du côté des organisations patronales, VNO NCW a 7 sièges, MKB 3 sièges et LTO 1 siège.

[130] Meeus T.-J., 2014, « Als blijkt dat je een rol had in andermans onzichtbare spel », *NRC*, 14 juni

2.3 La négociation collective

La négociation collective constitue un rouage essentiel de la concertation sociale, complémentaire de la Fondation du Travail. Depuis 1927, les partenaires sociaux du secteur privé négocient dans les branches et les grandes entreprises des accords collectifs. Ceux-ci ont la particularité d'être à durée déterminée (1 à 3 ans) et couvrent la totalité du personnel travaillant chez les employeurs membres des organisations patronales signataires. Ils peuvent être étendus par décision administrative aux entreprises non organisées, à la condition que les entreprises adhérentes à l'organisation signataire emploient au moins 55 % des salariés de la branche concernée. Dans le secteur public, depuis la fin des années 1980, les conditions de travail et de salaires, relevant jusque là de conditions fixées par des règles publiques, sont aussi négociées entre les organisations syndicales et le Ministère de l'Intérieur, dans le cadre de 14 secteurs d'activité.

Les organisations syndicales n'ont pas droit de cité au sein des entreprises. Les négociations sont menées par leurs permanents, en contact avec leurs adhérents et militants de base, ainsi qu'avec les élus aux conseils d'entreprise sur listes syndicales, quand il y en a. Les grèves sont rares et sont toujours précédées par des négociations approfondies. Quand elles éclatent, les syndicats sont à même de mobiliser le secours de caisses de grève.

3. Les coalitions gouvernementales au pouvoir (1982-2016)

Nom	Dates de fonction	Partis de la coalition
Lubbers 1	1982/1986	CDA (Chrétiens-démocrates, D 66 (réformateurs, centre gauche)
Lubbers 2	1986/1989	CDA (Chrétiens-démocrates), VVD (Libéraux)
Lubbers 3	1989/1994	CDA (Chrét.-Dém), PVDA (Travaillistes)
Kok 1 («violet»)	1994/1998	PVDA (Travaillistes), VVD (Libéraux), D 66 (réformateurs, centre gauche)
Kok 2 («violet»)	1998/2002	PVDA (travaillistes), VVD (Libéraux), D 66 (réformateurs de centre gauche)
Balkenende 1	2002/2002	CDA (Chrét.-dém), VVD (Libéraux), LPF List Pim Fortuyn)
Balkenende 2	2003/2006	CDA (Chrét.-dem), VVD (Libéraux), D 66 (réformateurs de centre gauche)
Balkenende 3	2006/2006	CDA (Chrét.-dém), VVD (Libéraux)
Balkenende 4	2007/2010	CDA (chrét.- dém), PVDA (travaillistes), CU (calvinistes)
Rutte 1	2010/2012	VVD (libéraux), CDA (Chrét.-dém), soutien parlementaire limité du PVV (extrême-droite)
Coalition de printemps	2012	VVD(Libéraux), CDA (chrét.-dém), GL (gauche écologique), D 66 (réformateurs centre gauche), CU (calvinistes)
Rutte 2	2012==>	VVD (Libéraux), PVDA (travaillistes)

4. Liste des pactes sociaux (1990-2013)

1993	«Un nouveau cours» : décentralisation de la négociation collective
1996	Accord «Flexisécurité »
1997	Agenda 2002: modération salariale 1997 jusqu'à fin 2001
2002	Négociation du «demi-accord» sur modération salariale
2003	Suite négociation demi-accord, échec au final
2004	Demi-accord de modération salariale est dénoncé. Novembre : accord gouvernement-syndicats
2007	Sommet sur la participation au marché du travail
2008	Accord bi partite FNV-VNO
2009	Accord de crise
2013	Accord social bi-partite, repris par le gouvernement

Des quasi-pactes sociaux en Suède ?

De la fin de la négociation centralisée à des formes variées de coopération/coordination

Annie Jolivet
(Centre d'études de l'emploi et du travail et CRTD – Cnam ; chercheuse associée IRES)

Résumé

La Suède est marquée par une tradition de régulation bilatérale du marché du travail depuis l'accord de Saltsjöbaden signé en 1938 par la Confédération générale du travail de Suède LO et la Confédération des employeurs suédois SAF. Cet accord a permis de mettre en place une régulation du marché du travail par les partenaires sociaux, sans interférence de gouvernement. Malgré quelques rares tentatives, il n'y a pas eu de pacte social tripartite au cours des trente dernières années. Cette auto-régulation perdure encore aujourd'hui et constitue un pacte social symbolique.

Pendant la décennie 1990, le mode de formation des salaires connaît une profonde transformation : la négociation centralisée par les deux grandes confédérations SAF et LO prend fin ; lui succèdent des négociations de branche et locales. Compte tenu des enjeux macroéconomiques (croissance, emploi, inflation), les gouvernements successifs interviennent pour limiter les hausses de salaires et tentent de créer une coordination des négociations, qui ne sera que temporaire. L'accord Industriel signé en 1997, renouvelé et amélioré en 2011, coordonne les négociations salariales pour l'ensemble du secteur industriel, avec l'appui d'un cadre de médiation. Les accords conclus dans ce secteur exposé à la concurrence internationale servent de référence aux accords négociés dans les autres secteurs dans le cadre de négociations souvent pluriannuelles et synchronisées. A ces séquences d'accords salariaux s'ajoutent sur d'autres thèmes (médiation, adaptation à la crise en 2009-2010, emploi des jeunes en 2010) et pour certains secteurs des successions d'accords. Ces compromis bipartites peuvent être repris, complétés ou soutenus par la loi.

Les compromis bipartites sur les salaires et sur d'autres thèmes connexes constituent ainsi ce qu'on peut considérer comme des quasi-pactes sociaux. Ces compromis sont travaillés par une coordination de la centaine d'organisations qui interviennent dans les

négociations sectorielles, via des cartels de négociation et des organes de coopération et avec l'appui du système de médiation (cadre conventionnel pour beaucoup de secteurs, cadre légal pour les autres). Ils sont aussi depuis le milieu des années 1990 souvent conclus pour anticiper ou éviter une initiative législative du gouvernement.

Historiquement, la Suède est marquée par une tradition de régulation conjointe du marché du travail par les organisations syndicales et patronales depuis l'accord de Saltsjöbaden. Cet accord, signé le 20 décembre 1938 entre la Confédération générale du travail de Suède LO (Landsorganisationen) et la Confédération des employeurs suédois SAF (Svenska arbetsgivareföreningen) est devenu un accord central, un modèle pour d'autres accords et un accord symbolique. Si les règles relatives à l'action collective qu'il fixe sont considérées presque comme des principes généraux du droit des conflits, cet accord a surtout contribué à expliciter et cimenter la norme d'une régulation par les deux parties sans interférence du gouvernement. Le dialogue social et la négociation sont assurés par une centaine d'organisations, avec une nette tendance côté syndical à créer des cartels de négociation et des organes de coopération. Les salaires et les conditions d'emploi en particulier relèvent de négociations sectorielles/de branche voire de négociations locales. Il existe donc un partage des rôles : aux partenaires sociaux la régulation du marché du travail, au gouvernement la régulation macroéconomique.

Ces caractéristiques du modèle suédois permettent d'expliquer l'absence de pacte social tripartite au cours des trente dernières années. L'économie largement ouverte et la croissance tirée par les exportations depuis les années 1980 rendent certes la Suède très sensible aux crises économiques externes et aux conditions de la concurrence internationale. Toutefois la remise en cause par les employeurs des modes de fixation et de détermination des salaires a conduit à la disparition de la négociation coordonnée par les confédérations et à diverses reconfigurations sans qu'émerge un pacte social même bipartite. Ce sont surtout les accords de branche, notamment ceux conclus dans l'industrie, qui contribuent à créer des « quasi-pactes sociaux », soit en instaurant au fil du temps des formes de coopération soutenues par un système fort de médiation, soit en favorisant des initiatives sur des thèmes liés à l'emploi.

Compte tenu de l'absence de pacte social bipartite et des enjeux macroéconomiques des évolutions salariales, les gouvernements successifs sont intervenus largement plus que par le passé, suscitant des réactions à la fois du côté des organisations syndicales et des organisations patronales.

Pour rendre compte de la dynamique et des reconfigurations des négociations, nous distinguons trois périodes. Une première période allant des années 1980 à 1994 correspond à deux vagues de crise économique forte et de montée du chômage. Elle est marquée par le changement de stratégie des organisations patronales, la disparition du modèle de négociation coordonnée par deux confédérations et une intervention nouvelle de l'Etat dans des champs jusque-là uniquement gérés par les partenaires sociaux. La deuxième période s'étend de 1994 à 2006, période de retour à des gouvernements sociaux-démocrates, de tentatives de restauration d'une coordination centralisée mais aussi de poursuite de l'interventionnisme de l'Etat. A partir de 2006 s'ouvre une période d'interventions encore plus poussées de l'Etat, avec, en réaction sur certains sujets, des accords sectoriels coordonnés. Depuis 2014, la tendance semble pour l'instant à un retour à la primauté des initiatives des partenaires sociaux.

1. Des années 1980 à 1994 : la disparition définitive de la négociation centralisée

Après le choc provoqué par la crise économique des années 1970, les années 1980 sont marquées par la recherche d'un nouveau mode de régulation macroéconomique et par des relations professionnelles plus conflictuelles avec l'affrontement entre deux stratégies. Le patronat, essentiellement le patronat des activités industrielles qui subissent de plein fouet la récession économique et la montée en puissance de la mondialisation et de la concurrence étrangère, prône une stratégie néo-libérale centrée notamment sur la décentralisation des négociations collectives. Les syndicats maintiennent la stratégie de solidarité salariale[131] et donc le principe de négociations collectives nationales (interprofessionnelles).

Rappelons que la croissance économique est très largement tirée par les exportations : à la fin des années 1980, les exportations représentent 50% des ventes et sont concentrées

[131] Adopté par LO lors d'un congrès en 1951, ce principe a longtemps été l'une des caractéristiques du modèle suédois. Il signifie qu'un salaire identique doit être versé pour un même type de travail, quels que soient l'employeur et la performance individuelle du salarié.

dans des activités industrielles et d'ingénierie et sur quelques très grandes entreprises, Electrolux, Ericsson, Asea, Volvo (Mahon, 1998). En outre, la Suède connaît une libéralisation des activités financières et des mouvements de capitaux au milieu des années 1980. Les investissements directs étrangers en Suède sont importants : au milieu des années 1990, plus d'un tiers des travailleurs de l'industrie sont employés dans des entreprises étrangères.

Comme le fait remarquer Bourdet (1988), les politiques conjoncturelles menées à partir de 1974 par les gouvernements sociaux-démocrates puis par les gouvernements de centre-droit[132] échouent à faire revenir la croissance et à maîtriser l'inflation. Avec une croissance plus faible et une inflation plus forte que les autres pays partenaires commerciaux, le déficit extérieur se creuse. Très spécialisée sur les biens d'investissement et assez ouverte sur l'extérieur, la Suède est particulièrement touchée par la récession économique. Les finances publiques se dégradent très fortement jusqu'au début des années quatre-vingt, avec pour conséquence un accroissement rapide de la dette publique. La progression des salaires plus rapide que dans les autres pays concurrents met aussi en cause la formation des salaires.

Le gouvernement de centre-droit au pouvoir au tout début des années quatre-vingt engage alors une politique qui vise d'une part à favoriser l'expansion du secteur industriel et la reprise des exportations et d'autre part à freiner la croissance des emplois publics. Cette politique implique notamment un mode de formation des salaires moins inflationniste, en particulier pour ne pas annihiler les effets des deux dévaluations massives opérées en 1981 et 1982[133].

Le diagnostic porté sur les causes des difficultés rencontrées par le « modèle suédois » entre 1974 et le début des années 1980 va plus largement conduire à un certain démantèlement. Le rôle de l'Etat et des transferts sociaux est revu à la baisse, des mécanismes d'économie de marché sont restaurés, le mode de formation centralisé des

[132] La chronologie des gouvernements figure en annexe (*cf.* tableau A.3.3).
[133] Après sa sortie du « serpent » monétaire européen en août 1977, la Suède mène une politique du taux de change indépendante. La Riksbank intervient toutefois pour maintenir le taux de change de la couronne suédoise dans des marges prédéfinies par rapport à un panier des devises des pays partenaires commerciaux.

salaires est largement supprimé pour lier davantage hausses des salaires et gains de productivité au niveau des branches. S'y ajoute une révision du système fiscal.

Enfin, une crise économique profonde touche la Suède en 1991-1992, avec une diminution du PIB, des vagues de licenciements et une hausse considérable du chômage qui dépasse 8 %. L'inflation s'accélère, phénomène à nouveau largement attribué à l'effet inflationniste des négociations salariales. Avec l'abandon de la centralisation des négociations salariales, l'affaiblissement des mécanismes de coordination de ces négociations et le niveau élevé des conflits du travail, la croissance des salaires est rapide. De plus la Suède est engagée dans un processus d'intégration à l'Union européenne. Le gouvernement Bildt, gouvernement de centre-droit issu des élections de 1991, met en place une nouvelle politique économique, centrée sur la résorption du déficit budgétaire et la lutte contre l'inflation, articulée à une politique monétaire restrictive.

1.1. La fin de la négociation à coordination centralisée

Dans les années 1970, le mode de formation des salaires se caractérise par une très forte centralisation. La confédération ouvrière LO et l'organisation patronale SAF négocient chaque année ou tous les deux ou trois ans un accord-cadre qui sert de base aux négociations sectorielles, en fixant des hausses de salaires compatibles avec les objectifs de la politique économique du gouvernement, et en tenant compte des augmentations de salaires dans les pays concurrents et des gains de productivité dans les secteurs de l'industrie suédoise exposés à la concurrence internationale. Il faut toutefois souligner que ces accords centraux sont plutôt des recommandations, les accords étant signés au niveau des branches et appliqués au niveau local par des accords d'entreprises : c'est donc un système à trois niveaux (Dølvik, Martin, 2000). De plus LO négocie selon un mandat limité donné chaque fois par les syndicats affiliés.

Ce mode de formation des salaires est remis en cause par le rôle croissant joué par d'autres acteurs. D'autres fédérations syndicales se développent, notamment avec l'augmentation du nombre d'employés. Ainsi, les représentants des employés du secteur privé qui se sont regroupés dans l'organisation de négociation PTK occupent une plus grande place dans les négociations. Des contradictions entre les fédérations de la fonction publique et les autres fédérations, latentes dans les années soixante-dix, apparaissent dès lors que le gouvernement cherche à stopper la croissance du secteur public, voire à le réduire.

L'hétérogénéité croissante des membres du syndicat ouvrier LO crée des oppositions entre les fédérations en matière de politique salariale. Ces évolutions affaiblissent le rôle central de LO.

La volonté d'une partie du patronat est clairement de remodeler les institutions suédoises sur deux points (Mahon, 1998) : d'une part saper le système de négociation coordonnée au niveau national, d'autre part réduire à néant les capacités d'influence de la négociation nationale sur la négociation locale, en particulier en ce qui concerne les augmentations de salaire. A partir de 1979, la Fédération des employeurs suédois de la construction mécanique VF (Sveriges verkstadsförening), qui regroupe les grandes multinationales, plaide en faveur d'une décentralisation de la détermination des hausses de salaire et d'une élimination des clauses de garantie de salaire (Kjellberg, 1998). En 1983, l'accord sur les salaires signé par le syndicat Metall et la Fédération des employeurs de la construction mécanique VF est le premier depuis 1956 à ne pas appliquer les termes d'un accord central entre LO et SAF. Après un retour temporaire dans le giron d'un accord central en 1986, et un accord central entre LO et SAF en 1989, sans la fédération VF, la rupture est définitive. Désormais, la question d'une reconfiguration du système de négociation de salaires sera récurrente (Dølvik, Martin 2000).

En 1990, la SAF supprime son secrétariat de négociation, ce qui équivaut à mettre fin à la négociation des salaires au niveau national. La coordination est toutefois partiellement rétablie pendant le cycle de négociation suivant. Sont créés des cartels de négociation sectorielle en nombre restreint qui permettent d'une part de signer des conventions collectives fixant des conditions d'emploi générales, d'autre part de négocier les salaires au niveau local. Comme le souhaitent les syndicats, les accords collectifs sectoriels ne disparaissent pas. Néanmoins il existe désormais un découplage entre le niveau sectoriel et le niveau local.

1.2. L'intervention de l'Etat sur la législation de l'emploi

En 1990, la situation économique particulièrement détériorée conduit le gouvernement social-démocrate à proposer une interdiction des augmentations de salaires et une interdiction du droit de grève (Meidner, 1994). Contraint à les retirer, puis à démissionner, le gouvernement remanié met en place une commission pour limiter les hausses de salaires (*cf.* 1.3) et quelques mois après un groupe d'experts pour proposer des

modifications des règles des négociations collectives. Ces atteintes à l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux et les propositions en faveur d'une intervention de l'Etat suscitent une forte réaction syndicale. Le gouvernement renonce à légiférer et le Parti social-démocrate subit une lourde défaite électorale en septembre 1991.

Par ailleurs le retrait de l'organisation patronale SAF s'étend en 1991 à toutes les institutions paritaires dans lesquelles elle était impliquée (notamment l'Arbetsmarknadstyrelse, dont l'important réseau d'organismes locaux joue un rôle très important dans la « politique de la main-d'œuvre » de la Suède ; Mahon, 1988).

Compte tenu de la décentralisation des négociations désormais, l'un des enjeux est d'assurer un poids aux syndicats dans les négociations locales sur l'organisation du travail et de la formation. En 1989, le gouvernement social-démocrate avait demandé à une commission un rapport sur la formation et le développement de l'apprentissage. Ce rapport, remis au gouvernement Bildt en 1991, pointe notamment la croissance de la formation délivrée en entreprise. Par ailleurs, une autre commission avait été chargée par le gouvernement social-démocrate précédent d'un rapport sur les lois sur le travail. Le gouvernement Bildt s'attèle à la transformation des lois sur le travail dès son arrivée au pouvoir.

Le rapport rendu par la commission des lois sur le travail suscite un désaccord entre les syndicats et le patronat. La SAF rend publiques des recommandations très musclées qui vont susciter de vives réactions des syndicats. Un compromis est trouvé sur la non-reprise de ces recommandations musclées par le gouvernement. Une modification est toutefois apportée à la loi sur l'emploi avec un aménagement de la règle de l'ancienneté pour définir l'ordre des licenciements.

L'intervention de l'Etat sur la législation du travail rompt avec les principes de l'accord de Saltsjöbaden. Cet accord fondateur du modèle suédois de relations professionnelles signé en décembre 1938 par SAF et LO est un accord de méthode qui a mis en place une instance paritaire de concertation et de résolution des conflits. Ses effets vont cependant bien au-delà de son contenu formel. Il a été suivi d'une série d'accords entre SAF et LO sur des sujets d'intérêt commun, la plupart consolidés par la création de comités paritaires permanents. Il a ainsi institutionnalisé une coopération entre les deux organisations

confédérales mais aussi un réseau de règles informelles et de normes (Elvander, 2003). Formellement aboli en 1977 (avec l'adoption successive de la loi sur la sécurité de l'emploi en 1974 puis la loi sur la co-détermination en 1976), l'accord de Saltsjöbaden reste une référence, en particulier par la volonté persistante des acteurs sociaux d'éviter l'intervention de l'Etat dans la détermination des salaires et de privilégier la négociation collective à la législation.

Le gouvernement porte par ailleurs une attaque indirecte à la gestion par les syndicats des caisses d'assurance-chômage (Mahon, 1992). A partir de janvier 1992, les cotisations d'adhésion à ces caisses sont doublées. Le droit à déduction fiscale des cotisations syndicales est supprimé. Les deux cotisations étant confondues pour adhérer à une caisse d'assurance chômage, les syndicats doivent alors faire un arbitrage entre absorber la hausse et réduire le financement des activités syndicales, ou maintenir la cotisation syndicale mais au prix d'une forte hausse du coût d'adhésion aux caisses[134].

1.3. Une coordination des négociations sur les salaires à l'initiative du gouvernement : commission Rehnberg et accords de stabilisation (1990-1993)

Le gouvernement Carlsson intervient également, très fortement, pour que les conditions de formation des salaires soient revues. Il met en place une Commission nationale de médiation, connue sous le nom de Commission Rehnberg. Elle est constituée de 5 membres : un médiateur expérimenté et ancien directeur de l'AMS, Bertil Rehnberg, et 4 experts nommés par les grandes confédérations des employeurs (SAF) et des syndicats (LO, TCO, SACO), mais indépendants. L'objectif est ramener les progressions de salaires à un niveau tolérable pour une économie ouverte soumise à la concurrence internationale, sans recourir cette fois à une dévaluation de la couronne suédoise (SEK)[135]. Cette intervention est sans précédent en Suède puisque la détermination des salaires est depuis l'accord de Saltsjöbaden de la compétence exclusive des partenaires sociaux (Elvander, 2003 : 155). La commission se substitue par ailleurs aux organisations centrales, dont le nombre, surtout du côté des organisations syndicales, rend la coordination très difficile (Dølvik, Martin, 2000). Les accords sectoriels conclus, souvent qualifiés d'accords Rehnberg, se conforment largement aux limites fixées par la Commission, l'augmentation

[134] Ce type de mesures est à nouveau appliqué par le gouvernement Reinfeldt en 2007 (*cf.* 3.1.).
[135] Le gouvernement décide en effet d'accrocher la couronne suédoise à l'ecu.

forte du chômage ayant probablement largement contribué au ralentissement des hausses des salaires. Celles-ci sont limitées à 3 % par an, dans un contexte de chômage élevé. Les négociations locales et la dérive salariale qu'elles produisent sont proscrites pendant un an et les salaires cessent d'être augmentés en fonction de l'inflation (Elvander, 2003).

Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Bildt fin 1991, le chômage continue à progresser à tel point que la lutte contre l'inflation salariale n'est plus une priorité[136]. A l'expiration des accords Rehnberg en 1993, le gouvernement n'intervient pas dans les négociations salariales. Les organisations patronales entrent dans ce nouveau cycle de négociation avec la volonté de limiter les accords de branche au strict minimum et de laisser totalement au niveau local la détermination des évolutions de salaires (Dølvik, Martin 2000). Les organisations syndicales réagissent en mettant en place une coordination interconfédérale sans précédent entre les syndicats de cols bleus et les syndicats de cols blancs dans deux importants secteurs : la construction mécanique et le commerce. Le niveau de conflictualité des négociations nécessite alors l'intervention de deux médiateurs à la demande du gouvernement, tous deux membres de la précédente commission Rehnberg. Les accords de stabilisation conclus pour deux ans permettent alors de prolonger les accords Rehnberg.

2. De 1994 à 2007 : le renouveau de la coopération entre les partenaires sociaux

Le contexte économique difficile, avec un niveau encore élevé du chômage, le retour au pouvoir d'un gouvernement social-démocrate après les élections de septembre 1994[137], mais aussi la crainte d'une ingérence accrue de l'Etat dans la régulation du marché du travail vont favoriser l'émergence d'une volonté de coopération entre les organisations syndicales et patronales. Une négociation pour la conclusion d'un nouvel accord structurant « post-Saltsjöbaden » est engagée afin de réformer les relations professionnelles. Les rapports entre LO et le Parti social-démocrate connaissent toutefois des tensions.

[136] Fin 1992, la dégradation de la situation économique contraint le gouvernement Bildt à laisser flotter le taux de change de la couronne suédoise.
[137] Ingvar Carlsson forme un gouvernement minoritaire avec le soutien du Parti de gauche et du Parti de l'environnement (*cf.* tableau A.3.3).

2.1. Des tentatives de mettre en place un pacte social mais la poursuite d'initiatives gouvernementales (1994-1997)

Le gouvernement Carlsson poursuit la politique économique du gouvernement précédent, notamment sur la réduction des dépenses publiques. La croissance économique repart, mais le chômage reste élevé (12 % en 1995).

Les accords de stabilisation signés en 1993 arrivent à échéance en 1995. Le cycle de négociations qui s'ouvre alors ne bénéficie plus de la même coordination entre les organisations syndicales et patronales (Elvander, 2003). Malgré la proposition en février 1995 par un groupe d'économistes des organisations patronales et syndicales (dit groupe d'Edin) d'une norme de progression des salaires compatible avec le maintien de la compétitivité[138], le cycle de négociation est très conflictuel. Certaines négociations vont durer plus d'un an. Le nombre de grèves atteint son plus haut niveau depuis 1980, notamment au sein du secteur public avec des revendications sur les salaires. Les accords qui sont signés renouent avec une hausse plus rapide des salaires avec 5% par an en moyenne, un point au-dessus de la norme européenne.

En mai 1996, le Premier ministre Persson adresse une lettre aux partenaires sociaux leur demandant d'indiquer avant le 31 mars 1997 « les conditions d'une création conjointe de modèles de négociation collective et de formation des salaires qui puissent répondre aux contraintes d'une progression des salaires au niveau européen » (trad. à partir de la citation Elvander, 2003, p. 152). Cette demande suscite une initiative conjointe immédiate de tous les syndicats de salariés du secteur de l'industrie (six syndicats de LO dont Metall, le syndicat des employés de l'industrie SIF, affilié à TCO, et le syndicat des ingénieurs CF affilié à SACO). Dans un article cosigné publié par un quotidien, ils invitent leurs homologues patronaux à ouvrir des négociations sur de meilleures conditions de formation des salaires pour améliorer la compétitivité de l'industrie manufacturière. Cette initiative était en fait préparée par les syndicats depuis six mois. L'invitation est acceptée par les associations d'employeurs en août 1996, par voie de presse également.

Fin mars 1997, deux semaines après la signature d'un accord dans l'industrie, LO et SAF proposent séparément des réponses totalement divergentes (Elvander, 2003). LO propose

[138] L'augmentation des salaires ne doit pas excéder la moyenne européenne de progression des salaires.

de mettre en place un nouvel institut public de médiation avec des ressources importantes, des conseils économiques paritaires et des pouvoirs pour fixer un calendrier de déroulement des cycles de négociations. Cette proposition correspond à une volonté de renouer avec une négociation centralisée, et avec son ancien rôle central dans les négociations. SAF propose en revanche de limiter les droits de déclencher une grève. LO et SAF ne se rejoignent que dans la demande d'une commission pour renforcer l'institut de médiation existant. TCO et SACO n'interviennent pas.

Une commission est mise en place en avril 1997. Sa lettre de mission fait explicitement référence à l'accord conclu dans l'industrie (voir 2.2). Le rapport remis à la fin de l'automne 1998 préconise la création d'un nouvel institut de médiation. Il y est toutefois précisé que cet institut ne doit pas intervenir dans le champ d'accords comportant des procédures de médiation. C'est clairement une reconnaissance du rôle de l'Industriavtal. Cette reconnaissance est encore plus marquée un an plus tard dans la loi sur le renforcement de la médiation publique (voir 2.3).

Sur d'autres sujets, les initiatives gouvernementales pour modifier la législation se poursuivent, parfois après l'échec des discussions entre les partenaires sociaux.

En juin 1996, le gouvernement veut réduire la durée de l'indemnisation chômage en fixant une durée plafond. Afin de ne pas renouveler l'erreur commise en 1990 de passer par la loi (sanctionnée par une défaite électorale), le gouvernement ouvre des discussions avec les organisations syndicales. Les négociations échouent en octobre 1996. Le gouvernement décide alors de légiférer. Fin 1996, la loi est adoptée grâce au rapprochement avec le Parti du centre qui assure au gouvernement un vote majoritaire au Parlement.

Fin 1996 également, le Parlement adopte une loi qui amende la loi sur la protection de l'emploi (Lag om anställningsskydd, LAS), votée en 1974 et amendée pour la dernière fois en 1982. Cette loi dispose que l'ordre de priorité dans le cas de licenciements collectifs est fixé dans l'ordre inverse de l'ancienneté des salariés (section 22). Les plus anciens ont donc priorité sur les plus récemment embauchés. A ancienneté identique, être plus âgé donne la priorité pour conserver son emploi. Il existe toutefois des dispositions spécifiques dans de nombreux accords collectifs, dont certains s'écartent des critères

définis par la loi. Or la loi ne s'impose en Suède qu'en l'absence de dispositions conventionnelles.

Depuis le début des années 1990, les règles de licenciement liées à l'ancienneté sont l'objet d'un débat récurrent, la plupart des employeurs demandant que la section 22 soit supprimée. La loi permet pourtant de contourner les règles légales sur le licenciement économique, notamment l'ordre des licenciements, et de négocier des accords locaux. Toutefois ce n'est possible que si l'accord est conclu avec une confédération, ou avec une fédération nationale de branche si la confédération l'y autorise. Les modifications apportées à la section 2 autorisent désormais la conclusion d'accords dérogatoires par des syndicats quel que soit leur niveau, donc sans veto possible de la confédération. Ces dérogations sont possibles non seulement sur l'ordre des licenciements mais aussi sur l'usage des différents types de contrats temporaires et sur les droits des personnes licenciées à être réembauchées en cas de recrutements dans les 9 mois qui suivent le licenciement.

Ce sujet très controversé suscite un désaccord profond et une crise sévère entre LO et le Parti social-démocrate. Cette loi, qui s'applique dès janvier 1997 voire juillet 1997 pour les dispositions les plus contestées, est perçue par les syndicats à la fois comme une nouvelle ingérence de l'Etat sur des sujets qui relèvent des partenaires sociaux et comme la suppression de la régulation et du contre-pouvoir nécessaires exercés par les confédérations syndicales. On peut interpréter ces possibilités légales de dérogations locales comme une nouvelle et totale décentralisation de la négociation.

2.2. L'Industriavtal de 1997 : un accord sectoriel devenu un modèle

La formation des salaires est depuis les années 1970 un sujet de tension entre les organisations patronales et les organisations syndicales. L'évolution du coût de production est en effet un élément important de compétitivité des produits suédois dans le cadre d'une économie ouverte. Les employeurs souhaitent rendre plus flexible la fixation des rémunérations et donc décentraliser les négociations. Il s'agit également pour eux de favoriser l'amélioration des qualifications entre autres par une plus grande individualisation des salaires. Ce contexte a conduit progressivement à la fin de la centralisation des négociations et à la mise en place d'accords sectoriels à partir du début des années 1990 (voir 1.1). Toutefois ces négociations décentralisées posent des

problèmes de coordination, particulièrement marqués lors du cycle de négociation de 1995 (Ohlsson, 2003). Alors que, dans le secteur de la construction mécanique, Metall et VI sont quasiment arrivés à un accord, la signature d'un accord dans le secteur de l'industrie papetière comportant une hausse plus importante des salaires contraint Metall et VI à réouvrir les négociations. Les années 1995 et 1996 sont marquées par des augmentations des salaires dans l'industrie manufacturière plus fortes qu'au cours des années précédentes (marquées par la crise économique de 1991-1993) et supérieures à la croissance des salaires dans l'ensemble de l'économie. Le risque pour les employeurs est alors de perdre l'avantage compétitif notamment lié à la dévaluation de la couronne suédoise en 1992-1993 et de voir les coûts salariaux progresser plus vite que dans les autres pays industrialisés. Les organisations syndicales souhaitent de leur côté retrouver des hausses de salaire réel, après plusieurs années de hausses nominales fortes absorbées par une inflation forte et des dévaluations.

A l'automne 1996, des négociations sont ouvertes entre huit fédérations nationales de salariés (six affiliées à LO, une à TCO et une à SACO) et douze fédérations patronales affiliées à la Confédération SAF. Il s'agit avant tout de traiter des enjeux particulièrement importants pour le secteur, même s'il existe une menace implicite du gouvernement de légiférer[139]. Les négociations ont été préparées longtemps à l'avance par les syndicats. La coopération développée depuis 1992 entre Metall, SIF et CF, pour faire face aux tentatives de l'association patronale VF de décentraliser totalement les négociations salariales, a largement favorisé la constitution d'un front commun syndical puissant[140]. Du côté des employeurs, et particulièrement de l'association VF, qui avait largement impulsé la décentralisation des négociations, la très forte conflictualité à l'occasion du cycle de négociations de 1995 explique largement leur volonté de coopérer désormais avec les syndicats. S'y ajoutent une longue tradition de confiance mutuelle et de coopération dans les industries forestières et le secteur de la chimie et des relations interpersonnelles particulièrement favorables (Elvander, 2003).

[139] Cette menace a d'ailleurs effectivement disparu puisque l'accord Industriel a influencé le contenu de la lettre de mission de la commission mise en place par le gouvernement en avril 1997, puis la loi présentée par le gouvernement à l'automne 1999.

[140] Le président de Metall, Göran Johnsson, à la tête de ce front syndical, est considéré comme le principal artisan de l'accord.

L'accord sur le développement industriel et la formation des salaires *(Industrins samarbetsavtal och förhandlingsavtal)* conclu le 18 mars 1997 (souvent appelé « accord Industriel » ou IA) est un accord de coopération signé entre LO, le cartel de négociation PTK, qui regroupe les syndicats représentants les salariés du secteur privé, et les organisations d'employeurs dans l'industrie manufacturière. Il couvre 60 zones de négociation. Afin de veiller au respect des procédures de négociation et de garantir un climat de négociation favorable à des accords salariaux équilibrés, est mis en place un Comité pour l'industrie (*Industrikommitten*), conseil permanent paritaire[141] doté d'une forte autorité et de ressources propres. Deux groupes de réflexion sont créés, l 'un sur la recherche et développement, l'autre sur l'éducation et le développement des compétences. L'accord aboutit aussi, en août 1997, à la création d'un Conseil économique de l'industrie *(Industrins Economiska Råd*), composé de quatre économistes indépendants nommés par le Comité de l'industrie. Ce conseil doit fournir aux partenaires sociaux des informations régulières sur le contexte macroéconomique et évaluer l'impact des accords sur les salaires.

L'accord Industriel s'accompagne d'un accord annexe sur le déroulement des négociations (*förhandlingsavatal*) qui instaure de nouvelles règles pour la négociation collective et la résolution des conflits au niveau national pour ce secteur (Anxo, 2000 ; Elvander, 2003 ; Ohlsson, 2003) et met en place 5 à 10 « médiateurs » impartiaux (*opartisk ordförande*), désignés par le Comité de l'industrie, pour accompagner les négociations. Celles-ci doivent désormais être engagées au moins 3 mois avant la date d'expiration de l'accord en vigueur et être conclues avant cette date. Toutes les revendications doivent être formulées au début des négociations. Aucune nouvelle revendication n'est admise ensuite. En l'absence d'accord un mois avant la fin de l'accord en vigueur, les médiateurs doivent intervenir pour permettre la conclusion rapide d'un accord. La prolongation de l'accord existant est soumise à leur consentement. Ils doivent être informés d'un risque de conflit avant la notification d'un avis de grève ou de blocage et peuvent retarder de deux semaines maximum le début d'un conflit. Ils peuvent soumettre des propositions de solutions et demander des rapports au Conseil économique

[141] Il est composé de 21 représentants des différentes organisations syndicales et patronales signataires.

de l'industrie. Toutes ces règles se substituent à celles prévues par la loi sur la médiation. En outre, l'accord annexe stipule qu'il n'y aura aucune compensation rétroactive des pertes de salaires si un syndicat démarre une grève ou un blocage. Les signataires sont liés par l'accord. Les conflits peuvent être réglés par une procédure d'arbitrage plutôt qu'une action en justice. Le déclenchement d'un conflit illégal entraîne l'arrêt immédiat des négociations locales. Toutes ces règles sont une forte incitation à faire déboucher les négociations sur un accord, à circonscrire les possibilités d'action collective pendant la phase de négociation, à stabiliser les hausses de coût du travail pendant la durée des accords.

L'accord Industriel a permis de créer un processus de construction négociée des normes de progression de salaires. Mis en œuvre pour les négociations de 1998 et de 2001 dans le secteur, il a atteint ses objectifs : les négociations se sont déroulées dans le calendrier prévu, sans conflits ; les accords signés ont pour la plupart une durée de 3 ans et la progression des salaires est conforme à la norme européenne[142]. A ces effets directs s'ajoutent deux effets indirects : d'une part un effet d'apprentissage du rôle de médiation, les deux médiateurs qui sont intervenus à l'origine ont formé plusieurs médiateurs disponibles pour des négociations dans d'autres domaines ; d'autre part l'efficacité de son processus de négociation sur les hausses de salaire a permis de faire largement accepter le rôle de leader du secteur dans la détermination d'une norme salariale (Elvander, 2003). Le ralentissement du taux de croissance des salaires issu des négociations salariales de 1997-1998 a néanmoins permis une augmentation sensible des salaires réels (2,8 % pour l'ensemble de l'économie) en raison de la faible inflation (Anxo, 2000).

Bien que l'accord industriel ne concerne directement qu'environ 10% des salariés, il a eu un impact fort sur l'ensemble de la négociation collective (Ohlsson, 2003). Il a en effet largement servi de modèle à des accords similaires dans l'ensemble du secteur public à partir de 2000 et dans d'autres secteurs à partir de 1997 (transport, construction et la plus grande partie du commerce de détail). Elvander (2003) estime que 60% du marché du travail est alors couvert par des processus de médiation conventionnels, qui écartent donc

[142] Pour la période 1998-2000, le taux de croissance nominal des salaires est en moyenne de 3,1% en moyenne et le glissement des salaires (dû aux augmentations supplémentaires négociées au niveau local) de 0,8 % contre respectivement 5,5 et 2,4 % de 1995 à 1997 (Anxo, 2000).

la médiation publique, largement au-delà de la proportion des salariés directement couverts par l'accord Industriel. Le dispositif de médiation publique a lui-même été conçu avec comme référence l'accord Industriel. Par son impact structurant sur les relations professionnelles l'accord Industriel rappelle à bien des égards l'accord de Saltsjöbaden.

2.3. L'échec du projet de pacte social sur la croissance en 1998

Les élections législatives de septembre 1998 maintiennent le Parti social-démocrate au pouvoir. Toutefois le gouvernement est cette fois minoritaire, et a besoin du soutien au Parlement du Parti de gauche et du Parti de l'environnement. Cette nouvelle configuration, et le souvenir de l'échec cuisant des élections de 1991, explique probablement la volonté affichée de donner à la coopération entre les partenaires sociaux une plus grande place (Mahon, 1998). L'objectif est que soient produits des accords volontaires produisant des solutions stables et de long terme, sur le modèle des pactes sociaux.

Pendant la préparation des élections, les organisations patronales et les confédérations syndicales ont entamé des discussions sur un « pacte de croissance » centré sur les modes de négociation salariale et sur la résolution des conflits. A la fin du mois de décembre 1998, les discussions s'interrompent sur un constat d'échec. Le gouvernement s'appuie alors sur sa majorité informelle au Parlement pour faire passer la loi sur la création d'une « Autorité de médiation » (Berg, 1999). Cette autorité ne se substitue toutefois pas aux modalités de médiation conventionnelle lorsqu'elles existent.

2.4. Une modification limitée des règles légales de licenciement en 2000 : le Parlement déborde le gouvernement

En avril 1999, le gouvernement social-démocrate minoritaire propose d'abord une loi qui crée une exemption à cette règle pour deux employés et pour tous les employeurs, quel que soit le nombre de salariés. La commission parlementaire sur le marché du travail refuse cette disposition et propose de limiter cette exemption aux employeurs de 10 salariés au plus. Cette proposition est approuvée fin avril par le Parlement à 158 voix contre 157 par le Parti des Verts (à l'initiative de ce vote, alors qu'il est un soutien habituel du gouvernement depuis les élections de 1998), le Parti des libéraux, les Modérés, les Chrétiens démocrates et le Parti du centre. A la suite de cette défaite, le gouvernement est donc contraint au printemps 2000 de présenter une nouvelle version de son projet de loi,

tenant compte de l'amendement approuvé. En octobre 2000, le Parlement adopte à 151 voix contre 150 l'amendement qui permet aux entreprises employant jusqu'à 10 salariés de conserver deux personnes en dérogeant à la règle du « dernier embauché, premier licencié » dès lors que ces personnes sont considérées par leur employeur comme « particulièrement importantes pour des activités futures ». Cette nouvelle législation entre en vigueur en janvier 2001. Critiqué par LO et TCO, l'amendement l'est aussi d'une certaine façon par SAF qui le considère comme mineur et plaide pour une réforme plus large de la législation (Eurofound, 2000).

3. De 2007 à 2014 : réformes du gouvernement et initiatives de partenaires sociaux de branche

Trois phénomènes marquent l'entrée dans cette nouvelle période : la décision de la Cour de justice des Communautés européennes sur l'affaire Laval ébranle le système des relations professionnelles, une crise économique démarre en Suède au début de l'automne 2008, et un gouvernement de coalition centre-droit se met en place en octobre 2006 à la suite des élections législatives de septembre.

Porté par les élections législatives de septembre 2006, un gouvernement de centre-droit succède au gouvernement social-démocrate de Göran Persson. Il est issu de la coalition « Alliance pour la Suède » créée en 2004, composée de quatre partis : le Moderata Samlingspartiet ou Moderaterna dirigé par Fredrik Reinfeldt, le Centerpartiet dirigé par Maud Oloffson, le Folkpartiet Liberalerna et le Kristdemokraterna. L'arrivée au pouvoir du gouvernement Reinfeldt rompt avec la succession de gouvernements sociaux-démocrates, à la seule exception du gouvernement Bildt de 1991 à 1994.

A partir du 3e trimestre 2008, la Suède est confrontée à la crise économique la plus profonde depuis celle du début des années 1990. La consommation des ménagesbaisse pour la première fois depuis 2001, et la production industrielle diminue de plus de 20 % entre novembre 2008 et janvier 2009. La récession est fortement marquée en 2009, avec la plus importante baisse du PIB enregistrée depuis la Seconde Guerre mondiale. Le rebond est relativement rapide et la récession s'achève fin 2009. Malgré une baisse à 8 %, le taux de chômage reste élevé en 2010 et 2011.

3.1. La réforme de l'assurance-chômage par le gouvernement (2007-2010)

La réforme de l'assurance-chômage est l'une des premières mesures mises en place par le gouvernement Reinfeldt. Elle vise non seulement à inciter les chômeurs à reprendre rapidement un emploi, mais aussi à peser sur la formation des salaires. L'accroissement du financement à la charge des caisses et la modulation des cotisations selon le risque devrait inciter les caisses, et donc les syndicats à modérer leurs revendications salariales. Une première loi est votée par le Parlement le 21 décembre 2006, suivie par une succession de modifications ponctuelles[143]. L'ensemble aboutit à une évolution profonde d'une part du mode de financement, d'autre part des règles d'indemnisation.

La réforme du financement vise à accroître la part des cotisations dans les ressources des caisses d'assurance chômage, afin de réduire la contribution de l'Etat. Il s'agit de resserrer le lien entre le risque de chômage et la cotisation à une caisse d'assurance chômage, renforçant donc la logique assurantielle. La réforme est faite en deux étapes. A partir de janvier 2007, l'Etat réduit son financement à 55 % des coûts des caisses et accroît fortement les cotisations pour les personnes en emploi. Les caisses sont incitées à réduire leurs coûts et/ou renforcer les contrôles et les organisations syndicales qui leur sont liées sont incitées à réduire le nombre de chômeurs en modérant leurs revendications salariales (Mantz, 2007). A partir du 1er juillet 2008, les cotisations individuelles sont en partie réduites, mais les cotisations varient désormais plus fortement selon les caisses en fonction du risque de chômage du secteur couvert. La réforme du financement provoque immédiatement une forte hausse du montant des cotisations aux caisses. Elle accroît également les différences de cotisation entre caisses : le montant des cotisations généralement compris entre 90 et 105 SEK par mois avant la réforme (soit 54 à 63 SEK après réduction fiscale) s'établit dès janvier 2007 entre 330 et 365 SEK, sans réduction fiscale désormais (Kjellberg, 2011 ; 74).

Les règles d'indemnisation font l'objet de très nombreuses modifications, réduisant fortement la générosité de l'assurance chômage (Jolivet, Mantz, 2008 ; Anxo, 2012). Les critères ouvrant droit à une indemnisation sont durcis dès janvier 2007. La durée de travail minimum est notamment relevée à 80 heures par mois (au lieu de 70) sur les 12 derniers

[143] Pour une synthèse de ces réformes *cf.* Jolivet, Mantz, 2008.

mois (au lieu des 6 derniers mois). Le montant de l'indemnisation est réduit en deux temps. A partir de janvier 2007, le salaire de référence pour le calcul de l'allocation est plafonné à 18 700 SEK, une forte baisse par rapport au montant antérieur de 20 700 SEK. Le plafond de l'allocation passe de 730 SEK pendant les 100 premiers jours à 680 couronnes pour toute la période de perception de l'allocation de remplacement. En mars de la même année, le taux de remplacement est réduit : il passe d'un taux fixe de 80 % du salaire de référence à un taux décroissant par palier en fonction de la durée du chômage (80 % du pendant 200 jours, puis 70 % jusqu'au 300ème jour, et enfin 65% au-delà) ; ou au maximum 680 SEK par jour pendant toute cette période.

A compter de juillet 2007, les chômeurs ne peuvent plus se prévaloir d'une trop grande distance entre le lieu de l'emploi proposé et leur domicile : la référence aux « environs immédiats » est en effet supprimée. Il est également précisé que les chômeurs recevant l'allocation de base devront chercher un emploi conforme à leur formation initiale. Si chaque cas doit faire l'objet d'une appréciation individuelle, l'objectif est clairement d'inciter les chômeurs à reprendre plus vite un emploi, y compris *via* la mobilité géographique. La durée d'indemnisation est réduite à 300 jours maximum, alors qu'elle pouvait auparavant aller jusqu'à 600 jours.

A partir d'avril 2008, une règle spécifique s'applique aux personnes à temps partiel. Jusqu'alors, une personne au chômage contrainte à travailler à temps partiel pouvait bénéficier pendant 300 jours d'une indemnisation pour le temps non travaillé. A l'issue des 300 jours, elle devait choisir : soit continuer à travailler à temps partiel mais désormais sans le complément de l'assurance chômage, soit démissionner et, sous réserve de remplir les conditions requises, bénéficier d'une allocation chômage sur la base de son salaire à temps partiel. Désormais, la durée d'indemnisation en cas de temps partiel contraint est ramenée à 75 jours. L'objectif du gouvernement est d'inciter à l'emploi à temps plein. Seule exception : les parents isolés d'enfants de moins de 18 ans bénéficient d'une durée étendue *via* la « garantie d'emploi et de développement ».

Le gouvernement Reinfeldt souhaite rendre l'assurance-chômage obligatoire[144]. En juin 2007, il charge Sören Öman, directeur du Stockholm Center for Commercial Law de l'université de Stockholm, d'un rapport sur les modalités d'une telle réforme. Ce rapport remis le 15 mai 2008 au ministre du Travail, et suivi fin septembre 2008 d'un rapport complémentaire sur les cotisations chômage, suscite le rejet unanime des organisations patronales et syndicales. Elles s'opposent au principe d'une assurance chômage obligatoire, même si celle-ci ne vient que compléter le système existant. Le refus est d'abord un refus sur le principe même. D'une part, l'obligation de verser une cotisation chômage pourrait inciter, en raison du coût supplémentaire que cela représente, certains salariés à renoncer à verser leur cotisation syndicale. Une baisse du taux de syndicalisation pourrait affaiblir la position des syndicats sur le marché du travail et la légitimité des syndicats et des conventions collectives qu'ils négocient. D'autre part, le système proposé ne respecte pas la liberté d'adhésion et les arbitrages individuels (alors que 480 000 personnes ont choisi dans les derniers mois de quitter leur caisse d'assurance-chômage). L'opposition de la confédération patronale Svenskt Näringsliv est notamment due à la forte surreprésentation des chefs d'entreprises. Ils constituent en effet 30 % des redevables potentiels de cette nouvelle cotisation, soit quatre fois leur part dans l'ensemble de la population active (SOU, 2008). Les confédérations syndicales LO (travailleurs manuels), TCO (cols blancs) et SACO (diplômés de l'enseignement supérieur) craignent de leur côté un affaiblissement du lien nécessaire entre le paiement d'une cotisation et le droit à l'assurance chômage.

L'augmentation des cotisations d'adhésion aux caisses d'assurance chômage se traduit par une forte baisse à la fois du nombre de personnes affiliées à ces caisses et du nombre de syndiqués (les deux cotisations étant confondues) : 500 000 personnes quittent le système d'assurance chômage entre 2007 et 2008 (Anxo, 2012), ce qui fait passer le taux d'affiliation de 83% fin 2006 à 10 % fin 2008 (Kjellberg, 2011 ; 68). Certains secteurs sont particulièrement touchés : l'hôtellerie-restauration, le commerce, les transports et les salariés des municipalités (Eliasson, 2008 cité par Anxo, 2012). De début 2007 à fin 2008,

[144] En 1993, le gouvernement avait en partie repris les conclusions d'un rapport de 1993 sur les modalités d'organisation et de financement d'une assurance-chômage obligatoire et avait présenté deux projets de loi. Adopté par le Parlement, ce nouveau système était entré en partie en vigueur le 1er juillet 1994 mais était supprimé dès l'automne 1994 par le gouvernement social-démocrate issu des élections législatives.

le taux de syndicalisation connaît un recul sans précédent de 6 points de pourcentage et les syndicats perdent 245 000 membres soit 8% de leurs adhérents (Kjellberg 2011). La baisse affecte inégalement les confédérations : LO perd 11 % de ses membres et TCO 7 %, alors que SACO progresse de 1 %.

En septembre 2008, le gouvernement opère un changement de politique et abandonne dans l'immédiat la mise en place d'une assurance-chômage obligatoire. Le projet de budget d'automne comprend par ailleurs trois mesures destinées à encourager et à faciliter l'adhésion aux caisses d'assurance-chômage : une diminution des cotisations chômage (-50 SEK par mois à partir du 1er juillet 2009) ; la diminution temporaire en 2009 de 12 à 6 mois de la durée d'adhésion nécessaire pour bénéficier de l'allocation proportionnelle ; la suppression de la condition d'une période d'emploi minimale après le 1er juillet 2009.

En janvier 2011, la baisse du taux de chômage et l'arrivée à expiration des droits à allocation de la plupart des chômeurs permet à de nombreuses caisses de réduire très fortement les cotisations d'affiliation (Kjellberg, 2010). Au total, LO a perdu 16 % de ses membres et TCO 6 %, alors que SACO a progressé de 7 %.

3.2. Echec des négociations sur un nouvel accord de Saltsjöbaden

En 2007, le cartel de négociation des syndicats de salariés du secteur privé PTK et la confédération patronale SN entament des discussions sur une révision de l'accord de 1938. L'objectif de SN est d'éviter une législation à l'initiative du gouvernement, comme sur l'assurance-chômage. Au printemps 2008, la confédération LO crée la surprise en acceptant de renégocier l'accord de Saltsjöbaden, face au refus du gouvernement de négocier avant de légiférer et à la remise en cause du système suédois de négociations collectives par l'arrêt Laval de la Cour de justice des Communautés européennes (Planet Labor, 2008). SN souhaite l'assouplissement des critères de licenciement et la limitation du droit à des grèves « de sympathie »[145]. Les syndicats souhaitent quant à eux des améliorations de la formation, notamment pour les personnes licenciées, et une meilleure protection des salariés. Ouvertes en août 2008, les négociations sont interrompues par SN en mars 2009 sur un constat de désaccord (Planet Labor, 2009). LO et PTK sont prêts à

[145] Il s'agit de grèves dans des secteurs qui ne sont pas concernés par un conflit, ce qu'en France on appelle « grèves de solidarité ».

encadrer les grèves de sympathie mais pas à modifier les critères de licenciement, et demandent une série de contreparties jugées trop coûteuses par SN. La voie est donc ouverte pour des accords de branche qui vont prendre la formes d'accords de crise dès mars 2009 et d'accords pour l'insertion des jeunes dans l'emploi à partir de l'automne 2010 (*cf.* 3.3).

3.3. 2009-2013 : les accords de crise et accords pour l'insertion des jeunes, des amorces de pactes sociaux à l'initiative de partenaires sociaux de branche

- *Les accords de crise de 2009*

En 2009, la dégradation rapide et massive de la situation de l'emploi a conduit à la conclusion de nombreux accords collectifs de crise (*krisavtal*) dans certaines branches professionnelles et entreprises (Jolivet, Mantz, 2009). Ces accords reposent pour la plupart sur le principe d'un engagement de l'employeur à maintenir les emplois en contrepartie de l'acceptation par les syndicats de réductions temporaires du temps de travail et des salaires. Ils ont souvent emporté l'adhésion des membres des sections syndicales locales. Ils sont également favorables aux entreprises dans la mesure où ils leur permettent de conserver les compétences et les salariés qui leur permettront de redémarrer rapidement la production lors de la reprise économique. Cette stratégie, que le secrétaire général d'IF Metall la justifie par la situation d'exception engendrée par la crise économique, n'a pas fait l'unanimité au sein du monde syndical.

La métallurgie est en effet la première branche dans laquelle a été conclu un accord de crise avec les représentants des employeurs. Le syndicat ouvrier de la métallurgie IF Metall estimait que 25 % de ses adhérents risquaient de perdre leur emploi si aucune mesure n'était prise. Le 2 mars 2009 il conclut un accord de crise avec trois fédérations d'employeurs. Un nouvel accord est signé pour proroger ces dispositions jusqu'au 31 octobre 2010 (Kullander, Björnberg, 2011). Le 9 mars 2009, un accord similaire est conclu avec l'Association des employeurs de l'industrie automobile. Ces deux accords, valables du 1er avril 2009 au 31 mars 2010, créent un dispositif de chômage partiel pour les salariés. Le temps de travail peut être réduit jusqu'à 20 % avec une diminution proportionnelle de la rémunération. Si le temps de travail passe sous la barre de 80 % du temps de travail normal, le salaire versé ne pourra, lui, être inférieur à 80 % du salaire qui aurait été versé avec un temps de travail normal. Les partenaires sociaux peuvent décider

de prévoir, à la place des jours non travaillés, des jours de formation. Ils peuvent aussi prévoir, dans le cadre de l'accord d'entreprise, des dispositions plus favorables[146]. Plusieurs accords d'entreprise ont été signés dans la foulée des accords de branche. C'est notamment le cas de Volvo et Scania, deux des principales entreprises suédoises du secteur automobile, fortement touché par la crise.

D'autres syndicats ont refusé de conclure des accords de crise similaires. Les dirigeants de Unionen, premier syndicat suédois d'employés du secteur privé, considèrent que c'est un moyen pour les entreprises de réduire les salaires et craignent que cette réduction des rémunérations engendre un mouvement de baisse généralisée des salaires. Une telle baisse contribuerait à renforcer la crise actuelle, qu'Unionen considère avant tout comme une crise de la demande. Le syndicat représentant les salariés de l'industrie forestière (Skogsoch träfacket) a lui aussi rompu les négociations engagées à l'initiative de l'organisation des employeurs du secteur autour d'un accord central similaire à celui conclu par IF Metall. Bien que la crise dans ce secteur soit particulièrement importante, l'organisation syndicale considère qu'un tel accord n'est pas la bonne méthode pour faire face à la crise et relève d'une stratégie à court terme (Wreder, 2009).

Cette division du monde syndical quant à la stratégie à adopter pour faire face à la crise s'est cependant en partie effacée en raison de l'importance accordée à la négociation d'entreprise et aux préférences des adhérents et des salariés concernés. Ainsi, des référendums ont été organisés dans plusieurs entreprises. Leurs résultats ont parfois conduit les syndicats à infléchir leurs positions. Alors qu'Unionen avait rejeté au niveau central la stratégie d'IF Metall, un vote a été organisé auprès des 2 000 membres de la section Unionen du site de Scania à Södertälje. L'accord de crise proposé par la direction de l'entreprise y a été approuvé à 95 %. A l'inverse, IF Metall avait dans un premier temps rejeté l'accord de crise proposé par la direction. Cependant à la suite du vote organisé par les sections locales des sites de Södertälje, Luleå et Oskarhamn, à l'occasion duquel une majorité de membres s'était prononcée en faveur de l'accord, celui-ci a finalement été accepté par l'organisation syndicale (Planet Labor, 2009a). Sous l'effet conjoint de cette marge de manœuvre accordée à la négociation d'entreprise et de la

[146] Pour s'appliquer aux salariés, l'accord de branche doit être décliné par un accord d'entreprise (Kullander, 2009).

consultation des membres des sections locales, près de 500 entreprises ont signé un accord local de crise au cours des six premiers mois de l'année 2009.

En 2010, le cycle de renégociation des accords collectifs qui s'ouvre est particulièrement important puisque 90 % des salariés du secteur privé sont concernés (Planet Labor, 2009d). C'est aussi l'occasion pour les partenaires sociaux de considérer à moyen terme les effets négatifs de la crise sur l'emploi et la viabilité des entreprises. Dans une tribune publiée dans *Dagens Nyheter* le 26 mai 2009, sept responsables patronaux font part de la stratégie des organisations d'employeurs en vue de la renégociation de 2010 (Antoni *et al.*, 2009). Cette stratégie s'articule autour de trois points principaux.

1. Pas d'augmentation salariale en 2010 : les organisations d'employeurs s'opposent à ce que les accords collectifs de branche prévoient une garantie d'augmentation salariale, comme cela est traditionnellement le cas. Il n'existe pas, d'après eux et en raison de la crise économique, de marge pour une garantie d'augmentation au niveau central. Si des augmentations de salaires doivent être décidées, elles devront l'être au niveau des entreprises. Les organisations patronales se saisissent ainsi de la crise économique pour promouvoir une décentralisation accrue des politiques salariales. La politique salariale devrait être le fruit des accords d'entreprise et non plus des accords de branche, comme c'était jusque-là encore le cas dans de très nombreuses branches.

2. Une modération des salaires minima : les salaires d'entrée sont trop élevés aux yeux des organisations d'employeurs. Ils contribuent notamment au maintien d'un chômage élevé chez les jeunes. Particulièrement important avant la crise, le taux de chômage des jeunes atteindrait 30 % en 2011. Cette situation, qui ferait de la Suède le pays ayant le deuxième taux de chômage des jeunes le plus élevé en Europe, justifierait une modération des salaires d'entrée.

3. Une flexibilité accrue des règles encadrant le temps de travail : les fédérations d'employeurs souhaitent que ce cycle de négociations soit l'occasion d'étendre plus largement des dispositions existant déjà dans certains accords de branche. Ces dispositions permettent aux salariés de travailler plus lors des périodes de forte activité pour l'entreprise et de compenser par un temps de travail réduit ou des congés supplémentaires en période de moindre activité, promouvant ainsi une forme

d’annualisation du temps de travail.

Ainsi la crise économique justifierait, selon les organisations d’employeurs, une évolution importante du contenu des accords collectifs en faveur d’une flexibilité accrue des règles. Celle-ci prendrait notamment la forme d’une décentralisation encore renforcée de la politique salariale, tendant à faire de l’entreprise l’échelon de référence en la matière.

Les syndicats prennent également en compte la crise économique pour l’élaboration de leurs stratégies en vue du cycle de négociations de 2010. Ce cycle de négociation est le plus important depuis la crise de 2007 puisque qu'il concerne environ 3,3 millions de salariés et 550 accords arrivant à échéance à la fois dans le secteur public et le secteur privé (contre 175 000 salariés et 30 accords en 2009). Il s'inscrit dans un contexte économique plus favorable puisque la croissance reprend (5,5% en 2010) ainsi que les créations d'emplois. Plusieurs leaders syndicaux s'expriment en faveur de revendications salariales « responsables » en 2010. Selon les économistes de LO les augmentations ne pourraient, dans le contexte actuel de récession, être supérieures à 2,5-3,5 %. Les syndicats rejoignent en cela les estimations de l’Institut de conjoncture économique (Konjonkturinstitutet, KI), selon lesquelles les augmentations salariales ne devront pas dépasser 3,3 % sur la période 2010-2012 afin de maintenir le chômage à un faible niveau. Les syndicats rejettent en revanche l’idée des employeurs de geler toute augmentation salariale au niveau central en 2010. Ils estiment que cela contribuerait au contraire à renforcer la crise, qu’ils considèrent avant tout comme une crise de la demande (Lovén, 2009c).

Ce cycle de négociation révèle des évolutions sur trois points. Tout d'abord, pour la première fois depuis l'accord de l'Industrie de 1997, la norme salariale est contestée par plusieurs organisations syndicales. Le syndicat des ouvriers des industries du papier (Pappers), le syndicat des industries forestières (Skogsindustrierna) et le syndicat des électriciens estiment en effet que cette norme conduit à une baisse du pouvoir d'achat. Il en résulte les premières grèves dans le champ de négociation de l'industrie depuis l'accord de 1997 et la négociation de hausses de salaires plus élevées (3,2 % par an). Cette remise en cause de l'accord de 1997 mécontente plusieurs organisations patronales et conduit retrait de l'Association des industries suédoises de l'ingénierie à partir du 31 octobre 2010.

A l'inverse, le secteur des services utilise cette norme pour la première fois. Le deuxième constat, selon l'Institut national de Médiation, est que l'augmentation collective annuelle issue des accords de 2010 est de 2.4%, en net ralentissement par rapport à 2009. Les salaires réels ne progressent en réalité que d'un peu plus de 1% compte tenu d'une inflation plus forte. Le troisième constat est la délégation croissante de la négociation des salaires et du temps de travail au niveau local. Ainsi certains accords collectifs ne mentionnent aucun chiffre d'augmentation, ou seulement des montants minima, laissant aux partenaires sociaux locaux la fixation des hausses de salaire.

La campagne électorale pour les élections législatives de septembre 2010 est l'occasion d'appels à un assouplissement renforcé du droit du travail, perçu par les organisations d'employeurs comme l'une des principales causes du taux de chômage élevé des jeunes. La coalition gouvernementale est reconduite, mais cette fois sans majorité au Parlement, du fait de la montée des votes pour le parti des Démocrates suédois (Sverigedemokraterna). Le parti d'extrême droite remporte pour la première fois des sièges au Parlement, et le Parti social-démocrate quant à lui son plus faible nombre de sièges depuis 1914.

- *Des accords en faveur de l'insertion des jeunes en 2010*

A l'automne 2010, les syndicats cherchent à reprendre l'initiative sur le terrain de la lutte contre le chômage des jeunes. Tandis que les deux confédérations TCO et LO formulent des propositions générales, le syndicat IF Metall choisit la voie de l'action immédiate par le biais de la négociation collective.

IF Metall signe avec les principales organisations patronales de la métallurgie un accord de branche relatif à l'apprentissage pour les jeunes (Avtal om yrkesintroduktion för ungdomar) qui entre en vigueur le 23 novembre 2010. Cet accord instaure un contrat d'apprentissage pour les moins de 25 ans associant exercice d'une activité professionnelle et formation. Il s'agit « d'inciter les entreprises à offrir aux jeunes des emplois spécifiques en apprentissage afin de les aider à travailler et à se développer dans leur vie professionnelle sur le marché du travail suédois » (Avtal om yrkesintroduktion, 2010). Ce contrat est destiné aux jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas d'expérience professionnelle probante. Il s'adresse avant tout aux jeunes ayant suivi une formation de type bac professionnel ou lycée technique, mais il peut aussi concerner des jeunes n'ayant

aucune formation particulière. C'est un contrat à durée déterminée de 12 mois, qui peut être prolongé pour 12 mois supplémentaires sous réserve d'un accord local des partenaires sociaux. Il donne droit à une rémunération mensuelle au moins égale à 75 % du salaire minimum conventionnel. Un plan personnalisé de développement est défini, associant réalisation de tâches professionnelles, formation et initiation à un métier.

Deux de ses caractéristiques font de ce contrat un dispositif original au regard des dispositions encadrant normalement le fonctionnement du marché du travail suédois. D'une part, les bénéficiaires de ces contrats constitueront au sein d'une entreprise un groupe autonome du reste des salariés pour l'application de la règle du « *last in, first out* » contenu dans la LAS. En cas de licenciement collectif, certains salariés plus anciens peuvent ainsi être licenciés tandis que des jeunes, embauchés récemment dans le cadre de cet accord, conserveraient leur place. D'autre part, l'accord instaure une exception à la règle selon laquelle, lorsqu'une entreprise procède à nouveau à des embauches après une phase de licenciement collectif, les salariés ayant été licenciés sont prioritaires pour l'embauche. Cette règle, qui figure également dans la LAS, prévoit de plus que les salariés qui avaient l'ancienneté la plus importante sont alors prioritaires sur les autres. L'accord conclu par IF Metall prévoit que l'embauche d'un jeune au travers de ce contrat peut avoir lieu même lorsqu'il existe d'anciens salariés bénéficiant de ce droit prioritaire à l'embauche.

Le dispositif négocié par IF Metall vise explicitement à constituer une alternative crédible aux propositions du gouvernement ainsi qu'aux tentatives de baisse générale des salaires minimums conventionnels et de remise en cause de la LAS, notamment de Svenskt Näringsliv. Au sein même d'IF Metall, l'accord de branche relatif à l'apprentissage est loin de faire l'unanimité. Il n'est adopté qu'à une courte majorité de 76 voix contre 71 par la commission des accords collectifs du syndicat, chargée d'approuver les accords négociés par l'organisation. Les opposants à l'accord au sein du syndicat estiment en effet que ce dispositif risque d'exercer une pression à la baisse sur les salaires, en donnant l'opportunité aux employeurs d'embaucher à moindre coût. Ils dénoncent derrière cet accord une conception proche de celle exprimée par le parti du centre, principal partisan d'un assouplissement du droit. L'accord est aussi fortement critiqué par d'autres organisations. Les exceptions à certains principes fondamentaux de la régulation du

marché du travail suédois (LAS et salaires minima de branches) qu'il contient sont en effet perçues comme des concessions supplémentaires aux employeurs, après les nombreux accords de crise conclus en 2009.

- *L'échec des discussions tripartites initiées fin 2012 par le gouvernement pour un pacte sur l'emploi des jeunes*

En juillet 2012, le Premier ministre Reinfeldt présente dans son discours au sommet annuel d'Almedalen une stratégie pour lutter contre le chômage des jeunes (Kullander, Linderoth, 2012), qui repose sur une coopération entre les organisations syndicales, les organisations patronales et le gouvernement. Sont mis en avant les accords collectifs sur la formation professionnelle, sur l'ajustement des règles de licenciements collectifs et sur le travail à temps réduit. Cette stratégie s'appuie largement sur l'exemple de la Norvège et en Suède sur l'accord de branche signé en 2010 dans la métallurgie.

Saluée par les trois confédérations syndicales, par Svenskt Näringsliv et par le Parti social démocrate, cette initiative lance une série de discussions tripartites et semble pouvoir cette fois aboutir. Toutefois, après 18 séances de travail, les discussions s'interrompent brutalement en janvier 2013 (Johansson, Ringqvist, 2013). La confédération LO et Svenskt Näringsliv se renvoient la responsabilité de cette interruption.

Dans la foulée de ces discussions, un accord sur l'insertion des jeunes est signé par l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR) et par le Syndicat suédois des travailleurs municipaux (Kommunal).

3.4. Des tensions sur les négociations salariales 2010-2013 mais un nouvel Industriavtal en 2011

Avec la reprise économique, les négociations salariales de 2010 sont conflictuelles. En mars 2010, pour la première fois depuis 1997, les syndicats Unionen (syndicat des salariés du privés) et Sveriges Ingenjörer (syndicat des ingénieurs) concluent en premier et seuls un accord pour les employés et les cadres de l'industrie, de la chimie et des nouvelles technologies (Planet Labor, 2010). Pour créer de meilleurs conditions aux négociations qui s'ouvrent en 2011, cinq des 6 syndicats (dont les deux syndicats qui avaient fait cavaliers seuls) et les douze syndicats patronaux signent en juin 2011 un nouvel accord industriel qui remplace celui de 1997 en le perfectionnant (Planet labor, 2011). Cet accord pose le principe d'une coordination dans le temps. Les négociations doivent être entamées

au moins 3 mois avant la fin de l'accord. Un conseil de négociation (industrins förhandlingsråd) est créé, composé de 3 représentants des travailleurs et de 3 représentants des employeurs. Les médiateurs indépendants se voient donner plus de pouvoir.

Les négociations de 2012 se déroulent dans un contexte d'incertitude et ont abouti à des accords d'une durée d'un an, largement inférieure à la durée habituelle. Les négociations de 2013 portent sur un nombre beaucoup plus important d'accords et de salariés : 500 accords et 2,7 millions de salariés. Elles s'ouvrent dans un contexte économique marqué par l'augmentation des licenciements à l'automne 2012, par des accords de baisse du temps de travail et des salaires dans de grandes entreprises et par des prévisions économiques pessimistes pour 2013 et 2014 (Johansson, Eriksson, 2013). Les accords signés avec le producteur d'acier SSAB[147] et l'entreprise de transport aérien SAS[148] sont vivement critiqués en tant qu'atteintes au modèle suédois de négociation collective. En novembre 2012, les syndicats affiliés à la confédération LO demandent une augmentation générale de 2,8% par an pour tous les salaires supérieurs à 2 500 couronnes suédoises (2 878 euros en janvier 2013) et une augmentation minimum de 700 couronnes suédoises (80 euros) en deçà, et une contribution supplémentaire au congé parental (Johansson, 2013). Ces demandes d'augmentation, supérieures à celles de 2010, sont jugées excessives par les organisations patronales compte tenu de la dégradation du contexte économique.

Les accords conclus en 2013 révèlent une tendance croissante à la décentralisation des négociations au niveau local : 20 % des accords ne fixent pas de montant minimum aux augmentations. L'Institut de médiation estime qu'en 2015 les hausses de salaires seraient décidées uniquement au niveau local pour 30 % des salariés couverts par les accords conclus en 2013, soit 800 000 personnes, essentiellement dans le secteur public. (Kullander, Talme, 2014). Saluée par Svenskt Näringsliv, qui plaide depuis longtemps pour la décentralisation de négociations salariales, cette tendance est diversement appréciée par les syndicats. Alors que IF Metall et Unionen la critiquent vivement, la confédération Saco, dont des syndicats ont négocié les accords en question, met l'accent

147. Après une tentative de contournement du syndicat local, et des propositions directes aux salariés, l'accord est finalement négocié entre SSAB et le syndicat local IF Metall, qui a dû accepter que les salariés signent individuellement.
148. Avec la première baisse de salaire depuis les années 1930 (Johansson, Eriksson, 2012).

sur la coopération entre acteurs au niveau local et sur la motivation individuelle. La progression des accords sans minimum fixé marque non seulement une forte rupture avec le principe de solidarité salariale, mais aussi une différenciation nette entre secteur public (où ces accords se développent) et secteur privé (Westregård, Milton, 2016).

4. Le retour à la primauté des partenaires sociaux (2014-…)

En septembre 2014, les élections législatives conduisent à la formation d'un gouvernement social-démocrate minoritaire, après sept années de gouvernements de centre-droit. Les syndicats se réjouissent de la nomination en tant que premier ministre Stefan Löfven, l'ancien président du syndicat de la métallurgie IF Metall. Les objectifs annoncés de ce gouvernement sont la baisse du chômage des jeunes et un marché du travail plus sécurisant.

Le marché du travail se caractérise à la fois par un chômage qui reste relativement élevé (8,1 % en 2014 soit presque 2 points au-dessus du niveau d'avant la crise de 2008) et par une augmentation globale du taux d'activité et du taux d'emploi depuis 2010.

Le gouvernement de Löfven ne remet pas en cause la réforme de l'assurance-chômage effectuée par le premier gouvernement Reinfeldt. Toutefois le projet de loi de finances rectificatif pour 2015 relève l'allocation journalière maximale pour les 100 premiers jours (de 680 à 910 couronnes suédoises, soit environ 70 à 93 euros) et le montant plancher de l'allocation (de 320 à 365 couronnes suédoises, soit 33 à 37 euros) à partir de septembre 2015. Dans le budget 2018-2020 présenté au Parlement à l'automne 2017, le gouvernement inclut une déduction fiscale de 25 % du coût de l'adhésion à un syndicat si ce coût est supérieur à 400 couronnes suédoises par mois (soit 40 euros). Cette disposition est adoptée et entrera en vigueur au 1er juillet 2018 (Hours, 2017). On revient ainsi aux dispositions en vigueur avant les gouvernements Reinfeldt. L'objectif est d'aider à la reprise des adhésions aux syndicats, la suppression des déductions fiscales sur les adhésions aux syndicats en 2007 ayant été l'une des causes de leur renchérissement. L'auto-régulation du marché du travail nécessite en effet un taux de syndicalisation assez fort.

De nouvelles négociations sont par ailleurs réouvertes en juin 2015 entre PTK (fédération des employés administratifs du secteur privé) et la confédération patronale Svenskt

Närinsgliv sur un nouvel accord sur la reconversion (Omställningsavtal). L'objectif déclaré est de trouver un accord à l'automne notamment sur de nouvelles règles de licenciement afin d'assouplir le principe *last in first out*. Ces négociations qui avaient commencé en 2012, s'étaient interrompues en 2014, sont interrompues en septembre 2015. La proposition de Svenskt Närinsgliv de fixer des règles différentes selon le pas de l'activité d'une entreprise a suscité des réactions divergentes de Unionen, plutôt favorable, et des autres syndicats du cartel, notamment de ceux affiliés à SACO qui représentent les diplômés du supérieurs (Hours, 2015b).En 2016 les négociations qui s'ouvrent portent sur 500 accords couvrant environ 3 millions de salariés. Ce cycle de négociation est tendu, sur des questions de salaires mais aussi sur des questions d'emploi (heures supplémentaires, emploi des intérimaires par exemple) et se distingue sur plusieurs points des cycles précédents. Pour la première fois depuis les années 1980, la confédération LO ne présente pas de revendications communes principalement en raison d'un désaccord entre les syndicats affiliés sur la réduction de l'écart salarial hommes-femmes (Eurofound, 2016). Les syndicats présentent leurs propres plateformes : les syndicats de l'industrie demandent des accords de 12 mois et une augmentation de 2,8% par an, les syndicats membres du cartel 6F une augmentation de 3,2 %, le syndicat Kommnal (dans lequel les adhérentes sont majoritaires) demande que les aides-soignantes, largement sous-rémunérées, bénéficient en priorité des augmentations de salaires. Les négociations de 2016 sont beaucoup plus conflictuelles, avec des grèves dans la construction notamment. Le 4 avril 2016, LO et Svenskt Näringsliv appellent conjointement les syndicats à suivre la référence de l'accord signé le 31 mars dans l'industrie[149], d'autant que le patronat a le sentiment d'avoir fait un effort important. L'accord dans l'industrie comporte une augmentation de 2% pour 12 mois, des garanties d'augmentation individuelle ainsi qu'une collaboration pour une plus grande égalité entre hommes et femmes, un travail commun pour renforcer le travail sur l'environnement professionnel et l'accès à une retraite à temps partiel à partir de 60 ans (dite retraite flexible), confortée par une contribution de 0,2% des salaires (Hours, 2016). La plupart des accords suivent

[149] L'accord a été signé par « Facken inom industri », une organisation qui regroupe le syndicat des salariés de la métallurgie IF Metall, syndicat des salariés de l'agroalimentaire (Livsmedelsarbetareförbundet), le syndicat des salariés du papier et de l'exploitation forestière (GS-facket), le syndicat des salariés du privé (tjänstemännen i Unionen) et le syndicat des ingénieurs suédois (Sveriges Ingenjörer).

effectivement la référence de l'industrie et les syndicats frondeurs se rangent (Planet Labor, 28 avril 2016, nº9634). Les négociations salariales tendues, comme en 2010 et 2013 aboutissent à des accords pour une courte durée (12 voire 18 mois au lieu de deux ou trois ans).

Tirant les leçons des difficultés des négociations précédentes, les quatorze syndicats membres de LO décident de présenter des revendications communes en combinant une hausse en points de pourcentage pour tous et une augmentation chiffrées pour les salaires inférieurs à un certain montant (Hours, 2016).

5. Conclusion

La notion de « pacte social » apparaît peu pertinente en Suède. Le modèle suédois de relations professionnelles reste en effet profondément bipartite. En témoigne la référence permanente à l'accord de Saltsjöbaden et le souci constant des organisations syndicales et patronales de garder leur prééminence sur la régulation du marché du travail, y compris en cas de désaccords. L'Etat intervient peu dans la fixation des salaires, à l'exception de l'épisode de la Commission Rehnberg en 1990-1991 (Iversen *et al.*, 2000). En témoigne aussi d'une certaine façon l'échec des deux tentatives de pacte tripartite en 1998 (sur la croissance et l'emploi) et en 2012 (sur l'emploi des jeunes), en raison des divergences de vues notamment des confédérations LO et Svenskt Näringsliv. L'intervention de l'Etat est toutefois plus forte depuis le début des années 1990, sous la forme soit d'une incitation aux partenaires sociaux à se saisir d'un sujet, soit d'une intervention législative directe, avec ou sans concertation en amont avec les partenaires sociaux. C'est notamment vrai dans le cas des deux périodes de gouvernements de centre-droit (1991-1994 et 2006-2014). Mahon (1998) met en évidence une relation plus générale entre ce comportement plus interventionniste et les résultats électoraux : un succès électoral et une relative majorité au Parlement conduisent plutôt à privilégier la voie législative, un revers électoral et une coalition fragile conduisant plutôt à des discussions en amont avec les partenaires sociaux et à privilégier la voie conventionnelle. L'interventionnisme n'est donc pas la conséquence d'une alternance politique mais plutôt une tendance de fond. La dynamique des négociations et des initiatives des gouvernements pour légiférer de 1994 à aujourd'hui semble conforter cette grille d'analyse.

L'analyse de la dynamique des négociations et des interventions gouvernementales permet néanmoins d'identifier deux formes de quasi-pactes sociaux en Suède. D'une part, il existe un pacte social symbolique qui structure les relations entre les partenaires sociaux et entre les partenaires sociaux et l'Etat : les compétences des organisations syndicales et patronales dans la régulation du marché du travail, sur des questions notamment de rémunérations et de conditions d'emploi. Bien que l'accord de Saltsjöbaden ne soit plus effectif, ses effets sur le fonctionnement des relations professionnelles et la représentation des responsabilités des partenaires sociaux restent structurants. D'autre part, il existe des séquences d'accords sectoriels, séquences le plus souvent détectables *a posteriori*, qui traduisent l'émergence de compromis bipartites couvrant des secteurs de négociation distincts et portent sur des thèmes parfois repris ensuite en partie, complétés ou soutenus par la loi. Les syndicats disposent en effet d'une totale autonomie pour négocier, les confédérations ne disposant d'un pouvoir de négociation que par délégation.

Le modèle bipartite doit être lui aussi approché avec nuances. La mise en évidence de négociations et d'accords au niveau des branches ne doit pas faire oublier le dynamisme de la négociation d'entreprise. Le système suédois est un système à deux niveaux, les organisations et les accords de branche donnant plus ou moins de latitude aux organisations et aux négociations locales, les organisations syndicales validant plus ou moins les accords signés à ce niveau. Par ailleurs, les accords collectifs sur les salaires sont sectoriels et coordonnés dans le cadre de négociations pluriannuelles. La plupart des accords salariaux sont signés pour trois ans, et entrent en vigueur la même année, d'où l'existence de cycles de négociation (2001, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013, 2016, 2017). Toutefois les accords signés entre 2010 et 2012 l'ont été pour une plus courte durée, en partie en raison de la situation économique incertaine (Fulton, 2013). Depuis plusieurs années maintenant, avec l'Industriavtal de 1997, les négociations salariales se déroulent en prenant comme référence explicite l'accord conclu dans l'industrie. Les institutions de médiation sur lesquels repose en partie la coordination n'ont toutefois pas le pouvoir d'imposer le respect d'une norme salariale, d'où une possible instabilité (Ibsen, 2016). Dans certains secteurs, les syndicats revendiquent ainsi des hausses de salaire plus élevées, en particulier pour les plus bas salaires, pour réduire les inégalités. Les contreparties négociées peuvent être plus larges : meilleure protection des emplois

temporaires, développement des compétences, et tout récemment droit à la retraite flexible à partir de 60 ans. Les positions des syndicats évoluent en fonction de l'évolution des secteurs d'activité et du basculement structurel des effectifs syndiqués (baisse des syndiqués auprès de LO et augmentation des syndiqués de Saco). Ainsi le taux de syndicalisation de SACO est désormais supérieur à celui de LO.

Par ailleurs les gouvernements interviennent plus souvent depuis le milieu des années 1990 pour modifier certaines règles du fonctionnement du marché du travail, soit directement soit en incitant les organisations patronales et syndicales à négocier sur certains thèmes avant une initiative gouvernementale. L'auto-régulation par les partenaires sociaux semble ainsi mâtinée d'une dose de régulation étatique.

Références :

Anxo Dominique (2012), « From one crisis to another: the Swedish model in turbulent times revisited », in Steffen Lehndorff (ed), A triumph of failed ideas – European models of capitalism in the crisis, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels, p. 27-40.

Anxo Dominique (2000), Les nouveaux compromis sur l'emploi. Le cas suédois, CELMS, Göteborg University.

Bourdet Yves (1988), « La Suède et les limites de l'Etat-providence », Observations et diagnostics économiques, n° 25, octobre, p. 75-100. http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/2-025.pdf

Conseil d'orientation pour l'emploi (2015), Les réformes des marchés du travail en Europe, Suède, tome 2, novembre, p. 288-310.

Dølvik Jon Eric, Martin Andrew (2000), "A Spanner in the Works and Oil on Troubled Waters: The Divergent Fates of Social Pacts in Sweden and Norway", in G. Fajertag and P. Pochet (eds), Social Pacts in Europe. New Dynamics, 2nd edition, ETUI, Brussels, p. 279-320.

Elvander Nils (2003), "Two labour market regimes in Sweden: a comparison between the Saltsjöbaden Agreement of 1938 and the Industrial Agreement of 1997", Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, 10(1), p. 146-159.

Elvander Nils (2002) "Saltsjöbadsavtalet och Industriavtalet - en jämförelse" (L'accord de Saltsjöbaden et l'accord Industriel : une comparaison), Arbetsmarknad & Arbetsliv, vol 8, n°3, hösten, p. 191-204.

Fulton Lionel (2013), La représentation des travailleurs en Europe, Labour Research Department et ETUI. Réalisé avec l'aide du Réseau SEEurope, publication en ligne. Pour la Suède http://fr.worker-participation.eu/Systemes-nationaux/Pays/Suede/Syndicats (consultation 28 juillet 2016)

Hamann Kerstin, Kelly John (2011), "Social democracy between pacts and legislation in Scandinavia. Sweden and Finland", p. 85-117, Parties, Elections, and Policy Reforms in Western Europe. Voting for social pacts, Routledge Resarch in Comparative Politics, Routledge, 239 p. https://books.google.fr/books?hl=en&lr=&id=i8otCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=sweden+social+pacts&ots=JlFLBAK0C-&sig=0Bq3c0v8iCpV-gOC8sHNjOU4vKo#v=onepage&q&f=false

Ibsen Christian Lyhne (2016),"The Role of Mediation institutions in Sweden and Denmark after Centralized Bargaining", British Journal of industrial Relations, 54:2, June, p. 285-310.

Iversen Torben, Pontusson Jonas, Soskice David (2000), Unions, Employers, and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies, Cambridge University Press, 339 p.

Jolivet Annie, Mantz Timothée (2009), « Suède. Pas de consensus face à la crise », numéro spécial « Les acteurs sociaux face à la crise », Chronique internationale de l'IRES, n° 121, , novembre, 136-147.

Jolivet Annie, Mantz Timothée (2008), « Suède. Une profonde réforme de l'assurance chômage depuis 2007 », numéro spécial « L'indemnisation du chômage », Chronique internationale de l'IRES, n° 115, novembre, p. 89-99.

Kjellberg Anders (2011), « The Decline in Swedish Union Density since 2007 », Nordic journal of working life studies, vol. 1, n°1, August, p. 67-93.

Mahon Rianne (1998), « D'un modèle paradigmatique à une coquille vide? les syndicats suédois à la fin du vingtième siècle », Sociologie et Sociétés, volume XXX, n° 2, automne, p. 71-93.

Mantz Timothée (2011), « Suède. Les syndicats s'attaquent au chômage des jeunes », Chronique internationale de l'IRES, n° 130, mai, p. 12-21.

Mantz Timothée (2007), « Suède. 'Le travail doit payer' : la réforme de l'assurance chômage », Chronique internationale de l'IRES, n° 105, mars, p. 36-47.

Meidner Rudolf (1994), « Succès, faiblesses et perspectives d'avenir du mouvement syndical suédois », Revue de l'IRES, n° 14, hiver, p. 3-25.

Ohlsson Henry (2003), « The Swedish Industrial Agreement », in Jon Erik Dølvik and Fredrik Engelstad (eds), National regimess of collective bargaining in transformation: Nordic trends in a comparative perspective, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Rapportserien n°54, February, p. 60-76.

Swedish National Mediation Office (2015), Avtalsrörelsen och lönebildningen, 2015, 216 p.

Westregård Annamaria, Milton Jonas (2016), "Recent trends in collective bargaining structures in the Swedish model », 11th ILERA European Congress, Milan, 8-10 September. http://users.unimi.it/ileraeurope2016/wp-content/uploads/gravity_forms/1-0bf0a63ff09eb6c2235a1ac64e151639/2016/09/Westreg%C3%A5rdMiltonILERAMilanoeng.pdf

Eurofound :

Ahlberg Kerstin (1997), "Controversial changes in Employment Security Act provide for more bargaining at company level", EIROnline, SE9702101F, February.

Berg Annika (1999), "New Mediation Authority to be established", EIROnline, SE9912110F, December.

Eurofound (2016), "Sweden: No wage coordination – new trend or just an exception?", 9 June.

Eurofound (2000), "Government defeated on change in redundancy rules", EIROnline, SE0011165N, November.

Johansson Emilia (2013), "Tough negotiations for a norm-setting agreement", EurWork, 7 February,

Johansson Emilia, Eriksson Hjalmar (2013), "Unions agree to wage reduction", EurWork, 28 January,

Johansson Emilia, Eriksson Hjalmar (2012), "Airline downgrades collective agreement " , EurWork, 20 December.

Johansson Emilia, Ringqvist Lisa (2013), "Halt in social partners talks to tackle unemployment", EurWork, 19 March.

Kullander Mats, Talme Linda (2014), "Trend toward collective agreements with no fixed pay increase", EurWork, 5 May.

Kullander Mats, Linderoth Johanna (2012), « Proposed job pact to tackle youth unemployment », EurWork, 18 March.

Kullander Mats, Björnberg David (2011), “Sweden: Annual Review - 2010 “, EurWork, 13 October.

Lovén Karin (2009a), « Sweden: Deadlock in negotiations on new central agreement », EIROnline, SE0903029I.

Lovén Karin (2009b), “Sweden: heated debate among social partners on reform of labour market model”, EIROnline, SE910019I.

Skiöld Lena (2001), “Mediation Authority seeks to improve wage-formation process”, EIROnline, SE0105195F, May.

Planet Labor :

Hours Virginie (2017), « Suède : le gouvernement donne un coup de pouce aux syndicats pour recruter des membres », n° 10393, 11 octobre.

Hours Virginie (2016), « Suède : un front uni ou les leçons des négociations de 2016 », n° 9888, 25 octobre.

Hours Virginie (2016), « Suède : après l’accord pour les 600 000 salariés de l’industrie, les autres secteurs bouclent leur négociation », 4 avril, n° 9589.

Hours Virginie (2015b), « Suède : patronat et syndicats ne parviennent pas à se mettre d’accord sur l’assouplissement des critères d’ordre des licenciements », 18 septembre 2015, nº 9261.

Hours Virginie (2015a), « Suède : les négociations vont reprendre pour un nouvel accord sur la sécurité de l’emploi (omställningsavtal) pour les employés de l’industrie », 17 juin 2015, n° 9142.

Planet Labor (2011), « Suède : les syndicats du secteur de l’industrie ont adopté un nouveau modèle d’accord », 18 mai, n° 5856.

Planet Labor (2009), « Suède: L’échec des négociations sur un nouvel accord collectif national est une occasion manquée de réformer le modèle de relations professionnelles », 25 mars, n° 3749.

Planet Labor (2008), « Suède : les partenaires sociaux vont réviser l’accord de Saltsjöbaden, qui règle depuis 70 ans les relations sociales entre partenaires sociaux », 25 juin, n° 2904.

Annexes : Présentation des acteurs, institutions et pactes sociaux

1. Les acteurs sociaux

Les salariés et les employeurs sont regroupés dans des associations nationales, qui adhérent à des confédérations. Il existe 115 organisations au total, 55 organisations patronales et 60 organisations syndicales. Ces organisations négocient 680 accords collectifs sur l'emploi et les salaires (Swedish National Mediation Office, 2015).

1.1 Les organisations syndicales

Il y a trois principales confédérations, représentant différentes catégories de travailleurs.

La Confédération générale du travail de Suède *LO – Landsorganisationen i Sverige* est la plus importante confédération avec 1 285 921 adhérents fin 2014[150]. Elle regroupe 14 syndicats de travailleurs. LO a été fondée en 1898.

Les deux syndicats majoritaires sont le syndicat des employés des administrations locales, Kommunal (514 388 adhérents fin 2014), et IF Metall (250 668 membres), issu d'une fusion entre les syndicats des métallurgistes et des travailleurs industriels en 2006 et présent dans les industries de la métallurgie, des éléments de construction, du textile et de l'habillement. Ils représentent à eux seuls 60 % des membres de LO. Viennent ensuite le syndicat du commerce de détail, Handels (130 231), le syndicat du bâtiment, Byggnads (78 897) et le syndicat des services et des communications, SEKO (78 635).

La Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés *TCO – Tjänstemännens centralorganisation* fédère 15 syndicats d'employés soit 1 043 168 adhérents fin 2014. TCO a été fondée en 1944 suite à la fusion de deux confédérations centrales représentant l'une le secteur privé (fondée en 1931), l'autre le secteur public (fondée en 1941).

L'organisation majoritaire est Unionen, créée le 1er janvier 2008 (500 238 membres). Elle est issue de la fusion de SIF, syndicat des employés de bureau et techniques de l'industrie, et HTF, très implanté dans le commerce de détail et la distribution. Le deuxième syndicat est le syndicat enseignant, Lärarförbundet, avec 174 955 membres, suivi du syndicat des travailleurs non manuels des administrations locales et centrales, Vision (anciennement SKTF), avec 125 222 membres.

[150] Selon le dernier rapport de l'Office national de médiation (Swedish national mediation office, 2015 ; 37-38).

La Confédération générale des travailleurs intellectuels de Suède *Saco – Sveriges akademikers centralorganisation* regroupe 22 syndicats et associations professionnelles, soit 499 111 adhérents fin 2014. Saco a été fondée en 1947.

Le syndicat majoritaire au sein de Saco est Sveriges Ingenjörer, syndicat des ingénieurs diplômés (115 482 membres), suivi de LR, un autre syndicat enseignant (61 566), et JUSEK, qui regroupe notamment des avocats, des dirigeants d'entreprise, des directeurs des ressources humaines et des experts informatiques (60 835).

Le rapport de forces entre les trois confédérations a évolué au cours des dernières années, Saco recrutant de nouveaux affiliés, contrairement à LO et, dans une moindre mesure, à TCO, qui en ont perdu (voir ci-dessous).

Certains syndicats ne sont pas affiliés à une confédération. C'est notamment le cas de l'association de cadres Ledarna (92 156 membres fin 2014, Kjellberg, 2016 p. 87), de l'association des pilotes Svensk Pilotförening (1900 membres), l'association des conducteurs de train Svensk Lokförarförening, la fédération nationale des pompiers Brandmännens Riksförbund, de la fédération des travailleurs portuaires Svenska Hamnarbetarförbundet et de la Confédération des travailleurs de Suède SAC (Sveriges Arbetares Centralorganisation).

Selon l'Office national de médiation, le taux de syndicalisation s'élevait à 70 % en 2015, en recul depuis 1995, où il avait atteint son plus haut niveau à 86 %. Le nombre d'adhérents semble croître à nouveau depuis 2013. Selon les données rassemblées par Kjellberg (2016) sur la période 1990-2015, le taux de syndicalisation est plus élevé parmi les femmes (73 % contre 66 % parmi les hommes en 2015). Croissant avec l'âge, il a particulièrement reculé parmi les 16-24 ans (35 % de syndiqués en 2015, contre 69 % en 1993).

Les trois confédérations (ou organisations centrales) LO, TCO et Saco ne négocient pas les accords collectifs sur les salaires et les conditions de travail. Ce sont les syndicats affiliés qui négocient et signent les accords.

Si le principal niveau de négociation collective est le secteur industriel, la rémunération de 90 % des travailleurs environ est partiellement fixée dans le cadre de négociations

locales et intégralement pour 11 % d'entre eux. Le taux global de couverture par les accords collectifs est très élevé : environ 88 %.

1.2 Les organisations de coopération syndicale et cartels de négociation

Les syndicats ont construit des organisations de coopération et des cartels de négociation pour faire face au groupement d'organisations patronales (Almega notamment) et au petit nombre d'organisations patronales auxquelles elles sont confrontées pour les négociations (notamment dans le secteur public).

Facken inom industrin (Les syndicats de l'industrie) est une organisation de coopération entre 5 syndicats créée en 1996, lors des négociations en vue de l'accord industriel de 1997. En font partie le syndicat de la forêt, du bois et de l'industrie de l'impression GS – Facket för skogs-, trä- och grafisk bransch, le syndicat de la métallurgie IF Metall, le syndicats des travailleurs de l'alimentation Livsmedelsarbetareförbundet, tous trois affiliés à LO, le syndicat Unionen affilié à TCO et le syndicat des ingénieurs diplômés Sveriges Ingenjörer, affilié à SACO.

6F Fackförbund i samverkan regroupe à l'origine 6 syndicats affiliés à LO qui ont signé en 2009 un accord de coopération : Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Elektrikerförbundet, Fastighetsanställdas Förbund, Svenska Målareförbundet, Seko – Serviceochkommunikationsfacket et le syndicat des travailleurs des transports Svenska Transportarbetareförbundet. Svenska Transportarbetareförbundet a quitté l'organisation fin 2012 mais le nom 6F est resté.

Le cartel des employés du secteur privé PTK (*Privattjänstemannakartellen*) est une organisation de coopération et de négociation créée le 6 juin 1973. Il regroupe 25 syndicats : 7 syndicats de TCO, 17 syndicats de SACO et le syndicat Lederna. Il représente 828 816 employés du secteur privé fin 2015 (source PTK).

Le conseil de négociation des employés du secteur public OFR (*Offentliganställdas förhandlingsråd*) est une organisation de coopération créée en 1995. Elle regroupe 14 syndicats dans le secteur public : 8 syndicats affiliés à TCO, 5 à Saco et Ledarna. Elle représente 559 000 membres, à 74 % des femmes (source : www.ofr.se).

Saco-S est l'organisation de coopération entre 21 des 22 syndicats membres de SACO, soit environ 85 000 membres employés par l'Etat

OFR et Saco-S jouent dans le secteur public un rôle similaire à celui de PTK dans le secteur privé.

Lärarnas Samverkansråd est un organe de coopération des syndicats d'enseignants pour les négociations dans les secteurs public et privé. Il représente plus de 200 000 membres.

L'Alliance des diplômés, *Akademikeralliansen* est une organisation de coopération entre 16 des 22 syndicats affiliés à Saco (60 000 adhérents) qui font face dans les négociations aux organisations d'employeurs SKL (*Sveriges Kommuner och Landsting*) et Arbetsgivarförbundet Pacta.

1.3 Les organisations patronales

La Confédération de l'entreprise suédoise *Svenskt Näringsliv* (littéralement Vie économique suédoise) regroupe 50 organisations sectorielles ou organisations d'employeurs du secteur privé qui représentent près de 60 000 entreprises[151]. Ces entreprises emploient environ 1,7 million de salariés (98% moins de 250 salariés). Le taux d'adhésion à SN est resté stable ces dernières années. SN a été créée en mars 2001 par la fusion de l'ancienne Confédération des employeurs suédois SAF (*Svenska arbetsgivareföreningen*, fondée en 1902) et de la Fédération de l'industrie suédoise *Sveriges Industriförbund* (organisation de branche fondée en 1910).

SN ne négocie pas sur les salaires. Ces négociations relèvent des organisations patronales elles-mêmes.

Les entreprises sont membres d'organisations d'employeurs elles-mêmes membres de SN : Almega, Industriarbetsgivarna, Transportföretagen, IKEM, Svensk Handel, Sveriges Byggindustrier, Teknikföretagen et Visita.

D'autres organisations patronales ne sont pas membres de SN. Les deux plus importantes sont :

L'association suédoise des collectivités locales et des régions (*Sveriges Kommuner och Landsting, SKL*), représente les 290 communes et les 20 conseils régionaux, soit environ un million de salariés, 75% d'entre eux au sein des communes.

[151] Les entreprises s'affilient à SN par l'intermédiaire des fédérations auxquelles elles s'affilient.

Arbetsgivarverket représente les autorités, les entreprises et les employeurs en rapport avec le secteur public, qui emploient près de 250 000 salariés.

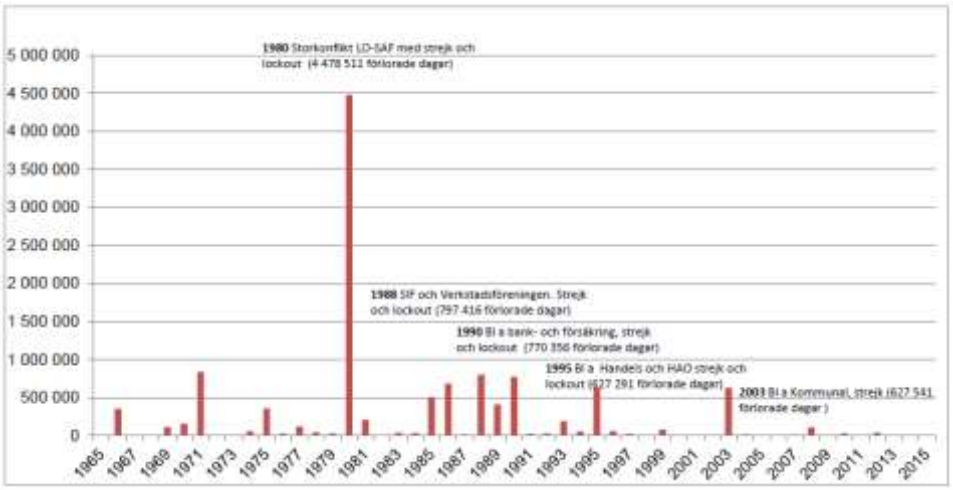
Il existe également une douzaine d'organisations plus petites.

Sources :
Kjellberg Anders (2016), « Kollektivsavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund », Department of Sociology, Lund University, Studies in Social Policy, Industrial relations, Working Life and Mobility, *Research Reports*, 2013.1 (uppdaterad 8 mars 2016), 93 p.
Swedish National Mediation Office - Medlingsinstitutet (2015), *Avtalsrörelsen och lönebildningen*, Medlingsinstitutets årsrapport, 216 p.
Fulton Lionel (2013), *La représentation des travailleurs en Europe*, Labour Research Department et ETUI. Réalisé avec l'aide du Réseau SEEurope, publication en ligne. Pour la Suède http://fr.worker-participation.eu/Systemes-nationaux/Pays/Suede/Syndicats
Eurofound, Country Profile : Sweden
Sites Web de Facken inom industrin, PTK, OFR

2. La conflictualité en Suède

Le nombre de jours de conflit est très faible en Suède, compte tenu du rôle que jouent les organisations syndicales et patronales dans la régulation du marché du travail (système bi-partite) et des modalités de médiation soit conventionnelles soit légales mises en place depuis 1997.

Tableau A.2.1. Nombre de jours de travail perdus pour cause de conflit, 1965-2015



Note : 234 jours perdus en 2015 – « Bl a » signifie que sont donnés des exemples de secteurs dans lesquels se sont situés les conflits.
1980 : grand conflit entre LO et SAF, avec grève et lockout
1988 : conflit entre le syndicat SIF et l'association des employeurs Verkstadsföreningen (VF). Grève et lockout
1990 : entre autres conflit dans une banque et assurance
1995 : grève et lockout du syndicat du commerce Handels et du syndicat du transport aérien HAO
2003 : grève du syndicat des salariés des communes Kommunal
Source : Medlinginstitutet (www.mi.se, consultation 30 septembre 2016)

3. Les forces politiques

La vie politique suédoise a longtemps été animée par trois partis dominants : le Parti social-démocrate, le Parti agrarien (qui a évolué vers un parti centriste) et le Parti des Modérés, parti conservateur. Chaque parti représentait un groupe social : la classe ouvrière et les salariés pour le Parti social-démocrate; les agriculteurs pour le Parti du centre, et l'aristocratie et une frange de la bourgeoisie pour le Parti des Modérés. Deux autres partis jouaient un rôle marginal : le parti communiste et le Parti des libéraux.

Dans les années 1970, de nouveaux partis ont été créés, fondés sur des valeurs et non plus sur la représentation de groupes sociaux : le Parti de l'environnement, dit aussi parti des verts, et les Chrétiens Démocrates. Ces partis sont entrés définitivement au Parlement au début des années 1990. Plus récemment est arrivé au Parlement un parti d'extrême-droite, ponctuellement en 1991 avec Nouvelle Démocratie, et désormais avec Les Démocrates suédois depuis 2010.

L'arrivée au Parlement de nouveaux partis a conduit à une recomposition du paysage politique et à l'émergence de deux coalitions (tableau A.1.2). Une coalition de centre droit s'est constituée autour des Modérés, avec le Parti du centre, les Libéraux et les Chrétiens démocrates. Cette coalition a permis la création de l'Alliance, coalition qui a remporté les élections en 2006 et 2010. L'autre coalition s'est formée autour du Parti social-démocrate avec le Parti de gauche (héritier du parti communiste) et le Parti de l'environnement. Cette coalition se traduit par un soutien plus ou moins ferme au Parlement, seulement en 2014 par la participation du Parti de l'environnement au gouvernement.

La très forte progression de l'extrême droite en 2014 lui fait jouer un rôle d'arbitrage qui a failli conduire à de nouvelles élections. Un accord a été trouvé fin 2014 entre les partis de l'Alliance et le Parti social-démocrate pour éviter cette issue.

Tableau A.3.1. Liste des partis en 2016

Sigle	Dénomination en suédois	Dénomination usuelle en français
M	*Moderaterna Samlingspartiet*	Modérés
C	*Centerpartiet*	Parti du centre
FP	*Folkpartiet liberalerna*	Parti du peuple - Les Libéraux
KD	*Kristdemokraterna*	Chrétiens-démocrates
MP	*Miljöpartiet de Gröna*	Parti de l'environnement Les Verts
NYD	*Ny demokrati*	Nouvelle Démocratie
S/SAP	*Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti*	Parti social-démocrate suédois des travailleurs
V	*Vänsterpartiet*	Parti de gauche
SD	*Sverigedemokraterna*	Démocrates suédois

Tableau A.3.2. Résultats des élections depuis 1973 (nombre et % de sièges)

		1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
M	Moderaterna	51	55	73	86	76	66	80	80	82	55	97	107	84
C	Centerpartiet	90	86	64	56	44	42	31	27	18	22	29	23	22
FP	Folkpartiet	34	39	38	21	51	44	33	26	17	48	28	24	19
KD	Krist-demokraterna	0	0	0	0	0	0	26	15	42	33	24	19	16
MP	Miljöpartiet	0	0	0	0	0	20	0	18	16	17	19	25	25
NYD	Ny demokrati	0	0	0	0	0	0	25	0	0	0	0	0	0
S	Social-demokraterna	156	152	154	166	159	156	138	161	Par	144	130	112	113
V	Vänsterpartiet	19	17	20	20	19	21	16	22	43	30	22	19	21
SD	Sverige-demokraterna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	49
	TOTAL	350*	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349	349
	% sociaux démocrates	44,6	43,6	44,1	47,6	45,6	44,7	39,5	46,1	37,5	41,3	37,2	32,1	32,4
	% rödgröna	50,0	48,4	49,9	53,3	51,0	56,4	44,1	57,6	54,4	54,7	49,0	44,7	45,6
	% 4 partis centre droit	50,0	51,6	50,1	46,7	49,0	43,6	48,7	42,4	45,6	45,3	51,0	49,6	40,4

Source : Statistiska centralbyrån (SCB)

* Suite aux élections de 1973, qui avaient donné un nombre égal de sièges aux sociaux-démocrates et aux partis d'opposition, le nombre de sièges au Parlement à été modifié.

Le Parti social-démocrate a très largement gouverné le pays de 1945 à 2006 (tableau A.1.3), les gouvernements de centre droit n'étant jamais reconduits. Depuis 1973, les gouvernements sociaux démocrates ne disposent toutefois pas de la majorité au Parlement.

Tableau A.3.3. Chronologie des gouvernements depuis 1945

	Premier ministre	Partis au gouvernement	Sièges obtenus	Remarques
2014	Stefan Löfven (SAP)	SAP MP	138 sièges SAP 113 MP 25	Soutien des Verts (21 sièges) *! extrême droite 12,9 % des votes (49 sièges)*
2010	Fredrik Reinfeldt (M)	Alliance : Modérés (M), Parti du centre (C), Parti du peuple - Les Libéraux (FP) Chrétiens-démocrates (KD).	173 sièges (49,6 %) Modérés 107 Parti du Centre 23 Parti libéral 24 KD 19	Entrée au Parlement du parti des Démocrates suédois avec 20 sièges
2006	Fredrik Reinfeldt (M)	Alliance : Modérés (M), Parti du centre (C), Parti du peuple - Les Libéraux (FP) Chrétiens-démocrates (KD).	178 sièges /349 (51 %) Modérés 97 Parti du Centre 29 Parti libéral 28 KD 24	
2002	Göran Persson (SAP)	Parti social démocrate	144 sièges/349	Alliance avec le Parti de gauche et le Parti de l'environnement : *Rödgröna*
1998	Göran Persson (SAP)	Parti social démocrate	131/349 Gouvernement minoritaire	Alliance avec le Parti de gauche et le Parti de l'environnement dite rouges-verts : *Rödgröna*
1994	Ingvar Carlsson (démissionne en 1996), puis Göran Persson (SAP)	Parti social-démocrate	Gouvernement minoritaire	
1991	Carl Bildt (Mod)	Parti des Modérés Parti du Centre Chrétiens-démocrates Parti Libéral		
1988	Ingvar Carlsson (SAP)	Parti social démocrate		
1985	Olof Palme, (SAP) assassiné en février 1986 puis Ingvar Carlsson	Parti social démocrate		
1982	Olof Palme, (SAP)	Parti social-démocrate		
1979	Thorbjörn Fälldin (Parti du Centre)	Parti du Centre Parti Libéral Parti des Modérés (quitte le gouvernement au printemps 1981)	175/349	SAP 174
1978	Ola Ullsten (Lib)	Parti Libéral		
1976	Thorbjörn Fälldin (Parti du Centre)	Parti du Centre, Parti du peuple-Libéraux Parti du rassemblement modéré	/349 Parti du Centre (86) Parti Libéral (39) Parti du rassemblement modéré (55)	
1973 **1970**	Olof Palme (SAP)	Parti social-démocrate	175/350 163 sièges/350	Opp centre droit 175 aussi en 1973
1968 **1964** **1960** **1958** **1956** **1952**	Tage Erlander (SAP)	SAP + ?	125/233 (53,6% des sièges)	
1951	Tage Erlander (SAP)	Parti social démocrate, Ligue agrarienne		
1948 **1945**	Per Albin Hansonn (SAP) puis Tage Erlander (SAP)	Parti social démocrate		

NB : Elections législatives tous les 3 ans jusqu'en 1994, tous les 4 ans depuis, en septembre.
Elections sur chambre unique depuis 1970. Système bi-caméral avant.